

**AMBIENTE, ENERGIA,  
ALIMENTAZIONE  
MODELLI GIURIDICI COMPARATI  
PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*ENVIRONMENT,  
ENERGY, FOOD  
COMPARATIVE LEGAL MODELS  
FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

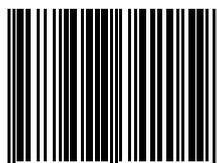
*a cura di*

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI  
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

**VOLUME 1 - TOMO II**

**cesifin** on line

*www.cesifin.it*



9 788898 742059



# **AMBIENTE, ENERGIA, ALIMENTAZIONE**

## **MODELLI GIURIDICI COMPARATI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*a cura di*

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI  
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

### **VOLUME PRIMO**

#### **TOMO I**

*scritti di*

VANIA AIETA, GAIA ALLORI, IVANO ALOGNA, DANIELA BELVEDERE, SARA BENVENUTI, RAFFAELE BIFULCO, ELENA BUOSO, MARCO CALABRÒ, FRANCESCA CARPITA, **GINEVRA CERRINA FERONI**, IMMA CIRILLO, VALENTINA COLCELLI, **CARMELA DECARO**, VINCENZO DE FALCO, FRANCESCA DEGL'INNOCENTI, FRANCESCA DELLA ROSA, OTTAVIO DI BELLA, GIUSEPPE DI GENIO, BRUNO DI GIACOMO RUSSO, LUCA DI GIOVANNI, **GIAMPIERO DI PLINIO**, LUCA FANOTTO, SOLANGE FATAL, FIORE FONTANAROSA, TIZIANA FORTUNA, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, CRISTINA GAZZETTA, ANNALaura GIANNELLI, YLENIA GUERRA, THIAGO JORDACE, VINCENZO LARUFFA, EMANUELA LATERZA, **DONATO LIMONE**, CLAUDIO LOFRUMENTO, VALERIO LUBELLO, PIETRO MASALA, GRETA MASSA GALLERANO, CRISTIANA MAZZUOLI, **LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**, MARIA NAZARENA RODRIGUEZ FIRPO, STELLA ROMANO, PIER MARCO ROSA SALVA, FLORIANA SANTAGATA, SIMONA SASSO, ELISA SCOTTI, ANNA SIMONATI, CHIARA SORBELLO, ALESSANDRA TOMMASINI, BARBARA VALENZANO, ALESSANDRO ZAGARELLA

#### **TOMO II**

*scritti di*

LORENZO BAIKATI, CARLA BASSU, ANTONIO BELLIZZI DI SAN LORENZO, SILVIA BOLOGNINI, BARBARA LILLA BOSCHETTI, LUCA BUSCEMA, **GIAN FRANCO CARTEI**, MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ, **GINEVRA CERRINA FERONI**, TANJA CERRUTI, LUDOVICA CHIUSI, DANIELA CORONA, LAURA DE GREGORIO, LUCA DI DONATO, CATERINA DRIGO, VERONICA FEDERICO, ALESSANDRA FORTI, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, FRANCESCO GALLARATI, FEDERICA GIRINELLI, ANTONIO GUSMAI, ANDREA IURATO, PAMELA LATTANZI, FRANCESCA LEONARDI, NICOLA LUCIFERO, ANTONIETTA LUPO, FRANCESCO MARTINES, GIOVANNA MASTRODONATO, EDOARDO MAZZANTI, **LUCA MEZZETTI**, PIETRO MILAZZO, FRANCESCA MINNI, MARIA MOCCHEGIANI, **ANDREA MORRONE**, LEANDRO MOURA DA SILVA, ALESSANDRO ODDI, VALERIA PAGANIZZA, BARBARA PASA, **PIER LUIGI PETRILLO**, FRANCESCA POLACCHINI, ALBERTO QUINTAVALLA, EDOARDO C. RAFFIOTTA, GIADA RAGONE, LUIGI RUFO, ROBERTO SAJJA, LAURA SALVI, CLAUDIO SCIANCALEPORE, FRANCESCA SPAGNUOLO, GIULIANA STRAMBI, **GIOVANNI TARLI BARBIERI**, STEFANO VILLAMENA, ALICE VILLARI

Il volume contiene i *Paper* presentati nelle sei Sessioni tenute al Convegno internazionale *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Roma 5-6 ottobre (volume 1, tomo I), Firenze 7-8 ottobre 2015 (volume 1, tomo II), promosso dall'Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, dall'Università Unitelma Sapienza di Roma, dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, in collaborazione con l'Accademia dei Georgofili, con il patrocinio dell'Università degli Studi di Firenze, del Dipartimento Giuridico dell'Università di Firenze e di Milano EXPO 2015.

I contributi raccolti nel volume sono stati sottoposti a referaggio del Comitato Scientifico

***Comitato scientifico:***

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

*This E-BOOK collects the Papers presented to the Six Sessions of the International Conference Environment, Energy, Food. Comparative Legal Models for Sustainable Development, Rome, October 5<sup>th</sup> - 6<sup>th</sup> (Volume 1, Tome I), Florence, October 7<sup>th</sup> - 8<sup>th</sup> 2015 (Volume 1, Tome II), promoted by Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, Università Unitelma Sapienza di Roma, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri (Florence), in collaboration with Accademia dei Georgofili, with the sponsorship of Università degli Studi di Firenze, of Dipartimento Giuridico of Università di Firenze and Milano EXPO 2015.*

*The contributions collected in the book have been approved by Scientific Committee*

***Scientific Committee:***

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

---

© 2016 Fondazione CESIFIN Alberto Predieri

ISBN 978-88-98742-05-9

Cesifin on line  
gennaio 2016

[www.cesifin.it](http://www.cesifin.it)



## ***Indice tomo II\****

---

<b>PRESENTAZIONE DEL VOLUME .....</b>	p. 13
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
<b>INTRODUCTION .....</b>	p. 17
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
<b>PRESENTAZIONE DEL TOMO II .....</b>	p. 21
Ginevra Cerrina Feroni	
<b>INTRODUCTION TO THE FLORENCE SESSIONS .....</b>	p. 25
Ginevra Cerrina Feroni	
<b>1<sup>a</sup> SESSIONE</b>	
<b>DIRITTO AL CIBO E SOVRANITÀ ALIMENTARE</b>	
<b>ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE</b>	
<b>IPOTESI PER UN DIRITTO COSTITUZIONALE</b>	
<b>DELL'ALIMENTAZIONE .....</b>	p. 31
Andrea Morrone	
<b>L'ALIMENTO COME BENE GIURIDICO .....</b>	p. 41
Antonio Bellizzi di San Lorenzo	
<b>ACCESS TO LAND, ACCESS TO FOOD AND LAND (USE)</b>	
<b>MANAGEMENT APPROACHES: A LEGAL (COMPARATIVE)</b>	
<b>ANALYSIS .....</b>	p. 51
Barbara L. Boschetti	
<b>LA TORSIONE SOLIDALE DELLA "MANO INVISIBILE"</b>	
<b>NELL'AMBITO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO</b>	
<b>SOSTENIBILE DELLA PRODUZIONE E DELLA</b>	
<b>DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE ALIMENTARI .....</b>	p. 63
Luca Buscema	
<b>LA TUTELA DEL DIRITTO AD UN CIBO ADEGUATO</b>	
<b>NELLA COSTITUZIONE ITALIANA .....</b>	p. 73
Tanja Cerruti	

\* Il presente volume è diviso in due tomi. Il tomo I comprende le Sessioni del convegno tenute a Roma, il tomo II comprende le Sessioni tenute a Firenze.

<b>EL PAPEL DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN</b> .....	p. 85
Ludovica Chiussi	
<b>“DACCI OGGI IL NOSTRO PANE QUOTIDIANO”: DIRITTO ALL’ALIMENTAZIONE E ORDINAMENTO CANONICO</b> .....	p. 97
Laura De Gregorio	
<b>IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NELL’IMPLEMENTAZIONE DEL “DIRITTO AL CIBO ADEGUATO”</b> .....	p. 109
Caterina Drigo	
<b>SOVRANITÀ ALIMENTARE NEL SISTEMA ALIMENTARE GLOBALE: LA BATTAGLIA DEI SEMI</b> .....	p. 121
Veronica Federico	
<b>IL DIRITTO FONDAMENTALE AL CIBO ADEGUATO TRA ILLUSIONI E REALTÀ</b> .....	p. 133
Antonio Gusmai	
<b>IL “DIRITTO AD UN CIBO ADEGUATO” DAVANTI AI GIUDICI</b> .....	p. 145
Maria Mocchegiani	
<b>“VECCHI” E “NUOVI” ALIMENTI: GLI INSETTI EDIBILI. ASPETTI GIURIDICI E PROFILI DI SICUREZZA ALIMENTARE ED AMBIENTALE</b> .....	p. 157
Valeria Paganizza	
<b>IL DIRITTO AL CIBO COME DIRITTO (ANCHE) CULTURALE</b> .....	p. 169
Francesca Polacchini	
<b>LA TASSAZIONE NUTRIZIONALE TRA DIRITTO AD UNA SANA ALIMENTAZIONE E CRISI DELLE FINANZE PUBBLICHE</b> .....	p. 179
Claudio Sciancalepore	

## **2ª SESSIONE**

### **SICUREZZA ALIMENTARE E TUTELA DELLA SALUTE**

**ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE.....** p. 193  
Giovanni Tarli Barbieri

**NORMAZIONE PUBBLICA E “CODICI” PRIVATI NELLA  
TUTELA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DELLA  
SALUTE .....** p. 209  
Lorenzo Bairati- Barbara Pasa

**SICUREZZA ALIMENTARE E RAGIONEVOLEZZA. LA  
TUTELA DEI DIRITTI TRA PRINCIPIO DI PRECAUZIONE  
E PROPORZIONALITÀ .....** p. 221  
Carla Bassu

**THE RULES ON FOOD LABELS IN THE FIGHT AGAINST  
OBESITY: A COMPARISON BETWEEN THE APPROACH  
OF THE EUROPEAN UNION AND THAT OF LATIN  
AMERICA .....** p. 233  
Silvia Bolognini

**L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA UE 2015/412:  
UN NUOVO CAPITOLO NELL'INTRICATA SAGA  
DELL'AUTORIZZAZIONE DEGLI OGM NELL'UNIONE  
EUROPEA.....** p. 245  
Daniela Corona

**IL NUOVO ORIZZONTE NORMATIVO DEGLI OGM: TUTTO  
CAMBIA AFFINCHÉ NULLA CAMBI? .....** p. 257  
Luca Di Donato

**L'IMPATTO SULLA SALUTE E SULL'AMBIENTE DELLE  
MODERNE RELAZIONI AGRO-INDUSTRIALI .....** p. 269  
Alessandra Forti

**GOVERNANCE DEL RISCHIO ALIMENTARE E  
ORDINAMENTI INTERDIPENDENTI: COSA RESTA DELLE  
AMMINISTRAZIONI NAZIONALI?.....** p. 281  
Andrea Iurato

<b>LA SICUREZZA ALIMENTARE E LE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI .....</b>	p. 293
Nicola Lucifero	
<b>FOOD, HEALTH AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY: THE ROLE AND POLITICAL IMPLICATIONS OF THE GENETIC ENGINEERING IN THE EUROPEAN AND MEXICAN AGRIFOOD SYSTEM .....</b>	p. 307
Antonietta Lupo	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE E DIRITTO AMMINISTRATIVO</b>	p. 321
Francesco Martines	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE E RESPONSABILITÀ DA REATO DELL'ENTE COLLETTIVO. TRA LACUNE E SPUNTI DE LEGE FERENDA .....</b>	p. 333
Edoardo Mazzanti	
<b>LA DISCIPLINA GIURIDICA DEGLI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI IN AGRICOLTURA: UN "TERMOMETRO" DELL'EVOLUZIONE DELLA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE NELLA SOCIETÀ DEL RISCHIO E DELLA PAURA .....</b>	p. 345
Pietro Milazzo	
<b>STILI DI VITA ALIMENTARI E COSTI DELLA SANITÀ. ESISTE UN "LIMITE COMPORTAMENTALE" ALLA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE? .....</b>	p. 357
Francesca Minni	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE, TUTELA DEI CONSUMATORI E BIOTECNOLOGIE .....</b>	p. 369
Alessandro Oddi	
<b>L'ITALIA E LA QUESTIONE OGM ALLA LUCE DELLA RECENTE NORMATIVA UE .....</b>	p. 381
Giada Ragone	
<b>SICUREZZA ALIMENTARE: OGM E TUTELA DELLA SALUTE, LIBERI DI DIRE NO .....</b>	p. 393
Luigi Rufo	

**PRINCIPIO DI PRECAUZIONE, TUTELA DELLA SALUTE  
E OGM. IL POTERE DI SCELTA DELL'IMPRENDITORE  
E DEL CONSUMATORE TRA LIBERTÀ DI INIZIATIVA  
PRIVATA E RETAGGI AUTORITARI.....** p. 405  
Roberto Saija

**LA “RI-NAZIONALIZZAZIONE” DELLA DISCIPLINA  
DEGLI OGM: LUCI E OMBRE DELLA REGOLAZIONE  
NELL'UNIONE EUROPEA.....** p. 417  
Laura Salvi

**L'INCIDENZA DELLA DIRETTIVA UE 2015/412 SULLA  
COLTIVAZIONE DI ORGANISMI GENETICAMENTE  
MODIFICATI NEGLI STATI REGIONALI SPAGNOLO E  
ITALIANO.....** p. 429  
María José Cazorla González - Giuliana Strambi

### **3ª Sessione PRODOTTI TIPICI E IDENTITÀ TERRITORIALE**

**ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE.....** p. 443  
Gian Franco Cartei

**I MARCHI REGIONALI DI QUALITÀ CON INDICAZIONE  
DI PROVENIENZA: OSTACOLI AL LIBERO SCAMBIO  
O NUOVA FRONTIERA DELLA POLITICA AGRICOLA  
EUROPEA?.....** p. 445  
Francesco Gallarati

**ITALIAN SOUNDING - MADE IN ITALY - MARKETING -  
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE. GLI ALIMENTI  
CHE SUONANO ITALIANO: IL FENOMENO DELL'ITALIAN  
SOUNDING E LE FORME DI TUTELA.....** p. 457  
Federica Girinelli

**IMPRESA AGRICOLA E FUNDRAISING.....** p. 469  
Francesca Leonardi

<b>PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI COMPOSTI RELATIVI ALLA PROTEZIONE DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE E DELLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE</b> Giovanna Mastrodonato	p. 479
<b>BIODIVERSITÀ E BIOTECNOLOGIA: ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA REGOLAMENTAZIONE INTERNAZIONALE DELL'AGRICOLTURA E SULLA CORNICE GIURIDICA DELL'ACCESSO ALLE RISORSE GENETICHE</b> .....	p. 489
Leandro Moura da Silva	
<b>L'INFLUENZA DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO SULLA GESTIONE DELL'ACQUA: I CASI DELL'UNIONE EUROPEA E DEL MERCOSUR</b> .....	p. 499
Alberto Quintavalla	
<b>LA PROTEZIONE MULTILIVELLO DELLE TIPICITÀ AGROALIMENTARI TRA DIRITTO GLOBALE E LEGISLAZIONE NAZIONALE</b> .....	p. 511
Edoardo C. Raffiotta	
<b>ACCESSO ALL'ACQUA E WATER GRABBING NEL CONTESTO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE: SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA TUTELA DEL DIRITTO UMANO ALL'ACQUA A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DELL'AMERICA LATINA</b> .....	p. 525
Francesca Spagnuolo	
<b>IL SISTEMA EUROPEO DI TUTELA DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE</b> .....	p. 537
Alice Villari	
<b>AGRICOLTURA ED ENERGIA: DALLO "SCONTRO" FRA INTERESSI ALLA LOGICA DI "MUTUO SOSTEGNO"</b> .....	p. 549
Pamela Lattanzi - Stefano Villamena	
<b>BIBLIOGRAFIA VOLUME 1, TOMO II</b> .....	p. 561
<b>GLI AUTORI VOLUME 1, TOMO II</b> .....	p. 615



## PRESENTAZIONE DEL VOLUME

Tutela dell'ambiente, della biodiversità e del paesaggio, energie rinnovabili e sviluppo sostenibile, diritto al cibo, sovranità e sicurezza alimentare, tutela della tipicità e delle identità territoriali sono solo alcuni dei temi oggetto di riflessione nei numerosi contributi raccolti nel presente *e-book*.

Il volume intende dare voce ai moltissimi giovani studiosi che hanno risposto con entusiasmo alla *call for paper* promossa dalla sezione italiana dell'Istituto Ibero Americano di Diritto Costituzionale nella primavera scorsa e presentato i loro contributi in occasione del Convegno internazionale di studi "Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile", tenutosi a Roma e a Firenze nei giorni 5-8 ottobre 2015.

Il Convegno, terzo incontro annuale della sezione italiana dell'Istituto Ibero Americano, ha ospitato nelle prestigiose sedi dell'Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza, della Camera dei Deputati e della Fondazione CESIFIN Alberto Predieri di Firenze studiosi italiani, brasiliani, argentini, colombiani e messicani, offrendo un'occasione di confronto a trecentosessanta gradi su temi cruciali per il futuro del nostro pianeta.

Ambiente e alimentazione sono ormai da tempo al centro del dibattito politico e scientifico mondiale. Tuttavia, mai come nel 2015 questi stessi temi hanno condizionato contenuti e tempi dell'Agenda globale.

Il 2015 è stato un anno straordinario per l'ambiente.

Nel mese di maggio la discussione si è arricchita dell'appello di Papa Francesco alla collaborazione di tutti per uno sviluppo sostenibile e integrale preordinato alla tutela della "casa comune". La lettera enciclica "Laudato si" invita "a rinnovare il dialogo sul modo in cui stiamo costruendo il futuro del pianeta", nella consapevolezza che "ambiente umano e ambiente naturale si degradano insieme" e richiedono nuove soluzioni per far fronte ad una complessità crescente.

Nel dicembre 2015 si conclude inoltre l'Anno Europeo per lo Sviluppo e scadono i c.d. "Obiettivi del Millennio" che vedono quali sfide prioritarie lo sradicamento della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile nelle sue dimensioni ambientale, sociale ed economica.

Infine, è tuttora in corso a Parigi la 21° Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro per la lotta contro i cambiamenti climatici (da cui l'acronimo Cop21). Un appuntamento atteso ed accompagnato da forti aspettative, che ha l'ambizione di impegnare Stati, Unione europea, Nazioni Unite, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale in uno sforzo comune finalizzato ad adottare un nuovo e diverso modello di lotta ai cambiamenti climatici e all'aumento della temperatura del pianeta.

“Il successo dipende da noi”, ha esordito il nostro Ministro dell’Ambiente Gian Luca Galletti nel corso dei lavori. “Raggiungere un’intesa reale sul contrasto al surriscaldamento globale significa innanzitutto creare le condizioni per un mondo più giusto, più vivibile, che non allarghi le disuguaglianze esistenti tra paesi ricchi e poveri, ma proponga allo stesso tempo un modello di sviluppo nuovo, equo e sostenibile. Non intervenire significa rassegnarsi a stravolgimenti climatici che porteranno nuove guerre, nuova povertà, fenomeni migratori epocali con decine di milioni di persone che saranno costrette a fuggire da parti di Terra che diventeranno inabitabili per l’uomo”.

Ma il 2015 è stato un anno straordinario anche per l’alimentazione.

L’evento globale EXPO 2015 svoltosi a Milano negli scorsi mesi si è incentrato sul tema “Nutrire il pianeta, energia per la vita” ed ha costituito un’occasione unica per riflettere su alcune gravi contraddizioni del nostro mondo. Se per un verso vi è ancora chi soffre la fame (risultano circa 870 milioni di persone denutrite, nonostante ogni anno ammontino a circa 1,3 miliardi le tonnellate di cibo sprecate), per un altro, vi è chi muore per disturbi di salute legati ad un’alimentazione scorretta (ogni anno sono circa 2,8 milioni i decessi per obesità e sovrappeso). Dati che inducono a riflettere sull’opportunità di politiche più attente e consapevoli, orientate alla ricerca di un miglior equilibrio tra disponibilità e consumo delle risorse.

EXPO 2015 ha permesso un confronto proficuo su idee e proposte intese a promuovere la sicurezza alimentare e nutrizionale, la riduzione degli sprechi e delle perdite alimentari, il miglioramento dei sistemi di produzione, di distribuzione e consumo, nonché dell’accesso ai mercati. Problematiche che si pongono perfettamente in linea con i contenuti della Carta di Milano: l’importante documento presentato nell’aprile scorso dal Ministro delle politiche agricole e alimentari e forestali Maurizio Martina sui temi della denutrizione, della malnutrizione e dello spreco alimentare. La Carta di Milano è infatti un manifesto collettivo, un atto politico e di sensibilizzazione globale sul ruolo del cibo e della nutrizione che, assumendo un modello equo di accesso alle risorse naturali e di gestione sostenibile dei processi produttivi, coinvolge i cittadini nella difficile sfida del diritto al cibo sano, sicuro e nutriente per tutti come diritto umano fondamentale.

La scelta di dedicare il Convegno e, quindi, il presente *e-book* ai temi dell’ambiente e dell’alimentazione è senz’altro dettata dalla concomitanza di questi importanti eventi: è proprio partendo dalle riflessioni sviluppate in tali occasioni che i giovani studiosi si sono confrontati su possibili modelli di sviluppo sostenibile.

I contributi offrono, in chiave spiccatamente comparatistica, interessanti e ricchi spunti di analisi giuridica, ma anche economica e sociologica, dei fenomeni presenti.

L'architettura del volume segue l'articolazione scelta per i lavori del Convegno: sei *atelier* tematici intesi quali veri e propri gruppi paralleli di lavoro, suddivisi in due sessioni distinte.

La sessione romana, dedicata più in generale alle problematiche ambientali, raccoglie i contributi presentati dai giovani studiosi nei primi tre *atelier*, ovvero "La tutela giuridica della diversità bioculturale, l'Unesco e la dieta mediterranea", "Ambiente, economia, istituzioni e sviluppo sostenibile", "Tutela dell'ambiente e biodiversità".

La sessione fiorentina, dedicata invece ai temi dell'alimentazione e delle identità territoriali, raccoglie le riflessioni offerte sui temi di "Diritto al cibo e sovranità alimentare", "Sicurezza alimentare e tutela della salute", "Prodotti tipici e identità territoriale".

Confidiamo che un simile volume, frutto di un confronto dialettico e multidisciplinare tra studiosi di generazioni diverse, possa offrire un contributo di idee ricco e stimolante al dibattito attuale sui temi globali dell'ambiente e dell'alimentazione.

Ginevra Cerrina Feroni, Tommaso Edoardo Frosini,  
Luca Mezzetti, Pier Luigi Petrillo



## INTRODUCTION

Protection of the environment, biodiversity and landscape, renewable energy and sustainable development, right to food, food sovereignty and security, protection of typical products and territorial identities: these are just some of the topics addressed in the interesting papers collected in this e-book.

The aim of this publication is to present the work of the many young scholars who responded enthusiastically to the Call for Papers issued last Spring by the Italian Section of the Ibero-American Institute of Constitutional Law; these papers were submitted and presented during the international Conference “Environment, Energy, Food. Comparative Legal Models for Sustainable Development,” held in Rome and Florence on 5 – 8 October 2015.

The Conference was the third annual meeting of the Italian Section of the Ibero-American Institute and was hosted in prestigious institutional venues: the Unitelma Sapienza University in Rome, the Chamber of Deputies in the Italian Parliament, and at the Florence headquarters of the CESIFIN Alberto Predieri Foundation. Participants included scholars and experts from Italy, Brazil, Argentina, Colombia and Mexico, offering a fascinating opportunity for an all-round exchange on issues that are of crucial importance for the future of our planet.

Environment and food are topics that have been the focus of world political and scientific debate for a long time. Yet, during 2015, they determined global agendas and calendars as never before.

2015 was an extraordinary year for the environment.

In May the entire debate was further enriched by Pope Francis’s plea, an appeal to every person to collaborate towards sustainable and integrated development, in order to safeguard our “common home”. His Encyclical “Laudato si” is an urgent appeal “for a new dialogue about how we are shaping the future of our planet,” since “the human environment and the natural environment deteriorate together” and new solutions are called for, if we are to address successfully the increasing complexity.

December 2015 marks the end of the European Year of Development and the target date of the Millennium Development Goals, which included priority challenges such as the eradication of extreme poverty and the promotion of sustainable development in its environmental, social and economic dimensions.

Lastly, as we write, the 21st Conference of the Parties of the Framework Convention on the Fight against Climate Change (COP21) is still ongoing in Paris. It has raised huge expectations: its goal is to ensure that States, the

European Union, United Nations, World Bank and International Monetary Fund undertake a common effort to adopt a new and different model for our fight against climate change and warming on our planet.

“Success depends on us,” were the opening words of Italy’s Environment Minister, Gian Luca Galletti, at our Conference. “To achieve a real agreement on how to fight against global warming requires first and foremost that we create the conditions for a fairer world, a more liveable world, which does not exacerbate the inequalities between rich and poor countries, while at the same time promoting a new model for equitable and sustainable development. To do nothing means to capitulate, resigning ourselves to climate changes which will cause new wars, new forms of poverty, epoch-making migration flows with tens of millions of people forced to flee from parts of the Earth that will become uninhabitable for human beings.”

But 2015 was also an extraordinary year for food.

The event of global importance, EXPO 2015, that took place in Milan over the past few months focussed on the theme “Feeding the Planet, Energy for Life” and offered a unique opportunity to examine some of the worst contradictions of the world we live in. While on the one hand there are still people going hungry (statistics tell us about 870 million undernourished persons, despite the fact that every year about 1.3 billion tonnes of food are wasted), on the other there are many people dying due to diseases caused by bad diets (every year about 2.8 million people die due to conditions brought on by their being overweight or obese). These statistics prove how necessary it is to introduce new policies, characterized by greater awareness of the issues at stake, and aiming to achieve a better balance between availability and consumption of resources.

EXPO 2015 provided a fascinating forum where a fruitful exchange of ideas took place, addressing food security and safety, how to reduce the waste and loss of food, how to improve production, distribution and consumption systems, as well as access to markets. These issues are entirely in harmony with the contents of the Milan Charter, the important document presented last April by Maurizio Martina, Italy’s Minister for Agriculture, Food and Forest Policies, which aims to combat undernutrition, malnutrition and waste. The Milan Charter is a collective Manifesto, a political act of global consciousness-raising on the role of food and nutrition: adopting a model promoting equitable access to natural resources and sustainable management of production processes, it aims to involve citizens in the difficult challenge of ensuring the right to sufficient, safe and nutritious food for all as a fundamental human right.

The decision to devote our Conference, and therefore this e-book, to the environment and food is a consequence of these important events: and our young scholars have taken as their starting point in examining possible

models of sustainable development the work produced during the events that have unfolded this year.

The papers are characterized by a markedly comparative approach and offer a wide range of interesting elements of legal analysis, as well as including considerations of an economic and sociological nature.

The structure of this e-book is based on the Conference programme: six workshop topics which became proper parallel working groups, each consisting of two separate sessions.

The Rome session, which was devoted to environmental issues, included the contributions of the young scholars participating in the first three workshops, the titles of which were: Legal Protection of Biocultural Diversity, Unesco and the Mediterranean Diet; Renewables, Landscape Protection and Sustainable Development; Environmental Protection and Biodiversity.

The Florence sessions, addressing the issues of food and territorial identity, brought together scholars' considerations on: Right to Food and Food Sovereignty; Food Safety and Health Protection; Typical Products and Territorial Identity.

We are firmly convinced that this book, which is the fruit of a multidisciplinary and dialectic exchange among scholars of different generations, will contribute a wealth of stimulating ideas to the current debate on the global issues relating to the environment and food.

Ginevra Cerrina Feroni, Tommaso Edoardo Frosini,  
Luca Mezzetti, Pier Luigi Petrillo



## PRESENTAZIONE DEL TOMO II

**Ginevra Cerrina Feroni**

È con grande piacere che apro i lavori delle sessioni fiorentine di questo Convegno internazionale progettato oltre un anno fa dalla Sezione Italiana dell'Istituto Ibero Americano di Diritto Costituzionale e organizzato dalla Università degli Studi Unitelma La Sapienza e dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri in collaborazione con l'Università degli Studi di Firenze e con il patrocinio di molte prestigiose istituzioni pubbliche e private.

Ed è con grande piacere che porgo il saluto di benvenuto a tutti i partecipanti, *in primis* ai colleghi ed amici giuristi argentini, brasiliani, messicani, colombiani che sono oggi qui a Firenze, ai colleghi ed amici di tante università italiane che ci onorano di avere accettato il nostro invito, ed ai tanti giovani, oltre 100, che hanno raccolto la nostra idea, lanciata qualche mese fa con la *call of papers*, di ragionare e di scrivere su questi temi. E già questo è per noi organizzatori un motivo di grande orgoglio e soddisfazione, anche considerata la varietà, ricchezza e originalità dei contributi pervenuti e che daremo presto alle stampe.

Le sessioni fiorentine sono dedicate alla alimentazione sotto un profilo, prevalentemente, giuspubblicistico comparato. Per i costituzionalisti è un tema ancora molto da arare, il che non può dirsi invece per i colleghi agraristi che sono oggi qui presenti, e dunque questa iniziativa rappresenta, almeno nelle nostre intenzioni, l'auspicio che le nostre ricerche possano avere nel futuro sempre più fecondi momenti di scambio e di collaborazione.

L'alimentazione può essere esaminata sotto tre diverse angolature prospettive: 1) alimentazione come diritto al cibo e come sovranità alimentare; 2) alimentazione sotto il profilo della sicurezza degli alimenti; 3) alimentazione come espressione della identità e della cultura di un Paese.

Il tema del diritto al cibo (e ovviamente vi comprendo anche il diritto all'acqua) ci consente di discutere della sua qualificazione quale diritto ad accedere ad una alimentazione sana e sufficiente in grado di soddisfare bisogni e preferenze per una vita attiva. Il suo contenuto è stato specificato in documenti internazionali ed è presente oggi in alcune Costituzioni nel mondo. Eppure non c'è ancora una grande chiarezza in merito. Cos'è il diritto al cibo? È un diritto sociale? È un diritto nuovo, di ultima generazione come si usa dire, o è invece addirittura un prerequisito per il godimento degli altri diritti, perché legato alla esistenza stessa della persona e alla sua dignità di essere umano? Interrogarci sul diritto al cibo significa interrogarci sull'accesso alle risorse e anche sull'eccesso delle risorse e dunque sugli sprechi alimentari. Significa parlare di sovranità alimentare, ovvero il diritto di ogni popolo a definire le proprie politiche agrarie in materia di alimentazione, proteggere e

regolare la propria produzione nazionale e il mercato locale al fine di ottenere risultati di sviluppo sostenibile e decidere in che misura essere autosufficiente. Credo ad esempio che su questi temi le esperienze latino americane saranno di grande interesse. Penso, ad esempio, all'esperienza brasiliana dell'ambizioso programma Fame zero, ovvero il programma del Governo che ha concesso crediti all'agricoltura a imprese a conduzione familiare considerata elemento chiave per combattere povertà e fame estreme.

Sul tema della sicurezza alimentare, altro delicatissimo profilo dell'alimentazione, che naturalmente ha riflessi politici, economici, giuridici di ogni genere, oltreché dirette ripercussioni sulla salute di ognuno di noi, dovremo ragionare a 360 gradi, senza pregiudizi di carattere ideologico, ma nella consapevolezza della necessità di dovere attingere e confrontarci con saperi diversi, *in primis* di natura tecnica. Anche se poi questa delega in bianco al sapere tecnico non sempre risolve ogni problema. Penso alla discussione, anche molto accesa in atto in molti Paesi del mondo, relativa agli organismi geneticamente modificati e alla loro utilizzabilità nella alimentazione sulla quale, proprio sotto il profilo tecnico, non solo non si è arrivati ad alcuna significativa certezza, ma anzi vi è una contrapposizione che nuoce in primo luogo al progresso della ricerca e della sperimentazione. Non si è ancora compreso ad esempio se gli Ogm siano pericolosi o meno per salute, ambiente o biodiversità, così come molte perplessità riguardano l'autenticità di molti prodotti spacciati come biologico. Due giorni fa l'Italia ha notificato alla Commissione europea la volontà di escludere il nostro territorio dalla coltivazione degli Ogm autorizzati dall'Unione, eppure i nostri animali continuano ad essere alimentati con mangimi Ogm acquistati all'estero (l'85% della soia, quasi tutta Ogm).

E infine vi è il tema della tutela dei prodotti tipici e delle identità territoriali. Tema che assume, in un'epoca di mercati globalizzati, una straordinaria importanza. Vi è innanzitutto il problema di capire il sistema delle denominazioni e dei marchi dei prodotti e di tutto il mare *magnum* delle frodi e delle contraffazioni sulle quali c'è ancora molto da lavorare. Dal pangasio del Mekong venduto come cernia, all'halibut senegalese commercializzato come sogliola, o al fenomeno del falso *Made in Italy*, il c.d. *Italian Sounding*, che secondo le recenti stime di Coldiretti nel settore agroalimentare ha superato i 60 miliardi di euro, quasi il doppio del fatturato delle esportazioni nazionali degli stessi prodotti originali. Alcuni casi sono noti, altri meno. Dai *Kit* diffusi in Nord Europa, per farsi in casa, in 20 giorni, un vino Barolo o un Chianti classico, al pesto ligure della Pennsylvania, dal Parmesao brasiliano al pecorino prodotto in Cina con latte di Mucca, al Parma salami del Messico ed altro ancora.

È un tema che coinvolge la questione dei rapporti con l'UE e con le sue linee direttive omologanti e che pone problemi delicatissimi specialmente per Paesi come il nostro, con una straordinaria e ricchissima tradizione di eccellenze

che hanno bisogno di massima tutela perché rappresentano uno degli snodi fondamentali del nostro patrimonio, direi bene culturale in senso materiale e immateriale, volano di produzione di ricchezza nazionale e al contempo espressione della nostra identità costituzionale in senso proprio.

Temi cruciali per il nostro Paese trattati a più riprese in questi mesi anche nell'ambito del grande evento globale EXPO 2015 in corso a Milano, che peraltro ha voluto dare patrocinio alla nostra iniziativa. Ma sono temi sui quali noi costituzionalisti dovremo continuare a riflettere, anche dopo EXPO, perché rappresentano le nuove frontiere del diritto.



## **INTRODUCTION TO THE FLORENCE SESSIONS (7 - 8 October 2015)**

**Ginevra Cerrina Feroni**

It is a great pleasure to introduce the Florence sessions of this international Conference, which the Italian Section of the Ibero-American Institute of Constitutional Law started planning more than a year ago and which has been organized jointly with Unitelma La Sapienza University and the Cesifin Alberto Predieri Foundation, in collaboration with Florence University, under the auspices of several prestigious public and private institutions.

It is also a pleasure to welcome all participants, especially our lawyer friends and colleagues from Argentina, Brazil, Mexico and Colombia who are here with us in Florence, and all our colleagues from many Italian universities who honour us with their presence. Let me also welcome the more than 100 young scholars who responded with enthusiasm to the suggestion we first launched in our Call for Papers: an in-depth examination on all aspects related to these issues. This in itself is already a great achievement and fills us with pride, especially when we consider the wide range of topics that have been addressed in the highly original and interesting papers submitted. We are working on a publication that will include all these papers.

The Florence sessions will examine the issues related to food prevalently from the point of view of comparative public law. The topic is still fairly uncharted ground for constitutional lawyers, unlike those of us who deal with agricultural law – and there are many present today. It is our hope that in the future our research may increasingly benefit from opportunities of exchange and collaboration.

Food and nutrition can be examined from three different angles: 1) the right to food and food sovereignty; 2) food safety; 3) food as an expression of a nation's identity and its culture.

The topic of the right to food (and, obviously, here I also include the right to water) allows us to discuss also its meaning as the right of access to a healthy diet, sufficient in quantity so as to meet the needs and preferences of persons leading active lives. The content of such a diet has been defined in international documents: some Constitutions already include the right to food. Yet, there are still aspects that need to be further clarified. What is the right to food? Is it a social right? Is it a new right, a last generation right as they are sometimes called? Or is it a fundamental prerequisite for the enjoyment of all other rights, since it is linked to the person's very survival and to his/her dignity as a human being? An in-depth examination of the right to food will mean examining access to resources, overproduction and excesses, waste of food. It will also involve discussing food sovereignty, i.e. the right of every

nation or people to decide their own food and agricultural policies, to determine how they choose to protect and regulate their national production and local market in order to achieve sustainable development results, and decide to what extent they choose to be self-sufficient. From this point of view, I believe that many Latin American experiences are extremely interesting. I am thinking, for example, of the very ambitious Brazilian programme called Hunger Zero, where government provided small, family-run farms with agriculture subsidies, since the family dimension was considered the key element in the struggle against extreme poverty and hunger.

Another very important aspect which has political, economic and legal connotations, as well as direct repercussions on the health of all of us, is the topic of food safety. We shall need to address this issue from an all-round perspective, without ideological prejudice, fully aware of the need to learn about and from very different types of knowledge, especially of a technical nature. Although we should never think that technical knowledge can solve all our problems, allowing it to proceed unchecked. I am thinking here of the heated debates in many countries over genetically modified organisms, GMOs: from a technical perspective we still have no certainties as to their safety and usability in human nutrition. On the contrary, the confrontation and harsh divergence of opinions are harmful to research and experimentation. We have not yet fully understood whether GMOs are dangerous for human health, the environment or for biodiversity, and we also harbour considerable doubts as to the authenticity of many products sold as organic. Two days ago Italy notified the European Commission that it will not permit the cultivation on its national territory of GMOs authorized by the EU, yet our livestock continues to be fed with GMO animal fodder imported from abroad (85% of all soybean, and it is almost entirely GM).

And lastly there is the question of protecting typical products and territorial identities. In our age of globalized markets this issue is exceptionally important. First of all we need to fully understand the system of designations of origin and brands; then there is a great deal of work to be done on combating the vast range of fakes and other fraudulent activities. Take for example the striped catfish, fished in the Mekong, sold as sea bass; or Senegalese halibut passed off as sole; or the phenomenon of counterfeit “Made in Italy” products, known as the Italian-sounding goods. Coldiretti (the Italian farmers’ union) estimates that the trade of “Italian-sounding” goods in the food and agriculture sector is worth more than 60 billion euros, almost double the export figures for the genuine products themselves. Some cases are well known, others less so. There are, for instance, kits sold in Northern Europe which allow you to make your own homemade Barolo or Chianti Classico wine in 20 days; or there is a Pesto from Liguria that is actually produced in Pennsylvania; or Brazilian Parmesao, or Pecorino cheese produced in China from cow’s milk, or Parma Salami made in Mexico. And many others.

This is an issue that touches on our relationship with the EU and with its Directives, a sort of “one size fits all” notion, which raises serious questions for countries like ours, with its extraordinary tradition of excellent products that need to be properly protected since they are truly fundamental elements of our heritage, of our tangible and intangible cultural heritage, drivers in the creation of our national wealth, and also an expression of our constitutional identity.

All the above are topics of crucial importance for Italy, and they were discussed in detail in recent months in the context of EXPO 2015 in Milan, an event that has granted this Conference its patronage. These are topics which we constitutional lawyers must continue to investigate, even after EXPO, because they are the new frontier of the law.



**1<sup>a</sup> Sessione**

**DIRITTO AL CIBO  
E SOVRANITÀ ALIMENTARE**

*Primo Atelier Firenze*

Sala Dante, Palazzo incontri



## **DIRITTO AL CIBO E SOVRANITÀ ALIMENTARE. ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE**

### **IPOTESI PER UN DIRITTO COSTITUZIONALE DELL'ALIMENTAZIONE**

**Andrea Morrone**

1. Se c'è una cosa che può sorprendere l'osservatore superficiale è che il processo di sviluppo dell'economia globalizzata non ha migliorato affatto, anzi, ha aggravato le cifre della fame nel mondo (Ziegler 2011). La crisi economico-finanziaria di questi anni non è riuscita a far altro che accentuare *trend* negativi, determinando una “nuova scarsità alimentare” (De Castro 2012, *passim*). La conseguenza è che si è così maggiormente ampliato quello che potrei chiamare *food divide*, il divario alimentare, ossia la sempre maggiore e diseguale condizione soggettiva di disporre e di accedere concretamente ad una alimentazione adeguata. Un simile fenomeno riguarda un numero crescente di persone, e non corre più soltanto lungo l'asse Nord-Sud del mondo, ma ha ormai carattere diffuso su scala globale.

L'assetto “del” mercato e i rapporti di forza tra attori privati e istituzioni pubbliche che operano “nel” mercato dimostrano il fallimento delle politiche e del diritto dell'alimentazione seguite finora. All'orizzonte si profila una profonda e preoccupante trasformazione, sintetizzabile nel passaggio dalla dialettica *food safety e food security*, che ha informato finora la storia giuridica del cibo, all'emergente e inquietante situazione di *food insecurity* (Costato 2011).

Invero, la problematica alimentare deve essere affrontata da una differente prospettiva: abbandonando la tendenza a collocarla nell'ambito delle relazioni economiche che sottostanno il processo di produzione e di consumo degli alimenti. Come Karl Marx ci ha insegnato, il cibo è al tempo stesso prodotto e oggetto di consumo (Marx 2012, 44). L'agricoltura come cultura dell'*ager* e l'impresa agricola come strumento funzionale (Segré 2011), hanno conformato il settore agroalimentare in un insieme di fattori economici e il diritto dell'alimentazione in un fascio di regole dei rapporti che ad esso sono irrelati. Non è un caso, allora, che le politiche alimentari siano essenzialmente oggetto di discipline agro-economiche e, nell'esperienza giuridica, materia del diritto agrario. La prova più evidente sono le norme prodotte fino a questo momento dall'ordinamento europeo. I “soggetti di diritto” rilevanti nel diritto del vecchio continente, che pure si caratterizza per uno sviluppo e una specificità davvero ragguardevoli, sono le figure “economiche” del “produttore” e del “consumatore”. Tutta la normazione europea riguarda l'“insieme dei processi produttivi e di consumo atti a soddisfare i bisogni dell'alimentazione umana” (Ferrari e

Izzo 2012, 9). Nelle politiche alimentari europee e nel diritto che ne consegue è la *food safety* la priorità, nel senso che la “salubrità del prodotto agricolo”, e la tutela del consumatore, costituiscono gli obiettivi essenziali del mercato comune europeo (Paoloni 2011, 159 ss.; Gadbin 2011, 361 parla di “diritto europeo della sicurezza sanitaria degli alimenti”). Il principio del Trattato di Lisbona sull’“economia sociale di mercato” resta ancora una formula vuota; così come le politiche alimentari non hanno di mira il *civis europaeus* come “persona umana” con i suoi bisogni vitali; marginale è ancora oggi l’attenzione politica e giuridica verso l’alimentazione e il cibo come fonti di diritti individuali o come oggetto di beni pubblici o comuni. Più avanzate, in questa direzione, paiono essere alcune importanti dichiarazioni internazionali che parlano di diritti e di doveri connessi al cibo e all’alimentazione (Golay 2011), financo, da ultimo, la Carta di Milano, sottoscritta in occasione dell’Expo 2015, presenta uno sguardo ambizioso a quei beni giuridici. Se non fosse, tuttavia, che nella maggior parte dei casi quelle dichiarazioni in sé sono, e in concreto sono rimaste (almeno finora), prive di ogni effettività. Non molto più affidabili appaiono le norme sul diritto al cibo inserite nei testi di recenti costituzioni di alcuni Paesi latinoamericani o dell’Africa o dell’Asia: le quali, infatti, per il contesto sociopolitico nel quale sono collocate, finiscono per svolgere o un valore solo simbolico o meramente programmatico.

Ciò nonostante, credo che proprio la prospettiva “costituzionale” del diritto al cibo sia quella corretta e da perseguire, per dare alla problematica alimentare una collocazione diversa, in particolare, adeguata all’oggetto; per orientare le politiche e il diritto alimentari verso orizzonti ben più larghi di quanto non permetta una concezione teorica e un diritto di matrice essenzialmente economicistica.

Per seguire questo percorso, in via del tutto introduttiva, vanno individuate le differenti dimensioni della problematica alimentare, che occorre tenere presente per tentare di costruire un “diritto costituzionale dell’alimentazione”. Tra queste, quelle che seguono mi paiono le più feconde.

2. C’è una strettissima relazione tra il cibo e la storia, tanto che non sono mancati tentativi, a volte anche riusciti, di riordinare i fatti umani a partire dal cibo (Tannahill 1987). In effetti la storia alimentare dell’umanità può essere ricostruita secondo alcuni passaggi essenziali. Il primo è stato il momento in cui l’uomo ha scoperto l’importanza di dedicarsi alla coltivazione della terra e degli animali per trarne stabilmente i prodotti necessari alla propria esistenza. La seconda svolta è stata la rivoluzione industriale, che ha consentito di piegare la tecnica anche in funzione dell’alimentazione, aumentando la sicurezza alimentare soprattutto dal punto di vista dell’accessibilità (l’80% del cibo è il risultato di tecniche industriali; l’esempio per eccellenza è l’invenzione del “dado Maggi”, il *Suppenwürfel*, di Julius Maggi 1846-1912). Il terzo momento

è stata la rivoluzione scientifica: la scoperta delle vitamine e la chimica hanno permesso di ampliare le conoscenze “dei” e “sui” cibi, migliorando la qualità degli alimenti e dell'alimentazione. Infine, l'ultimo cruciale passaggio è la rivoluzione ambientale che, nel gettare le premesse per una riconciliazione tra l'uomo e la natura, ponendo il tema della protezione dell'ambiente come fine tra i fini fondamentali della società e della politica, come dimostra anche il *summit* sul cambiamento climatico di Parigi, ha finito per ricomprendere tra i propri obiettivi anche l'esigenza di una produzione agricola ecosostenibile e di una alimentazione ecocompatibile.

Se volessimo allargare ulteriormente lo spettro del rapporto tra cibo e uomo, possiamo arrivare a sostenere che mangiare non equivale solo a soddisfare un bisogno esistenziale, ma comporta anche la fruizione del concetto che si accompagna al cibo che ingeriamo (Rappoport 2003). I prodotti alimentari sono segni di identificazione: presuppongono una storia e quindi rimandano alla cultura di un popolo (Montanari 2004).

Tra cibo, storia e cultura vi è allora una relazione strettissima, almeno in due sensi. Il cibo può essere considerato come un “bene culturale” oppure come la metafora di un’“identità culturale”. Nel primo senso può essere oggetto di regolazione giuridica al pari di qualsiasi altro bene culturale, nel senso della valorizzazione e della tutela dei prodotti alimentari tradizionali (Altili 2010, Cicerchia 2010). In questa direzione si muovono le norme interne e europee sui prodotti tipici o sulle denominazioni di origine, anche se queste regole si rivolgono a determinati prodotti alimentari come strumenti commerciali piuttosto che come beni culturali intesi in senso stretto. È, soprattutto, l'altra prospettiva, che lega cibo e cultura, quella più feconda dal punto di vista costituzionale. Il cibo è la cifra di una esperienza sociale, nel senso che attraverso gli usi alimentari e i prodotti alimentari è possibile identificare un gruppo di individui, i suoi valori, le sue abitudini. Da questo punto di vista, emergono i legami tra cibo e cultura in genere e in particolare, tra cibo e religione. Alcune culture religiose si connotano proprio per le regole che si riferiscono al cibo e all'alimentazione (Bottoni 2013): basti pensare, ad esempio, al rilievo che hanno, per l'Islam e l'Ebraismo, rispettivamente, la cucina *halal* e *kascher*.

Seguendo quest'ultimo indirizzo, l'alimentazione e il cibo sono una delle cartine di tornasole attraverso le quali può essere discusso quel grande tema di diritto costituzionale che ruota intorno alla problematica della “società multiculturale” (Habermas e Taylor 2003). I fenomeni migratori trasformano le nostre società, culturalmente omogenee, aprendole a soggetti portatori di valori eterogenei, di cui larga parte sono proprio abitudini e regole alimentari *sui generis*. Ciò genera nuovi conflitti sociali, che spetta alla politica e al diritto risolvere mediante strumenti adeguati (Teubner 2012). Il multiculturalismo in quanto è anche “alimentare” impone di considerare pure il cibo come uno degli elementi d'identificazione sociale che vengono in gioco nei conflitti multiculturali.

La domanda di riconoscimento dei gruppi che reclamano un'identità culturale propria e corrispondenti diritti culturali, impone all'ordinamento giuridico il compito di assicurare la fruizione e l'utilizzo degli alimenti secondo le tradizioni culturali proprie delle diverse comunità che compongono attualmente le nostre società. In questa direzione possono vedersi alcuni casi normativi: come quando si assicura l'accesso al cibo tenendo conto dei precetti della propria religione, nei rapporti di lavoro, nei confronti di individui detenuti o sottoposti a determinati trattamenti sanitari; o quando si riconosce, dal Comitato nazionale di bioetica italiano, che nessuno deve essere posto di fronte all'alternativa di cibarsi e di violare le proprie convinzioni religiose, essendo possibile "non soltanto di poter rivendicare il diritto a mantenere inalterate le proprie tradizioni alimentari, ma anche di proporle come elemento di arricchimento per l'intera comunità" (cfr. *Alimentazione differenziata e bioetica*, 17 marzo 2006). Non costituiscono invece "buoni" esempi i divieti, contenuti in molte ordinanze contingibili e urgenti emesse dai sindaci di alcuni comuni a forte immigrazione, di produrre o di consumare determinati alimenti se ed in quanto non appartenenti alle tradizioni culturali della maggioranza dei concittadini, sulla scorta di un protezionismo di una male invocata identità italiana, espressione invece di paternalismo alimentare sciovinista e razzista.

**3.** Una prospettiva ulteriore riguarda la relazione tra il cibo, la scienza e la tecnologia. La natura, l'ambiente e la stessa vita umana sono in trasformazione continua per effetto dello sviluppo tecnologico e delle acquisizioni della scienza. Scienza e tecnica, come dimostra la storia, hanno modificato e permettono di trasformare i prodotti alimentari; scienza e tecnica possono aumentare le nostre conoscenze sull'ambiente e sui beni alimentari, gettando le premesse per una rinnovata educazione alimentare sempre più necessaria oggi; esse, altresì, rappresentano strumenti per tentare di dare risposte adeguate alla crescente domanda alimentare globale. Anzi, proprio perché nel tempo presente i temi della *food insecurity* e del *food divide* sono drammaticamente emergenti, essi non possono essere più rinviati o accantonati, rinunciando, in particolare, alle possibilità consentite dalla scienza e dalla tecnica, per migliorare le nostre condizioni di vita.

In questo orizzonte, il rapporto tra scienza e alimentazione apre ad almeno due possibilità, rilevanti per il diritto costituzionale: la prima, dedicata a come la scienza e la tecnologia possono incidere sui prodotti alimentari e sulle abitudini alimentari e, in ultima analisi, sulla salute e sulla persona umana; la seconda, rivolta a utilizzare scienza e tecnica in funzione del soddisfacimento dei bisogni alimentari essenziali di individui e di gruppi sociali. Entrambi questi profili possono considerarsi presenti nell'ambito della delicata, ma cruciale questione, relativa agli organismi geneticamente modificati (Rinella e Pingitore 2015). Come si sa, in questa materia l'Europa e il diritto europeo hanno compiuto

scelte sostanzialmente dipendenti dalle politiche nazionali, tra le quali, come dimostrano i casi italiano e francese, hanno prevalso atteggiamenti contrari, sia nel senso del divieto di produzione di Ogm nel proprio territorio, sia, addirittura, nel senso di impedire anche la ricerca sugli Ogm. In questo modo, sfruttando l'asimmetria informativa che circonda questo tema e il conseguente, diffuso, sentimento sociale di avversione a prodotti ritenuti pregiudizialmente e ideologicamente dannosi per la salute umana, il legislatore nazionale ha escluso con un tratto di penna la possibilità di utilizzare la scienza sia per finalità di *food safety*, ma anche per promuovere studi e ricerche nella direzione di ridurre il divario alimentare attraverso l'individuazione di nuovi prodotti alimentari nella prospettiva di fronteggiare anche la *food insecurity*. Proprio la problematica degli Ogm, invece, fa vedere la fundamentalità della questione circa il rapporto tra cibo e scienza: la scelta che alcuni Paesi e, di fatto, l'Unione europea hanno preso non impedisce che Ogm possano essere prodotti altrove e, soprattutto, importati anche nei nostri Paesi, anche al fine di produrre altri beni alimentari. Molto grave, invero, la rinuncia allo sviluppo della ricerca in questo campo, con evidente lesione della libertà della ricerca come valore costituzionale essenziale, anche in rapporto allo sviluppo del sapere che altri Paesi permettono in questo campo. Ancora: una concezione dell'alimentazione e del cibo adeguata ai problemi dei nostri tempi esige un approccio nuovo, che riprenda in mano il tema dei criteri da utilizzare quando si tratta di stabilire il regime giuridico dei prodotti alimentari destinati, direttamente o indirettamente, al consumo umano. Una questione che merita di essere adeguatamente analizzata riguarda il valore e il significato del criterio (che alcuni hanno eretto al rango di principio *bon à tout faire*) di "precauzione". Un corretto utilizzo di questo criterio dovrebbe condurre allo sviluppo della scienza e della tecnica in tutti gli ambiti, cibo e alimentazione non esclusi, nei quali possono essere raggiunti risultati utili per la salute e le condizioni di vita dell'uomo; non dovrebbe, invece, portare a divieti preconetti, non fondati su dati condivisi dalla comunità scientifica, ma frutto di quella temibile "fonte del diritto" che, nei momenti di crisi, diventa l'*emotio*.

4. Sempre maggiore è la sensibilità verso il cibo come fattore di concretizzazione del diritto alla salute (Bottari 2015). Le politiche europee sulla *food safety* sono dirette esattamente a favorire una produzione e un consumo di prodotti alimentari "sani" dal punto di vista della salute individuale. Le due problematiche della "sicurezza alimentare" (invero in tutte le accezioni possibili) e della "salute" umana si presentano strettamente embricate. Entrambe condividono la progressiva trasformazione delle politiche di sicurezza sanitaria da interventi esclusivamente diretti alla cura "da" malattie a interventi generali di tutela "del" benessere individuale e sociale. Il diritto alla salute, secondo la Costituzione italiana, è oggetto di un diritto individuale

e di un interesse della collettività che spetta alla Repubblica assicurare. Ma il contenuto del dovere delle istituzioni di curare la salute delle persone va inteso ellitticamente, come comprensivo tanto di misure dirette alla “difesa” della salute umana, quanto interventi di “promozione” della salute umana. Sviluppano il concetto le politiche dirette a fornire informazioni adeguate sulla salute, che rendono essenziale la questione dell’educazione sanitaria, quale compito non paternalistico dello Stato.

Il diritto dell’alimentazione in parte si muove in questa medesima direzione; o, almeno, una prospettiva costituzionale della relativa problematica dovrebbe condurre non solo a stabilire regole giuridiche dirette alla produzione e al consumo di prodotti alimentari “sicuri” sotto il profilo igienico-sanitario, ma anche regole che facciano dell’alimentazione un insieme di valori culturali destinati ad essere fruiti sotto forma di informazioni necessarie per una consapevole *cura sui corporis*. Com’è noto, la diffusione dell’obesità fa sì che questo fenomeno sia ormai un problema sociale di interesse generale (Poddighe 2015). Proprio il tema delle politiche pubbliche contro l’obesità esprimono la dimensione costituzionale che è sottesa al rapporto tra cibo e salute. In questa materia emergono alcune questioni cruciali per il costituzionalista: il ruolo dello Stato rispetto a problemi che attengono alla vita privata dell’individuo; il contenuto e i limiti di regole giuridiche di garanzia e/o promozionali della salute alimentare; lo spazio riservato all’autonomia e alla responsabilità individuali nell’esercizio della fondamentale libertà di cura, che, nella nostra materia, si trasforma in una parallela libertà di scelta del cibo e dell’alimentazione.

5. “Tutto ciò che viene mangiato è oggetto di potere” (Canetti 1972, 238): basti pensare alla figura storica del re “grande mangiatore”, al potere di disporre di enormi quantità di cibo, alla possibilità di sperperare alimenti, all’eguale sovranità di coloro che si dividono il cibo, all’essere ammessi al pranzo di famiglia, all’intensità del potere della madre di crescere il figlio, all’acquistare peso mangiando, al ridere di fronte al cibo sfuggito di bocca...

C’è, dunque, un rapporto strettissimo tra cibo e potere. L’alimentazione è una forma di potere; intorno al cibo e all’alimentazione nascono e si consolidano poteri. Non solo poteri privati, quello dei produttori e dei consumatori, che normalmente connotano la realtà dell’economia alimentare e, quindi, il diritto dell’alimentazione ovvero del diritto agro-ambientale-alimentare. Il cibo può essere oggetto di potere “politico” e strumento della politica pubblica.

La principale forma di manifestazione di questa relazione si ritrova, nel nostro tempo, nella c.d. “sovranità alimentare”, molto discussa nei Paesi del latino-america, ma che sta prendendo piede anche nel vecchio continente. Con questa formula si indica un “concetto polemico”, come tutti i concetti politici fondamentali: i sostenitori della sovranità alimentare, contestando la logica privatistica e commerciale propria della “sicurezza alimentare”, propugnano

scelte intorno alla questione alimentare espressione della volontà di una comunità politica. Decisioni autonome e, quindi, sovrane, non eteronome, non comprimibili, come quelle assunte, nell'economia globalizzata, da parte delle società multinazionali o dai poteri economici del commercio internazionale, che hanno il sostanziale dominio dei principali prodotti alimentari presenti sul mercato (Desmarais 2009). La produzione e la proprietà delle "sementi" è cruciale: esse diventano metafora della domanda diretta non semplicemente a riconoscere un mero diritto al cibo, ma, più esattamente, il "diritto al cibo autoctono", espressione della cultura e dell'identità di un popolo, del suo territorio, di una sua decisione politica. La sovranità alimentare diventa la formula per propugnare una economia locale basata su piccole comunità territoriali (Carlo Petrini 2015): in questo modo è possibile contrastare l'"alienazione alimentare" per far sì che il cibo sia direttamente accessibile e disponibile da parte di ogni gruppo organizzato politicamente. Le recenti revisioni costituzionali del Venezuela (1998), dell'Ecuador (2008) e della Bolivia (2009), sono esemplari: non solo è stato stabilito, tra i principi costituzionali, quello di sovranità alimentare, ma sono stati anche immaginati strumenti per implementarla; anche se non mancano opinioni scettiche sulla reale possibilità di autodeterminazione alimentare dei *Campeños* (Rinella e Okoronko 2015).

Al di là della forte connotazione polemica, *no global*, sottesa alla prospettiva della sovranità alimentare di "Via campesina", che la relazione cibo e potere politico suscita una rinnovata attenzione dimostrano anche quelle correnti di pensiero che propugnano, nell'ambito di una più ampia concezione del rapporto tra uomo e ambiente, un "nuovo contratto sociale" tra tutte le forme di vita, nell'ambito del quale i cibi, *les nourritures*, rivestono un "significato politico", come valore costituzionale del quale una comunità politica riconosce la "fondamentalità" e predispone strumenti idonei per realizzarlo (Pelluchon 2015).

**6.** 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. Per poter affrontare la questione alimentare da un punto di vista strettamente costituzionalistico occorre, come detto in apertura, una cultura e un metodo adeguati. A questo proposito può essere utile richiamare, come chiave di lettura, la rivoluzione compiuta dal sommo poeta, Dante Alighieri, proprio nel *Convivio*. Per la prima volta, in quello scritto, un intellettuale compie una opera politica strategica: rinunciando alla lingua ufficiale, il latino, destinato ad una ristretta cerchia di persone, e assumendo il volgare nella scrittura, Dante si propone di apparecchiare una mensa ricca di informazioni, alla quale invitare idealmente tutto il volgo, per fare conoscere a tutti saperi fino a quel momento fruiti solo da parte di alcuni. Fuor di metafora, per affrontare oggi la questione alimentare,

per costruire un diritto costituzionale dell'alimentazione è necessario elaborare una "scienza adeguata all'oggetto", predisporre uno strumentario idoneo a affrontare il nostro tema nella sua poliedrica dimensione, per considerare il cibo e l'alimentazione nella corretta prospettiva, quella che va ben al di là, come più volte ripetuto, della dimensione economicistica che caratterizza oggi la cultura dell'alimentazione e il diritto alimentare.

In questo scenario assumono un significato differente le novità registrate nelle carte fondamentali di quei Paesi che prima di tutti hanno codificato norme sul cibo e sull'alimentazione. Se un riconoscimento esplicito si trova in alcuni testi costituzionali, richiamando o il "diritto al cibo" ovvero il "diritto all'alimentazione" (Bolivia, Brasile, Ecuador, Haiti, Nepal, Sudafrica, Ucraina, Uganda) o la "libertà dalla fame" (Guyana, Kenya, Nicaragua) o il "diritto alla sovranità alimentare" (Nepal, Venezuela, Ecuador e Bolivia), in altri casi è la "sicurezza alimentare" a trovare riconoscimento sotto forma di specifiche obbligazioni poste a capo dei pubblici poteri (Etiopia, India, Malawi, Nigeria, Pakistan, Suriname); disposizioni specifiche sono dettate per assicurare il diritto al cibo a determinate categorie di "soggetti deboli" come i minori (Brasile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Messico, Panama, Paraguay, Sud Africa), gli anziani (Paraguay). Quando mancano previsioni esplicite, l'alimentazione è oggetto di "tutela in quanto strettamente collegata ad altri diritti", come, in genere, il diritto a uno *standard* di vita dignitoso, sufficiente, appropriato (Bielorussia, Congo, Malawi, Moldavia), categoria normalmente utilizzata dalla giurisprudenza proprio per individuare maieuticamente un diritto all'alimentazione anche nel *silentio constitutionis*.

Si tratta, certo, di indicazioni parziali e insufficienti, non tanto perché quelle disposizioni costituzionali sono proprie di Paesi in via di sviluppo, nei quali, in genere, l'accesso al cibo costituisce un problema drammatico, ma specie perché il diritto positivo non permette di fotografare ancora tutte le traiettorie di un diritto costituzionale dell'alimentazione e, soprattutto, perché quelle disposizioni non hanno generato una teoria costituzionale dell'alimentazione. Problemi di effettività sconta, per altro verso, il diritto internazionale dell'alimentazione. I numerosi trattati elaborati nella comunità internazionale, che pure si fanno carico di riconoscere, in qualche forma, il diritto al cibo e la libertà dalla fame, in via generale o con riguardo a determinate categorie di soggetti particolarmente esposti al "divide" alimentare (bambini, donne, anziani, detenuti, ecc.), non hanno permesso finora una corrispondente messa in campo di azioni statali congruenti con quegli obiettivi politici in sé e per sé essenziali (Golay 2011).

**7.** Una scienza del diritto dell'alimentazione deve poter costruire le regole giuridiche a partire dal peso costituzionale dei relativi beni. La garanzia dell'alimentazione, come la protezione dell'ambiente, nell'attuale contesto sociale è propriamente un "valore costituzionale": come tale esso rappresenta

un bene fondamentale al pari degli altri valori costituzionali che fondano una comunità politica, e che impongono alle istituzioni di governo di predisporre i mezzi per la sua attuazione. Cibo e alimentazione sono direttamente collegati alla persona umana: sono un altro modo di rendere il concetto costituzionale di “forma della persona”, così come il paesaggio e l’ambiente sono tradizionalmente considerati la “forma del Paese” (Predieri 1981). “Noi siamo ciò che mangiamo”, potremmo dire, mutando la celeberrima notazione di Anthelme Brillant-Savarin, quando affermava “Dimmi ciò che mangi e ti dirò chi sei”. Il senso “attuale” di una simile lettura è che, nelle condizioni date del sistema di produzione e di consumo dei prodotti alimentari contemporaneo, il nostro essere persona dipende (anche) dal valore che l’alimentazione ha nell’ordinamento giuridico e nella società politica di riferimento.

Assumere in premessa di discorso giuridico che il cibo e l’alimentazione hanno natura di un valore costituzionale fondamentale, permette di affrontare più compiutamente il tema del diritto al cibo. Secondo me questa espressione può essere tradotta concettualmente in un “fascio di situazioni soggettive”, di dimensione e individuale e collettiva.

In primo luogo, il diritto al cibo è un “diritto soggettivo al cibo”: esso implica, come tutti i diritti di libertà, un bisogno che può essere soddisfatto direttamente dall’individuo, nel senso minimo della libertà di scelta del cibo, secondo le proprie inclinazioni soggettive, secondo la propria fede religiosa o secondo le proprie convinzioni personali, in base alle possibilità concrete date dal sistema di produzione e di consumo. Diritto al cibo significa, traslando, *cura sui corporis*: in questa accezione il cibo diventa un diritto-dovere, libertà di scelta responsabile, destinata a fare del proprio corpo e della propria anima innanzitutto oggetto di protezione individuale, alla quale siamo chiamati direttamente e quotidianamente. I principali responsabili della nostra salute siamo innanzitutto noi stessi. L’uso che facciamo della nostra libertà è il primo e il principale strumento di realizzazione della nostra persona. Questa dimensione liberale del diritto al cibo implica, come tutti i diritti di libertà negativa, un dovere di astensione dei pubblici e dei privati poteri, quindi, una efficacia *erga omnes* delle pretese soggettive, non comprimibili, salve, ovviamente, le ragioni di tutela di altri diritti, oppure le esigenze di protezione dell’interesse generale da parte dei pubblici poteri.

Tutto ciò, nel caso di beni scarsi e difficilmente accessibili, specie in un contesto di economia globalizzata, come il cibo, non può bastare; anzi, potrebbe essere frutto di una visione illusoria e fuorviante. Ecco perché accanto al riconoscimento del diritto al cibo come libertà negativa occorre affermare una seconda dimensione del diritto al cibo, propriamente come “libertà dalla fame”, ossia come “diritto di prestazione sociale”, una libertà “positiva” che alla persona deve essere garantita mediante istituzioni in grado di rendere “effettivo” e “eguale” l’accesso al cibo, un cibo adeguato, sano, sufficiente alla *cura sui*

*corporis*. E' questa la sfida dei Paesi emergenti che hanno sentito il bisogno di tradurre in specifiche norme costituzionali questo nuovo diritto sociale. Ma la libertà dalla fame deve essere un obiettivo anche per i Paesi sviluppati. Non so se sia pensabile la creazione di un "sistema nazionale alimentare", sulla falsa riga di quello immaginato e in corso di concretizzazione in Brasile, che riprenda i caratteri essenziali del servizio sanitario nazionale, come forma organizzativa complessa per permettere l'erogazione di servizi e prestazioni essenziali per dare soddisfazione alla diritto sociale all'alimentazione. Ma certo, si tratta di un orizzonte nel quale collocare l'attuazione della libertà dalla fame.

Sviluppando quest'ultima traiettoria, è certo che il valore dell'alimentazione integra, come anticipato, anche i caratteri di un "dovere" istituzionale nella prospettiva della promozione dell'eguaglianza, di cui parla il capoverso dell'art. 3 della Costituzione italiana. Cibo e alimentazione sono beni pubblici, non solo oggetto di mera apprensione (privata o pubblica), ma in quanto necessariamente destinati a soddisfare bisogni essenziali generali. Ecco profilarsi un terzo significato costituzionale del diritto al cibo: si può assumere in quest'ambito la categoria, oggi di moda, dei "beni comuni", per denotare in maniera più esatta il contenuto del valore dei prodotti dell'alimentazione. Non semplicemente beni di "interesse generale", concetto quest'ultimo che potrebbe generare confusione, potendo essere identificato con l'interesse di una maggioranza politica; piuttosto beni "comuni" nel significato di beni essenziali alla vita delle persone, destinati a fuoriuscire da una logica meramente proprietaria, per essere riconosciuti e garantiti come *res* di dominio collettivo, che non possono essere completamente lasciati né ai poteri privati o né ai poteri pubblici, perché destinati a essere fruiti dal maggior numero di persone, mediante l'azione delle istituzioni pubbliche, anche orientando in quella direzione l'esercizio dei poteri privati.

8. Quelle che si sono tracciate sommariamente sono alcune suggestioni che il tema del diritto al cibo e all'alimentazione suscitano nel costituzionalista. L'obiettivo di questo scritto è soprattutto metodologico: gettare le basi per una scienza del diritto alimentare adeguata all'oggetto. Per costruire una scienza giuridica sul cibo la prospettiva di diritto costituzionale impone di assumere l'alimentazione come un valore fondamentale dell'ordinamento, la sola che permetta di individuare un fascio di situazioni giuridiche oggetto di riconoscimento e di garanzia giuridica corrispondenti. Per assumere un simile punto di vista occorre essere disposti a considerare il cibo non semplicemente un prodotto economico, oggetto di apprensione proprietaria o consumistica e, quindi, oggetto di una regolazione giuridica funzionale alle ragioni dell'economia di mercato globalizzato, ma, piuttosto, un bene primario per l'esistenza umana che ha valore politico, contenuto sia di diritti soggettivi, sia di doveri e di responsabilità individuali e collettive, sia di politiche pubbliche coerenti con questi valori.

## L'ALIMENTO COME BENE GIURIDICO

**Antonio Bellizzi di San Lorenzo**

SOMMARIO: 1. L'alimento nella gerarchia dei bisogni umani: la bio-assiologia. - 2. Caratteristiche strutturali funzionali del bene alimento: esclusività, divisibilità, consumabilità, deteriorabilità. - 3. L'alimento come bene patrimoniale a funzione non patrimoniale; il "potere alimentare". - 4. L'alimento sotto il profilo antropologico, religioso, simbolico-identitario e la rilevanza giuridica della sua irriducibilità materiale. - 5. Specificità di rilevanza del valore d'uso alimentare per la persona fisica e possibili frizioni col valore di scambio; illeciti: cenni; informazione e pubblicità. - 6. Bene alimentare e bene medicinale: cenni sul problema dell'alimentazione artificiale.

### **Abstract**

L'analisi mira ad indagare la struttura e la funzione del bene "alimento" per tracciarne lo statuto giuridico: s'individua innanzitutto la sua collocazione nella gerarchia dei beni rispetto ad i bisogni biologici umani (aria-acqua/alimenti) e la sua specificità: periodicità indifferibile *sine die*, esclusività, divisibilità, consumabilità, deteriorabilità. In sintesi si coglie la natura patrimoniale del bene ma la funzione non patrimoniale per la finalità di soddisfare esigenze primarie della Persona. Cenni vengono fatti poi alla valenza anche simbolica dell'alimento ed al problema della distinzione rispetto ai medicinali.

### **1. L'alimento nella gerarchia dei bisogni umani: la bio-assiologia**

Il problema dell'enucleazione del bene giuridico<sup>1</sup> alimento è posto dalla considerazione dell'oggettivo bisogno umano di alimentarsi, ossia di sostenere la propria esistenza fisica attraverso la periodica assimilazione di cose potabili/commestibili, quali porzioni del mondo esterno, allo stato liquido e solido

<sup>1</sup>Sul concetto di "bene giuridico" v., *ex multis*, S. PUGLIATTI, voce *Beni (Teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 164 ss.; O.T. SCOZZAFAVA, *Dei beni*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il Codice civile - Commentario*, artt. 810-821, Milano, 1999; M. COSTANTINO-R. PARDOLESI-D. BELLANTUONO, *I beni in generale*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, VII, 1, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 2005, 5 ss.; A. GAMBARO, *I beni*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, (diretto da) A. CICU-F. MESSINEO-L. MENGONI e poi da P. SCHLESINGER, Milano, 2012; F. ALCARO, *Diritto privato*, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 2015, 111 ss.

esistenti come tali in natura nel mondo minerale, vegetale e animale, ovvero quale risultato della prodromica manipolazione umana più o meno complessa.

È indispensabile premettere che biologicamente l'uomo, come gli altri animali, attinge il proprio nutrimento non solo direttamente dalla materia inorganica come l'acqua ma altresì dai vegetali e/o dagli altri animali e che dunque egli appartiene al novero degli esseri viventi eterotrofi, i quali sintetizzano il nutrimento indirettamente dalla materia organica e non direttamente esclusivamente dalla materia inorganica, come gli esseri viventi autotrofi, quali i vegetali<sup>2</sup>.

Ne consegue che, nella gerarchia dei bisogni umani, il bisogno di alimentarsi comprensivo dell'acqua è secondo soltanto a quello primario di respirare, cioè di assumere direttamente la sostanza aereiforme contenente in natura l'ossigeno<sup>3</sup>. Infatti il bisogno di respirare<sup>4</sup> si differenzia da quello di alimentarsi per la necessaria "continuatività" della sua soddisfazione rispetto alla "periodicità indifferibile" senza limite della soddisfazione del bisogno alimentare. Ma, nell'ambito del bisogno alimentare, è nello stato liquido che si reperisce l'oggetto di soddisfazione fondamentale, giacché l'assunzione dell'acqua assume valore primario rispetto ad ogni altro alimento in termini di periodicità indifferibile. Tali bisogni umani essenziali complementari e non alternativi sono dunque segnati da una precisa gerarchia satisfattiva imprescindibile per una lettura giuridica del fenomeno<sup>5</sup>. Ed infatti, come dai rudimenti della scienza economica<sup>6</sup> si attinge che nella gerarchia dei beni idonei a soddisfare

<sup>2</sup> V., *ex multis*, A. GIULIANI, *La produzione di energia*, in *Basi chimiche molecolari e biologiche della medicina*, Torino, 1997, 272 ss. Per il fenomeno d'eccezione delle piante carnivore o insettivore, v. *Wikipedia*.

<sup>3</sup> "Tutti gli organismi animali sono eterotrofi e degradano i componenti organici fino a CO<sup>2</sup> e H<sub>2</sub>O attraverso processi ossidativi che possono avvenire in presenza di ossigeno (organismi aerobi) o in assenza (organismi anaerobi). L'uomo è un organismo aerobio; i processi ossidativi che si svolgono al suo interno sono, in ultima analisi ossigeno-dipendenti. Il complesso dei fenomeni che portano un organismo aerobio alla produzione di anidride carbonica e acqua, con consumo di ossigeno, viene detto respirazione", v. A. GIULIANI, *op. ult. cit.*

<sup>4</sup> V. J.W. HOLE JR. (D. SHIER-J. BUTLER-R. LEWIS), *Human Anatomy e Physiology*, 14<sup>a</sup> ed., Columbus (Ohio), 2015, 19 *Respiratory system*.

<sup>5</sup> Infatti "il diritto privato è per essenza sua propria normativa di singoli atti o comportamenti ossia di singoli accadimenti puntuali": A. DI MAJO GIAQUINTO, *L'esecuzione del contratto*, Milano, 1967, 35. Sul problema della lettura giuridica della realtà, fisica e spirituale v. A. RABAGNY, *L'image juridique du monde*, Paris, 2003, segnatamente 97 ss. Rileva la "enorme virulenza di certi fatti, che hanno la vigoria di condizionare il diritto e di plasmarlo", P. GROSSI, in *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015, 10, nt. 18.

<sup>6</sup> V. G.S.J. EVONS-L.COSSA, *Economia politica*, 8<sup>a</sup> ed. agg. da V. TOSI, Milano, 1924, 15 e 23.

i bisogni umani il primo è l'aria e il secondo è l'acqua, così giuridicamente si impone la constatazione di una "bio-assiologia"<sup>7</sup> ossia di una gerarchia di valori di sussistenza della persona<sup>8</sup> scanditi dalla sequenza aria-acqua-altra alimentazione, le cui differenze strutturali e funzionali devono essere indagate al fine di coglierne la peculiare natura normativa, nello "svolgimento dell'azione giuridica cioè costitutiva o conservativa d'ordinamento"<sup>9</sup>.

## 2. Caratteristiche strutturali funzionali del bene alimento: esclusività, divisibilità, consumabilità, deteriorabilità

Mentre la prima differenza di carattere cronologico tra la periodicità di soddisfazione di bisogno idrico-alimentare e la continuità di quello respiratorio rivela un carattere funzionale alla fisiologia dell'essere vivente, emerge invece la strutturalità di un'altra differenza discendente dalle caratteristiche fisiche degli oggetti idonei a soddisfare i suddetti bisogni: infatti i beni alimentari, a cominciare dall'acqua, presentano la caratteristica del "bene esclusivo" ossia suscettibile di appropriazione individuale per trarne le utilità, laddove il bene aria presenta tendenzialmente ed ordinariamente la caratteristica di "bene inclusivo" o quantomeno non esclusivo<sup>10</sup>. Così la fruizione di un dato bene alimentare da parte di un individuo esclude gli altri individui dalla soddisfazione dello stesso bisogno omologo e competitivo poiché, per quanto il bene possa essere "divisibile" in più parti, vi è un limite oltre il quale l'entità risultante dalla divisione non è in grado di soddisfare nessun destinatario della stessa operazione; invece la fruizione del bene unitario

<sup>7</sup> Il termine è ispirato dalla lettura di R. ESPOSITO, *βίος-biopolitica e filosofia*, Torino, 2004. Per una critica filosofica contemporanea alla impossibilità di fondare valutazioni etiche oggettive v. H. PUTNAM, *Ethics without Ontology*, Harvard, 2004, trad. it. *Etica senza ontologia*, Milano, 2005, 110. Da un punto di vista giuridico, v. G. VETTORI, *Il contratto europeo fra regole e principi*, Torino, 2015, 168.

<sup>8</sup> Sullo sconfinato tema, v. *ex multis*, G. OPPO, *Declino del soggetto e ascesa della persona*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, 829 ss.

<sup>9</sup> V. S. ROMANO, *Ordinamento sistematico del diritto privato*, I, Napoli, 1964, 16. Cfr. F. ROMANO, in AA.VV., *Salvatore Romano giurista degli ordinamenti e delle azioni*, Firenze, 15 ottobre 2004, Milano, 2007, 83.

<sup>10</sup> Per la distinzione tra "beni esclusivi" come il cibo appunto, beni "non esclusivi" e "beni inclusivi", v. L. LOMBARDI-VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, 1981, 458; v. A. GAMBARO, cit., 68, per il "ripudio di quegli insegnamenti per cui le *res communes omnium* non sarebbero catalogabili tra i beni. Questa esclusione è del resto logicamente errata perché inserisce nella definizione del concetto di bene un medio logico non previsto da alcuna fonte, ossia che si deve trattare di beni-cose appropriabili individualmente".

aria, intrinsecamente *res communis* e come tale non divisibile<sup>11</sup>, non solo non esclude ma anzi implica la fruizione comune sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo non solo tra individui umani ma con tutte le altre specie viventi e varietà vegetali: l'aria infatti ha una sua materialità aereiforme appunto e quindi una natura incorporea non quale fisica intangibilità – giacché anch'essa sottoposta a forza (es. vento) è senso-percettivamente tangibile – ma come giuridica non individuabilità nel *corpus* di una propria forma determinata di bene se non coartata in un altro bene mobile o immobile (bombole ad ossigeno-contenitore di aria compressa ecc.): in tal senso è materiale ma in sé incorporale<sup>12</sup> come pure l'acqua, la quale però è suscettibile d'individuazione spaziale<sup>13</sup>, laddove l'aria è omnicomprensiva e ubiqua<sup>14</sup>e immediatamente attingibile per la respirazione dalla universalità dei viventi e come tale tutelata

<sup>11</sup> Infatti, la possibilità che la quantità d'aria o sue componenti siano comprimibili in contenitori ovvero chimicamente commutabili in aria liquida non implica divisione del bene unitario e collettivo aria, non essendovi *deminutio* dell'entità di provenienza. Cfr. S. PUGLIATTI, voce *Cosa* (*Teoria gen.*), in *Enc. dir.* XI, Milano, 1962, 36.

<sup>12</sup> Tradizionalmente invece la dottrina post-romanistica sovrappone il concetto di corporeità a quello di materialità: v. B. BIONDI, *I beni*, in F. VASSALLI (diretto da), *Trattato di diritto civile italiano*, 1953, 21, essendovi stati invece notevoli sviluppi in tema di beni immateriali: v., *ex multis*, D. MESSINETTI, *Oggettività giuridica delle cose incorporali*, Milano, 1970; F. ALCARO, *Riflessioni "vecchie" e "nuove" in tema di beni immateriali. Il diritto d'autore nell'era digitale*, *Rass. dir. civ.*, 2006, 899 ss. Sulla svolta determinata da F. CARNELUTTI per i beni materiali in *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, 1913, I, 354 ss., v. considerazioni di M. COSTANTINO-R. PARDOLESI-D. BELLANTUONO, cit., 54 ss.

<sup>13</sup> L'acqua si rivela suscettibile di un *nomos* risolutivo di un conflitto appropriativo per un bene scarso, cioè di “un atto costitutivo dell'ordinamento dello spazio” nel senso di C. SCHMITT, *Der nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, 1974, trad. it. *Il Nomos della terra*, V ed., Milano, 2011, 60. Sul concetto di “individuazione” come “operazione per mezzo della quale si determina un bene giuridico in quanto tale vale a dire un'entità giuridica oggettiva unitaria e autonoma” da distinguersi dalla “identificazione” che “riguarda esclusivamente la cosa”, v., S. PUGLIATTI, *op. ult. cit.*, 62.

<sup>14</sup> Ovviamente l'aria come tale (ai fini respiratori ecc.) non deve essere confusa con lo “spazio aereo” inteso in senso giusprivatistico come “colonna d'aria” soprastante un dato fondo (v. S. PUGLIATTI, *op. ult. cit.*, 35) e, inteso in senso internazionalistico, come spazio aereo in senso tecnico (ai fini del suo attraversamento ecc.) su cui, v., *ex multis*, P. DE LA PRADELLE, *Les frontières de l'air*, *RC*, 1954, II, 132 ss., G. ZHUKOV-Y. KOLOSOV, *International Space Law*, New York, 1984; F. VON DER DUNK-F. TRONCHETTI, *Handbook of Space Law*, Northampton (Massachusetts), 2015. Sui problemi appropriativi dell'etere, v. O.T. SCOZZAFAVA, cit., 89 ss.

dagli ordinamenti avverso le immissioni<sup>15</sup> ed emissioni<sup>16</sup>. Quindi l'acqua come il cibo e le loro fonti di approvvigionamento danno luogo giuridicamente ad una conflittualità d'interessi di tipo appropriativo (oltre che conservativo), laddove l'aria dà luogo ad una conflittualità di tipo conservativo.

A ciò va aggiunto che il bene alimentare si presenta come il “bene consumabile” per eccellenza, giacché per definizione il suo stesso uso – possibile una sola volta – consiste nell'essere consumato per esser trasformato nell'energia necessaria all'organismo (*res quae ipso usu consumuntur*) non essendo così un mero “bene deteriorabile”<sup>17</sup>, destinato cioè ad usurarsi attraverso il suo uso reiterato o non uso protratto nel tempo: sotto quest'ultimo profilo, l'alimento è anche un bene deteriorabile perché la possibilità stessa del suo uso – proprio in termini di consumo – esaurisce la sua funzione soddisfattoria in tempi differenziati a seconda della categorie merceologiche e quindi con tempi di possibilità di conservazione limitati e condizionati dalla tecnologia del momento storico.

### **3. L'alimento come bene patrimoniale a funzione non patrimoniale; il “potere alimentare”**

Dalle precedenti osservazioni discende che “il bene idrico-alimentare semplice o complesso è un bene esclusivo, limitatamente divisibile nella sua funzionalità nutritiva, consumabile, deteriorabile, destinato a soddisfare un bisogno periodico indifferibile senza limiti della persona fisica”. Ne consegue l'imprescindibilità del consumo di beni idrico-alimentari per la sussistenza della persona che, come non può scegliere se respirare o meno, così non può scegliere se consumare o meno acqua né può esser libera dal bisogno di nutrirsi con beni diversi dall'acqua, pur potendo scegliere quali, entro certi limiti socio-economici-culturali. Il che val quanto dire che manca, in capo al consumatore

<sup>15</sup> Senza pretesa di esaustività sul tema delle immissioni – che affonda le sue radici nel diritto romano come dimostra il caso dei fumi provenienti dalla *taberna casearia* (v. V. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto romano*, 14<sup>a</sup> ed., Napoli, 1987, 180) – v., per il travalicamento di tale istituto dalla tutela del diritto di proprietà a quella del diritto alla salute, *ex multis*, E. PELLECCIA, *Brevi note in tema di disciplina delle immissioni, tutela della salute e azione inibitoria*, in *Giust. civ.*, 1995, I, 1633 ss.; Cass., sez. un., 27 febbraio 2013, n. 4848, [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it).

<sup>16</sup> La letteratura sull'argomento dell'inquinamento atmosferico, sotto il profilo di tutela giuspubblicistica nonché internazionale è vastissima: v., per una ricognizione, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 125 ss.; D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e clima*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 340 ss.

<sup>17</sup> Per le note distinzioni, v. per tutti B. BIONDI, cit., 50 ss.

dell'alimento, il "dominio finalistico"<sup>18</sup> dell'atto di consumo dell'alimento stesso come tale: in tal senso i beni alimentari – con la primazia dell'acqua – "sono beni di natura patrimoniale ma a funzione non patrimoniale" in quanto destinati a soddisfare esigenze primarie della persona<sup>19</sup>.

A tal punto, devesi pertanto osservare che la situazione di dipendenza primaria universale da tale consumo costituisce il cibo quale bene non opzionale ma coesistente alla condizione umana assegnando una rilevanza di vero e proprio "potere alimentare"<sup>20</sup> del tratto virtualmente politico e non meramente economico ai soggetti produttori, nel momento in cui le società contemporanee si caratterizzano sempre più per l'allontanamento del consumatore finale di cibo dai luoghi fisici di produzione concreta di tale bene primario<sup>21</sup>: trattasi del crescente fenomeno dell'urbanesimo post-industriale, in cui la maggior parte della popolazione mondiale ormai vive nelle città/metropoli<sup>22</sup> mentre la restante parte è insidiata dalla deforestazione e dalla carenza del bene acqua<sup>23</sup>.

#### **4. L'alimento sotto il profilo antropologico, religioso, simbolico-identitario e la rilevanza giuridica della sua irriducibilità materiale**

A significare, da un punto di vista antropologico, che il bene alimentare si pone come centrale nella cultura in senso pregnante, che va dal "colere" dell'agricoltura al *cultus* delle religioni, non ci si può esimere dall'osservare in primo luogo che il superamento dell'antropofagia nei processi di civilizzazione umana<sup>24</sup> ha concorso alla definizione dello stesso concetto di persona umana

<sup>18</sup> V., in generale, M. GALLO, *La teoria finalistica dell'azione nella più recente dottrina tedesca*, Milano, 1967.

<sup>19</sup> V. A. PROTO PISANI, *Appunti sulla giustizia civile*, Bari, 1982, 381-382.

<sup>20</sup> Si tratta veramente di un profilo di "microfisica del potere" nel senso di M. FOUCAULT, *Microphysique du pouvoir*, Paris, 1971-1976, trad. it. *Microfisica del potere. Interventi politici*, Torino, 1977.

<sup>21</sup> Per un'attualizzazione del pensiero di Karl Polanyi, v. Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Oxford, 2000, trad. it. *Modernità liquida*, 14<sup>a</sup> ed., Roma-Bari, 2010, 162 ss.: "il punto di partenza della 'grande trasformazione' che partorì il nuovo ordine industriale fu la separazione dei lavoratori dai loro mezzi di sussistenza".

<sup>22</sup> "Today, 54 per cent of the world's population lives in urban areas, a proportion that is expected to increase to 66 per cent by 2050", in *World's Population Increasingly Urban with More than Living in Urban Areas*, New York, 10 July 2014, in [www.UN.org](http://www.UN.org).

<sup>23</sup> Sullo stesso sito delle Nazioni Unite, si veda la scheda sul notorio problema mondiale di crescente *water scarcity*.

<sup>24</sup> A proposito del cannibalismo nel Paleolitico inferiore, v. A. RUST, *L'uomo primitivo*, in

come entità giuridica ontologicamente differenziata dagli altri animali. Inoltre l'ambito della possibilità di scelta individuale di introdurre nel proprio corpo il cibo, quale alimento, si interseca non solo con la commestibilità fisiologica ma anche con la dimensione religiosa ed etica, per cui è proprio di talune religioni il divieto di consumare taluni cibi o bevande di origine animale o vegetale (carne suina ecc. per Ebrei e Musulmani ed alcolici per quest'ultimi, carne bovina per gli Indù ecc.)<sup>25</sup> mentre è proprio di altre religioni l'onere di mangiare determinati cibi per attingere la salvezza ultraterrena (Ostia consacrata nel sacramento eucaristico per i Cattolici, mero simbolo per i Protestanti ecc.)<sup>26</sup>. D'altra parte, pur nell'orbita delle società complesse post-secolarizzate, sempre più si diffondono fenomeni etico-identitari di rifiuto di cibi di derivazione animale in modo meno (vegetariani) o più radicale (vegani)<sup>27</sup>: trattasi di usi alimentari spesso inconsapevolmente neo-religiosi o quanto meno rituali ove non supportati da evidenze scientifiche<sup>28</sup>.

Ecco che tanto il diritto alla libertà religiosa quanto il diritto all'identità della persona<sup>29</sup> pongono problematiche organizzative di rispetto di tali fruitori (ospedali, mense scolastiche, militari ecc.). Il che val quanto dire che il cibo reperisce non solo nella fisiologica commestibilità ma altresì nell'universo simbolico differenziato di religioni e credenze collettive o individuali i termini di una rilevanza giuridica ai vari effetti dell'ordinamento<sup>30</sup>.

G. MANN-A. MEUSS, *Propylaen-Weltgeschichte*, Frankfurt-Berlin, 1961, trad. it. *I Propilei*, Milano, 1967, I, 199 e 220.

<sup>25</sup> Per quanto riguarda i divieti alimentari dell'Ebraismo, v. P. STEFANI, *Gli Ebrei*, Bologna, 1997, 41 (v. *Levitico XI*, 7); per l'Islam, v. Sure II, 173; V, 3; VI, 145 del *Corano*; per quanto riguarda l'Induismo, il divieto tradizionale di macellare (e quindi mangiare) bovini e altri animali da latte o da tiro è recepito dalla stessa Costituzione federale indiana del 15 agosto 1947, che, all'art. 48, stabilisce: "The State (...) shall, in particular, take steps for preserving and improving the breeds, and prohibiting the slaughter, of cows and calves and other milch and draught cattle".

<sup>26</sup> Sulla Transustanziazione, v. D. MUSSONE, *L'Eucarestia nel Codice di diritto canonico*, Roma, 2002; J.I. ARRIETA, *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, Roma, 2015, Can. 897 ss.

<sup>27</sup> Sul complesso fenomeno contemporaneo dei rapporti tra identità individuali e collettive e alimentazione, v. M. NIOLA, *Homo dieteticus s- Viaggio nelle tribù alimentari*, Bologna, 2015.

<sup>28</sup> V. D. BRESSANINI-B. MAUTINO, *Contronatura-dagli OGM al "bio", falsi allarmi e verità nascoste del cibo che portiamo a tavola*, Milano, 2015.

<sup>29</sup> Sulla evoluzione del diritto all'identità personale, v., *ex multis*, G. PASCUZZI, *La creatività del giurista*, Bologna, 2013, 107 ss.

<sup>30</sup> V. A. SUPIOT, *Homo juridicus*, Paris, 2005, trad. it. *Homo juridicus-saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Milano, 2006, 1 ss.

## 5. Specificità di rilevanza del valore d'uso alimentare per la persona fisica e possibili frizioni col valore di scambio; illeciti: cenni; informazione e pubblicità

L'alimento, quale bene di consumo finale in termine di "valore d'uso", riguarda soltanto quello specifico soggetto di diritto che è la persona fisica e non la persona giuridica, la cui attività può implicarne la oggettiva rilevanza come bene strumentale alla realizzazione di un "valore di mercato" per la percezione di profitto<sup>31</sup>. Ora, la compatibilità della strumentalità al profitto del bene alimentare con la sua primaria funzionalità non può non essere oggetto di tutela cogente in un ordinamento che assume la Persona quale valore normativo apicale. E ciò non solo attraverso norme che reprimono la messa in commercio di beni alimentari comunque non genuini (frodi commerciali)<sup>32</sup> o addirittura nocivi per la salute (frodi sanitarie)<sup>33</sup>, prodromicamente ai danni cui comunque è apprestata un'ulteriore tutela penale e civile ma altresì attraverso quell'obbligo d'informazione del produttore del bene circa la provenienza e modalità di produzione (biologica, non ecc.) dei beni semplici o anche circa la composizione dei beni complessi<sup>34</sup>. La fruibilità della suddetta informazione trasparente da parte del consumatore finale garantisce allo stesso di cautelarsi contro il consumo di beni, che presentino caratteristiche di rischio soggettivo individuale strutturali (allergie-intolleranze) ovvero contingenti (necessità di non ingerire determinate sostanze pericolose per una certa patologia in corso) ma anche di rischio oggettivo generale sopravvenuto emergente dalla pubblica informazione (scoperta di discarica di sostanze tossiche in prossimità del luogo di produzione). Ovviamente il rispetto di questi obblighi di informazione è compatibile con l'esercizio della facoltà di pubblicizzare i prodotti nei limiti del c.d. *dolus bonus*<sup>35</sup>, nell'acquisita consapevolezza che la pubblicità mira

<sup>31</sup> Per le note espressioni "valore d'uso" (*gebrauchswert*) e "valore di scambio" (*tauschwert*), v. K. MARX, *Das Kapital-Kritik del politischen oekonomie*, Hamburg, 1867, trad. it. *Il capitale, critica dell'economia politica*, Roma, 1974, 220: a favore dell'utilizzazione di categorie scientifiche di Marx a prescindere dell'accettazione dell'economicismo della interpretazione generale della storia dello stesso, v. B. CROCE, *Materialismo storico ed economia marxistica*, (Palermo, 1900), Bari, 1978, 74 ss.

<sup>32</sup> V., ad es., i reati previsti rispettivamente dagli artt. 516 c.p. ("messa in vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine") e 517 c.p. ("vendita di prodotti industriali con segni mendaci").

<sup>33</sup> V., ad es., i reati previsti rispettivamente dagli artt. 442 c.p. ("commercio di sostanze alimentari contraffatte e adulterate") e 444 c.p. ("commercio di sostanze alimentari nocive").

<sup>34</sup> V. regolamento UE n. 11169/2011 in vigore dal 13 dicembre 2014 sulle informazioni obbligatorie sull'etichettatura e confezionamento degli alimenti.

<sup>35</sup> V., per tutti, F. ALCARO, *Diritto privato*, cit., 445. Sulle tutele riguardanti pratiche

a persuadere anche attraverso il linguaggio non logico ossia non rivolto a provocare un ragionamento ma anzi ad orientare una scelta di consumo superandolo (messaggi subliminali), per indurre bisogni più che a soddisfare i preesistenti (consumismo)<sup>36</sup>.

Il notorio contesto del mercato globale non coincidente con uno spazio giuridico conforme alle esigenze di tutela della persona avverso i danni delle merci circolanti provenienti come tali, o in componenti delle stesse, dalle parti più disparate del globo<sup>37</sup> trova il suo *ubi consistam* di tutela privatistica nel principio per cui “quando il produttore non sia individuato è sottoposto alla stessa responsabilità il fornitore che abbia distribuito il prodotto nell’esercizio di un’attività commerciale (...)” (art. 116, 1° comma, d.lgs. n. 206/2005 Codice del Consumo), giacché “le disposizioni del presente articolo si applicano al prodotto importato nell’Unione europea, quando non sia individuato l’importatore, anche se sia noto il produttore” (art. 116 , 6° comma, d.lgs. cit.).

## **6. Bene alimentare e bene medicinale: cenni sul problema dell’alimentazione artificiale**

Nell’ambito dei beni destinati ad essere ingeriti nel corpo umano, gli alimenti devono distinguersi dai farmaci medicinali quali beni volti a curare ovvero a prevenire una patologia. La rilevanza della distinzione è legata al differente regime della produzione e commercio dei differenti beni e delle specifiche responsabilità<sup>38</sup>. Com’è noto, non esiste nell’ordinamento italiano un obbligo di sottoporsi a trattamenti sanitari tranne casi espressamente previsti dalla legge (malattie contagiose-TSO ecc.): viziata da un equivoco di fondo appare allora la stessa impostazione del problema se la c.d. “alimentazione artificiale” debba o meno essere considerata un trattamento sanitario al fine trarne o meno l’ordinaria non obbligatorietà in assenza di espressa previsione legislativa. Infatti compete alla scienza medico-legale valutare se il fenomeno dell’alimentazione artificiale esprima degli “atti medici”, come tali non obbligatori per il paziente

---

commerciali, pubblicità e altre informazioni commerciali, v. gli artt.19-21 e 22 del Codice del Consumo.

<sup>36</sup> Senza pretesa di esaustività, nella sconfinata letteratura di sociologia dei consumi, v. M. FRANCHI, *Il senso del consumo*, Milano, 2007, segnatamente, 73 ss.

<sup>37</sup> V., *ex multis*, M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione – diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; N. IRTI, *Norme e luoghi. Problemi di geodiritto*, Roma-Bari, 2001.

<sup>38</sup> V., ad es., art. 443 c.p. (“Commercio di medicinali guasti”) e art. 445 c.p. (“Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica”).

e rigorosamente subordinati ad un informato consenso autorizzativo, in sé revocabile. Ma giuridicamente, ove si espunga l'alimentazione artificiale dai trattamenti sanitari e conseguenzialmente dallo spettro applicativo dall'art. 32 Cost., tale conclusione non implica affatto che tale forma eccezionale di alimentazione possa essere più facilmente considerata obbligatoria, giacché anzi il diritto di alimentarsi è una primaria facoltà esistenziale compresa nel più ampio spettro applicativo dell'art. 13 Cost., per cui "la libertà personale è inviolabile", com'è noto con doppia riserva di legge e di giurisdizione (riserva rinforzata). E quindi, a *fortiori*, se non esiste un obbligo di curarsi non può esistere "per la contraddizione che nol consente" un obbligo di alimentarsi e men che meno di essere alimentati artificialmente, dato che comunque il diritto di curarsi per l'assunzione dei farmaci più importanti è mediato dalla valutazione medica della patologia e della terapia (prescrizione medica) mentre il diritto di alimentarsi è affidato al libero arbitrio della persona capace d'intendere e di volere al fine d'ingerire nel proprio corpo cose commestibili secondo *l'id quod plerumque accidit*. Ciò premesso – in assenza di normativa espressa sul c.d. testamento biologico (*living will*)<sup>39</sup> – non può essere meramente presunto un consenso all'interruzione del sostegno vitale dell'alimentazione artificiale iniziata per lo stato di necessità di salvare la vita della persona, che non era in grado di prestare il consenso (*in dubio pro vita*)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> V. G. FERRANDO, *Testamento biologico*, voce in *Enc. dir., Annali*, VII, 2007, 987 ss.

<sup>40</sup> V. Cass. civ., sez. I, 16 ottobre 2007, n. 21748, *www.unife.it*; sulle contraddizioni e dilemmi della *law-saturated society*, v. S. RODOTÀ, *La vita e le regole, tra diritto e non diritto*, Milano, 2009.

# ACCESS TO LAND, ACCESS TO FOOD AND LAND (USE) MANAGEMENT APPROACHES: A LEGAL (COMPARATIVE) ANALYSIS<sup>1</sup>

**Barbara L. Boschetti**

CONTENTS: 1. Introduction: the demand for land and land take. - 2. The demand for land and public policies: how can policymakers manage the demand for land? - 3. Changing perspective: moving from land consumption to land (use) transformation. - 4. Limiting land consumption: an overrated solution. - 5. Green/undeveloped areas: an underrated problem. - 6. Conclusion.

## ***Abstract***

This article aims to bring to light the most important issues connected to land and land use management.

New challenges to be faced by public policies emerge: sustainable development processes and resilient communities ask for a different approach to land and land use management and imply a redefinition of institutional boundaries, following the deep interconnection among all ecosystem components. In this scenario, urbanization processes attract more attention because they are directly linked to “land take/consumption” and held responsible for soil sealing. This notwithstanding, all land and land use transformations are to be taken into account, even the ones affecting undeveloped lands (agricultural, green, open lands).

The comparative analysis of land (and land use) management approaches on the one hand helps to understand the limits of traditional spatial and urban planning tools and of mere quantitative thresholds; “on the other hand it brings to light several best practices and new legal solutions”.

## **1. Introduction: the demand for land and land take**

The land is a key resource for all human beings and for the fulfillment of many of the crucial issues addressed by this Conference (in particular: access to land, access to food and food security).

---

<sup>1</sup> See also B.L. BOSCHETTI, *The demand for land: rethinking land use management and regulation*, ICON-S Working Paper – Conference Proceedings Series 1, no. 9/2015, is available at <http://icon-society.org/site/workingpapers> or in *Federalismi.it*, 2015, 13.

As we all know, land is seriously threatened. The phenomena and processes that threaten the land – and its sustainable exploitation – are many (salinization, compaction, acidification, erosion, sealing, pollution, conflicts), and have many different causes (a growing demand for land due to better lifestyles, democratic improvement, demographic changes, migrations, globalization of trades, mass production, unfair distribution of resources etc.).

We refer to these phenomena when we say – using a more colloquial expression – that our (others’) land resource is wasted, taken, consumed or grabbed.

Land take affects both:

“soil services”, production of raw materials and food, stocking of CO<sub>2</sub>, combatting climate change, water harnessing, air filtering, biodiversity protection; but also

the “different uses” we can make of the land (“soil uses connected to human activity”).

By affecting soil services and our freedom to select among different land uses connected to human activity, we also affect “primary needs and fundamental human rights”: i.e. life itself, food, essential facilities, housing, health and healthy environment, transportation, energy, economic and occupational activities.

Despite being an urgent issue having effect on a global scale (fundamental rights and essential needs being at stake), land consumption/take remains a country specific phenomenon.

The demand for land generally is satisfied within the sovereign territory of each State (hospitals, infrastructures, houses and many other essential facilities and services calling for that). Anyway, many other soil services and human needs (production of raw material, energy, food and industrial goods) may easily be “exported” and met by exploiting the sovereign territory of other States, giving way to the so called “land grabbing” phenomenon.

Due to the large spectrum of causes and impact factors, not all territories are affected in the same way and with the same intensity (some industrialized countries aren’t affected at all)<sup>2</sup>. By the way, it has to be pointed out that the problem is common to poor and rich Countries.

<sup>2</sup> On the basis of data published by the EEA-European Environment Agency in the context detected land take between 1990 and 2000 was around 1000 km<sup>2</sup> per year in the EU – an area larger than the city of Berlin – or 275 hectares per day, and settlement areas increased by nearly 6%. From 2000 to 2006, the rate of land take decreased slightly to 920 km<sup>2</sup> per year (252 hectares per day), while the total settlement area increased by a further 3%. This corresponds to an increase of almost 9% between 1990 and 2006 (from 176200 to 191 200 km<sup>2</sup>). It is important to note that in the same period, the population increased by only 5% (paradox of “decoupled land take”), though there is a wide difference in population growth across Europe and within regions.

## 2. The demand for land and public policies: how can policymakers manage the demand for land?

The legal response to land consumption passes through a wide range of public policies –spatial and urban planning, agriculture, environment protection, landscape protection, tax policies, housing policies, energy policies, industrial and development policies, and transportation policies – and through a wide range of legal tools, both regulative and strictly administrative, so much so that all levels of government are involved (from the local to the global one, without excluding the transnational and international dimension). This statement is confirmed also at the EU level where the fight against land take (in its different features) filters through many areas of scope and different regulations (caps and thresholds, subsidies and bonuses, fiscal incentives, administrative acts, controls and sanctions).

Among all these areas of public intervention, spatial and urban planning policies play a core role (and this is confirmed by the recent EU Commission documents and studies on land take and soil sealing): they are called to manage and regulate the urban development process, to determine urban zones and green areas, to select permitted uses. In other words, how we can exploit the land. A recent EU study (Lexer-Huber-Kurzweil, 2010<sup>3</sup>) has shown that urban planning procedures play the most significant role in the definition (not only in the implementation) of soil management approaches in many EU Countries.

Public intervention remains highly fragmented and not sufficiently integrated/coordinated. In addition to this, it has to be considered that spatial and urban planning policies and tools have proved to be at the same time insufficient/inadequate. Firstly: they are more focused on the regulation of urbanization processes and on the mere protection of green/landscape areas, instead of taking into account all different land uses and their management. Secondly: urban planning policies and tools fall within the competence of local authorities and are, at the same time, highly discretionary. Therefore, they are – even when best practices – not always predictable and the outcome may be uncertain and fragmentary. In addition to this, traditional planning (zoning and regulations) has proved to be often ineffective, unable to manage land transformations and regulate private property rights. Despite being unable to solve the real problem of land consumption, planning decisions play

<sup>3</sup> Cf. for an in-depth analysis on mapping systems used in some European countries (in particular, Germany), see W. LEXER-S. HUBER-A. KURZWEIL, *Urban Soil Management Strategy, Existing soil management approaches within urban planning procedures - Transnational Synthesis*, April 2010, funded by Central Europe ERDF, available at [http://www.central2013.eu/fileadmin/user\\_upload/Downloads/outputlib/UrbanSMS\\_Soil\\_management\\_approaches\\_uploaded.pdf](http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/outputlib/UrbanSMS_Soil_management_approaches_uploaded.pdf).

a central role precisely because they are local and discretionary (their essential features). Untaken decisions, the lack of integration among different policies, the fragmentation of competences both at national and supranational level: land and urban planning decisions just fill the gap.

If this is the state of the art, some reforms are required:

1) we have to reconsider the role played by all different public policies and the different levels of government involved, “according to the real importance of needs and interests supporting the demand for land and affected by land take”.

Two principles will guide this transformation of public law: the principle of sustainability (which also calls for resilient policies) and (at least at the EU level) the principle of integration (under which each EU policy shall grant a high environmental protection level). Under these two principles many others are implied, starting from the principle of precaution.

Actually, at the EU level, there emerges a tendency to use an integrated approach with regard to soil management, through a direct and full commitment to – and rethinking of – spatial and urban planning policies in view of defining and creating a balance between primary goods and interests. This opens up broader and uncharted areas of intervention for the EU, on the grounds of the subsidiarity principle and driven by the principle of sustainable development and ecosystem biodiversity.

2) A more integrated and flexible system of competences is needed: land transformations – and their effects/impacts – cannot be contained within the boundaries of States, Cities or other institutions. Certainly, they don’t match the areas of scope (both *ratione loci* and *ratione materiae*), which are artificial boundaries functional to public law. This is common to every component of the ecosystem, as a complex and relational system: i.e. recent environmental law and planning law reforms in France go in this direction (Loi Grenelle II –ScoT: which supports flexibility in planning decision process).

3) We have to rethink spatial and urban planning policies: not only limiting discretion and implementing their effectiveness, but moving towards a new land use management approach based on the full comprehension of the problem of land take. Even the EU, in its documents on soil sealing and climate change, calls member states to reconsider (to fully involve) their land and urban policies in order to face land consumption problem.

### **3. Changing perspective: moving from land consumption to land (use) transformation**

The full comprehension of the problem of land take requires a change in perspective: we have to pass from the perspective of land consumption to the one of land transformation.

In fact, talking about land consumption may be misleading.

Soil is not definitely “consumed”, it is always under transformation. So, we have to focus on the use we make of the land.

All development processes and all uses connected to them have an impact on the land (on its features and functions). Under this perspective, urban areas and green/undeveloped areas (woodlands, agricultural land, natural reserves, etc.) both are critical and problematic.

It’s true that urbanization processes certainly require greater attention as they are the main responsible for land take and soil sealing (increase of 1000 km<sup>2</sup>/year: 1990-2000 and 920 km<sup>2</sup>/year 2000-2006, see footnote n. 2).

Nevertheless, urbanization is not only for private benefit, but it responds to essential and general needs (housing, schools, hospitals, infrastructures and public services). Moreover, the impact of urbanization is highly varied and depends on demographic factors and lifestyles, taxation, industrial and employment policies. It’s interesting to notice that there could be an increase in the demand for land despite a demographic decrease, due to life styles and democratic improvement: demand for bigger/larger houses in the countryside, for new infrastructures, for better public services.

Therefore, we must accept that all land transformations and all different land uses must be managed to face the issue of land consumption. In other words, it’s not enough to stop or limit the urbanization process.

To this extent, i.e., green/free/undeveloped areas are an underrated problem (see, par. 5).

This paper, based on a comparative analysis of EU and Non EU legal systems, passes under review the most significant and innovative land (use) management approaches. The focus is on the ones positively affecting land uses and capable to control land transformations, therefore marginalizing the role played by (land) property rights.

The analysis allows a comparison (in terms both of efficacy and effectiveness) among some current solutions to the problem of land consumption, widely used by planners (such as spatial/quantitative limits to urbanization processes, resiliency indexes, the preservation of green/free/undeveloped areas, the decontamination and renewal of blighted sites). Furthermore, it brings up to light many significant contradictions and conflicts between different public policies (agriculture policies, energy policies, environmental protection policies, economic policies, Housing policies, infrastructure and essential facilities policies), which are finally responsible for food insecurity and land grabbing even within OECD Countries.

Furthermore, these contradictions reveal that neither sustainable public policies nor resilient territories are enough to face food insecurity and land grabbing, calling for a new (and deeper) integration and cooperation in decision making, especially when fundamental human needs are at stake.

#### 4. Limiting land consumption: an overrated solution

The idea that limiting land consumption – urbanization processes – we may solve the problems is overrated.

The introduction of quantitative limits to urbanization processes (thresholds, quota, spatial limits) doesn't respond to the idea of managing different land uses and transformations. To comply with this different approach – the one of land use management – such limitations must optimize the ratio between the value of the use of each transformation process and the value of the specific quantity of land required. Decision makers and planners must be able to calculate and measure both the quality of the land and the value associated to each single use for which the land is urbanized, thus managing to assign points to each process that synthesize the ratio between the two variables (an example may be found in the so-called Stuttgart Soil Protection Concept (*Bodenschutzkonzept Stuttgart* [BOKS]); soil maps may be useful in order to classify the quality of the land).

Actually, it has to be pointed out that the nature, content and legal significance of these limits may be quite varied.

Most of them are defined by spatial and urban plans/planning documents (just think of the experience of green belts, of urban growth boundaries (Italy, UK, Austria and some U.S. member States, South Africa, Australia, Japan with its line drawing system and the distinction between UCA and UDA); some others by regulations and ordinances (i.e. minimum lot size indexes and other building indexes (floor area ratio), the transfer of building rights and so on).

The introduction of land consumption quota (for which I mean the maximum portion of land to be taken by urbanization processes) through legislation is quite complicated and actually rare: there exist neither optimum nor absolutely valid thresholds. No surprise if legislators prefer principles to land consumption quota: in the German Building Code two principles have been introduced: the principle of prior reuse of brownfields and the principle of minimum land consumption; in France, district plans shall determine land consumption quota. In Italy, however, there is a draft bill attempting to set a general limit and some regional legislations introducing land take thresholds<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> See Lombardy Regional Law no. 31/2014, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*; Tuscany R.L. no. 65/2014, *Norme per il governo del territorio*, which favours the concentration of changes of already urbanized areas. For a comparison of different approaches, see Art. 1, co. 2 of R.L. no. 31/2014 and Art. 3, co. 1, of R.L. 65/2014; State legislative proposal no. 1050, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la tutela del paesaggio*, providing for the concentration of new changes only within already urbanized areas (Art. 6); legislative proposal no. 948, *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo* (also

There are different limits to land consumption and they can be more or less rigid.

The most radical limitations respond to the ideal of “zero land consumption”. This ideal is much more a myth, than a reality, being neither decisive nor univocal. It is compatible with a wide range of technical-legal solutions (the ban may refer only to a part of the urban territory<sup>5</sup>, it may exclude public infrastructures, it may be correlated to a restriction of permitted uses). Therefore, the ideal of “zero land consumption” is compatible even with highly intensive urbanization processes. “Zero land consumption” doesn’t mean “zero volumes” (compact cities and the environmentally friendly version of compact garden cities).

In the EU, the ideal of “zero land consumption” is interpreted as “no net land take” (2050). The aim is not to limit or confine urbanization processes but rather to keep the net land stock used for settlements unaltered, conforming land and urban planning policies to the principle of recycling or circular economy (to this extent zoning is completely inadequate: just think about the complexity of managing the reuse of brownfields). Thanks to this (to net land take idea) it’ll be possible to overcome the need of introducing urban growth boundaries. As regards urban development processes, EU strategies directly involve urban and spatial development policies, which must conform to the guiding principle of “prevent, limit, mitigate”<sup>6</sup>.

With regard to prevention, spatial and urban planning should be inspired by the principle of sustainable development<sup>7</sup>. This requires the setting of a realistic limit for soil consumption at a national and regional level; the integration of the “prevent, limit, mitigate” principle in all public policies, the rationalisation of public incentives (particularly those aimed at promoting social housing,

---

known as Salvasuoli “ex Catania” Draft Bill).

<sup>5</sup> For example, the new local urban plan (in Italian, Piano di Governo del Territorio – PGT) of the Municipality of Cassinetta di Lugagnano.

<sup>6</sup> Cf. *Guidelines on best practice to limit, mitigate and compensate soil sealing* - EC Staff Working Document for information purposes SWD(2012) 101, available at [http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing\\_guidelines.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm); Report of the Joint Research Center, State of Soil in Europe, *A contribution of the JRC to the European Environment Agency’s Environment State and Outlook Report – SOER 2010, 2012, Report* EUR 25186 EN, p. 51 ff.

<sup>7</sup> *Guidelines on best practice to limit, mitigate and compensate soil sealing* – EC Staff Working Document for information purposes SWD(2012) 101, which states “Limiting soil sealing means preventing the conversion of green areas and the subsequent sealing of (part of) their surface. The reuse of already built-up areas, e.g. brownfield sites, can also be included in this concept. Targets have been used as a tool for monitoring as well as spurring progress. Creating incentives to rent unoccupied houses has also helped in limiting soil sealing”.

reusing brownfields, limiting transformations of undeveloped fields); the establishment of policies aimed at concentrating new development operations in already developed areas ; the establishment of policies aimed at improving living conditions in large urban centres; the endorsement and repopulation of small centres as an alternative to sprawl<sup>8</sup>; the identification of agricultural land and landscape areas.

Where urbanization-linked land transformation cannot be avoided, the protection of soil quality in planning processes is in any case required: this is achieved by directing these processes towards soil of lower quality and applying mitigation measures able to preserve soil functions (such as, for example, permeable surfaces in open areas and the use of low impact construction methods<sup>9</sup>).

If we go beyond the ideal of “zero land consumption”, we can see that each limit that may be set results from an operation of balancing different (from land resource protection) but still primary needs (protection of the agricultural activities and food production, energy sources, infrastructures and services of public utility, protection of the landscape and the historical urban centres). Such an operation of balancing cannot be managed only by planning decisions.

Limiting the transformation of undeveloped land and confining development

<sup>8</sup> See the Territorial Agenda of the European Union, *Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, approved at the informal meeting of the Council of Ministers for urban development and territorial cohesion, Leipzig (Germany), 24-25 May 2007. The document underlines the need for territorial cohesion and identifies as the main challenge the “overexploitation of the ecological and cultural resources and loss of biodiversity, particularly through increasing development sprawl whilst remote areas are facing depopulation”.

<sup>9</sup> In Germany, for example, in order to limit changes in the use of urbanized land, the Federal Law on Building gives priority to the reuse of “brownfields”, to increasing the density of already urbanized land, to promoting the use of under-exploited urbanized land, i.e. redefining urban policy where there are undeveloped or enclosed areas. These provisions are accompanied by quite strict regulatory “standards” aimed at protecting topsoil from urbanization activities so that its functions are preserved and maintained intact, particularly in the case of excavation activities (§ 202 and § 9, 20); furthermore, this law aims at guaranteeing specific efficiency levels as regards the construction of buildings and the materials used and, therefore, at minimizing the negative effects of urbanization processes.

References to other experiences are available extensively in W. LEXER-S. HUBER-A. KURZWEIL, *Urban Soil Management Strategy, Existing soil management approaches within urban planning procedures*, cit., 70; as regards France, see Comité national du développement durable et du Grenelle de l’Environnement (CNDDGE), *Rapport d’évaluation du Grenelle de l’Environnement*, October 2010, 25, available at [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/EY\\_Evaluation\\_Grenelle\\_Rapport\\_Final\\_101026\\_entier.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/EY_Evaluation_Grenelle_Rapport_Final_101026_entier.pdf).

In the case of Italy, see, for example, Art. 7 of Lombardy R.L. no. 4/13.

within urbanized areas makes it necessary, for instance, to overcome existing barriers to the implementation of high density urban settlements (compulsory purchase being both inadequate and unavailable for budget reasons in many UE countries). It also makes it necessary to identify and map *brownfields* and ensure they are made available, are regenerated, and fulfill the requested quality standards for the intended uses<sup>10</sup>. For this to happen, more effective and responsible urban planning and land use regulatory tools – regardless of whether they are laid down by law or by building and land use regulations – are required, given that neither the establishment of the principle of prior reuse of developed areas nor the setting of quantitative limits for land take alone are enough to combat land consumption and improve better land management.

Merely promotional measures are similarly inadequate, whether they consist in greater flexibility, increased building indexes, tax reductions<sup>11</sup>, or in

<sup>10</sup> The EU Commission is funding research projects on the sustainability of buildings such as, for example, *SuperBuildings* and *Open House*, and on techniques for the redevelopment of “brownfields”. For more details: EU Commission, *Science for environmental policies, Thematic Issue: Brownfields regeneration*, cit. The reclamation and use of already urbanized land for settlement purposes is included among best practices against soil sealing: from this viewpoint, funding and incentives for the redevelopment of brownfields are very important. Within the framework of the Cohesion Policy 2007-2013, around 3.5 billion euro are available for the rehabilitation of industrial sites and contaminated land (SEC(2010)360). In the new Financial Framework 2014-2020, the Commission confirms the improvement of the urban environment (COM(2011)612 and COM(2011)614), including the regeneration of brownfields as priority targets of the Cohesion Policy. Cf. EU Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the *Investment for growth and jobs* goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, COM(2011) 612 final; Id., Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the *Investment for growth and jobs* goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, COM(2011) 614 final.

EU Commission, *for environmental policies, Thematic Issue: Brownfields regeneration*, May 2013, available at <http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/39si.pdf>.

<sup>11</sup> Many local public authorities in Europe seek to increase the competitiveness of their territories by keeping taxes on land use artificially low. In general, however, the very mechanism that links the payment of urbanization taxes to transformation phenomena strongly encourages land take. Some public institutions have implemented fiscal policies aimed at counteracting such phenomena: for instance, the funding mechanism of the Green Areas Fund provided for in Article 43, comma 2bis of R.L. no. 12/2005, introduced by R.L. no. 7/2010. For a deeper analysis, J. ALMEIDA-B. CONDESSA-P. PINTO-J. ANTUNES FERREIRA, *Municipal Urbanization Tax and land-use management – The case of Tomar, Portugal*, in *Land Use Policy*, 2013, 336- 346. For more details on the role of taxation as an alternative measure for containing urban sprawl, P. CHESHIRE-S. SHEPPARD, *Taxes versus regulation: the welfare impact of policies for containing urban sprawl*, in D. NETZER

lower compensatory charges/burdens<sup>12</sup>.

Apart from being inadequate in themselves, such measures are often conflicting and contradictory: this is due to the fact that they are associated with different public policies, are laid down by a large number of different levels of government and therefore lack a coordinated approach for combatting the indiscriminate use of land: building and housing policies are not always coordinated with the planning of new development areas; fiscal policies are often conditioned by the quasi-federal structure of States; energy policies are often linked to bonuses that impact on the sustainability of urban transformations. Consequently, land and land use management depends on a fragmented and often uncoordinated decision-making process.

## 5. Green/undeveloped areas: an underrated problem

If limiting land consumption is an overrated solution, green areas are an underrated problem.

Land problems cannot be faced only by isolating urban centres or, vice versa, green areas, into two separate blocks.

Firstly because the ecosystem elements cannot be isolated the one from the others and certainly not confined within legal boundaries (such as fields/layers of competence).

In addition to this, it has to be taken into account that green areas are compatible with a wide range of uses, and not all these uses are “good”. To this extent, we must keep in mind that planning tools are not always suitable for managing the use of green areas. I.e.: the building of greenhouses, of campsites, of golf courses or of a parking lots, are all compatible with agricultural zones (permitted uses).

Moreover, some uses are significantly detrimental to the environment. Take, for example, agriculture. The use of pesticides in agriculture is today one of the major causes of pollution on the planet (and the European eco-conditionality agriculture policy 2014-2020 is an evidence of the fact that decision makers are fully aware of that).

Agricultural use may also harm others important ecosystem services, such as food production. This happens when energy policies support the use of agricultural land (and the conversion of woodlands) for the production of

---

(ed.), *The property tax, Land use and land use regulation*, 2003, 147 ff.

<sup>12</sup> It is, for example, the case of Germany with its environmental compensation system based on eco-bonuses. See European Commission, *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, SWD(2012) 101 final/2, cit.

renewable energy sources (the so-called biofuels). The EU energy policy in this matter is a case study: after supporting the production of biofuels, it has recently taken a partial step back. A massive promotion of biomasses would have supported land grabbing, would have decreased the amount of land for food production and jeopardised carbon absorption<sup>13</sup>.

Moreover, it should be noted that quantitative limits do not solve all problems linked to land and land use management. Strange as it may seem, when the setting of quantitative limits for land take is required these problems are even accentuated and new challenges have to be faced: in fact, by limiting land take and the range of permitted land uses, both the balance among fundamental needs as well as the fair distribution of burdens and benefits associated with development processes will become increasingly more difficult with highly populated territories being the most affected.

## 6. Conclusion

The research shows that land problems cannot be faced only by land and urban planning policies.

It shows instead, that traditional land and urban planning policies often are inadequate to manage different land uses and transformations.

It also shows that public policies – and public law too – must adapt themselves to the importance of human needs threatened by land take, respecting the nature of environmental issues at stake. To fully implement the principle of development sustainability (and resiliency), this adaptation implies self-adaptable, flexible but lasting decision making processes at all layers of government.

Being complexity an essential feature of the contemporary world, public policies shall be equipped for managing it and ensuring a fair balance among all different interests at stake. If not, complexity opens to contradictory policies

<sup>13</sup> On the effects connected to the Brazilian energy policy, see ARIMA ET AL., *Statistical confirmation of indirect land use change in the Brazilian Amazon*, 2011. The data related to direct and indirect land-use changes contained in the Brazilian energy security plan are extremely interesting (D. LAPOLA ET AL., *Indirect land-use changes can overcome carbon savings from biofuels in Brazil*, 2010, available at <http://www.pnas.org/content/107/8/3388.full.pdf+html>): the study shows how the growing of certain plants and the use of specific energy sources (oil palm and sugar cane), would considerably reduce the effects in terms of both direct and indirect land use. To comply with the levels of biodiesel fixed for 2020, an area of 4.200 km<sup>2</sup> would have to be cultivated with oil palm whereas, in the case of soy, the area would reach 108.100 km<sup>2</sup>. Because of the negative impact in terms of direct and indirect land use change, the EU has recently revised its objectives with regard to biofuel production (Dir. 2009/28/CE biofuels, problems, energy from waste).

and human rights alone offer a weak and insufficient protection as regard access to land and access to food. In other words, public law can make complexity as simple as possible, not more.

# LA TORSIONE SOLIDALE DELLA “MANO INVISIBILE” NELL’AMBITO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA PRODUZIONE E DELLA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE ALIMENTARI

**Luca Buscema**

## ***Abstract***

La povertà condanna l’uomo a vivere in uno stato permanente di miseria, frustrazione ed emarginazione.

La costante e disperata ricerca dei mezzi di sostentamento necessari a garantire la stessa sopravvivenza importa la negazione dei più elementari diritti fondamentali della persona e pone all’attenzione dell’intera società civile l’imperativo categorico morale di apprestare ogni doveroso rimedio al fine di sollevare dalla paura e dal bisogno singoli individui, gruppi sociali e, talvolta, intere comunità soggiogate dalla morsa della fame e della carestia.

## **1. Stato di povertà e negazione della dignità umana**

La povertà condanna l’uomo a vivere in uno stato permanente di miseria, frustrazione ed emarginazione<sup>1</sup>.

La costante e disperata ricerca dei mezzi di sostentamento necessari a garantire (anche solo) la mera sopravvivenza importa la negazione dei più elementari diritti fondamentali della persona (la cui consistenza è sovente affidata, all’interno del dettato costituzionale, a “concetti valvola” o “clausole aperte”<sup>2</sup> bisognose di costante attuazione ed implementazione)<sup>3</sup> e pone

---

<sup>1</sup> Per una disamina del concetto di povertà, dei correlati effetti negativi posti a carico dei delicati equilibri sui quali si regge il sistema politico, economico e sociale di una data comunità, storicamente determinata, nonché circa la natura e consistenza degli strumenti giuridici utili a contrastare il fenomeno, v. G.B. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 2, 359 ss.

<sup>2</sup> Per una disamina del rilievo dei “concetti valvola” nell’ambito della “costituzione economica” v. L. DELLI PRISCOLI, *Il limite dell’utilità sociale nelle liberalizzazioni*, in *Giur. comm.*, 2014, 2, 353 ss.

<sup>3</sup> Invero, sottolinea A. D’ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. un. eur.*, 2014, 1, 10 ss., che “il linguaggio costituzionale è strutturalmente aperto, caratterizzato da clausole dalla dimensione intrinsecamente plurale e indeterminata, da principi”.

all'attenzione dell'intera società civile l'imperativo categorico morale di apprestare ogni doveroso rimedio al fine di sollevare dalla paura e dal bisogno, indipendentemente dal possesso dello *status* di cittadino<sup>4</sup>, singoli individui<sup>5</sup>, gruppi sociali e, talvolta, intere comunità soggiogate dalla morsa della fame e della carestia<sup>6</sup>.

L'accesso al cibo (oltre che alle fonti di approvvigionamento dell'acqua)<sup>7</sup>, in uno con l'auspicato raggiungimento di elevati *standard* di sicurezza alimentare<sup>8</sup>,

<sup>4</sup> Invero, i diritti inviolabili dell'individuo sono contraddistinti dal predicato dell'indivisibilità e spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umani; pertanto, proprio nella prospettiva dell'universalità della persona, chiunque, senza distinzione tra cittadino e straniero (e senza distinzione tra straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato e straniero privo di un titolo o di un permesso di soggiorno), ne è titolare. Sul punto v., *ex multis*: Corte cost., 10 aprile 2001, n. 105; Cass. civ., sez. II, 21 marzo 2013, n. 7210; Corte cost., 28 maggio 2010, n. 187. Per un commento v. W. CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, 4, 947 ss.

<sup>5</sup> In tema di interventi pubblici, di matrice finanziaria, a sostegno dei bisogni primari della persona v., *ex multis*: L. NONNE, *Il microcredito solidale: profili tipologici e proposte disciplinari*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2011, 1, 49 ss.

<sup>6</sup> Sottolinea la corrispondenza ai fini di fondo propri di un ordinamento democratico delle iniziative di matrice istituzionale rivolte nella direzione di alleviare lo stato di bisogno in cui versano gli indigenti V. CERULLI IRELLI, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Dem. e dir.*, 2005, 4, 57 ss.

<sup>7</sup> Cfr. D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Torino, 2014, 244 ss.; A. PICONE, *Riflessioni intorno alla configurabilità di un diritto umano all'acqua*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, 111 ss.; D. ZOLO, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo*, in *Jura Gentium*, 2005, in [www.juragentium.org](http://www.juragentium.org).

<sup>8</sup> Per un'analisi del ruolo svolto in materia di sicurezza alimentare sia dalla comunità internazionale, sia, all'interno dei confini nazionali, da parte degli enti pubblici territoriali, in ossequio ai criteri di riparto delle competenze scolpiti in seno alla Carta Costituzionale, v. M. SAVINO, *Autorità e libertà nell'Unione Europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 2, 413 ss. Circa la disamina della disciplina di matrice europea concernente la corretta divulgazione delle indicazioni nutrizionali dei prodotti alimentari immessi in commercio v., *ex multis*: F. GENCARELLI, *Il Regolamento (CE) n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari: una difficile applicazione*, in *Dir. un. eur.*, 2014, 1, 111 ss.; F. CAPELLI-B. KLAUS, *Il regolamento (CE) n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute da riportare sulle etichette dei prodotti alimentari*, in *Dir. com. sc. int.*, 2007, 795 ss.; L. PETRELLI, *Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, 1, 50 ss. In merito al diverso profilo concernente la regolamentazione dell'utilizzo degli scarti alimentari a fini di nutrizione del bestiame, ovvero in ordine al loro corretto smaltimento, v., *ex plurimis*: F. GIAMPIETRO, *Rifiuti alimentari e non: linee guida*

in ossequio ai principi di prevenzione<sup>9</sup> e precauzione<sup>10</sup>, diviene, per tale via, la condizione di un'esistenza libera, eguale e dignitosa<sup>11</sup>, fine ultimo di un ordinamento ispirato ai principi di fondo propri del costituzionalismo moderno<sup>12</sup>, assetto valoriale entro il quale i diritti inviolabili dell'uomo, presupposto assiologico indefettibile nell'ambito di un sistema politico/sociale proteso nel senso della promozione della più intima essenza dell'individuo<sup>13</sup>, "aspirano alla stabilità e godono di una prospettiva dominante"<sup>14</sup>.

*del ministero della salute*, in *Cass. pen.*, 2003, 4, 1451 ss.

<sup>9</sup> "Il principio di prevenzione stabilisce regole molto varie volte ad evitare che si produca un danno irreversibile all'ambiente a causa di azioni o comportamenti (attivi o omissivi) il cui rischio ambientale è certo". Così A. CROSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, 6, 948.

<sup>10</sup> Sul punto v., *ex multis*: A.M. CITRIGNO, *Il principio di precauzione: il difficile bilanciamento tra tutela dell'ambiente e libera iniziativa economica*, in G. MOSCHELLA-A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, 437 ss.; M. POTO, *Il principio di precauzione quale baluardo della sicurezza alimentare: spunti problematici sul coordinamento tra l'attività della Commissione e gli obblighi delle autorità nazionali*, in *Resp. civ. prev.*, 2005, 2, 365 ss.; L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2004, 1, 7 ss.; *Id.*, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2004, 2, 281 ss.; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2003, 1235 ss.; P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. internaz.*, 2002, 15 ss.

<sup>11</sup> Per un disamina di siffatti valori, anche alla luce dei "compiti" di matrice solidarista "assegnati" alla Repubblica dalla Carta Costituzionale v., *ex multis*: A.S. AGRÒ, *Art. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1 / 12*, Bologna, 1982, 123 ss.

<sup>12</sup> In ambito europeo, circa il tema del riconoscimento del diritto all'accesso alle risorse alimentari sufficienti a garantire il sostentamento dell'individuo, si staglia, in questa direzione, la risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa n. 1957/2013, adottata il 3 ottobre 2013, all'interno della quale manifesta si rappresenta l'ineludibile necessità di affermare e promuovere la natura di libertà fondamentale del "cibo". In merito, v. M. BOTTIGLIERI, *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 Ottobre 2013*, in [www.drasd.unipmn.it](http://www.drasd.unipmn.it); C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo "adeguato" a livello internazionale*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza*, cit., 33 ss.

<sup>13</sup> Sottolinea A. D'ALOIA, *Europa e diritti*, cit., 1 ss., che "i diritti sono una risorsa del 'patriottismo costituzionale' (...) la prima immagine della identità, della cultura di un popolo, della sua auto-percezione".

<sup>14</sup> Così e per un approfondimento v. G. VETTORI, *Il tempo dei diritti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2014, 3, 881 ss.

La condizione di indigenza o di povertà estrema in cui versa una parte, più o meno consistente, della popolazione (sia essa riferita ad uno Stato sovrano, ovvero all'intero globo terrestre), costituisce, al contempo, fonte di disagio del singolo e fattore di disordine sociale<sup>15</sup> entro il quale ordinariamente si cela l'incapacità delle istituzioni di provvedere a garantire l'effettività delle libertà fondamentali in favore di individui la cui quotidianità è contraddistinta, spesso per ragioni indipendenti dalla propria volontà, da una vita vissuta all'insegna di stenti e di privazioni<sup>16</sup>.

In questa direzione, matura l'esigenza di rafforzare il valore della solidarietà<sup>17</sup> all'interno di un sistema di mercato<sup>18</sup> che, allo scopo, seppur incentrato sul principio della libera iniziativa economica privata<sup>19</sup>, sia proteso nel senso di accogliere una nuova ed evoluta visione dell'utilità sociale<sup>20</sup> (intermediata,

<sup>15</sup> Sul punto v. G.B. MATTARELLA, *Il problema della povertà*, cit., 362 ss.

<sup>16</sup> All'interno di un siffatto contesto, matura il problema sociale della mendicizia, ovvero della devoluzione in capo alla "buona disposizione dei singoli", o, spesso, alle istituzioni ecclesiastiche, della cura delle esigenze materiali degli indigenti. Per vero, la rilevanza sociale della mendicizia è stata contraddistinta, nel tempo, da approcci essenzialmente privi di coerenza, atteso che "se il mendico in certi periodi è sentito come un fratello povero da aiutare, in altri tempi, per la paura che induce il suo modo di vivere fondato sul rischio, è considerato un potenziale nemico del sistema sociale". Così e per un approfondimento circa la rilevanza, giuridica e sociale, della mendicizia v., *ex multis*: E. BAIOCCHI, *Mendicizia (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, 90 ss.

<sup>17</sup> Auspica l'idea di ripercorrere il lungo e tortuoso cammino intrapreso, nel corso dei secoli, nella direzione dell'affermazione e della promozione del valore della solidarietà tra i popoli in vista di una sua riscoperta ed attualizzazione F.D. BUSNELLI, *Il principio di solidarietà e "l'attesa della povera gente"*, oggi, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, 2, 413 ss.

<sup>18</sup> In ambito europeo, ad esempio, nel perseguire gli obiettivi della politica agricola comune, le Istituzioni dell'Unione sono chiamate ad assicurare che siano conciliati, da un lato, il raggiungimento di livelli di produzione sufficiente e, dall'altro, il mantenimento del reddito dei produttori comunitari nel quadro di un regolamento di mercato destinato ad orientare il libero scambio, stabilizzare i prezzi e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Sul punto v., *ex multis*: Corte giust. UE, 5 ottobre 1994, n. 280. In dottrina, v. L. BARONI, *Quali limiti alla discrezionalità degli stati membri negli interventi a sostegno al settore delle carni bovine? Riflessioni a margine della più recente giurisprudenza in materia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2011, 1, 59 ss.

<sup>19</sup> Cfr., *ex multis*: F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 41/44*, Bologna, 1982, 3 ss. Invero, osserva L. DELLI PRISCOLI, *Il limite dell'utilità sociale*, cit., 358 ss., che il bilanciamento di valori tra utilità sociale e iniziativa economica privata va effettuato solo nel caso in cui esistano effettivamente delle ragioni di utilità sociale che si contrappongano al diritto di iniziativa economica, perché altrimenti vale il principio secondo il quale quest'ultimo diritto non incontra limitazioni di sorta.

<sup>20</sup> Per una compiuta disamina del rapporto intercorrente tra autonomia privata ed utilità sociale all'interno di un sistema giuridico improntato ai principi propri del costituzionalismo

naturalmente, dall'apprezzamento discrezionale del legislatore<sup>21</sup>, sovente espressione di valutazioni di carattere eminentemente politico)<sup>22</sup>, intesa non solo alla stregua di limite negativo<sup>23</sup>, bensì quale strumento di promozione dell'intervento della mano pubblica<sup>24</sup>, anche consistente in limitazioni all'autonomia contrattuale<sup>25</sup>, nell'ottica del conseguimento di ineludibili fini di giustizia ed equità<sup>26</sup>, ovvero del bene comune<sup>27</sup>.

---

moderno, v., *ex multis*: S. MAZZAMUTO, *Libertà contrattuale e utilità sociale*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 2, 365 ss.

<sup>21</sup> Sui limiti del possibile sindacato di legittimità costituzionale circa il merito delle scelte effettuate dal Legislatore v., *ex multis*: Corte cost., 8 aprile 1965, n. 30.

<sup>22</sup> Invero, “assegnare il primato alla politica significa allargare l'area della democrazia politica sino al governo dell'economia, significa ricomporre il governo dell'economia entro il governo generale della società”. Così e per un approfondimento v. F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 45 ss.

<sup>23</sup> Invero, le clausole “utilità sociale” e “funzione sociale”, rilevanti in seno alla Carta Costituzionale quali strumenti di apertura del liberismo economico ai valori della solidarietà e della fratellanza, assolvono alla funzione di consentire la conformazione dell'autonomia privata rispetto alla vocazione ideale di salvaguardia e promozione della dignità dell'uomo anche per il tramite dell'introduzione di misure (legislative) proiettate in questa direzione che, altrimenti, risulterebbero collocarsi al di fuori del sistema di legalità (costituzionale). In merito, alla luce della disamina di una moltitudine di pronunce rese dalla Consulta, v. S. RODOTÀ, *Art. 42*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Artt. 41/44*, Bologna, 1982, 117 ss.

<sup>24</sup> Invero, secondo L. DELLI PRISCOLI, *Il limite dell'utilità sociale*, cit., 352, “utilità sociale e diritti fondamentali sono il simbolo di uno Stato interventista in economia”. Avverte, però, F. GALGANO, *Art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Artt. 41/44*, Bologna, 1982, 197, che “la natura pubblica del soggetto agente non è, di per sé sola, garanzia di socialità del risultato”.

<sup>25</sup> È il caso, ad esempio, dell'intervento legislativo teso a calmierare i prezzi di prodotti ritenuti indispensabili per garantire la tutela di diritti fondamentali della persona. Sul punto v., *ex multis*: A. FEDELE, *Art. 23*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Artt. 22/23*, Bologna, 1981, 35 ss.

<sup>26</sup> Al fine di contrastare la povertà, ovvero “la potenza più misteriosa del nostro tempo, la segreta officina in cui forse si costruisce la storia futura” (cfr. N. IRTI, *Occasioni novecentesche sul cammino del diritto*, Napoli, 2012, 18), onde superare gli ostacoli derivanti dalle logiche di mercato imperanti all'interno di un sistema economico/sociale di stampo convintamente liberista, sottolinea G. VETTORI, *Il tempo dei diritti*, cit., 887 ss. l'esigenza di “puntare su di un ruolo forte della solidarietà (...) o rivalutare il ruolo della cooperazione” allo scopo di affrancare l'individuo da uno stato di “bisogno permanente” che vanifichi l'effettiva consistenza dei diritti di libertà faticosamente conquistati nel corso dei secoli.

<sup>27</sup> Per una disamina degli orientamenti maturati in questa direzione in seno all'Assemblea Costituente v. F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 33 ss.

## 2. Libera iniziativa economica, solidarietà e giustizia sociale in campo alimentare

Lungi dal comportare un’alterazione del libero gioco della concorrenza<sup>28</sup>, ovvero di attentare alle fondamenta delle tradizionali libertà negative<sup>29</sup> (prima tra tutte, in un siffatto contesto, il diritto di proprietà privata dei mezzi di produzione)<sup>30</sup>, l’impegno solidale dello Stato-apparato<sup>31</sup>, in uno con sempre apprezzate iniziative rimesse alla buona volontà dei singoli<sup>32</sup> e del c.d. “terzo settore”<sup>33</sup>, espressione del sentimento di fraternità<sup>34</sup> tra gli individui ed i popoli<sup>35</sup>, passa attraverso la concreta attuazione dei valori di fondo (e delle

<sup>28</sup> In tema di attività di pianificazione e programmazione del sistema produttivo in conformità con il dettato costituzionale v., *ex multis*: F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 53 ss.

<sup>29</sup> Per una compiuta ricostruzione del processo di qualificazione della Carta costituzionale non più solo alla stregua di “fonte suprema del diritto pubblico, regolatrice della forma di governo e delle guarentigie di libertà dei cittadini nei confronti dello Stato”, bensì anche in termini di “legge fondamentale del diritto privato, regolatrice di rapporti fra privati, o con norme immediatamente precettive, o più frequentemente, con norme di indirizzo per la legislazione ordinaria”, v. F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 2 ss.

<sup>30</sup> In merito al rapporto tra proprietà privata dei mezzi di produzione e funzione sociale v., *ex multis*: S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 81 ss.

<sup>31</sup> In tal senso v. C. SALVI, *Libertà economiche, funzione sociale e diritti personali e sociali tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 2, 438 ss.; S. MAZZAMUTO, *Libertà contrattuale*, cit., 370 ss.

<sup>32</sup> Invero, secondo M. SANDEL, *Giustizia. Il nostro bene comune*, Milano, 2010, 248 ss., i doveri di solidarietà assumono la consistenza di esigenze morali nate dall’appartenenza a una comunità ed è proprio nel criterio dell’appartenenza – alla comunità familiare, alla patria comune, alla nazione – che risiede il fondamento (etico e sociale, prima ancora che giuridico) della solidarietà.

<sup>33</sup> Evidenzia l’insufficienza della beneficenza privata quale unica fonte di supporto ed assistenza ai bisognosi G.B. MATTARELLA, *Il problema della povertà*, cit., 367 ss. Sotto una diversa prospettiva, sottolinea la rilevanza della funzione sociale affidata all’attività di cooperazione sorretta dal carattere della mutualità A. NIGRO, *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 45/47*, Bologna, 1980, 18 ss.

<sup>34</sup> Per una correlazione tra fraternità e solidarietà sociale v. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, (a cura di S. MAFFETTONE), Milano, 1997, 107 ss.

<sup>35</sup> Sul punto, per un approfondimento, v., *ex multis*: S. LA PORTA, *I diritti del consumatore fraterno nell’ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo. Profili giuspubblicistici del Commercio Equo e Solidale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2006, 5, 835 ss.; F. PIZZOLATO, *Appunti sul principio di fraternità nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2001, 745 ss.

virtù civiche proprie di una democrazia contemporanea)<sup>36</sup> che permeano il costituzionalismo moderno<sup>37</sup> mediante la predisposizione di progetti di sviluppo sostenibile delle attività di produzione e distribuzione delle risorse alimentari<sup>38</sup> secondo un modello orientato al perseguimento del bene comune<sup>39</sup>, di fini di utilità e giustizia sociale<sup>40</sup> ed alla valorizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza<sup>41</sup>, sia entro i confini nazionali<sup>42</sup>, sia nel quadro di un percorso condiviso all'interno della comunità internazionale<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Evidenzia C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Artt. 1/12*, Bologna, 1982, 7, che “nessuna democrazia può riuscire vitale se non sia sussidiata da un saldo e diffuso spirito civico, da una virtù che alimenti la coscienza dei singoli e ne ispiri i comportamenti secondo un principio di solidarietà”.

<sup>37</sup> Alla luce del dettato della Carta del 1948, del resto, è facile osservare come nulla possa escludere che “l’accesso a determinate categorie di ben possa essere reso più agevole a taluni soggetti, pur senza precluderlo agli altri: in generale quando si tratta di rimuovere ostacoli alla realizzazione di condizioni di eguaglianza sostanziale”. Così e per un approfondimento v. S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 170 ss.

<sup>38</sup> Invero, “la libertà economica non riceve, dalla Costituzione repubblicana, quel carattere di ‘diritto inviolabile’ che è invece attribuito alle libertà civili”. Così e per un approfondimento v. F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 26 ss. In tal senso, si osserva, “i diritti fondamentali sono sì suscettibili di essere bilanciati con altri valori, ma solo se questo sacrificio sia dettato da esigenze particolarmente meritevoli di tutela – ossia dalla necessità di contemperare tali diritti con altri (tra i quali sicuramente rientrano quelli espressi dal mercato) – e purché non ne sia mai intaccato il nucleo irrinunciabile”. Così e per un approfondimento v. L. DELLI PRISCOLI, *Il limite dell’utilità sociale*, cit., 355 ss.

<sup>39</sup> Circa il rapporto tra bene comune, interesse generale, utilità e funzione sociale, v., *ex multis*: S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 188 ss.

<sup>40</sup> Sul punto, v., *ex multis*: R. ARTONI, *Sulla nozione di giustizia sociale*, in *Riv. dir. fin.*, 2012, 2, 157 ss.; F. HIRSCH, (1976), *Social Limits to Growth*, Londra (trad. it. *I limiti sociali dello sviluppo*, Milano, 1981).

<sup>41</sup> Affronta il problema di ricercare il fondamento costituzionale del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di politiche di contrasto alla povertà G.B. MATTARELLA, *Il problema della povertà*, cit., 361 ss.

<sup>42</sup> Secondo un approccio certamente condiviso dalla più accorta dottrina, i principi di fondo che animano la “Costituzione economica” consentono di legittimare un processo di “governo politico” del sistema di mercato nell’ambito del quale ben possono essere equamente contemperate istanze capitaliste in uno con la vocazione solidarista che anima lo Stato-comunità. In questo senso v. F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 15 ss.

<sup>43</sup> Sottolinea F. MONTANARI, *La Comunità europea e il commercio equo e solidale*, in *Dir. un. eur.*, 2003, 737 che “il commercio equo e solidale diviene sempre più un’alternativa alle pratiche del commercio internazionale convenzionale ed alle talora inefficaci politiche di cooperazione allo sviluppo”. Incentra la propria attenzione sull’esigenza di valorizzare il “consumo critico ed equo-solidale” delle risorse alimentari S. LA PORTA, *I diritti del*

In questa direzione, nel tempo, in ossequio al principio di solidarietà<sup>44</sup> che anima lo Stato-ordinamento<sup>45</sup>, si è assistito all'emanazione di norme di legge deputate ad introdurre misure di promozione e sostegno (in alcuni casi, solo di durata limitata), di iniziative di cooperazione internazionale<sup>46</sup> (idonee a perseguire finalità di matrice latamente politica<sup>47</sup>, estranee, secondo un certo orientamento, ai più tipici fini istituzionali dello Stato amministrazione)<sup>48</sup>, che, in campo alimentare, sono state rivolte nel senso di contrastare la fame e la denutrizione degli strati della popolazione più esposti ad un alto rischio di mortalità in aree del mondo meno favorite e caratterizzate da emergenza endemica<sup>49</sup>.

Ancorché sorretti da siffatti meritori obiettivi, in alcune occasioni, però, si deve mestamente registrare che consimili propositi, pur se inquadrati all'interno di progetti di più ampio respiro diretti a favorire il progresso economico, tecnico e culturale dei Paesi del "terzo mondo", in armonia con i loro programmi di crescita e nel rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli<sup>50</sup>, sono

*consumatore fraterno*, cit., 838 ss.

<sup>44</sup> "Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente". Così Corte cost., 17 febbraio 1992, n. 75. Circa la consistenza assiologica dei doveri di solidarietà scolpiti all'interno dell'art. 2 Cost., v. *ex multis*: A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1 / 12*, Bologna, 1982, 97 ss.

<sup>45</sup> Sul punto v., *ex multis*: A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2015, 2 ss.

<sup>46</sup> Sul punto v., *ex multis*: C. FRANCHINI, *Profili amministrativi della disciplina della cooperazione allo sviluppo in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 391 ss.; S. CASSESE-C. FRANCHINI, *La nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo: il quadro generale*, in *Dir. soc.*, 1989, 338 ss. In giurisprudenza, circa il riparto di competenze tra Stato e regioni v., *ex plurimis*: Corte cost., 18 luglio 2008, n. 285; Corte cost., 14 maggio 2008, n. 131; Corte cost., 1° giugno 2006, n. 211.

<sup>47</sup> Sul punto, per una ricostruzione condotta sino alla metà degli anni '90 v., *ex multis*: G.B. GOLETTI, *La cooperazione italiana allo sviluppo e la sua evoluzione normativa*, in *Foro Amm.*, 1995, 7-8, 1801 ss.

<sup>48</sup> Cfr., *ex multis*: Cass. civ., sez. un., 13 maggio 2009, n. 10998; Cass. civ., sez. un., 16 aprile 2009, n. 8987; Cass. civ., sez. I, 14 settembre 2004, n. 18460; Cass. civ., sez. I, 29 aprile 2004, n. 8206.

<sup>49</sup> Cfr. Corte dei conti, sez. contr., 20 maggio 1994, n. 35.

<sup>50</sup> Talché, ad esempio, in passato, laddove non sia stato possibile distribuire gratuitamente le derrate alimentari inviate nei Paesi in via di sviluppo a causa di sopravvenute circostanze relative al mercato interno, rispetto al quale ciò avrebbe avuto un'incidenza negativa sul

stati contraddistinti da sprechi ed inefficienze, sovente frutto di illecite cointeressenze<sup>51</sup>.

A fronte di tristi episodi di tal guisa, di consistenza così grave da comportare, in passato, la necessità di istituire un'apposita commissione parlamentare di inchiesta sulle attività di cooperazione svolte dall'Italia con gli Stati in via di sviluppo<sup>52</sup>, l'auspicio che può maturare in seno ad una società che (ama e suole definirsi) civile si traduce in un fattivo impegno, profuso nel senso dell'adozione e rafforzamento di programmi di intervento sospinti dal precipuo scopo di pervenire alla sicurezza ed autosufficienza alimentare delle popolazioni interessate, mediante iniziative tese a favorire l'accesso alle indispensabili risorse naturali, all'interno, in particolare, di territori minacciati o colpiti dalla desertificazione.

Corollario ineludibile si dimostra, poi, in quest'ottica, l'avvio di mirate campagne di prevenzione igienico-sanitaria, cui si abbina l'obiettivo di assicurare, quanto meno nel breve periodo, con carattere di celerità ed affidabilità, il trasporto e la distribuzione dei necessari aiuti, anche avvalendosi, pur garantendo lo svolgimento della ineludibile attività di monitoraggio e dei dovuti controlli, della collaborazione di organismi internazionali<sup>53</sup> ed organizzazioni non governative<sup>54</sup>.

L'azione di sostegno, per tale via intrapresa, va, quindi, di necessità, supportata dalla predisposizione, anche in chiave europea<sup>55</sup>, di un'attenta pianificazione

---

livello dei prezzi, è stata consentita la loro cessione, mediante apposite convenzioni, alle autorità locali, per la successiva immissione in commercio, con devoluzione del ricavato in favore di finalità e scopi consimili, per tale via, comunque, garantendo gli obiettivi solidaristici in origine prefissati. Sul punto v. Consiglio Stato, sez. I, 4 luglio 1986, n. 1196.

<sup>51</sup> Cfr. Corte conti reg. Lazio, sez. giurisd., 27 settembre 2002, n. 2577.

<sup>52</sup> Sul punto v. G.B. GOLETTI, *La cooperazione italiana allo sviluppo*, cit., 1807.

<sup>53</sup> Sul punto v. Corte dei conti, sez. contr., 10 marzo 1993, n. 30.

<sup>54</sup> Cfr. Corte dei conti, sez. contr., 28 giugno 1997, n. 98. In dottrina v., *ex multis*: S. MARCHISIO, *Le organizzazioni non governative internazionali e la cooperazione allo sviluppo*, Roma, 1985.

<sup>55</sup> In un siffatto contesto, ad esempio, si innesta una visione innovativa del processo di integrazione europea all'interno del quale i tradizionali valori, afferenti ad un modello di coesione economica incentrata sulla promozione del libero gioco della concorrenza, stanno progressivamente cedendo il passo ad una diversa concezione "dell'economia sociale di mercato, che prova a contemperare e a trovare un giusto equilibrio tra elementi tutti costituzionalmente rilevanti: l'eguaglianza, la dignità sociale, la tutela dei più deboli, e al tempo stesso, l'efficienza economica, l'equilibrio delle finanze pubbliche, la tutela del risparmio". Così e per un approfondimento v. A. D'ALOIA, *Europa e diritti*, cit., 3 ss. Circa una ricostruzione del concetto di concorrenza secondo un approccio prettamente giuspubblicistico, v., *ex plurimis*: F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di),

strategica e da una costante analisi sociale, economica e giuridica del contesto culturale entro il quale si innesta l’attività di cooperazione allo sviluppo, rivolta, nel medio e lungo termine, ad offrire non solo il doveroso ausilio economico/finanziario, bensì un percorso di formazione ed educazione che consenta alla popolazione autoctona di divenire realmente sovrana<sup>56</sup> e di poter garantire, mediante una partecipazione attiva al processo di implementazione dei livelli di qualità della vita, il raggiungimento di una condizione di progressiva autonomia nell’approvvigionamento delle risorse alimentari, nella loro equa distribuzione e nel loro corretto consumo in una prospettiva di sviluppo sostenibile<sup>57</sup> delle aree interessate<sup>58</sup>, nonché di garanzia dei diritti delle generazioni future<sup>59</sup>, di modo da impedire l’insorgenza di fenomeni di irrazionale sfruttamento e (conseguente) impoverimento del territorio<sup>60</sup>.

---

*Commentario*, cit., 10 ss. Per una disamina del rapporto tra concorrenza ed utilità sociale v. L. DELLI PRISCOLI, *Il limite dell’utilità sociale*, cit., 358 ss.

<sup>56</sup> Circa il rapporto tra la nozione di “popolo sovrano” e il sistema economico radicato in seno ad una data comunità, storicamente determinata, v. F. GALGANO, *Art. 41*, cit., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario*, cit., 35 ss.

<sup>57</sup> In tema di costituzionalismo e sostenibilità dello sviluppo v., *ex multis*, G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL’ANNO-E. PICOZZA, (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Padova, 2012, 136 ss.

<sup>58</sup> Per una disamina di siffatte esigenze alla luce del dettato costituzionale, con particolare riguardo alla correlazione intercorrente tra il razionale sfruttamento del territorio e l’instaurazione di equi rapporti sociali, v., *ex multis*: S. RODOTÀ, *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 41/44*, Bologna, 1982, 211 ss.

<sup>59</sup> Sul punto, v., *ex multis*: G. MAJORANA, *Generazioni future e sicurezza alimentare: l’evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

<sup>60</sup> Sul punto v. M. MORETTINI, *Tutela dell’ambiente e lotta alla povertà. Iniziative comunitarie in materia di cooperazione allo sviluppo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 2, 428 ss.

## **LA TUTELA DEL DIRITTO AD UN CIBO ADEGUATO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

**Tanja Cerruti**

**SOMMARIO:** 1. Cenni introduttivi. - 2. Il quadro internazionale e le diverse accezioni del “diritto ad un cibo adeguato”. - 3. L’esperienza del Brasile. - 4. Il diritto ad un cibo adeguato in Europa. - 5. La tutela delle tre accezioni del diritto ad un cibo adeguato nella Costituzione italiana. - 6. L’esigenza di accentuare la tutela del diritto ed il perseguimento del dovere ad un consumo adeguato di cibo.

### ***Abstract***

A differenza di quelle di altre zone del mondo, le Costituzioni dei Paesi dell’UE non tutelano espressamente il diritto al cibo e, benché la normativa derivata dell’Unione si occupi di generi alimentari, neanche le dichiarazioni di diritti europee vi accennano.

A sua volta, la Costituzione italiana non contempla espressamente il “diritto ad un cibo adeguato” fra le prerogative riconosciute ai suoi cittadini.

Nonostante questo, si può affermare che il diritto al cibo goda di una copertura costituzionale e, in caso affermativo, in relazione a quali aspetti in particolare?

Partendo da tali interrogativi, questo contributo cercherà d’individuare, sulla base dei principali documenti internazionali ed alla luce del confronto con l’esperienza di un Paese sud-americano – il Brasile – quali profili di tutela debbano ritenersi ricompresi nel diritto ad un cibo adeguato, come si possano eventualmente ricavare dalla nostra Costituzione e in relazione a quale aspetto potrebbe essere utile prefigurare un rafforzamento della loro tutela.

### **1. Cenni introduttivi**

Negli ultimi mesi, grazie alla sensibilizzazione suscitata dagli eventi legati ad Expo Milano 2015, in Italia l’attenzione mediatica e politica si è soffermata con una certa frequenza sul tema dell’alimentazione, che è stato affrontato anche dal punto di vista del diritto costituzionale, con l’affermazione dell’opportunità che un vero e proprio diritto al cibo trovi espressa previsione

nella nostra Carta<sup>1</sup>.

La Costituzione italiana non contempla infatti espressamente il “diritto ad un cibo adeguato” fra le prerogative riconosciute ai suoi cittadini né un’analoga previsione è contenuta nel circuito delle garanzie europee.

Nonostante questo, si può affermare che il diritto al cibo goda di una copertura costituzionale e, in caso affermativo, in relazione a quali aspetti in particolare?

Partendo da tali interrogativi, questo contributo cercherà d’individuare – sulla base dei principali documenti internazionali ed alla luce del confronto con l’esperienza di un Paese sud-americano – quali profili di tutela debbano ritenersi ricompresi nel diritto ad un cibo adeguato e come si possano eventualmente ricavare dalla nostra Costituzione.

## 2. Il quadro internazionale e le diverse accezioni del “diritto ad un cibo adeguato”

In seno alla Comunità internazionale il diritto al cibo è stato inserito fra le posizioni giuridiche meritevoli di tutela sin dall’indomani del secondo conflitto mondiale<sup>2</sup>.

I principali riferimenti normativi sono costituiti dall’art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (DUDU), che afferma il diritto di ogni individuo ad “un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia”, con particolare riguardo ad una serie di beni, il primo dei quali è l’alimentazione, e dall’art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, che prevede il riconoscimento del “diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un’alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati (...)” e del “diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame”.

Se la DUDU delinea la tutela del diritto al cibo nel quadro della necessità di garantire salute e benessere, il successivo Patto sui diritti economici, sociali e culturali introduce un ulteriore requisito di basilare importanza, prescrivendo che il cibo deve essere “adeguato”.

Ai fini dell’interpretazione delle disposizioni del Patto, fondamentale è l’esegesi che ne ha dato, più di trent’anni dopo, il Comitato sui diritti economici,

<sup>1</sup> In tal senso si è espresso, nel febbraio scorso, il Ministro delle Politiche agricole Martina, v. l’intervista riportata in [http://milano.corriere.it/notizie/cronaca/15\\_febbraio\\_07/martina-il-diritto-cibo-va-inserito-costituzione-11983d82-aeac-11e4-99b7-9c6efa2c2dde.shtml](http://milano.corriere.it/notizie/cronaca/15_febbraio_07/martina-il-diritto-cibo-va-inserito-costituzione-11983d82-aeac-11e4-99b7-9c6efa2c2dde.shtml).

<sup>2</sup> Sulla necessità che la previsione di tali norme sia accompagnata dall’attuazione a livello nazionale, M.J. DERMOTT, *Constitutionalizing an Enforceable Right to Food: A Tool for Combating Hunger*, in *Boston College Internat. and Compar. Law Review*, 2012, 2, 544 ss.

sociali e culturali, i cui principali meriti consistono nell'aver definito il diritto ad un cibo adeguato e nell'aver fissato gli obblighi degli Stati in relazione alla sua attuazione. Quanto al primo aspetto, a detta del Comitato “The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement” ed il *core content* del diritto implica “the availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture” e “the accessibility of such food in ways that are sustainable and that do not interfere with the enjoyment of other human rights”<sup>3</sup>.

Un altro importante tassello nella ricostruzione del contenuto è stato posto dal Relatore speciale dell'ONU per il diritto al cibo che lo ha definito il diritto “di avere un accesso regolare, permanente e libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita fisica e mentale, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna”<sup>4</sup>.

Ai sopracitati richiami normativi – che costituiscono solo le pietre miliari di un ricco apparato di tutela internazionale – va sicuramente riconosciuto un apporto decisivo non solo per la codificazione del diritto ad un cibo adeguato, ma anche per la definizione dei contenuti che gli si devono attribuire.

A questo proposito, escludendo dalla riflessione tutti quegli aspetti che, convogliando nella definizione di diritto dell'alimentazione, riguardano il “percorso della filiera alimentare”, con i passaggi della produzione, della commercializzazione e del consumo<sup>5</sup>, si ritiene che nel concetto di “diritto al cibo adeguato” si possano individuare tre profili di tutela distinti e concentrici che vanno dalla basilare prerogativa del singolo individuo di disporre dell'apporto nutrizionale necessario per vivere e, possibilmente, per condurre un'esistenza dignitosa, alla più “raffinata” pretesa di decidere della propria alimentazione in base alle convinzioni personali e religiose in cui si riconosce, all'ancor più complessa aspettativa di ricevere le informazioni necessarie ad effettuare, in

<sup>3</sup> V. il *General Comment E/C.12/1999/5, The right to adequate food, art. 11* del Comitato, in particolare i parr. 6-15 e le considerazioni di C. RICCI, *Salute e alimentazione: profili di diritto internazionale*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi?*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014, 37 ss.; M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e dir. intern.*, 2014, 434 ss.

<sup>4</sup> J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004, 49.

<sup>5</sup> G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione: i profili costituzionali*, in P. MACCHIA (a cura di), cit., 30.

relazione al cibo, quelle scelte che ne consentano un uso ottimale per il singolo e rispettoso degli altri.

Se i primi due profili emergono più chiaramente dai testi sopraccitati, il terzo costituisce il necessario completamento del diritto ad un cibo adeguato in un quadro mondiale che vede, accanto al dramma della denutrizione di milioni di persone, i problemi derivanti dalle abitudini alimentari non corrette di altre.

### 3. L'esperienza del Brasile

Nella maggior parte dei Paesi europei i documenti adottati in seno all'ONU costituiscono l'unica fonte di garanzia espressa del diritto al cibo. In altre realtà tale diritto trova invece una tutela giuridica multilivello che deriva, oltre che dagli strumenti internazionali, dai documenti approvati nell'ambito di organizzazioni di carattere sovranazionale e dalle stesse Carte costituzionali.

Un caso emblematico è rappresentato dal Brasile, in cui la tutela del diritto al cibo non solo è garantita a livello costituzionale e sovranazionale<sup>6</sup> ma è corredata anche da un ricco apparato istituzionale volto a consentirne l'attuazione.

La Costituzione brasiliana è stata adottata nel 1988, al seguito di un ventennio di dittatura e di quasi due secoli di travagliata storia costituzionale<sup>7</sup>. Definita "Constituição Cidadã" dal Presidente dell'Assemblea costituente per "esaltarne il carattere di programma (vincolante) d'inclusione sociale 'globale'"<sup>8</sup>, la Carta si caratterizza per la lunghezza del suo testo e la formulazione dettagliata di molte disposizioni, che ne riflettono la natura compromissoria<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Per la tutela sovranazionale si vedano i principali documenti adottati nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani, come il *Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione Americana sui Diritti umani nell'area dei diritti economici, sociali e culturali*, art. 12 e la *Carta dell'Organizzazione degli Stati americani*, art. 34, j. Le differenze che dividono il processo d'integrazione d'Oltre Oceano da quello europeo si ripercuotono sulle rispettive modalità di tutela *multilevel* dei diritti, come osserva M. CARDUCCI, *Il difficile confronto tra Europa e America latina su diritto giurisprudenziale e tutela multiordinamentale dei diritti fondamentali*, in *Federalismi – Focus Human Rights*, 4/2013, 10 ss.

<sup>7</sup> In proposito v., *ex plurimis*, A.C. WOLKMER, *Pluralismo giuridico e costituzionalismo brasiliano*, in *Riv. dir. pubbl. compar. eur.*, 2012, 357, ss; M.G. LOSANO, *I diritti fondamentali nelle Costituzioni brasiliane del XX secolo*, in *Archivio di diritto e storia costituzionali*, *dircost.di.unito.it*.

<sup>8</sup> P. LOGROSCINO, *Brasile: la "parzializzazione" delle modifiche tacite della Costituzione*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2009, 1788.

<sup>9</sup> G. VAGLI, *La Costituzione brasiliana del 1988*, in *Quaderni cost.*, 1998, 527; M. CARDUCCI-W. DE MOURA AGRA-A. RAMOS TAVARES, *Costituzione "cittadina" e*

Uno degli ambiti di maggiore esaustività concerne proprio i diritti sociali, oggetto di una tutela molto ampia sia dal punto di vista dei beni garantiti sia dal punto di vista dei soggetti ritenuti meritevoli di protezione.

Nonostante questo, nell'elenco dei "diritti sociali stabiliti da questa Costituzione" di cui all'art. 6, individuati in istruzione, salute, lavoro, tempo libero, sicurezza, sicurezza sociale, protezione della maternità e dell'infanzia ed assistenza agli indigenti, il cibo (così come l'abitazione, inserita nel 2000) non era stato originariamente menzionato.

Altre disposizioni costituzionali prendevano però già in considerazione l'alimentazione, sia dal punto di vista della garanzia del diritto, assicurata a taluni soggetti direttamente (studenti, art. 208, comma VII; bambini e adolescenti, art. 227) o attraverso la possibilità di procurarselo (ai lavoratori urbani e rurali è garantito un "salario minimo, fissato dalla legge, uniforme a livello nazionale, in grado di soddisfare le loro necessità vitali fondamentali e quelle delle loro famiglie, come abitazione, cibo, istruzione (...)", art. 7, comma IV; alle persone disabili o anziane che non siano in grado di provvedere al proprio sostentamento direttamente o tramite le loro famiglie, la Costituzione assicura un reddito minimo, art. 203, comma V), sia dal punto di vista del riparto delle competenze fra gli enti territoriali<sup>10</sup>.

Nel 2010 il cibo viene inserito anche formalmente nell'elenco dei diritti sociali di cui all'art. 6 con un emendamento<sup>11</sup> che costituisce il momento di approdo, sul piano costituzionale, di un processo di sensibilizzazione politica sul tema dell'alimentazione, sviluppatosi nel ventennio precedente per effetto di spinte sia interne al Paese, sia derivanti dall'influenza delle organizzazioni internazionali. Non va inoltre trascurata la vicinanza geografica e culturale del Brasile alle correnti di pensiero emerse nell'ambito del c.d. "nuevo constitucionalismo"<sup>12</sup> (che invitano alla valorizzazione dei diritti collegati alla natura<sup>13</sup>) e, pur su un diverso piano, a quelle sostenute sulla sovranità alimentare dal movimento "Via Campesina"<sup>14</sup>.

*costituzionalismo comunitario*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2008, 1346.

<sup>10</sup> A titolo esemplificativo, si pensi agli artt. 23, comma VIII; 200 comma VI; 243.

<sup>11</sup> EMC 64 DEL 4 febbraio 2010.

<sup>12</sup> M. PETERS MELO, *Neocostituzionalismo e "nuevo constitucionalismo" in America latina*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2012, 342 ss.

<sup>13</sup> M. FIGUEREIDO, *General Observations and Commentaries on the "Latin-American Ius Constitutionale Commune International Seminar on Human Rights: The emergence of a New Public Law in the 21<sup>st</sup> Century"*, in *Federalismi*, 2013, 22, 11; M. CARDUCCI, *Costituzionalismo e sopravvivenza umana*, in *diritticomparati.it*, 2014.

<sup>14</sup> A. RINELLA-H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2015, 89 ss.

Sul fronte interno, gli elementi salienti del complesso processo che ha preceduto la revisione costituzionale possono essere identificati, senza pretese di esaustività, nella previsione di appositi organi istituzionali<sup>15</sup>; nell'adozione della legge federale che ha istituito il *National System for Food and Nutrition Security*<sup>16</sup>; nell'avvio di una serie di politiche governative fra cui "Fome Zero", nell'ambito della quale vengono realizzate azioni integrate, anche in collaborazione con la società civile ed iniziative settoriali come *Bolsa Família*, che prevede trasferimenti di reddito<sup>17</sup>. Dopo la novella costituzionale sono state avviate nuove politiche sociali fra cui *Brasil sem miséria* che include nella sua ampia sfera d'azione anche il settore alimentare<sup>18</sup>.

Pur inserito in un contesto profondamente diverso da quello europeo, il Brasile costituisce un modello di tutela in cui la garanzia delle previsioni costituzionali supporta un complesso apparato istituzionale e normativo che tenta di dare attuazione al diritto al cibo, inteso soprattutto nella sua accezione di accesso alle risorse alimentari.

#### 4. Il diritto ad un cibo adeguato in Europa

Tornando nel Vecchio Continente, il diritto a un cibo adeguato, oltre a non essere menzionato nella maggior parte delle Costituzioni, non viene riconosciuto espressamente neanche nel circuito delle garanzie europee. Tale scelta risulta particolarmente singolare nel sistema giuridico dell'Unione, sia in quanto la normativa derivata, che si occupa in misura consistente di generi alimentari, avrebbe potuto influenzare le previsioni della Carta di Nizza, sia in quanto questa, risultando "ricca di 'nuovi' diritti e di circostanziate garanzie sociali"<sup>19</sup>,

<sup>15</sup> Quello di maggior rilievo è il CONSEA, *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*.

<sup>16</sup> *National Food and Nutritional Security Framework Law (LOSAN)*, 15 September 2006, n. 11346.

<sup>17</sup> V. FAO, *Right to food. Lessons learned in Brazil*, Roma, 2007, in <http://www.fao.org/docrep/010/a1331e/a1331e00.htm>.

<sup>18</sup> M. PIERRI, *Il welfare in Brasile*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2013, 1471 ss.; M. MENDONÇA LEÃO-R. S. MALUF, *Effective public policies and active citizenship. Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System, 2012-2013*, in <http://gpsknowledge.org/knowledge-repository/effective-public-policies-and-active-citizenship-brazils-experience-of-building-a-food-and-nutrition-security-system/#.Vdm-TI3vrMw>.

<sup>19</sup> L. CASSETTI, *La "costruzione" dei diritti sociali nell'approccio della Corte Interamericana e della Corte europea di Strasburgo: contenuto, limiti e prospettive della "comunicazione" giurisprudenziale*, in *federalismi – Focus Human Rights*, 2014, 2, 4.

avrebbe ragionevolmente potuto prevedere anche tale prerogativa<sup>20</sup>.

Un'operazione ermeneutica e forse un po' forzata consente però di ricavare i primi due profili di tutela del diritto al cibo sopra individuati dai principali cataloghi di diritti europei.

Per la Carta di Nizza, la possibilità di accedere alle fonti di nutrimento può derivare dalle disposizioni che garantiscono la dignità umana, la vita, l'integrità fisica e psichica della persona, la libertà professionale e il diritto di lavorare, un'assistenza sociale e un'assistenza abitativa “volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti” e la protezione della salute, oltre alla tutela dei consumatori; la garanzia della libertà delle scelte individuali in materia può invece emergere dalle disposizioni su libertà e sicurezza, rispetto della vita privata e familiare, libertà di pensiero, coscienza e religione, divieto di discriminazione, in combinato disposto con la garanzia del rispetto, da parte dell'Unione, della diversità culturale, religiosa e linguistica (artt. 1, 2, 3, 6, 7, 10, 15, 21, 22, 34, 35, 38).

Per quanto concerne i documenti del Consiglio d'Europa, per la CEDU si possono analogamente dedurre la tutela dell'accessibilità e della libertà delle scelte principalmente dalle disposizioni che tutelano i diritti alla vita, alla libertà e alla sicurezza, al rispetto della vita privata e familiare, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione e che impongono il divieto di discriminazione (artt. 2, 5, 8, 9, 14).

In riferimento alla Carta sociale europea, il diritto di accedere al cibo può essere ricavato dall'art. 1 della Parte II che, per garantire l'effettivo esercizio del diritto al lavoro, impegna le parti anche a “tutelare in modo efficace il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso”; dall'art. 4 che, elencando gli impegni che le parti si assumono al fine di “garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione”, vi annovera quello di “riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso”; dall'art. 16, che impone agli Stati la “tutela economica, giuridica e sociale della vita di famiglia”<sup>21</sup>.

Dalla veloce rassegna di cui sopra emerge quindi che se i primi due profili di tutela del diritto al cibo possono considerarsi, pur con un'interpretazione molto estensiva delle disposizioni dedicate ad altri diritti, assistiti dalle dovute

<sup>20</sup> Sugli interventi dell'Unione per la sicurezza alimentare v. *amplius* G. CORDINI, cit., 35 ss. e C. BIGLIA-S. GABBAI, *Consumare alimenti sicuri è un diritto?*, in P. MACCHIA (a cura di), cit., 209.

<sup>21</sup> La Carta sociale viene però spesso usata dal Giudice di Strasburgo come mero argomento *adiuvandum* delle garanzie disposte dalla CEDU, L. CASSETTI, cit., 19. Sulla vincolatività delle disposizioni della Parte II della Carta v. Parte III, art. A, par. 1, lett. b) e c) della stessa.

garanzie, più arduo risulta ricavare anche la tutela del terzo, cioè del diritto a ricevere informazioni adeguate in materia.

Più di recente, il diritto al cibo ha guadagnato una protezione più specifica (seppur non vincolante) all'interno del Consiglio d'Europa, costituendo l'oggetto di una risoluzione dell'Assemblea Parlamentare, "La sicurezza alimentare: una sfida permanente che riguarda tutti"<sup>22</sup>. Dopo aver ribadito che il cibo è "our more basic need and right" (punto 2), tale documento indica agli Stati una serie di interventi da intraprendere in relazione ai molteplici aspetti di criticità del settore dell'alimentazione. Fra questi e, in particolare, fra le azioni da avviare per ottenere un consumo più responsabile dei generi alimentari, c'è anche quella di "provide the public with proper food education so as to promote healthy eating habits and reduce the increasingly widespread problem of excessive weight and obesity" (punto 8.2.3).

L'approvazione della risoluzione del 2013, oltre a risultare indicativa del fatto che si sta allentando quello stretto legame fra tutela del diritto al lavoro e alla sicurezza sociale e garanzia di un'alimentazione corretta che aveva indotto ad omettere la seconda dalle dichiarazioni dei diritti<sup>23</sup>, testimonia la consapevolezza del fatto che fra i problemi da affrontare c'è anche quello per cui "The population at large needs to make better informed consumer choices" (punto 4).

## 5. La tutela delle tre accezioni del diritto ad un cibo adeguato nella Costituzione italiana

Le considerazioni svolte a proposito delle Carte dei diritti europee valgono anche per la Costituzione italiana, molte delle cui disposizioni paiono offrire (insieme all'art. 117, 1° comma) un ancoraggio indiretto al diritto ad un cibo adeguato e, come avviene per le altre posizioni giuridiche contemplate dalla nostra Carta, anche ad un correlativo dovere<sup>24</sup>.

Il diritto al cibo, inteso come possibilità di procurarsi il nutrimento,

<sup>22</sup> Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Resolution 1957* (2013). Più di recente, anche il Parlamento europeo è intervenuto con la risoluzione del 30 aprile 2015, *Expo Milano 2015: Nutrire il pianeta, energia per la vita*; sulla correttezza dell'alimentazione, v. i punti AM del *considerando*, 4, 32, 33.

<sup>23</sup> M. BOTTIGLIERI, *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in [www.drasd.unipmn.it](http://www.drasd.unipmn.it).

<sup>24</sup> Sulla "corrispondenza biunivoca" fra diritti e doveri v. *amplius* A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014, 61 ss.

troverebbe la sua indiretta garanzia *in primis* nel diritto/dovere al lavoro<sup>25</sup> e, in subordine, nell'assicurazione di un diritto al "mantenimento" per i cittadini "inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere" (art. 38).

La sede costituzionale in cui tale diritto sembra conoscere il suo principale riconoscimento è quindi il Titolo III della Parte I, con la garanzia della tutela del lavoro "in tutte le sue forme ed applicazioni" (art. 35), di una retribuzione che sia "in ogni caso sufficiente ad assicurare" al lavoratore ed alla famiglia "un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36) e dell'assistenza di cui al sopracitato art. 38.

A loro volta, le disposizioni che dispongono la possibilità, ad opera della legge, d'indirizzare e coordinare l'iniziativa economica privata a fini sociali (art. 41) e di limitare la proprietà privata "allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (art. 42), seppur con una certa forzatura possono essere lette, insieme ai successivi artt. 43 e 44, nel senso di consentire degli interventi statali "redistributivi" volti a garantire anche il diritto al cibo. Nella stessa direzione va l'art. 47 che annovera fra le finalità preferenziali del risparmio l'accesso alla "proprietà diretta coltivatrice".

La pretesa ad un'alimentazione, essendo implicita nello stesso diritto alla vita, discende poi inevitabilmente dal diritto alla salute (art. 32) che è dipendente e, spesso, strettamente correlato all'alimentazione (v. *infra*).

Considerando il risvolto dei doveri, occorre richiamare gli obblighi di assistenza che s'instaurano fra i coniugi (pur non direttamente previsti dall'art. 29) e nei rapporti di parentela, con particolare riferimento a quelli imposti ai genitori nei confronti dei figli, al cui adempimento, se necessario, concorre anche lo Stato (artt. 30 e 31).

Il quadro di diritti/doveri relativi al cibo viene ulteriormente cementato dai principi fondamentali e, in particolare, dagli artt. 2, nella parte in cui contempla i diritti "inviolabili" dell'uomo<sup>26</sup> e richiede l'adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"; 3, sia nella parte in cui allude alla "pari dignità sociale" dei cittadini, sia laddove prevede il principio di eguaglianza in senso sostanziale; 1 e soprattutto 4, per il già citato rilievo che attribuiscono al diritto/dovere al lavoro. Fra questi, un ruolo di particolare importanza spetta al principio solidaristico, in nome del quale lo Stato può incentivare tutte quelle iniziative che mirano ad andare incontro alle necessità alimentari dei singoli facendo leva sulla collaborazione dei loro concittadini (si

<sup>25</sup> M. BOTTIGLIERI-F. PIZZOLATO, *Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali*, in *Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile*, 2015, 1, 43.

<sup>26</sup> Sull'interpretazione dell'art. 2 come norma a "fattispecie aperta" v., *ex plurimis*, P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2011, 173 ss.

pensi emblematicamente ai banchi alimentari)<sup>27</sup>.

Spostando l'attenzione sull'accezione di diritto al cibo come possibilità di decidere autonomamente del proprio regime alimentare, altre disposizioni costituzionali offrono, sempre indirettamente, tutela. Il primo riferimento è all'art. 13, che consente di ricavare tale prerogativa dalla sfera della libertà personale e poi all'art. 19 che, in combinato disposto con gli artt. 7 e 8, impone il rispetto delle c.d. regole alimentari religiose<sup>28</sup>. Un'ulteriore operazione ermeneutica porterebbe poi a dedurre il rispetto delle scelte alimentari dei singoli all'interno di contesti specifici come quello carcerario, scolastico, sanitario (artt. 13, 4° comma e 27, 3° comma; 33 e 34; 32) e, più in generale, negli ambienti di lavoro<sup>29</sup>.

La terza possibile accezione del diritto ad un cibo adeguato, cioè la prerogativa di ricevere informazioni appropriate in materia, risulta la più carente sul fronte degli appigli costituzionali. Volendo però ricercare un fondamento costituzionale, si troverebbe nell'art. 32, in quanto il possesso di informazioni appropriate costituisce un elemento essenziale per compiere, riguardo all'alimentazione, le scelte più consone alla tutela della salute.

## **6. L'esigenza di accentuare la tutela del diritto ed il perseguimento del dovere ad un consumo adeguato di cibo**

L'ampia, seppur indiretta, tutela che il diritto ad un cibo adeguato trova nella nostra Costituzione è quindi prevalentemente rivolta al profilo relativo all'accesso ai generi alimentari, il cui rilievo è confermato anche dalla (scarsa) giurisprudenza costituzionale sul punto. Sull'alimentazione, la Corte costituzionale è stata infatti quasi sempre interpellata in relazione al riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni, soprattutto a partire dalla revisione del 2001, che ha inserito la materia fra quelle di legislazione concorrente e, nella maggior parte dei casi, le sue pronunce si sono limitate a decidere sulla paternità della disciplina.

Nei pochi casi in cui si è anche addentrata più specificamente sui profili di tutela del diritto al cibo, la Corte non ha esitato però ad affermare il rilievo

<sup>27</sup> Sul fronte delle politiche pubbliche, secondo F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Orientamenti pastorali*, 2015, 139, la previsione di una forma di reddito minimo rimane invece la "via maestra".

<sup>28</sup> M. BOTTIGLIERI, *Diritto al cibo adeguato e libertà religiosa nella Costituzione italiana*, in *Orientamenti sociali sardi*, 2015, 1, 39 ss.

<sup>29</sup> M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di), cit., 242-254.

primario che esso riveste nel panorama dei diritti e la sua collocazione fra quei livelli essenziali che legittimano, soprattutto in condizioni eccezionali, l'intervento statale in deroga al riparto di competenze fra Stato e Regioni. Così è stato in occasione della nota vicenda della "carta acquisti", quando il Giudice delle Leggi ha ritenuto che il complesso degli artt. 2; 3, 2° comma; 38; 117, 2° comma, lett. *m*), della Costituzione "permette, anzitutto, di ricondurre tra i "diritti sociali" di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative (...)"<sup>30</sup>.

Per quanto riguarda il secondo profilo, cioè il diritto al rispetto delle scelte alimentari, si ritiene che, ancora una volta, il testo costituzionale offra un'adeguata tutela, benché le trasformazioni che stanno interessando la nostra società dal punto di vista etnico, religioso e culturale impongano al legislatore di mantenere vigile l'attenzione.

Più complesso e meritevole di attenzione è invece il terzo aspetto, cioè il diritto di ricevere (ma anche il dovere di procurarsi!) informazioni appropriate sul consumo dei generi alimentari.

Uno dei risvolti più critici del c.d. "paradosso dell'abbondanza" è proprio il fatto che, a fronte di una potenziale ampia disponibilità di risorse alimentari<sup>31</sup>, la loro disomogenea distribuzione fa sì che una considerevole parte degli abitanti del pianeta affronti quotidianamente la fame o la malnutrizione ed un'altra – ben più piccola – parte, forte della facile accessibilità e, talvolta, dell'assenza di limiti, non solo incorra in sprechi ma ne faccia un uso nocivo per la propria salute.

Se i problemi della redistribuzione delle risorse e della sostenibilità del loro utilizzo devono essere affrontati in una prospettiva mondiale, quelli derivanti da un errato consumo di generi alimentari possono essere invece gestiti anche a livello nazionale, risultando strettamente connessi con il diritto/dovere, costituzionalmente previsto, alla salute.

A questo proposito potrebbe risultare allora utile rafforzare, nel quadro costituzionale di cui all'art. 32, il riferimento ad un'alimentazione corretta, adeguata, che si prefigurerebbe come il diritto di ricevere le dovute informazioni in materia, ma anche come il dovere di attenersi a determinate indicazioni a beneficio proprio e della società. E' noto infatti che per effetto di uno smodato o inappropriato consumo di generi alimentari possono insorgere numerose

<sup>30</sup> Corte cost., sentenza 11 gennaio 2010, n. 10 e, in tal senso, Id., sentenza 26 marzo 2013, n. 62.

<sup>31</sup> *Ex plurimis*, C. CERTOMÀ, *Diritto al Cibo, Sicurezza Alimentare, Sovranità Alimentare*, in *Riv. dir. alimentare*, 2010, 4.

patologie che vanno ad incidere, oltre che sul benessere del singolo, sui costi dei sistemi sanitario e della previdenza sociale.

A prescindere dal fatto che il fondamento costituzionale del diritto alle informazioni (e del corrispondente dovere di un consumo consapevole dei generi alimentari) si ricavi dall'art. 32 in via interpretativa oppure menzionandovi espressamente l'alimentazione, la sua realizzazione dovrebbe coinvolgere trasversalmente diversi ambiti. Nel settore dell'istruzione si potrebbe ad esempio potenziare la formazione e promuovere il consumo di determinati alimenti in aula<sup>32</sup>; nell'ambito della tutela della salute, pur nella consapevolezza della delicatezza delle singole situazioni, si potrebbero penalizzare economicamente coloro che, a causa di comportamenti alimentari errati e reiterati, mettano seriamente a repentaglio il benessere proprio o quello dei familiari che sono loro affidati; nella stessa direzione si potrebbe infine procedere anche nell'ambito della produzione di generi alimentari, introducendo misure che, sotto la forma di disincentivo all'acquisto di determinati prodotti e d'incentivo per altri, inducano i consumatori a prediligere cibi e bevande meno nocivi; un ruolo fondamentale spetterebbe infine ai mezzi dell'informazione, che potrebbero sensibilizzare i consumatori sull'opportunità di una sana alimentazione.

Il varo di simili politiche incontrerebbe non pochi ostacoli. A parte quelli derivanti dalla rivendicazione degli interessi economici sacrificati<sup>33</sup>, anche sul piano costituzionale si scontrerebbe l'esigenza di bilanciare il diritto/dovere di mangiare bene, con la prerogativa, a sua volta insita nel diritto ad un cibo adeguato, di compiere liberamente le proprie scelte in ambito alimentare e, più in generale, con le garanzie apprestate dal combinato disposto degli artt. 13 e 32.

Pur non potendo, giustamente, incidere oltre una certa misura sul diritto all'autodeterminazione dei singoli, l'accentuazione della tutela del diritto a ricevere informazioni su un appropriato consumo di generi alimentari e del corrispettivo dovere di attenersi a delle regole potrà risultare però efficace in quelle situazioni in cui l'assenza di nozioni adeguate e, perché no, di incentivi a seguire determinati regimi, concorre in misura rilevante a determinare dei comportamenti scorretti, in sintonia con il disposto dell'art. 32.

<sup>32</sup> Si pensi al progetto della Commissione europea che prevede la distribuzione di frutta nelle scuole.

<sup>33</sup> Come avvenne nel 2012, in reazione al tentativo d'inserire in un decreto un'imposta per i produttori di bevande analcoliche con zuccheri aggiunti, su cui v. F. CANNATA, *Nuovi sviluppi del diritto antidiscriminatorio europeo dopo il riconoscimento "condizionato" dell'obesità come disabilità da parte dei giudici del Lussemburgo*, in *Rivista AIC*, 2015, 2, 11.

## **EL PAPEL DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

**Ludovica Chiussi**

**ÍNDICE:** 1. Introducción. - 2. El derecho a la alimentación entre la nutrición y la alimentación adecuada: el marco jurídico internacional a nivel universal. - 3. Pertenencia a los derechos económicos sociales y culturales: factores políticos y consecuencias jurídicas. - 4. El papel de los sistemas regionales de protección de derechos humanos. - 5. América Latina - 6. Entre el nivel regional y el nivel nacional en el continente latinoamericano. - 7. Conclusiones.

### ***Abstracto***

El derecho a la alimentación, enunciado por primera vez en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se encuentra también reconocido en otros textos internacionales, regionales y nacionales.

La naturaleza polifacética de ese derecho, junta a su pertenencia a la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) – equivocadamente etiquetados como demasiado dispendiosos y indeterminados para ser justiciables o exigibles – ha afectado gravemente su efectividad a nivel internacional.

Si bien la reciente entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituya una herramienta para garantizar el derecho en cuestión, el aporte de los sistemas regionales se queda central.

Subrayando la manera en que se ha ido abordando el tema a nivel regional, el objeto de la presente contribución es arrojar luz sobre el aporte de los mecanismos regionales en alcanzar la plena efectividad del derecho a alimentación, y su exigibilidad jurídica. Según un análisis jurídico de derecho internacional y comparativo, se investigaran los desarrollos legislativos nacionales mas relevantes – con un enfoque bottom up y, simultáneamente, se evaluarán – con un enfoque top down – los efectos de buenas practicas internacionales y de la jurisprudencia a nivel regional y nacional en el continente latinoamericano.

## 1. Introducción

Aunque vivimos en una prosperidad sin precedentes, y la producción global tenga la capacidad productiva para alimentar a la población mundial, 795 millones de personas carecen de una alimentación adecuada.

En 1984 Philip Alston, antiguo Presidente del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comentaba:

“It is paradoxical but hardly surprising, that the right to food has been endorsed more often and with greater unanimity and urgency than most other human rights, while at the same time being violated more comprehensively and systematically than probably any other right”<sup>1</sup>.

A pesar del amplio abanico de instrumentos indicativos e imperativos, Alston subrayaba que dicha violación sistemática se asociaba a “almost total neglect, for all practical intents and purposes, of its theoretical, normative and institutional aspects”<sup>2</sup>.

No se puede negar que desde 1984 se han logrado avances considerables en la lucha global contra el hambre. Tras la Cumbre sobre Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de 1996, los Estados se comprometieron a reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre a nivel mundial<sup>3</sup>. Por ello el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) adoptó la Observación General No. 12 sobre el Derecho a la Alimentación<sup>4</sup>, y estableció una Relatoría Especial sobre dicho derecho<sup>5</sup>.

Paralelamente, tres ideas preconcebidas sobre el hambre y la desnutrición han acabado por desmentirse: i. que estas solo afectan a los Estados en vía de desarrollo, mientras que, en la realidad, afectan también a los Países más industrializados; ii. que estas son el resultado de circunstancias excepcionales (conflictos armados o catástrofes naturales), aunque en realidad son consecuencia de políticas erróneas a nivel nacional y internacional, así como de violaciones de derechos fundamentales; iii. que estas son consecuencia

<sup>1</sup> P. ALSTON, *International law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON-K. TOMASEVSKI (eds.), *The Right to Food*, The Hague, 1984, 9.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 9.

<sup>3</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, 13 de Septiembre 2000, UN Doc. A/RES/55/2.

<sup>4</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación General No. 12: *El derecho a una Alimentación Adecuada* (Art. 11), 12 de Mayo 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5.

<sup>5</sup> Comisión de Derechos Humanos, *El Derecho a la alimentación*, 17 de Abril 2000, UN Doc. A/RES/2000/10.

de la falta de alimentos, no obstante que se derivan de la desigualdad en la distribución de los alimentos.

El objetivo de este trabajo es evaluar el papel de los sistemas regionales de protección de derechos humanos en la propulsión y en el desarrollo del derecho a la alimentación, así como el aporte sobre su implementación, a la hora de tender un puente entre el nivel internacional y el estatal.

Tras un breve examen de las articulaciones normativas del derecho a la alimentación y de su marco jurídico internacional a nivel universal, el presente trabajo parte del impacto que la pertenencia de dicho derecho a los derechos económicos sociales y culturales (DESC) ha tenido sobre su efectividad jurídica. Sobre este telón de fondo, se evaluará el papel actual y potencial de los sistemas regionales, con un enfoque especial en América Latina. Finalmente, se explorarán algunos casos nacionales del continente latino americano, con el fin de constatar si a partir de una protección normativa explícita del derecho a la alimentación como derecho autónomo se derivan efectos positivos para su desarrollo a nivel nacional.

## **2. El derecho a la alimentación entre la nutrición y la alimentación adecuada: el marco jurídico internacional a nivel universal**

Si bien este tema goce actualmente de una gran visibilidad en la agenda mundial, el derecho a la alimentación no es en absoluto un nuevo derecho en el horizonte de los derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que consagra de forma jurídicamente vinculante la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en su artículo 11 dispone:

“[e]l derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, (...) [y] el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”<sup>6</sup>.

Cabe distinguir por un lado el derecho a una alimentación adecuada, y por el otro el derecho a no padecer hambre. El último, que es *condicio sine qua non* del primero, es sin embargo insuficiente para su realización, e implica

<sup>6</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 3 de enero de 1976, UN Doc. A/22/00 (XXI), Artículo 11, párrafos 1 y 2. Cabe destacar que hay otros tratados sectoriales de derechos humanos que reconocen el derecho a la alimentación: la Convención de los Derechos del Niño (artículos 24 y 27), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación respecto a las Mujeres (artículos 12 y 14), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (artículos 20 y 23), la Convención sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (artículos 14 -19).

que el individuo acceda a una cantidad mínima de sustancias nutritivas. En cuanto “núcleo duro” del derecho a la alimentación adecuada, este tiene que ser respetado y protegido en cualquier circunstancia, comportando una obligación inmediata para los Estados.

En conformidad con la Observación General No. 12, el inclusivo derecho a la alimentación adecuada conlleva la simultaneidad de tres elementos: accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos. La alimentación tiene que ser accesible *latu sensu*, o sea físicamente y económicamente. En su dimensión física, los alimentos deben ser accesibles para cualquier persona, teniendo en cuenta a los grupos más vulnerables. La dimensión económica, por otro lado, implica que el dinero empleado para adquirir una alimentación adecuada no restrinja el goce de otros derechos humanos. En cuanto a la disponibilidad, esta se refiere a que los medios por lo que se obtiene la alimentación, sean directos – mediante recursos naturales –, o indirectos – por medio del sistema de distribución –. Finalmente, la alimentación tiene que ser adecuada. Esta característica, que es la más incluyente, encierra elementos cuantitativos, cualitativos, así como de aceptabilidad cultural.

Por lo que respecta a las obligaciones que corresponden a los Estados en materia de derechos humanos, se les impone la tripartida obligación de respetar, proteger y dar efectividad a los derechos, en conformidad con el principio de no-discriminación<sup>7</sup>. En cuanto al derecho objeto del presente análisis, la obligación de respetar requiere que los Estados se abstengan de las medidas que impidan el acceso a una alimentación adecuada a los individuos. En cambio, la obligación de proteger exige la adopción de medidas adecuadas para que la conducta de los actores no-estatales (empresas o particulares) no menoscabe el acceso a una alimentación adecuada para los individuos. De hecho, “[l]as violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados”<sup>8</sup>. Además, la Observación General No. 12 destaca que el sector privado debería actuar en el marco de un código de conducta conforme a la realización del derecho a una alimentación adecuada<sup>9</sup>. Por último, la obligación de realizar hay que entenderla en el doble sentido de facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación. La primera requiere que el Estado inicie actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización de los medios de subsistencia necesarios para la población. La segunda, que es la más proactiva, implica brindar los medios materiales para aquellos a quienes, por razones ajenas a su control, se les impida disfrutar de ese derecho.

<sup>7</sup> Observación General No. 12: *El Derecho a una Alimentación Adecuada (artículo 11)*, párrafo 15, cfr. 4.

<sup>8</sup> *Ibidem*, párrafo 19.

<sup>9</sup> *Ibidem*, párrafo 20.

### 3. Pertenencia a los derechos económicos sociales y culturales: factores políticos y consecuencias jurídicas

La pertenencia del derecho a la alimentación a la categoría de los DESC lleva aparejado un número considerable de consecuencias jurídicas. Aunque el PIDESC prevea expresamente que algunas de las obligaciones relativas a los DESC deban cumplirse de forma paulatina<sup>10</sup>, las causas de la escasa efectividad internacional de dichos derechos parecen estar radicadas en remotos factores políticos más que en su propia naturaleza jurídica “progresiva”. Por lo tanto, resulta aquí inevitable enmarcar el asunto de la efectividad del derecho a la alimentación en uno de las discusiones más controvertidas en tema de derechos humanos: la justiciabilidad de los DESC.

La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos celebrada en 1993 en Viena, reconoció *de jure* la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Sin embargo, la bifurcación de la DUDH en dos pactos distintos, derechos civiles y políticos (DCP) por un lado y DESC por el otro, ha producido una diferenciación y una jerarquía *de facto* entre las dos categorías, como resulta del retraso en la creación de un órgano destinado a la supervisión de los DESC.

En principio los DESC fueron etiquetados como derechos de segunda clase, cuya presunta naturaleza obstruía su justiciabilidad. Dicha percepción se asentaba sobre la base de tres convicciones erróneas acerca de los DESC: i. el contenido indefinido y polémico de dichos derechos; ii. su naturaleza jurídica positiva; iii. el carácter progresivo de sus obligaciones. Aquí se quiere subrayar que los DCP imponen también medidas semejantes a las de los DESC<sup>11</sup>. Conjuntamente, aunque el PIDESC exige a los Estados la adopción de medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y de forma gradual, en conformidad al principio general de buena fe, los Estados no pueden utilizar dicha cláusula para privar de contenido las obligaciones del Pacto, y deben justificar cualquier medida regresiva. Así pues, se adopta un criterio de *due diligence* a la hora de evaluar si las medidas tomadas por los Estados sean realmente apropiadas.

Cabe destacar que se ha obtenido un cambio de paradigma con la adopción en 2008 del Protocolo Opcional al PIDESC, cuya entrada en vigor en 2013 ha sido aclamada como “una de las novedades más importantes en la protección de

<sup>10</sup> PIDESC, Artículo 2, cfr. 6.

<sup>11</sup> En su Observación General No. 6, el Comité de los Derechos humanos afirma que la protección del derecho a la vida impone a los Estados la adopción de medidas, tales como la reducción de la malnutrición, para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida.

los derechos humanos a nivel de las Naciones Unidas en una generación”<sup>12</sup>. Con casi cuarenta años de retraso en comparación a los DCP, el Protocolo otorga a los individuos el derecho a presentar denuncias individuales por las violaciones de sus DESC<sup>13</sup>, una vez agotadas las vías de recurso internas. Asimismo, en los casos en que un Estado parte considera que otro no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto, el CDESC puede recibir las relativas comunicaciones, bajo la condición que ambos los Estados hayan aceptado su competencia. A pesar de esta novedosa herramienta, el número de quejas individuales presentadas al Comité hasta ahora es muy restringido, y no se ha recibido comunicación alguna sobre el derecho a la alimentación.

#### **4. El papel de los sistemas regionales de protección de derechos humanos**

Si bien la reciente entrada en vigor del Protocolo Facultativo al PIDESC constituye sin duda una potencial herramienta para fortalecer el derecho en cuestión y su implementación, el papel desempeñado por los sistemas regionales sigue siendo central. Resulta claro cómo los sistemas regionales, en el ejercicio de sus funciones contenciosa y consultiva, ofrecen una vía de fortalecimiento de los derechos consagrados a nivel universal. No obstante, en comparación con otros DESC, los aportes de los sistemas regionales han sido menos concluyentes en el desarrollo del derecho a la alimentación.

Por lo que concierne al sistema regional europeo, el derecho a la alimentación no tiene un reconocimiento explícito. Aunque los DES no sean excluidos de la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal se centra primariamente en el los DCP del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por otro lado la Carta Social Europea, monitoreada por el Comité Europeo de Derechos Sociales, incorpora el derecho a la alimentación en varios derechos (e.j. remuneración equitativa, seguridad social). Sin embargo, las competencias reducidas del Comité y su escasa autonomía hacen su papel lamentablemente poco determinante.

A nivel africano, la protección de los DESC puede lograrse a través de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, su Protocolo sobre los

<sup>12</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir*, informe presentado por la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, 12 de enero de 2015, UN Doc. A/HRC/28/65, párrafo 8.

<sup>13</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 10 de diciembre 2008, entrado en vigor el 5 de mayo 2013, UN Doc. A/RES/63/117.

derechos de las mujeres, y la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño. La Carta Africana de los derechos humanos tiene el mérito de apartarse de la tradicional distinción entre DCP y DESC. Por el contrario, subraya su indivisibilidad y el papel instrumental y de reciprocidad entre ambos. No se hace referencia explícita al derecho a la alimentación, y se le puede brindar protección únicamente a través de otros DESC, tal como el derecho a la salud o el derecho al medioambiente. La Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño exige el suministro de una alimentación adecuada y de agua potables a los niños, y las medidas apropiadas especialmente en lo que hace referencia a la nutrición<sup>14</sup>.

El papel de la Comisión Africana (ComADHP), el órgano que vela por la promoción, protección, y la protección de los derechos humanos de la Carta Africana, ha sido bastante activo. En el caso *Social and Economic Rights Action Centre and the Centre for the Economic and Social Rights c. Nigeria*, la ComADHP concluyó que, destruyendo las fuentes de alimentación y permitiendo a las empresas destruirlas, Nigeria había violado la obligación de respetar y proteger, *inter alia*, el derecho a la alimentación de la comunidad Ogoni<sup>15</sup>. De hecho, la empresa estatal Nigerian Petroleum Company y la Shell, en la explotación de las reservas petroleras de las tierras de la comunidad Ogoni, habían contaminado su medio ambiente, con implicaciones muy graves para la salud de la población y los recursos naturales.

Por lo que respecta el otro órgano judicial del continente, la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (CtADHP), este fue creado en 1998 a través del Protocolo Opcional, entrando en vigor en 2004. A pesar del potencial papel de esta Corte, hasta hoy su aporte en la protección de los derechos amparados por la Carta ha sido irrelevante. Tenido en cuenta el nivel de inseguridad alimentaria del continente, sería deseable un pronto funcionamiento de la Corte en su actividad contenciosa y consultiva.

## 5. América Latina

La región latinoamericana, cuya seguridad alimentaria ha causado a menudo la preocupación del CDESC, ocupa hoy un lugar vanguardista en la

<sup>14</sup> Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño, adoptada el 11 de Julio de 1990, entrada en vigor el 29 de Noviembre de 1999, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49, Artículos 14 y 20.

<sup>15</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC), Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*, ACHPR 155/96, 2001, párrafo 65.

elaboración de marcos jurídicos sobre el derecho a la alimentación. A pesar del hecho de que la Convención Americana dedica solo el artículo 26 a los DESC, su Protocolo Adicional brinda remedio a esta limitación y afirma que “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”<sup>16</sup>. El Protocolo constituye, por lo tanto, el único instrumento vinculante de carácter general y a nivel regional que dispone de una protección explícita del derecho a la alimentación. Lamentablemente, el Protocolo no incluye el derecho a la alimentación al grupo de derechos que otorgan la facultad de peticiones<sup>17</sup>.

Hasta el momento, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CtIDH) ha resuelto un número considerable de casos sobre los DESC. A pesar de la ausencia de la invocación expresa del derecho a la alimentación, en dos casos sobre los derechos de las poblaciones indígenas se garantizó indirectamente la protección de dicho derecho a través del derecho a la vida y el derecho a la propiedad. En el caso *Yakye Axa c. Paraguay*, la Corte consideró que Paraguay no había adoptado las medidas adecuadas para permitir a la comunidad el goce de sus tierras ancestrales, y por lo tanto las condiciones de vida compatibles con su dignidad<sup>18</sup>. Partiendo del asunto que el derecho a la alimentación impacta y condiciona el ejercicio de otros derechos humanos, la Corte afirmó que el Estado tiene el deber de adoptar medidas orientadas a la satisfacción de una vida digna. A través de una interpretación extensa del derecho a la vida, la Corte tomó en consideración las normas sobre salud, educación y alimentación aparados por el Protocolo de San Salvador. En su interpretación la Corte hizo referencia a vínculo estrecho, subrayado por la Observación No. 12, entre el acceso a los recursos naturales y la obtención de alimentos<sup>19</sup>.

En el caso *Sawhoyamaxa c. Paraguay*, la CtIDH tuvo que determinar si el Gobierno paraguayo había tomado todas las medidas positivas necesarias a mejorar las condiciones de vida de los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa, que vivía sin accesibilidad a los medios de subsistencia<sup>20</sup>. La CtIDH tomó nota de que si bien las obligaciones de *due diligence* no pueden imponer una carga

<sup>16</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado el 17 de Noviembre de 1988, entrado en vigor el 16 de Noviembre de 1999, Artículo 12.

<sup>17</sup> *Ibidem*, Artículo 19.6.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Yakye Axa c. Paraguay*, Sentencia de 17 de Junio de 2005, Serie C, N. 125.

<sup>19</sup> *Ibidem*, Párrafo 167.

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Sawhoyamaxa c. Paraguay*, Sentencia de 29 de Marzo de 2006, Serie C, N. 146.

desproporcionada, Paraguay no había tomado todas las medidas posibles para garantizar el derecho a la vida de los miembros de esa comunidad<sup>21</sup>. La Corte ordenó también la compensación para las víctimas, el reconocimiento de sus derechos sobre sus tierras ancestrales, y la creación de un fondo de desarrollo para la comunidad<sup>22</sup>.

## 6. Entre el nivel regional y el nivel nacional en el continente latinoamericano

El artículo 2 del PIDESC exige que los Gobiernos adopten medidas para asegurar a todos el disfrute de los derechos contenidos en el Pacto. Se quiere aquí subrayar que el derecho a la alimentación replantea una serie de problemas que pertenecen también – si no principalmente del punto de vista de la implementación de las obligaciones – al derecho interno. Sin subestimar el aporte de los procedimientos internacionales, estos tienen un papel subsidiario respecto a los recursos judiciales nacionales.

El PIDESC raramente ha sido invocado por los Estados, los cuales son reticentes a aceptar que el poder judicial sea competente sobre asuntos con un gran impacto en sus políticas económicas. A ello se añade a veces un presunto conflicto con el fundamental principio de la separación de los poderes, puesto que es el poder legislativo el que tiene la misión de fijar las políticas económicas.

La Observación General No. 3 señala que los Estados parte deben elaborar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, procediendo a formular las políticas públicas y los indicadores que sean necesarios para ese efecto<sup>23</sup>. Con este objetivo, en 2004 el Consejo de la FAO aprobó las “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”<sup>24</sup>. Este instrumento, si bien de *soft law* y por lo tanto no jurídicamente vinculante, constituye una herramienta llave para cumplir las obligaciones que les incumben en el plano nacional. La directriz número 7, por ejemplo, invita los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en sus sistemas de fuentes.

<sup>21</sup> *Ibidem*, Párrafo 155.

<sup>22</sup> *Ibidem*, Párrafo 224.

<sup>23</sup> CDESC, Observación General No. 3: *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, 14 de Diciembre 1990, UN Doc. E/1991/23, Párrafo 21.

<sup>24</sup> *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*, Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2004.

Un número nada despreciable de Estados reconocen hoy el derecho a la alimentación como derecho fundamental en su constitución. El mejor ejemplo del reconocimiento constitucional es el de Sudáfrica, cuya constitución señala que toda persona tiene derecho a alimentación y agua suficientes, y que todo niño tiene derecho a un nivel nutricional mínimo<sup>25</sup>.

Volviendo al continente latinoamericano, parece razonable afirmar que el desarrollo del derecho a la alimentación ha beneficiado del papel pionero del sistema regional interamericano. Las constituciones de más de diez países reconocen hoy el derecho a una alimentación adecuada. En algunos casos, las disposiciones constitucionales hacen expresa referencia al derecho a la alimentación como derecho fundamental del conjunto de la población (ej. Brasil, Ecuador, México). En otros casos el derecho está contemplado para los grupos más vulnerables (e.j. Bolivia, Colombia, Costa Rica). Paralelamente, hay una decena de países que tienen leyes marco sobre el derecho a la alimentación.

En México en 2011 una reforma elevó a rango constitucional el derecho a la alimentación, agregando al artículo 4 de la Constitución un nuevo párrafo que reconoce la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la alimentación adecuada<sup>26</sup>. Guatemala, uno de los Países latinoamericanos con los niveles más alarmantes de desnutrición, aprobó en el 2005 una ley que reconoce el derecho de toda persona a tener acceso a una alimentación adecuada y con pertinencia cultural<sup>27</sup>. Finalmente, Brasil es un buen ejemplo de una eficaz utilización de las vías administrativas para garantizar el respeto del derecho a la alimentación. Es decir que las vías más adecuadas para desarrollar el derecho a la alimentación no tienen que ser necesariamente las judiciales.

Por lo que concierne la jurisprudencia, en el caso *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, la Corte Suprema argentina ordenó al gobierno nacional la adopción de medidas de urgencia para garantizar el acceso a la alimentación y al agua potable de las comunidades indígenas de la Provincia<sup>28</sup>. El caso es particularmente significativo porque en ello la Corte consideró la evaluación judicial como legítima cuando el objetivo es suplir omisiones lesivas de un derecho fundamental<sup>29</sup>.

En el caso *Abel Antonio Jaramillo* la Corte, interpretando los derechos a la luz del PIDESC, llegó a la conclusión de que las condiciones de extrema

<sup>25</sup> Constitución de Republica de Sudáfrica, Artículos 27 y 28.

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4.

<sup>27</sup> República de Guatemala, Ley del Sistema Nacional de Seguridad alimentaria y Nutricional, Decreto 32/2005, Cap. 1.

<sup>28</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)*, sentencia de 18 de Septiembre de 2007.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 7.

vulnerabilidad de la población desplazada, y la omisión permanente de una protección efectiva de las diversas autoridades responsables por su protección, constituían también una violación del derecho a la alimentación<sup>30</sup>. Para la Corte, entre los derechos fundamentales que el Estado tiene la obligación de garantizar en cualquier circunstancia, está el núcleo duro del derecho a la alimentación, definido como el derecho a un mínimo de subsistencia<sup>31</sup>.

## 7. Conclusiones

El derecho a la alimentación es un derecho universal esencial, en cuanto constituye la “matriz” de otros derechos y, por lo tanto, afecta de forma directa al disfrute de casi todos los derechos fundamentales<sup>32</sup>.

La pregunta que puede surgir es por qué razón los Estados han sido tan reticentes a dar expresión normativa y judicial al derecho a la alimentación, a pesar de que el CDESC haya destacado como “toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados”<sup>33</sup>.

Dicho derecho plantea un número considerable de problemas jurídicos, económicos y políticos. Las recientes crisis alimentarias han demostrado que la malnutrición es un problema multi-causal que requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional, regional e internacional. Asimismo, resulta fundamental tener en cuenta el número de actores que interactúan como la naturaleza polifacética del hambre y la malnutrición, y es necesario clarificar el rol del sector privado.

Sin negar que se hayan visto notables avances, en comparación con la actividad judicial y cuasi-judicial sobre otros DESC, los sistemas regionales aun no han desarrollado estándares específicos en materia de derecho a la alimentación. Dado el importante papel que han ejercido hasta ahora con respecto a otros derechos (derecho a la salud o a la vivienda), los mecanismos regionales tendrían potencial para ofrecer foros de suma importancia para un fructífero proceso de desarrollo legislativo y para la aplicación del derecho a la alimentación.

<sup>30</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, sentencia de 17 de Junio de 2004.

<sup>31</sup> *Ibidem*, 25.

<sup>32</sup> Comisión de Derechos Humanos, *El derecho a la alimentación*, Informe preparado por Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2001/53, 12 de febrero 2001, párrafo 28.

<sup>33</sup> CDESC, Observación General n°12: *El derecho a la alimentación*, cfr.

Como se ha señalado a través de la Declaración de Viena, “debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos”<sup>34</sup>. Así pues, partiendo del margen de apreciación que los Estados ostentan, los sistemas regionales estarían bien equipados para tener en adecuada consideración los rasgos específicos de cada País a la hora de fomentar el derecho a la alimentación. Estos mecanismos podrían de hecho servir como medios subsidiarios para poner en balance una razonable flexibilidad y el riesgo de debilitación de las provisiones contenidas en el PIDESC.

---

<sup>34</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 25 de Junio de 1993, UN Doc. A/CONF.157/24.

## **“DACCI OGGI IL NOSTRO PANE QUOTIDIANO”: DIRITTO ALL’ALIMENTAZIONE E ORDINAMENTO CANONICO**

**Laura De Gregorio**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Bibbia e cibo. - 3. Il diritto all’alimentazione. - 4. I doveri di alimentazione. - 4.1. Il dovere di limitarsi al cibo necessario. - 4.2. Il dovere di condividere il cibo. - 4.3. Il dovere di non sprecare il cibo. - 4.4. Il dovere di procurarsi il cibo. - 5. Conclusioni.

### ***Abstract***

Il contributo si interroga sull’esistenza e sui contenuti di un dovere/diritto all’alimentazione nell’ordinamento canonico utilizzando come chiave di lettura il testo biblico e come strumenti di analisi i documenti del magistero sull’insegnamento sociale della Chiesa.

### **1. Introduzione**

Esiste un diritto all’alimentazione nell’ordinamento canonico? Quali (in caso di risposta affermativa) il fondamento e i contenuti?

Il Codice promulgato da Giovanni Paolo II nel 1983 non contempla fra gli “Obblighi e diritti di tutti i fedeli” uno specifico diritto al cibo. Peraltro, al can. 222, par. 2 prevede l’obbligo di “promuovere la giustizia sociale” e “di soccorrere i poveri” e al can. 223, par. 1 l’obbligo di tenere conto, “nell’esercizio dei propri diritti”, anche dei “diritti altrui e dei propri doveri nei confronti degli altri”. Sotto un diverso profilo, quello dei “Tempi sacri”, esso detta alcune disposizioni concernenti il digiuno e l’astinenza “dalle carni o da altro cibo” da osservarsi nei “giorni di penitenza”<sup>1</sup>.

L’assenza, nel testo codiciale, di specifiche disposizioni relative al diritto all’alimentazione non deve di per sé condurre a ritenere che esso non esista nell’ordinamento canonico. Giovanni Paolo II, nel discorso per la presentazione ufficiale del Codice del 1983<sup>2</sup>, ricordava infatti che quest’ultimo si colloca

<sup>1</sup> Cann. 1244-1253. Per un primo approfondimento L. DE GREGORIO, *Le regole alimentari nel diritto canonico*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l’anima*, Tricase (Le), 2015, 81-99.

<sup>2</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso per la presentazione ufficiale del nuovo Codice di diritto*

“accanto al libro contenente gli atti del Concilio” e che sopra e prima di essi “è da porre, quale vertice di trascendente eminenza, il Libro eterno della Parola di Dio di cui centro e cuore è il Vangelo”. Sicché, verrebbe a disegnarsi di fatto “un ideale triangolo: in alto c’è la Sacra Scrittura; da un lato gli atti del Vaticano II e, dall’altro, il nuovo Codice Canonico”.

Per provare allora a rispondere all’interrogativo proposto sembra opportuno, nelle note che seguono, “passare lungo i lati di un tale triangolo” verificando l’esistenza o meno di un diritto al cibo, le sue peculiarità oggettive e soggettive, i suoi limiti.

## 2. Bibbia e cibo

Non c’è dubbio che la Bibbia consideri il cibo elemento fondamentale. Nell’Antico Testamento ricorrono con frequenza due immagini: la prima focalizzata sul “Buon Pastore” che alimenta ogni vivente, la seconda sugli uomini che “si saziano dell’abbondanza della tua casa” e vengono dissetati “al torrente delle tue delizie”<sup>3</sup>. Esse rinviano a due diverse dimensioni: da una parte il “dare”, il “donare” che connotano l’azione divina; dall’altra il “saziarsi”, il “dissetarsi” che ne esprimono gli effetti sull’uomo. Non a caso entrambe si ritrovano nei Vangeli dove appaiono arricchite ed “aggiornate” dalla figura di Gesù la cui dirompente novità passa anche attraverso il cibo.

Mangiare tutto, mangiare con tutti, ringraziare Dio: in queste sintetiche affermazioni si esprime il fulcro della visione alimentare cattolica alla cui origine è l’esigenza di un recupero della fede autentica che misura l’appartenenza alla sequela di Cristo<sup>4</sup> e il rifiuto dell’esteriorità, dell’ipocrisia, del rispetto puramente formale della norma senza una contestuale conversione del cuore<sup>5</sup>. Da un lato, allora, nessuna classificazione fra cibi o bevande proibiti e cibi o bevande permessi, perché tutti concorrono alla purezza dell’uomo. Il “Mangiare tutto” si traduce, cioè, nell’assenza di divieti che colpiscono alimenti specifici e nella speciale considerazione per alcuni fra essi<sup>6</sup>. Dall’altro nessuna distinzione fra

canonico, 3 febbraio 1983, [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

<sup>3</sup> Cfr. GENESI 1, 29; 9, 2-4; SALMO 36, 8-9; 104, 14-15 e 27-28; 136, 25.

<sup>4</sup> Si v. BENEDETTO XVI, *Messaggio per la Quaresima – “Gesù, dopo aver digiunato quaranta giorni e quaranta notti, ebbe fame”*, 11 dicembre 2008, [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

<sup>5</sup> Cfr. MT 6, 16-18; 9, 14-15; 15, 1-3; 23, 25-26; MC 2, 18-20; 7, 2-8; LC 5, 33-35; 11, 37-40.

<sup>6</sup> SALMO 103; MT 15, 11 e 17-20; MC 7, 14-19. Si v. in proposito G. RAVASI, *Siamo quel che mangiamo? Un lessico del cibo tra Scrittura e cultura*, Bologna, 2015, in particolare 47-59; G.C. PAGAZZI, *La cucina del Risorto. Gesù cuoco per l’umanità affamata*, Bologna, 2014; M. MONTANARI, *La fame e l’abbondanza. Storia dell’alimentazione in Europa*, Bari, 2008; M.

persone pure e impure, fedeli e infedeli, ricchi, poveri o stranieri<sup>7</sup>. Il “Mangiare con tutti” assegna un ruolo centrale all’aspetto comunitario, alla condivisione<sup>8</sup>, al rispetto dell’altro; è un nutrirsi non solo di cibo materiale, diventa rito, momento che educa<sup>9</sup> e crea legami profondi tra i partecipanti, esperienza di comunione di identità e di appartenenza<sup>10</sup>. Emblematico è al riguardo l’episodio dei discepoli di Emmaus<sup>11</sup>: lo spezzare il pane, la consumazione del cibo consentono di riconoscere, di riconoscersi in una storia, di sentirsi parte di una vicenda più grande.

Tale peculiare “logica alimentare” è motivata dalla consapevolezza che il cibo non sia solo frutto dell’attività dell’uomo, ma dono di Dio a quest’ultimo, segno della sua azione e partecipazione nella vicenda umana, dell’alleanza, sempre attuale, gratuitamente offerta<sup>12</sup>. Ecco allora anche la “Preghiera di ringraziamento” per esprimere lode, benedizione, riconoscenza per l’opera di Dio, cui tutto appartiene, che si prende cura della vita dei suoi figli assicurando il nutrimento non solo spirituale, ma anche materiale<sup>13</sup>. Già il profeta Isaia ricordava che “il Signore degli eserciti” avrebbe preparato “per tutti i popoli su questo monte un banchetto di grasse vivande, un banchetto di vini eccellenti, di cibi succulenti, di vini raffinati”<sup>14</sup>. E gli evangelisti Matteo e Luca invitano ad avere fiducia, a non affannarsi per “quello che mangerete o berrete”, perché “il

---

SALANI, *A tavola con le religioni*, Bologna, 2007; M. FANCIOTTI, *La Chiesa e gli Animali. La dottrina cattolica nel rapporto uomo-animale*, Bologna, 2007.

<sup>7</sup> Cfr. MT 9, 10-12; MC 2, 15-17; LC 5, 29-32; 7, 36; 14, 1; 15, 2.

<sup>8</sup> ATTI DEGLI APOSTOLI 2, 42 e 46-47. Sul significato della condivisione del pasto e del cibo si v. M. SALANI, *A tavola*, cit.; M. JONES, *Il pranzo della festa. Una storia dell’alimentazione in undici banchetti*, Milano, 2009.

<sup>9</sup> E’ lo “stile educativo” di Gesù attraverso banchetti, pasti, mense quello descritto nella parabola del pranzo di nozze offerto dal re per il figlio (MT 22, 1-14; Lc 14, 16-24), nel miracolo del vino a Cana (GV 2, 1-11), o, ancora, nell’invito a pranzo che egli suggerisce di rivolgere non a “i tuoi amici, né i tuoi fratelli, né i tuoi parenti, né i ricchi vicini, perché anch’essi non ti invitino a loro volta e tu abbia il contraccambio”, ma ai “poveri, storpi, zoppi, ciechi” perché “non hanno da ricambiarti” (LC 14, 12-14).

<sup>10</sup> Cfr. S. NATOLI, *Il cibo dell’anima*, Milano, 2013; G. RAVASI, *Siamo quel che mangiamo?*, cit., 8 e 46; L. BRESSAN, *Dio ci invita alla sua tavola. Idee e domande di fede intorno a Expo 2015*, Bologna, 2015, 43-46.

<sup>11</sup> LC 24, 30-31.

<sup>12</sup> Cfr. L. BRESSAN, *Dio ci invita alla sua tavola*, cit., 47-49.

<sup>13</sup> GV 4, 5-15; 6, 30-58. Si v. anche FRANCESCO, *Lettera enciclica Laudato si sulla cura della casa comune*, 24 maggio 2015, [www.vatican.va](http://www.vatican.va), par. 227.

<sup>14</sup> IS 25, 6.

padre vostro celeste sa che ne avete bisogno”<sup>15</sup>.

L’analisi dei testi biblici, le “narrazioni alimentari” brevemente ricordate paiono individuare alcuni elementi che, nell’ideale triangolo proposto da Giovanni Paolo II (Sacra Scrittura-Atti del Concilio-Codice), costituiscono delle linee guida per affrontare il discorso sul diritto all’alimentazione nell’ordinamento canonico. Dei punti fermi, insomma, per la lettura e la comprensione dei documenti magisteriali e della normativa conciliare. In questa prospettiva sembra in primo luogo doversi affermare che ogni ipotesi di un diritto all’alimentazione debba e possa essere concepita solo all’interno di quella “dimensione del dono” da Dio all’uomo che ritorna, come sottolineato, fin dai primi passi dell’Antico Testamento. In secondo luogo, che un diritto all’alimentazione intanto ha ragione di essere, in quanto sia inteso come inscindibile dal corrispettivo “dovere” che precede lo stesso diritto: “Ho avuto fame e mi avete dato da mangiare, ho avuto sete e mi avete dato da bere” ricorda l’evangelista Matteo<sup>16</sup>. Nella logica di Dio, in altre parole, non è il corretto esercizio del diritto, ma l’adempimento del dovere che separerà, nel giorno del giudizio finale, “gli uni dagli altri”, salverà i primi e condannerà i secondi.

Proprio a partire da queste considerazioni si procederà nei paragrafi successivi ad indagare il diritto al cibo nelle sue differenti componenti: soggettive (soffermando l’attenzione sui titolari) e oggettive (studiandone i contenuti).

### 3. Il diritto all’alimentazione

È nell’enciclica *Pacem in Terris* del 1963 che per la prima volta si parla di un diritto all’alimentazione di cui godrebbe “ogni essere umano” in quanto titolare del diritto “all’esistenza, all’integrità fisica, ai mezzi indispensabili e sufficienti per un dignitoso tenore di vita, specialmente”, tra l’altro, “per quanto riguarda l’alimentazione”<sup>17</sup>. In termini simili si esprime anche la costituzione pastorale *Gaudium et spes*, di qualche anno successiva, che fa riferimento al “vitto”<sup>18</sup> come a una di “quelle cose che sono necessarie a condurre una vita veramente umana” e che, di conseguenza, “occorre (...) siano rese accessibili” agli individui, “dotati di un’anima razionale, creati ad immagine di Dio (...) e

<sup>15</sup> MT 6, 25-26 e 31-32; LC 12, 22-24 e 29-31.

<sup>16</sup> MT 25, 35.

<sup>17</sup> GIOVANNI XXIII, *Lettera enciclica Pacem in terris sulla pace fra tutte le genti nella verità, nella giustizia, nell’amore, nella libertà*, 11 aprile 1963, AAS 55 (1963), par. 6.

<sup>18</sup> CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965, AAS 58 (1966), par. 26.

da Cristo redenti”<sup>19</sup>, “uguali per dignità naturale”<sup>20</sup>.

Bisogna attendere il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa* del 2004 per una più chiara ed esplicita affermazione del diritto in esame. Nell’elencare “le esigenze del bene comune”, infatti, il testo indica “la prestazione di quei servizi essenziali delle persone, alcuni dei quali sono al tempo stesso diritti dell’uomo: alimentazione, abitazione, lavoro, educazione e accesso alla cultura, trasporti, salute, libera circolazione delle informazioni e tutela della libertà religiosa”<sup>21</sup>. La novità del *Compendio* non si limita qui. Per la prima volta, infatti, si parla anche di un “diritto all’acqua” quale “diritto universale e inalienabile”. Un diritto che si basa, come tutti i diritti dell’uomo, “sulla dignità umana e non su valutazioni di tipo meramente quantitativo che considerano l’acqua solo come un bene economico”<sup>22</sup>.

Queste affermazioni sono riprese e confermate dalle più recenti encicliche *Caritas in veritate* di Benedetto XVI (2009) e *Laudato sì* di Francesco (2015). “Il diritto all’alimentazione, così come all’acqua, – si legge nella prima – rivestono un ruolo importante per il conseguimento di altri diritti ad iniziare, innanzitutto, dal diritto primario alla vita. È necessario, pertanto, che maturi una coscienza solidale che consideri l’alimentazione e l’accesso all’acqua come diritti universali di tutti gli esseri umani, senza distinzioni né discriminazioni”<sup>23</sup>. “L’accesso all’acqua potabile e sicura – ricorda la seconda – è un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, perché determina la sopravvivenza delle persone, e per questo è condizione per l’esercizio degli altri diritti umani”<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> *Gaudium et spes*, par. 29.

<sup>20</sup> *Pacem in terris*, parr. 5 e 50. Si v. anche PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, 2004, parr. 144-145 e 152-154.

<sup>21</sup> *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, par. 166.

<sup>22</sup> *Id.*, parr. 484-485.

<sup>23</sup> BENEDETTO XVI, *Lettera enciclica Caritas in veritate sullo sviluppo umano integrale nella carità e nella verità*, 29 giugno 2009, AAS 101 (2009), n. 8, par. 27. Nella recente enciclica *Laudato sì* ammonisce papa Francesco che si continua “nei fatti ad ammettere che alcuni si sentano più umani di altri come se fossero nati con maggiori diritti” (par. 90). Si tratterebbe però, sottolinea il pontefice, solo di “un antropocentrismo deviato” che origina “uno stile di vita deviato” (par. 122) e che è conseguenza di quella “cultura dello scarto” (par. 22) che conduce a privilegiare alcuni (gli invitati al banchetto) e a dimenticare gli altri (gli esclusi dalla tavola). Si vedano anche GIOVANNI XXIII, *Lettera enciclica Mater et magistra sui recenti sviluppi della questione sociale alla luce della dottrina cristiana*, 15 maggio 1961, AAS 53 (1961), parr. 162-163 e PAOLO VI, *Lettera enciclica Populorum progressio*, 26 marzo 1967, AAS 59 (1967), par. 18 che sottolineano la necessità di ripristinare la “vera scala dei valori” al cui vertice porre l’uomo.

<sup>24</sup> *Laudato sì*, par. 30.

Come si coglie dai testi citati, è chiaro che nella prospettiva della dottrina sociale della Chiesa non vi siano dubbi sull’esistenza e il riconoscimento di un diritto all’alimentazione, un diritto al cibo e all’acqua come diritti umani connessi allo stesso diritto alla vita e al diritto-dovere di ogni persona ad uno sviluppo “integrale”<sup>25</sup>, “nell’unità di corpo ed anima, di cuore e coscienza, di intelletto e volontà”<sup>26</sup>, nella “sfera della cultura attraverso il linguaggio, la storia e le posizioni che [essa] assume davanti agli eventi fondamentali dell’esistenza”<sup>27</sup>.

Questa consapevolezza si arricchisce di un ulteriore elemento con gli ultimi insegnamenti dei pontefici. Nelle encicliche di papa Ratzinger e di papa Bergoglio, infatti, sembra emergere un “diritto al proprio cibo e alla propria alimentazione” come corollario di quella “sovranità alimentare” intesa quale diritto del singolo, ma anche di popoli e nazioni, di definire le politiche di produzione, distribuzione e consumo di alimenti nel rispetto della propria identità, storia, cultura. Un diritto, insomma, di ognuno e di ogni comunità, (“corpi le cui membra sono gli stessi esseri umani”)<sup>28</sup>, ad essere attori, quanto più protagonisti ed autonomi, nell’esercizio del diritto di nutrirsi<sup>29</sup>.

#### 4. I doveri di alimentazione

Come anticipato nel secondo paragrafo, per comprendere in ogni sua componente il diritto all’alimentazione nell’ordinamento canonico, un’analisi anche delle inscindibili dimensioni di obbligo si rivela necessaria. “Ogni diritto fondamentale della persona – ricordava del resto l’enciclica *Pacem in terris* – trae la sua forza morale insopprimibile dalla legge naturale che lo conferisce e impone un rispettivo dovere”<sup>30</sup>.

Questo approccio, valido per ogni diritto, a maggior ragione deve ritenersi

<sup>25</sup> Per un primo approfondimento si v. PONTIFICIO CONSIGLIO GIUSTIZIA E PACE, *Terra e Cibo*, Città del Vaticano, 2015; A. SCOLA, *Abitare il mondo. La relazione tra l’uomo e il creato*, Bologna, 2015.

<sup>26</sup> *Gaudium et spes*, par. 3. Si v. anche il par. 61. In termini simili *Populorum progressio*, par. 42; GIOVANNI PAOLO II, *Lettera enciclica Sollicitudo rei socialis nel XX anniversario della Populorum progressio*, 30 dicembre 1987, AAS 80 (1988), par. 4; *Caritas in veritate*.

<sup>27</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Lettera enciclica Centesimus annus nel centenario della Rerum novarum*, 1 maggio 1991, AAS 83 (1991), par. 24.

<sup>28</sup> *Pacem in terris*, par. 50.

<sup>29</sup> *Id.*, parr. 47-51. Sul punto anche PONTIFICIO CONSIGLIO GIUSTIZIA E PACE, *Terra e Cibo*, cit., 101-102.

<sup>30</sup> *Pacem in terris*, par. 15. Si v. anche *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, par. 156.

essenziale per il diritto al cibo e all'acqua, beni indispensabili per la vita, la cui produzione, distribuzione, utilizzo non possono essere governati dalle sole leggi del mercato. Per la fede cristiana, poi, cibo e acqua sono il crocevia di una serie di legami (tra Dio e gli uomini, degli esseri umani tra loro, con il creato)<sup>31</sup> che misurano l'adesione (o la disarmonia) verso quella concezione della libertà umana obbediente alla verità che sola è garanzia “della possibilità di uno sviluppo umano integrale”<sup>32</sup>.

Nel prosieguo si esamineranno, allora, i “doveri di alimentazione” reciprocamente complementari con il diritto che possono e debbono essere considerati parte integrante di quest'ultimo.

#### 4.1. Il dovere di limitarsi al cibo necessario

“Il desiderio disordinato di consumare [anche cibo e acqua] più di quello di cui realmente si ha bisogno”<sup>33</sup>; il possedere “in modo irrispettoso” [anche cibo e acqua] negando “la subordinazione dei beni e la loro disponibilità all'‘essere’ dell'uomo ed alla sua vera vocazione”<sup>34</sup>; il superfluo [anche di cibo e acqua] che sacrifica “la volontà di essere alla bramosia di avere di più”<sup>35</sup>.

Spesso nei documenti del magistero risuonano queste denunce per evidenziare “una pesante contraddizione”<sup>36</sup>: “mentre vari strati di popolazione non riescono ancora a soddisfare i loro bisogni primari, ci si sforza di crearne di superflui”<sup>37</sup>. Ciò vale anche per il diritto all'alimentazione: da un lato infatti si rivendica e si esercita “oltre misura” un diritto all'acqua e al cibo; dall'altro rimane insoddisfatto il diritto al cibo e all'acqua necessari. Lo squilibrio superfluo goduto-necessario negato si avverte non solo dal punto di vista quantitativo (consumo di più rispetto al bisogno), ma anche da quello qualitativo (consumo di cibi raffinati spesso accompagnato da un intollerabile spreco di risorse).

La dinamica così descritta non sembra, in prima battuta, lasciare spazio per un diritto all'alimentazione effettivo e per tutti. Sennonché, se si pensa il diritto vincolato al “dovere di usare solo del cibo e dell'acqua necessari”, la

<sup>31</sup> *Laudato sì*, par. 66. Si v. anche L. BRESSAN, *Dio ci invita alla sua tavola*, cit.

<sup>32</sup> *Caritas in veritate*, par. 9.

<sup>33</sup> *Laudato sì*, par. 123.

<sup>34</sup> *Sollicitudo rei socialis*, par. 28.

<sup>35</sup> *Populorum progressio*, par. 49.

<sup>36</sup> *Caritas in veritate*, par. 43.

<sup>37</sup> PAOLO VI, *Lettera apostolica Octogesima adveniens*, 14 maggio 1971, AAS 63 (1971), par. 9. Significativa ed incisiva è la denuncia di cui al par. 31 dell'enciclica *Sollicitudo rei socialis*.

possibilità di un suo godimento da parte di ogni uomo sembrerebbe possibile. Suggerisce al riguardo papa Francesco che “E’ importante accogliere un antico insegnamento presente in diverse tradizioni religiose e anche nella Bibbia. Si tratta della convinzione che ‘meno è di più’<sup>38</sup>. La spiritualità cristiana propone non a caso una crescita nella “sobrietà” e una capacità di godere con poco. “Si può avere bisogno di poco – appunto, continua papa Francesco – e vivere molto”<sup>39</sup>. Ecco allora che il dovere di limitarsi al cibo necessario diventa il primo vincolo al diritto all’alimentazione. Del resto, esso non è che espressione di quella virtù cardinale, la “temperanza”, che nella tradizione cristiana era anche chiamata *enkráteia*, cioè dominio di sé, autocontrollo, oppure *sophrosyne*, saggezza, moderazione<sup>40</sup>.

#### 4.2. Il dovere di condividere il cibo

“Dividere il pane con l’affamato”<sup>41</sup>; dare gratuitamente (agli altri) come conseguenza del ricevere gratuitamente (da Dio). Antico e Nuovo Testamento richiamano spesso il cristiano su questi imperativi: la logica del dono<sup>42</sup> e la condivisione<sup>43</sup>. Non da meno sono i documenti conciliari e del magistero. Già la *Gaudium et spes* chiariva che “Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene all’uso di tutti gli uomini e di tutti i popoli e pertanto i beni creati debbono essere partecipati equamente a tutti secondo la regola della giustizia inseparabile dalla carità”<sup>44</sup>. L’uomo, d’altra parte, “usando di questi beni, deve considerare le cose esteriori che legittimamente possiede non solo come proprie, ma anche come comuni, nel senso che possano giovare non unicamente a lui”<sup>45</sup>. La persona, infatti, “non può trovare compimento solo in

<sup>38</sup> *Laudato sì*, par. 222.

<sup>39</sup> *Id.*, par. 223.

<sup>40</sup> Si v. G. RAVASI, *Siamo quel che mangiamo?*, cit.

<sup>41</sup> Is 58, 7.

<sup>42</sup> Si v. al riguardo *Populorum progressio*, par. 22; *Sollicitudo rei socialis*, par. 42; *Centesimus annus*, parr. 30-43; *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, parr. 171-184.

<sup>43</sup> Interessante è la precisazione contenuta nel par. 179 del *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*.

<sup>44</sup> *Gaudium et spes*, par. 69. Specifica il par. 6 della *Caritas in veritate* che “la giustizia è inseparabile dalla carità, intrinseca ad essa” e che, “da una parte la carità esige la giustizia: il riconoscimento e il rispetto dei legittimi diritti degli individui e dei popoli” e, “dall’altra, la carità supera la giustizia e la completa nella logica del dono”.

<sup>45</sup> *Gaudium et spes*, par. 69.

se stessa”, a prescindere cioè dal suo essere “con” e “per” gli altri<sup>46</sup>; “cresce in tutte le sue capacità e può rispondere alla sua vocazione attraverso i rapporti (...), la reciprocità dei servizi e il dialogo con i fratelli”<sup>47</sup>. Ciò significa, in altre parole, che “accanto al bene individuale c’è un bene legato al vivere sociale”<sup>48</sup>: il bene comune, uno dei principi cardine della dottrina della Chiesa che già la *Gaudium et spes* sintetizzava come “l’insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono tanto ai gruppi quanto ai singoli membri di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente”<sup>49</sup>.

Riprendendo le elaborazioni dei documenti del Concilio il *Compendio* del 2004, più volte richiamato, specifica che le esigenze del bene comune “sono strettamente connesse al rispetto e alla promozione integrale della persona<sup>50</sup> e dei suoi diritti fondamentali”<sup>51</sup> tra cui figura quello all’alimentazione. Anche tale diritto, quindi, per essere correttamente compreso, deve leggersi alla luce di quella “dimensione sociale” che nel “dovere di condividere” cibo e acqua esprime un carattere essenziale del contenuto. In questa prospettiva, lo “squilibrio crescente”<sup>52</sup>, “l’allargamento del fossato”<sup>53</sup>, “l’intrinseca contraddizione”<sup>54</sup> tra Nord e Sud del mondo, tra i popoli della fame e quelli dell’abbondanza, frequentemente denunciati dai pontefici, non sono se non la conseguenza di una concezione del diritto all’alimentazione come diritto assoluto senza limiti né obblighi. Riconoscere, allora, ad ogni uomo, ad ogni popolo “l’eguale diritto ad assidersi alla mensa del banchetto comune, invece di giacere come Lazzaro

<sup>46</sup> *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, par. 165.

<sup>47</sup> *Gaudium et spes*, par. 25.

<sup>48</sup> *Caritas in veritate*, par. 7.

<sup>49</sup> Sul punto *Gaudium et spes*, parr. 26 e 74; *Pacem in terris*, parr. 32-46; *Laudato sì*, parr. 156-158.

<sup>50</sup> Così si esprime in proposito, al par. 36, l’enciclica *Centesimus annus* del 1991: “Nel modo in cui insorgono e sono definiti i nuovi bisogni, è sempre operante una concezione più o meno adeguata dell’uomo e del suo vero bene: attraverso le scelte di produzione e di consumo si manifesta una determinata cultura, come concezione globale della vita. (...). Individuando nuovi bisogni e nuove modalità per il loro soddisfacimento, è necessario lasciarsi guidare da un’immagine integrale dell’uomo, che rispetti tutte le dimensioni del suo essere e subordini quelle materiali e istintive a quelle interiori e spirituali”. Sul punto si v. anche A. SCOLA, *Abitare il mondo*, cit.

<sup>51</sup> *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, par. 166.

<sup>52</sup> *Populorum progressio*, par. 8.

<sup>53</sup> *Sollicitudo rei socialis*, par. 14.

<sup>54</sup> *Id.*, par. 33.

fuori della porta”<sup>55</sup>, diventa un “dovere inderogabile”<sup>56</sup> da adempiere in vista del pieno godimento da parte di tutti del diritto al cibo e all’acqua.

### 4.3. Il dovere di non sprecare il cibo

Se il racconto di Lazzaro riportato da Luca<sup>57</sup> ben esprime il dovere di condividere, sono le parabole della moltiplicazione dei pani e dei pesci<sup>58</sup> e il racconto della pesca miracolosa<sup>59</sup> a segnare quel “dovere di non sprecare” che indica, come il precedente, un limite del diritto all’alimentazione. In quelle narrazioni ricorrono, infatti, alcune costanti: la scarsa quantità di cibo disponibile rispetto alla folla presente (“Non abbiamo che cinque pani e due pesci”); la soddisfazione del bisogno alimentare (“Quelli che avevano mangiato erano circa cinquemila uomini senza contare le donne e i bambini”); l’avanzo di cibo dopo il pasto (“Tutti mangiarono e furono saziati e portarono via dodici ceste piene di pezzi avanzati”). In una recente pubblicazione ha scritto papa Bergoglio che “il ricordo della moltiplicazione dei pani (...) ci è rimasto nel cuore come il Vangelo della sproporzione al di là di ogni calcolo umano (...). Tutti mangiarono a sazietà. Fino allo spreco (...) in cui però nulla andò perso”<sup>60</sup>. Incisive sono al riguardo le parole dell’evangelista Giovanni: “E quando furono saziati disse ai discepoli: raccogliete i pezzi avanzati perché nulla vada perduto”<sup>61</sup>.

Fin dai tempi della *Mater et magistra* di Giovanni XXIII la Chiesa cattolica ha sempre fatto propria la denuncia che “distruggere o sciupare beni che sono indispensabili ad esseri umani per sopravvivere è ledere la giustizia e l’umanità”<sup>62</sup>. Più recentemente Benedetto XVI e Francesco hanno sottolineato la “dimensione antropologica” della “pratica generalizzata dello spreco” e della “cultura dello scarto”, auspicando un impegno “nella realizzazione di un

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Un dovere che, per esempio, può adempiersi “rifuggendo dall’acquisto di alimenti quando si ha il sospetto che siano stati prodotti in modo illegale o iniquo” (PONTIFICIO CONSIGLIO GIUSTIZIA E PACE, *Terra e Cibo*, cit., 86) ovvero pagando “più cari i prodotti importati onde permettere una più giusta remunerazione per il produttore” (*Populorum progressio*, par. 47).

<sup>57</sup> LC 16, 19-31.

<sup>58</sup> MT 14, 15-21; 15, 32-38; MC 6, 35-44; 8, 1-9; LC 9, 12-17; Gv 6, 5-13.

<sup>59</sup> GV 21, 4-14.

<sup>60</sup> Cfr. J.M. BERGOGLIO, *Il Dio che ci nutre. Eucaristia, energia per il presente*, Bologna, 2015, 17.

<sup>61</sup> GV 6, 12.

<sup>62</sup> *Mater et magistra*, par. 148.

autentico sviluppo umano integrale ispirato ai valori della carità e della verità<sup>63</sup>.

E' proprio in questa prospettiva che si inserisce il "dovere di non sprecare" come aspetto del diritto all'alimentazione. Un tassello importante per evitare che "mentre i poveri del mondo bussano ancora alle porte dell'opulenza, il mondo ricco rischia di non sentire più quei colpi alla sua porta per una coscienza ormai incapace di riconoscere l'umano"<sup>64</sup>.

#### 4.4. Il dovere di procurarsi il cibo

Nella parabola dei talenti narrata dall'evangelista Matteo<sup>65</sup> si mette in rilievo il duro trattamento riservato da Gesù a chi nasconde il dono ricevuto. Giovanni Paolo II, riprendendo tale racconto nella *Sollicitudo rei socialis*, ricorda che "Riceviamo i doni di Dio per farli fruttificare, tocca 'seminare' e 'raccogliere'. Se non lo faremo ci sarà tolto anche quello che abbiamo". Conseguentemente, dobbiamo "impegnarci con più decisione nel dovere, oggi per tutti urgente, di collaborare allo sviluppo pieno degli altri: sviluppo di tutto l'uomo e di tutti gli uomini"<sup>66</sup>.

Ritornano in tali parole alcuni dei concetti chiave fin qui indicati: la dimensione del dono e il dovere dell'uomo di moltiplicarlo non solo a proprio vantaggio, ma anche per la comunità dei fratelli. Ancora una volta ciò vale, e a maggior ragione, in "materia alimentare". "Coltivare" e "custodire" la terra è l'imperativo del libro della Genesi che chiede all'uomo di essere "amministratore responsabile"<sup>67</sup> della creazione affinché ogni cosa serva e resti a disposizione di tutti. Coltivare, potenziare e perfezionare così da avere frutti migliori, ma anche ordinare, pulire, eliminare ciò che distrugge e rovina. Si inseriscono qui alcuni dibattiti oggi più che mai attuali: quello sulle biotecnologie e quello sulla tutela e salvaguardia dell'ambiente (meglio del creato), entrambi significativi per il tema alimentare nella prospettiva del "dovere di procurarsi il cibo".

Nell'enciclica *Laudato si* papa Francesco, confermando le precedenti posizioni del magistero, sottolinea che "E' difficile emettere un giudizio generale sullo

<sup>63</sup> Si v. FRANCESCO, *Esortazione apostolica Evangelii gaudium sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale*, 24 novembre 2013, AAS 105 (2013), n. 12, parr. 53 e 191 e *Caritas in veritate*, par. 67. Puntuali sono da questo punto di vista le profonde critiche del magistero alle proposte che vorrebbero individuare nella "riduzione della natalità" la soluzione ai problemi alimentari. Da ultimo *Laudato si*, par. 50.

<sup>64</sup> *Caritas in veritate*, par. 75.

<sup>65</sup> MT 25, 14-30.

<sup>66</sup> *Sollicitudo rei socialis*, par. 30.

<sup>67</sup> *Laudato si*, par. 116. Si v. P. SEQUERI, *Custode, non tiranno. Per un nuovo rapporto fra persona e creato*, Bologna, 2014.

sviluppo di organismi geneticamente modificati”<sup>68</sup>. Da una parte essi appaiono, infatti, espressione della “creatività umana”, della “tensione dell’animo (...) al graduale superamento di certi condizionamenti materiali”, manifestazione della tecnica che, confermando “la signoria dello spirito sulla materia”, l’autonomia e la libertà dell’uomo, si inserisce nel “mandato di coltivare e custodire la terra” e dunque anche di procurarsi il cibo. Dall’altro, non può dimenticarsi che le moderne biotecnologie hanno un forte impatto sociale, economico e politico, sul piano locale, nazionale e internazionale ed è necessario valutarne accuratamente la reale utilità, nonché le possibili conseguenze in termini di rischi<sup>69</sup>. In altre parole, evitare di cadere nell’inganno che la sola diffusione dei benefici legati agli OGM possa risolvere tutti gli urgenti problemi di povertà e sottosviluppo; ricordare, d’altro canto, che qualsiasi considerazione sulla validità etica del loro uso presuppone una determinata antropologia e una specifica visione della natura e del ruolo che l’uomo può svolgere in essa.

Ciò vale anche per la problematica relativa alla tutela del creato, alla cura della casa comune sul piano alimentare e all’impatto delle attività umane su di essa. Da questo punto di vista il dovere di procurarsi il cibo si lega più che mai alla necessità di tutelare la “biodiversità” attraverso una continua ricerca della sostenibilità di qualsiasi produzione e coltivazione<sup>70</sup>.

Come emerge da queste considerazioni, differenti aspetti si intrecciano nel dovere in esame che esprime un forte richiamo al senso di responsabilità, sia individuale che collettivo, perché ogni uomo e ogni comunità rispettino “le leggi della natura e i delicati equilibri tra gli esseri umani di questo mondo”<sup>71</sup>.

## 5. Conclusioni

Le riflessioni proposte nei paragrafi precedenti non sembrano lasciare spazi a dubbi sull’esistenza del diritto all’alimentazione nell’ordinamento canonico. Gli interventi conciliari e magisteriali confermano, infatti, al di là del silenzio del Codice del 1983, un interesse, un’attenzione e una sensibilità costanti per il tema del dovere-diritto al cibo e all’acqua da parte della Chiesa che sempre “cammina insieme a tutta l’umanità lungo le strade della storia”<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Id., par. 133. Per un primo approfondimento si rinvia a G. CREPALDI-G. MIRANDA (a cura di), *Ogm: minaccia o speranza?*, Roma, 2004.

<sup>69</sup> *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, parr. 473-474.

<sup>70</sup> *Laudato sì*, par. 129. Si v. anche K.J. O’BRIEN, *An Ethics of Biodiversity. Christianity, Ecology and the Variety of Life*, Washington, 2010.

<sup>71</sup> *Laudato sì*, par. 68.

<sup>72</sup> *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, par. 18.

## **IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI NELL'IMPLEMENTAZIONE DEL "DIRITTO AL CIBO ADEGUATO"**

**Caterina Drigo**

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. Il diritto al cibo adeguato in alcuni recenti documenti europei. - 3. La tutela del diritto al cibo adeguato nel contesto nazionale: l'importante e innovativo ruolo degli enti locali. - 4. Alcune riflessioni conclusive.

### ***Abstract***

Il "diritto al cibo adeguato" ha trovato un riconoscimento internazionale piuttosto consolidato, mentre, sul versante nazionale, né la nostra Costituzione, né la nostra giurisprudenza costituzionale vi fanno alcuna menzione espressa, sebbene, recentemente, si siano offerti spunti di riflessione densi di potenzialità (cfr. Corte cost., sentenze n. 10/2010; n. 63/2013). Inoltre, in diversi contesti regionali, anche grazie all'impatto dell'esposizione universale di quest'anno e dell'approvazione della c.d. Carta di Milano, si fa sempre più marcata la sensibilità per le tematiche legate al cibo, sino a comportare l'introduzione di previsioni normative innovative dirette a tutelarle.

Il diritto in parola evoca sia la questione della povertà e degli strumenti che l'ordinamento può (e deve) apprestare per contrastarla, sia la questione inerente la connessione fra diritto al cibo adeguato ed altri diritti (come il diritto alla salute, la libertà religiosa, l'identità culturale). Il tema interseca, inoltre, le problematiche attinenti allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell'ambiente che, per effetto dei cambiamenti climatici e della carenza di risorse, hanno modificato sensibilmente l'approccio all'agricoltura e alle fonti di produzione degli alimenti. Il presente lavoro intende indagare (anche alla luce delle suggestioni offerte da alcuni recenti documenti europei) quale sia il ruolo degli enti territoriali nell'implementazione del diritto al cibo adeguato e se sia configurabile quale dovere per i pubblici poteri di garantire un'esistenza dignitosa.

### **1. Premesse**

Il diritto al cibo, declinato come "diritto al cibo adeguato", ha trovato un riconoscimento internazionale consolidato, sebbene privo di autonomia fino a

tempi relativamente recenti<sup>1</sup>. Solo nel 1996, infatti, con la Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare<sup>2</sup>, è stato sancito il “diritto di ogni persona ad avere accesso ad alimenti sani e nutrienti in accordo con il diritto ad un cibo adeguato e con il fondamentale diritto di ogni essere umano a non soffrire la fame”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Nel contesto della Dichiarazione ONU del 1948 esso aveva trovato un primo riconoscimento formale unicamente nell’ambito della tutela che era apprestata al più ampio diritto a godere di uno *standard* di vita adeguato (art. 25). La connessione fra cibo e diritti legati all’esistenza è stata, poi, ribadita dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (art. 1, par. 2). Lo stesso anno il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, pur non giungendo a configurare il diritto al cibo quale autonoma posizione giuridica soggettiva, ha rappresentato un progresso in questa direzione, individuando una soglia minima di tutela che gli Stati sono chiamati a garantire (art. 11. Sull’impatto di tale documento si v.: C. GOLAY, *The Right to Food and Access to Justice: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Before National Jurisdictions*, in M. BORGHI-L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN (eds.), *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruxelles, 2006, 117 ss.). Successivamente, molte convenzioni di natura regionale, o rivolte a specifiche situazioni o categorie di soggetti, sono intervenute a declinare in modo più concreto il diritto al cibo, spesso ponendolo in connessione con il diritto alla vita o il diritto alla salute (Si v., ad esempio, la Convenzione sui diritti del fanciullo (spec. artt. 24 e 27) o la Convenzione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne) Per una panoramica degli strumenti internazionali posti a tutela del diritto al cibo si v., *ex multis*: A. LUPONE-C. RICCI-A. SANTINI (eds.), *The Right to Safe Food Towards a Global Governance*, Torino, 2013; C. TOFAN (ed.), *Human Rights and the Right to Food*, vol. 3, Nijmegen, 2013; J. ZIEGLER-C. GOLAY-C. MAHON-S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food. Lesson Learned*, Great Britain, 2011, spec. 13 ss.; C. GOLAY, *Droit à l’alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, 2011, spec. 149 ss.; S. RANDOLPH-S. HERTEL, *The Right to Food: A Global Perspective*, in L. MINKLER (ed.), *The State of Economic and Social Human Rights. A Global Overview*, Cambridge, 2013, 21 ss.; O. HOSPES-I. HADIPRAYTNO (eds.), *Governing Food Security. Law, Politics and the Right to Food*, The Netherlands, European Institute for Food Law Series, 2010; G. KENT, *Freedom from Want. The Human Right to Adequate Food*, Washington, 2005, 25 ss.; P. ALSTON, *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON-K. TOMASEVSKI (eds.), *The Right to Food*, The Hague, 1984, 9 ss. Sul riconoscimento del diritto al cibo nel contesto africano: C.V. MCCAIN, *The Right to Food and the Role of the African Charter of Human and Peoples’ Rights*, in M. BORGHI-L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN (eds.), *ult. op. cit.*, 69 ss. E nel contesto interamericano: H. FAÜNDEZ LEDESMA, *The Right to Food in the inter-American System*, in M. BORGHI-L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN (eds.), *ult. op. cit.*, 91 ss. Nella letteratura italiana: M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato*, in P. MACCHIA, *La persona e l’alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Roma, 2014, spec. 221 ss.; F. PIZZOLATO, *Il diritto all’alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2015, 131 ss.

<sup>2</sup> Resa sotto l’egida della FAO.

<sup>3</sup> In questo documento si insiste sulla connessione fra diritto al cibo e modalità di produzione e distribuzione dei beni primari rendendo evidente la natura politica del diritto al cibo.

Peraltro, è fenomeno diffuso la progressiva inclusione del diritto al cibo in moltissime costituzioni statali (spesso in ambiti territoriali dove la povertà e la penuria di risorse economiche determina il diffondersi di situazioni di carenza alimentare o malnutrizione)<sup>4</sup>.

Dal punto di vista definitorio il diritto al cibo adeguato si differenzia sia dal concetto di sovranità alimentare<sup>5</sup>, sia da quello di sicurezza alimentare<sup>6</sup>, pur presentando rilevanti profili di tangenza ed intersezione con entrambi.

Garantire il diritto al cibo significa consentire a ciascuno di nutrirsi di cibo “disponibile”, “accessibile” e “adeguato”<sup>7</sup>: laddove la “disponibilità” indica la facilità di approvvigionamento, l’“accessibilità” si riferisce al soddisfacimento di requisiti di ordine economico e fisico, mentre l’“adeguatezza” attiene all’appropriatezza del cibo in relazione alle esigenze fisiche e di salute di ciascuno nei vari stadi dell’esistenza, oltre che alle esigenze legate all’appartenenza a determinati gruppi culturali e religiosi in un contesto volto

<sup>4</sup> Come ben evidenziato dall’*Indagine Fao 2011*: L. KNUTH-M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to food around the world*, in <http://www.fao.org>.

<sup>5</sup> Il concetto di “sovranità alimentare” comparve nel 1996, in Messico; fu formalizzato nel corso del *Forum* parallelo al *World Food Summit* della FAO a Roma nel novembre dello stesso anno, per poi essere ripreso nell’ambito della Dichiarazione di Nyèlèni del 2007. Trattasi di concetto che sintetizza le rivendicazioni dei movimenti che si battono sia contro i modelli di sviluppo che hanno trasformato il cibo da bene primario per la sussistenza ad bene economico di scambio; sia contro forme di aiuto alimentare di matrice meramente assistenzialistica; sia contro il monopolio commerciale delle multinazionali dell’*agribusiness*; sia contro il potere degli Stati forti che sovvenzionano pesantemente le loro agricolture. Elemento centrale del concetto di “sovranità alimentare” sono le persone e non le politiche o gli interessi del mercato e delle multinazionali. Ne consegue che essa si prefigge di favorire l’agricoltura familiare e sostenibile, unitamente alla implementazione della consapevolezza dei consumatori e dei produttori circa il potere di scelta e di controllo sul proprio cibo e sulla propria alimentazione. Sul punto si v. il *report* delle Nazioni Unite: *The Right to Adequate Food – Fact sheet* n. 34, 2010, spec. 4; testo ufficiale in <http://www.ohchr.org>; nonché diffusamente A. RINELLA-H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2015, 1, 89 ss., spec. bibliografia indicata alla nt. 1, 91.

<sup>6</sup> Si allude alla c.d. *food security* che impone che a chiunque sia assicurata una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente per soddisfare le proprie esigenze dietetiche e le preferenze alimentari per una vita attiva e sana. Trattasi di concetto che apre a dimensioni multidimensionali e complesse, che coinvolgono vari aspetti dell’esistenza. Su questi profili, *ex multis*: G. LAWRENCE-K. LYONS-T. WALLINGTON (eds.), *Food security, Nutrition and Sustainability*, UK, 2010; O. HOSPES-I. HADIPRAYITNO (eds.), *ult. op. cit.*; J. INGRAM ET AL (eds.), *Food Security and Global Environmental Change*, London-Washington, 2010; *Report* delle Nazioni Unite: *The Right to Adequate Food*, Fact Sheet n. 34 del 2010, spec. pt. 4, cit.

<sup>7</sup> Si v. il *General comment* n. 12 del 1999 del Comitato sui diritti economici e sociali e culturali (CESCR): *The right to adequate food (Art. 11)*.

a consentire il fondamentale diritto di ciascuno alla libera costruzione della propria personalità<sup>8</sup>.

Quindi il diritto in esame non si esaurisce nella libertà dalla fame, ma include quello a nutrirsi, consentendo la tutela della dignità. E ciò è possibile solamente se ogni essere umano può “avere un accesso regolare, permanente, libero (...) a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna”<sup>9</sup>.

Il concetto di adeguatezza viene significativamente correlato anche a quello di sostenibilità: l'accesso alle risorse alimentari deve avvenire in condizioni che non determinino uno sfruttamento eccessivo delle risorse naturali in modo da consentire anche alle generazioni future di potersi alimentare.

## 2. Il diritto al cibo adeguato in alcuni recenti documenti europei

Sebbene né la CEDU, né la Carta Sociale europea riconoscano espressamente il diritto al cibo adeguato si può sostenere che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, non sia affatto assente la sensibilità verso di esso. In primo luogo perché tale diritto trova alcune forme embrionali di tutela in via implicita, valorizzate dalla giurisprudenza<sup>10</sup>; in secondo luogo perché, recentemente, l'Assemblea Parlamentare ha approvato una risoluzione (n. 1957/2013) in cui “la sicurezza alimentare” è definita “una sfida permanente che riguarda tutti”<sup>11</sup>. Il cibo è

<sup>8</sup> Sul punto diffusamente il *report* delle Nazioni Unite: *The Right to Adequate Food*, Fact Sheet n. 34 del 2010, spec. 2-3. Sulla dimensione “culturale” del diritto al cibo si v.: F. LEONINI-M. TALLACCHINI-M. FERRARI (eds.), *Innovating Food, Innovating the Law: an Interdisciplinary Approach to the Challenges in the Agro-food Sector*, Trecase (Le), 2014, spec. 111 ss.; ma anche P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, cit., spec. pt. III.

<sup>9</sup> In tal senso: J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Tropea, 2004, 49.

<sup>10</sup> La Corte EDU è giunta a tutelare il diritto al cibo interpretando estensivamente gli artt. 2, 3, 8 e 9 della CEDU. Cfr. K. GARCIA, *Existe-t-il un droit à l'alimentation au regard de la convention européenne des droits de l'homme?*, in *De la terre aux aliments, des valeurs aux règles. From land to food, from values to rules*, Nantes, 2010, 4-6; G. GOLAY, *ult. op. cit.*, 200 ss. Le disposizioni della Carta Sociale europea che consentono una tutela indiretta al diritto al cibo sono quelle di cui agli artt. 12 e 13, relative, rispettivamente, al diritto all'assistenza sociale e al diritto all'assistenza sociale e alla salute.

<sup>11</sup> *Resolution 1957 (2013)*, del 3 ottobre 2013. Per un commento, nella letteratura italiana si v. J. LUTHER, *Le scienze e le norme dell'alimentazione di un'umanità in crescita*, in P. MACCHIA (a cura di), *ult. op. cit.*, 379 ss.; M. BOTTIGLIERI, *Le autonomie locali sono*

considerato “necessità fondamentale”, oltre che un vero e proprio “diritto”, nella consapevolezza che se non si riuscirà ad assicurare un sufficiente accesso a cibo sano ed adeguato alle generazioni presenti e future, “la nostra salute”, oltre che il nostro “sviluppo e diritti fondamentali saranno compromessi”<sup>12</sup>.

Compare, così, nel vocabolario europeo il “diritto ad un ‘cibo adeguato’”, che gli Stati, unitamente al “diritto ad avere accesso ad acqua pulita”<sup>13</sup>, sono chiamati a garantire in modo pieno ed effettivo, riconoscendone i molteplici profili<sup>14</sup> e la diretta azionabilità.

Più di recente, posizioni simili si rinvergono anche nella risoluzione del Parlamento europeo del 30 aprile 2015 (2015/2574(RSP)) con cui si è contribuito a ridurre sia il *gap* che per lungo tempo ha caratterizzato il processo di integrazione europea, sia l’asimmetria del rapporto fra politiche di liberalizzazione e politiche di regolamentazione dei mercati<sup>15</sup>.

Attraendo nel concetto di “sicurezza alimentare” anche “il diritto al cibo” e il diritto ad “una corretta informazione su quello che mangiamo e l’accessibilità, in modo sostenibile, ad un’alimentazione sana per tutti”, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e gli Stati membri dell’UE a “fissare impegni che consentano di far valere il diritto ad un’alimentazione adeguata, sana, sostenibile e informata”<sup>16</sup>.

L’analisi dei due documenti citati evidenzia la connessione fra diritto al cibo, tutela della dignità umana, lotta alla povertà, sviluppo sostenibile e tutela dell’ambiente perché solo attraverso una considerazione omnicomprensiva e coordinata di tali tematiche le organizzazioni internazionali, gli Stati e gli enti territoriali, potranno apprestare strumenti di regolamentazione e tutela efficaci, sostenibili e duraturi. Inoltre, pur non trattandosi di documenti che creano norme direttamente vincolanti per gli Stati, essi rappresentano un punto di approdo significativo per la consapevolezza europea dell’importanza dei temi affrontati, e non sono certamente privi di riflessi applicativi pratici. Infatti, da un lato, tradizionalmente la giurisprudenza della Corte EDU ha mostrato di tener conto degli indirizzi espressi dall’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa, dall’altro, sia gli Stati europei, sia i loro enti territoriali,

---

*tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013, in <http://www.drasd.unipmn.it/>.*

<sup>12</sup> *Resolution 1957 (2013)*.

<sup>13</sup> Cfr. par. 8.5.1.

<sup>14</sup> Cfr. parr. 8.1, 8.4.

<sup>15</sup> In tal senso: J. LUTHER, *ult. op. cit.*, 379 ss.

<sup>16</sup> Pt. 29, risoluzione n. 2015/2574.

mostrano un sempre maggior interesse verso il diritto ad un cibo adeguato. Per quel che concerne gli enti territoriali, la sensibilità verso le tematiche in parola si è tradotta sia nell'adozione di misure rivolte ai propri territori, sia esercitando un ruolo attivo nei confronti di Paesi terzi, incrementando la c.d. "cooperazione decentrata" con enti omologhi di tali Paesi<sup>17</sup> al fine di sostenere le piccole produzioni ambientalmente sostenibili e destinate ad alimentare le popolazioni locali<sup>18</sup>.

### **3. La tutela del diritto al cibo adeguato nel contesto nazionale: l'importante e innovativo ruolo degli enti locali**

**3.1.** In Italia, come è noto la Costituzione non prevede alcuna disposizione che tuteli espressamente il diritto al cibo. Tuttavia questo non significa che siano assenti profili di tutela, ponendosi, piuttosto, un problema di concreta giustiziabilità degli stessi.

Molte sono le disposizioni costituzionali che consentono di ritenere riconosciuto il diritto al cibo nel nostro ordinamento: oltre al 1° comma dell'art. 117 Cost. si ricorda che il primo passaggio affinché possa essere garantita l'"esistenza libera e dignitosa"<sup>19</sup> è quello della pienezza dell'accesso al diritto al cibo.

Inoltre, i forti collegamenti fra diritto al cibo e principi di eguaglianza e di solidarietà, portano a collocarlo tra i diritti fondamentali della persona e a considerarlo nel suo legame inscindibile con la dignità umana e con il diritto all'esistenza<sup>20</sup>. A ciò si aggiunga che la connessione fra diritto al cibo e sviluppo della personalità di ciascuno palesa l'inclusione nella tutela di cui agli articoli 2 e 32 della Costituzione.

Infine, anche le disposizioni relative alla regolazione dei rapporti economici (spec. artt. 41-46 Cost.) possono essere lette in un'ottica di garanzia del diritto al cibo; così come i principi in materia di lavoro (spec. artt. 1 e 4), condizione spesso essenziale affinché, grazie alla retribuzione (art. 36 Cost.) o alle forme

<sup>17</sup> Cfr. *Resolution* 1957(2013), spec. pt. 8.4.4. Oggi, in tutte le Regioni, tranne che in Campania, sono state approvate leggi sulla cooperazione decentrata.

<sup>18</sup> Così come previsto dalla risoluzione del Parlamento europeo n. 2015/2547(RSP), spec. pt. 38.

<sup>19</sup> Cfr. gli artt. 36 e 38 Cost.

<sup>20</sup> L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 2: Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007: spec. 392 ss. sul diritto alla sopravvivenza e 404 ss. sul diritto alla sussistenza. Sul punto anche S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, Milano, 2014; Id., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 127 ss.

di assistenza e previdenza (art. 38), si possa sopperire alle esigenze alimentari proprie e della propria famiglia.

Alla luce di quanto sopra, quindi, pare potersi sostenere che il diritto al cibo adeguato trova una sicura dimensione costituzionale, ancorché, al momento, ancora implicita, e si pone quale dovere per i pubblici poteri di garantire, ad ogni livello di governo, tutti i profili di un'esistenza dignitosa.

Molte sono le normative statali volte a tutelare indirettamente il diritto al cibo, sia sul versante relativo alla tutela della salute e alla produzione e distribuzione di cibi sani (o adatti a soggetti con esigenze alimentari particolari); sia sul versante inerente la diversità culturale, intervenendo, ad esempio, in materia di alimenti distribuiti nelle mense scolastiche, negli ospedali o nelle carceri. Non mancano, inoltre, normative destinate alla distribuzione dei prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale<sup>21</sup>.

Talvolta, poi, il legislatore statale è intervenuto anche erodendo competenze formalmente riservate alla potestà legislativa regionale al fine di soddisfare bisogni dei cittadini meno abbienti<sup>22</sup>.

**3.2.** Come anticipato, nel nostro ordinamento la sensibilità delle istituzioni nei confronti delle tematiche che investono il diritto ad un cibo adeguato è sempre più presente anche a livello regionale, traducendosi nell'adozione di misure normative (e amministrative) specifiche. E forse non è un caso, poiché sono gli enti territoriali più vicini ai cittadini che si confrontano quotidianamente con problematiche che variamente coinvolgono il diritto ad un cibo adeguato, perché toccano o la povertà, o la sicurezza alimentare o la disponibilità di cibo che sia conforme alle influenze culturali o ai dettami religiosi in cui ciascuno può riconoscersi, o ancora che siano ricollegabili alla produzione di cibo di qualità, grazie allo sviluppo di filiere produttive sostenibili, sia dal punto di vista economico, sia da quello ambientale.

Dal punto di vista formale, se in pressoché tutte le Regioni sono presenti normative integrative o attuative di quelle europee e nazionali rivolte alla regolamentazione di aspetti specifici inerenti il cibo, è solo in tempi recentissimi che si è fatta strada nelle Regioni l'opportunità di inserire il diritto ad un "cibo adeguato" negli Statuti regionali. La Regione capofila è stata l'Abruzzo, il cui Consiglio, nella seduta del 26 maggio scorso, ha approvato<sup>23</sup> una modifica allo Statuto regionale introducendo, all'art. 7-*bis*, il "diritto al cibo", che la Regione promuove, unitamente al diritto "una alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità,

<sup>21</sup> Come la legge 25 giugno 2003, n. 155.

<sup>22</sup> Si v. Corte cost., sentenze nn. 10/2010 e 62/2013.

<sup>23</sup> La prima votazione risale al 10 marzo 2015.

sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna” (1° comma). Per il conseguimento di tali finalità la Regione dovrà impegnarsi ad adottare misure necessarie “per il contrasto alla malnutrizione, sia nella forma di denutrizione che di sovrappeso e obesità, per la lotta agli sprechi, in particolare alimentari ed ai cambiamenti climatici, quali aspetti fondamentali del diritto alla salute, anche nella sua specificazione di diritto ad un ambiente sano e ne sostiene le attività di informazione e sensibilizzazione” (2° comma).

Solo pochi giorni prima, il 14 maggio, la “Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome”<sup>24</sup>, consapevole del fatto che “in termini di un più pieno sviluppo umano, che rifletta equità e sostenibilità, le istituzioni globali possono fare la differenza e – attraverso loro azioni od omissioni – partecipare alla risoluzione o alla degenerazione del problema”, ha approvato un documento che rappresenta un forte impulso verso una più piena ed effettiva tutela del diritto ad un cibo adeguato negli ordinamenti regionali.

La Conferenza, infatti, si è impegnata ad adottare una serie di azioni significative e di forte impatto istituzionale: quali la sottoscrizione della Carta di Milano; la promozione, presso i singoli Consigli regionali e delle Province autonome di proposte di modifica dei relativi Statuti affinché in ciascun territorio sia formalmente riconosciuto il “diritto ad un cibo sano e sostenibile”; l'intrapresa di una serie di misure concertative volte a creare sinergie fra i diversi territori e i diversi livelli di governo per implementare la tutela del diritto ad un cibo adeguato intervenendo sia sul versante delle politiche sociali, sia sul versante della promozione di modalità di sviluppo “a livello diffuso e accessibile a tutti”, sia sul versante della filiera agricola, al fine di “ridurre l'impatto dell'urbanizzazione sulla sicurezza alimentare” e di implementare “pratiche agricole sostenibili” aumentando, al contempo, la “resilienza alle calamità naturali”.

Ad oggi<sup>25</sup>, se nessuna Regione, eccettuato l'Abruzzo, ha inserito nel proprio Statuto una disposizione dedicata al diritto ad un cibo adeguato<sup>26</sup>, in vari territori è percepibile sempre maggior interesse e sensibilità per tale tematica: alcune Regioni, infatti, hanno già preso posizione in merito alla sottoscrizione

<sup>24</sup> Testo in <http://www.parlamentiregionali.it>.

<sup>25</sup> 20 ottobre 2015.

<sup>26</sup> Il Consiglio della Regione Molise, comunque, con decisione del 14 luglio 2015, ha previsto che sia presentata una proposta di legge di modifica statutaria per riconoscere il diritto a un cibo sano e sostenibile, al fine di garantire un'alimentazione adeguata per tutti i cittadini del Molise.

della Carta di Milano (es. Umbria, Emilia-Romagna, Molise e Basilicata)<sup>27</sup>, mentre altre, anche in attuazione del regolamento europeo n. 223/2014<sup>28</sup>, hanno adottato misure – legislative e non – al fine di tutelare il diritto di accesso al cibo, talvolta coinvolgendo la società civile, spesso al fine di ridurre il fenomeno degli sprechi alimentari (come in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna<sup>29</sup>).

Fra le varie azioni poste in essere negli ultimi mesi si segnala anche una proposta di legge, all'esame del Consiglio della Regione Lombardia avente ad oggetto il "riconoscimento e tutela del diritto al cibo"<sup>30</sup> – che si "prefigge di garantire il diritto al cibo attraverso un approccio integrato di lotta alla povertà, di riduzione degli sprechi alimentari a tutti i livelli e di redistribuzione alle persone bisognose delle eccedenze che si generano lungo la filiera agroalimentare, di educazione ad una sana e corretta alimentazione".

Inoltre, non mancano politiche regionali che cercano di attuare il diritto ad un cibo adeguato non solo tramite l'adozione di misure di carattere assistenziale rivolte ai soggetti più deboli, ma agevolando in concreto l'accesso al cibo da parte dei cittadini. Un esempio di ciò è rappresentato da quelle normative o misure di carattere amministrativo grazie alle quali porzioni di suolo pubblico sono messe a disposizione della cittadinanza per essere destinate alla creazione di orti urbani ove produrre beni destinati all'autoconsumo<sup>31</sup>.

In molte Regioni, poi, vi sono normative, di carattere prevalentemente regolamentare (ma non solo), che tutelano il diritto al cibo adeguato in via

<sup>27</sup> La Regione Umbria ha sottoscritto la Carta di Milano il 6 giugno 2015, mentre la Regione Emilia-Romagna l'ha fatto il 23 settembre 2015. Il Consiglio della Regione Molise, con decisione del 14 luglio 2015, ha impegnato il Presidente della Giunta a sottoscrivere la Carta di Milano. Analogamente la Regione Basilicata (v. la decisione del Consiglio regionale del 19 maggio 2015)

<sup>28</sup> Regolamento UE n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti.

<sup>29</sup> In quest'ultima Regione si segnala la legge reg. n. 12/2007; nonché la delibera di Giunta n. 367/2014. Per quanto riguarda il Piemonte, si segnala la legge n. 12/2015 avente l'obiettivo espresso di contrastare efficacemente lo spreco alimentare consentendo l'utilizzo delle eccedenze

<sup>30</sup> Atto di iniziativa Consiliare, n. 250, dd. 28 aprile 2015.

<sup>31</sup> Si v. ad es., il caso della Campania (legge reg. n. 5/2012) o del Veneto (art. 6, legge reg. n. 26/2014). In altri contesti territoriali gli orti urbani (o sociali) trovano disciplina in Linee guida (come nel Comune di Udine) o in regolamenti comunali. Si v., a tal proposito, i casi di Bologna (regolamento n. 55096/2009 e Torino ("Regolamento per l'assegnazione e la gestione di orti urbani"). Quest'ultimo si segnala perché evidenzia come l'assegnazione di appezzamenti di terreni destinati all'auto-coltivazione di terreni sia considerata anche come forma di sostegno al reddito poiché fra i criteri previsti per l'assegnazione degli orti sono valutati il possesso di un reddito inferiore ad una certa soglia, la maggiore anzianità degli assegnatari e il criterio di rotazione tra beneficiari.

indiretta, come le normative relative ai piani alimentari da erogarsi nelle mense scolastiche, negli ospedali o nelle carceri – che pongono in luce la connessione fra diritto ad un cibo adeguato e le esigenze di tutela della salute o le esigenze alimentari specifiche che possono derivare anche dalla matrice culturale o religiosa degli utenti<sup>32</sup>.

Vi sono, inoltre, normative che, in conformità agli obiettivi di cui alle Risoluzioni richiamate al secondo paragrafo del presente lavoro, sono volte ad implementare l'educazione alimentare ad un consumo sostenibile<sup>33</sup> da realizzarsi sia favorendo il diffondersi delle c.d. fattorie sociali o fattorie educative<sup>34</sup>, sia incrementando la diffusione degli orti didattici nelle scuole, sia implementando progetti educativi per favorire il consumo di alimenti biologici nelle mense<sup>35</sup>.

Infine, il fatto che il diritto al cibo si sia venuto a configurare come elemento che investe nel suo insieme la condizione umana (e ne connota l'esistenza) ha comportato che le strategie del suo riconoscimento si siano estese sino ad includere anche le modalità di produzione degli alimenti, e in questo contesto varie Regioni hanno posto in essere misure volte a tutelare e preservare i territori attraverso l'implementazione di tecniche sostenibili di agricoltura conservativa<sup>36</sup> e attraverso la promozione e la valorizzazione dei prodotti tipici locali i cui processi di produzione garantiscono di uscire da forme economiche esasperate, che declinano tutto ciò che attiene alla produzione alimentare in termini di massima produttività e resa, con conseguente concentrazione del potere in pochi soggetti (multinazionali)<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Come ad es. nelle Linee Guida della Regione Friuli-Venezia Giulia per la ristorazione scolastica del 2012.

<sup>33</sup> Si v. le leggi reg. Emilia-Romagna nn. 27/2009 e 29/2002.

<sup>34</sup> Come ad es., in Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige.

<sup>35</sup> Si v.: in Friuli-Venezia Giulia, legge reg. n. 15/2000; in Umbria, legge reg. n. 21/2001; in Emilia-Romagna, legge reg. n. 29/2002, spec. art. 8; in Toscana, legge reg. n. 18/2002; nelle Marche, legge reg. n. 4/2002; in Basilicata, legge reg. n. 18/2002; in Veneto, legge reg. n. 6/2002; in Lazio, legge reg. n. 10/2009; in Liguria, legge reg. n. 66/2009; in Provincia di Trento, legge prov. n. 13/2009; in Alto Adige, legge prov. n. 8/2010; in Puglia legge reg. n. 43/2012. Le previsioni di cui alle normative regionali vigenti trovano una importante fonte di integrazione in atti di natura amministrativa, relativi alla ristorazione collettiva, approvati anche nel rispetto delle "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica", definite dalla Conferenza Unificata il 29 aprile 2010, ove si incentiva l'uso di prodotti biologici nelle mense scolastiche. Più in generale, sul "biologico" come valore, si v. P. GIUDICINI-E. SGROI, *Valori, territorio, ambiente*, Milano, 1997; A LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002.

<sup>36</sup> Si v., ad es., *progetto Helpsoil*, (2013 – 2017\_ <http://www.lifehelpsoil.eu/>).

<sup>37</sup> Sull'impatto delle grandi multinazionali sull'"economia del cibo" cfr. O. DE SHUTTER-K.Y. CORDES (eds.), *Accounting for Hunger, The Right to Food in the Era of Globalisation*,

#### 4. Alcune riflessioni conclusive

La considerazione del diritto al cibo come diritto che investe nel suo complesso la condizione umana ne ha valorizzato la natura non solo di diritto sociale legato a situazioni di povertà, ma anche quella di diritto legato all'autodeterminazione, sia individuale, sia collettiva, e all'identità culturale di ciascuno.

Si tratta di un diritto che è preconditione per il godimento degli altri diritti la cui fundamentalità è insita nella sua intrinseca connessione con l'esistenza (la cui dimensione collettiva e sociale si comprende appieno solo valorizzando un approccio globale al diritto al cibo) e con il valore della dignità umana<sup>38</sup>, preconditione affinché si possano ritenere garantite libertà, eguaglianza<sup>39</sup>, e finanche lo stesso principio democratico<sup>40</sup>.

È la lente prismatica attraverso cui “leggere” e comprendere la dimensione degli altri diritti.

Quando si discorre di diritti come quello in esame, al di là delle statuizioni di principio – siano esse contenute in documenti internazionali, costituzionali o negli Statuti regionali – che certamente rappresentano un aspetto fondamentale e un passaggio imprescindibile, è necessario, tuttavia, riflettere sull'effettività della tutela dei diritti posti, sulla loro esigibilità e diretta azionabilità.

Se, da un lato, infatti, “siamo di fronte ad una costituzionalizzazione ‘universale’ di questo diritto, peraltro corrispondente a quel processo di costituzionalizzazione della persona che costituisce uno degli sviluppi più significativi dei diversi sistemi giuridici”<sup>41</sup> nell'ambito del riconoscimento di una cittadinanza globale<sup>42</sup> che può certamente contribuire a rendere più

---

Oxford, 2011; B. JESSUP-K. RUBENSTEIN (eds.), *Environmental Discourses in Public and International Law*, New York, 2012.

<sup>38</sup> Profilo, questo, che investe anche il rapporto fra cibo e mercato poiché il rispetto della dignità umana funge anche da limite per la libertà di iniziativa economica privata, la quale “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” (art. 41 Cost.). Sul collegamento fra esistenza dignitosa e soddisfacimento delle esigenze nutrizionali: J. ZIEGLER-C. GOLAY-C. MAHON-S.A. WAY, *ult. op. cit.*, 1, ma già anche Dichiarazione ONU del 1948.

<sup>39</sup> La garanzia del diritto al cibo si pone in connessione con la libertà e l'eguaglianza poiché e solo attraverso l'accesso a risorse alimentari adeguate che i soggetti possono dirsi liberi e possono rapportarsi con gli altri in condizioni di eguaglianza sostanziale. Sulle connessioni tra libertà e eguaglianza, con particolare riferimento alla critica dell'individualismo estremo che caratterizza la società contemporanea: N. URBINATI, *Liberi e eguali*, Roma-Bari, 2011.

<sup>40</sup> Su questo ultimo profilo S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, cit., 7.

<sup>41</sup> S. RODOTÀ, *ult. op. cit.*, 3, ma anche ID., *Il diritto di avere diritti*, cit., 128-129.

<sup>42</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 128 ss.

sostenibile un processo di globalizzazione che sino ad oggi è apparso distonico; sotto diverso profilo si pone un problema di concreta tutela dello stesso.

Tradizionalmente l'effettivo riconoscimento di un diritto passa attraverso il suo essere azionabile in giudizio. Tuttavia, di fronte a situazioni complesse e a diritti dalla natura sociale fluida e polimorfa, quale il diritto ad un cibo adeguato, è importante rilevare come esso possa (e sia) implementato anche con modalità che esulano degli schemi tradizionali della giustiziabilità, grazie ad un processo di tutela che non solo interessa tutti i livelli di governo, ma che viene dal basso, coinvolgendo anche la società civile secondo un modello di solidarietà sociale che l'art. 2 Cost. tutela, e attuando quella sussidiarietà orizzontale riconosciuta e garantita dall'art. 118, 2° comma, Cost.

In un contesto di sussidiarietà e solidarietà che potremmo definire, quindi, diffuse, nell'ottica di implementazione del diritto al cibo il ruolo degli enti territoriali è di primaria importanza, poiché consente di mettere in atto misure concrete dalla diffusione capillare, contribuendo a sopperire ai profili di difficile giustiziabilità del diritto.

## **SOVRANITÀ ALIMENTARE NEL SISTEMA ALIMENTARE GLOBALE: LA BATTAGLIA DEI SEMI**

**Veronica Federico**

SOMMARIO: 1. Il quadro generale. - 2. La sovranità alimentare. - 3. Il diritto delle sementi. - 4. Dall'India all'UE: le battaglie dei semi. - 5. Riflessioni conclusive.

### ***Abstract***

Il contributo analizza la disciplina ed il dibattito in materia di accesso e regolamentazione delle sementi, alla luce del paradigma teorico della sovranità alimentare, che riconosce il diritto degli Stati e delle comunità di determinare la propria politica alimentare. Nel dibattito tra riconoscimento dei diritti di proprietà intellettuale sulle sementi e ritenere le risorse genetiche come bene comune, l'approccio dominante propende per il primo termine, invocando l'importanza dell'innovazione per lo sviluppo agricolo, innovazione che permette il costante miglioramento della qualità e della produttività delle sementi. Tutto ciò, spesso a scapito dei più vulnerabili, di chi vive nelle aree periferiche del pianeta e nei contesti ambientali e socio-economici più difficili. Nel corso degli ultimi decenni, sono sorti movimenti di resistenza contro l'appropriazione delle risorse genetiche in diverse regioni del pianeta, e i semi sono diventati terreno di aspre contese. Dal "Protection of Plant Varieties and Farmers Rights Act of 2001" in India alla "Food Sovereignty Law" del 2009 in Ecuador ed al *GMO Injunction Case*, in corso di discussione nella *Fast Track High Court Human Rights Division* ad Accra in Ghana, il lavoro propone un'analisi critica e comparata dell'approccio proposto dal paradigma della sovranità alimentare in materia di diritto dei e sui semi.

### **1. Il quadro generale**

La crisi alimentare degli anni 2007-08 nei Paesi del Sud del mondo<sup>1</sup> ha riportato con forza la questione alimentare al centro dell'agenda politica

---

<sup>1</sup> In questo scritto si preferisce la locuzione "Sud del mondo" a quella di "Sud Globale". Per una discussione critica del concetto si rinvia a B. REHBEIN, *Critical Theory After the Rise of the Global South*, New York, 2015.

internazionale. L'aumento dei prezzi delle *commodities* alimentari, provocando moti popolari in contesto urbano (ed innescando nei Paesi del Nord Africa i movimenti delle Primavere africane<sup>2</sup>) e grandi flussi migratori di popolazioni rurali impoverite, ha mostrato chiaramente come il modello dominante dello sviluppo agricolo degli ultimi decenni non sia stato in grado di eliminare la povertà e sconfiggere la fame.

Contemporaneamente, nei Paesi del Nord del mondo si è andato affermando un forte movimento di riscoperta e valorizzazione della qualità dell'alimentazione, dei prodotti tipici e della genuinità, che si è tradotto in una critica, seppur basata su presupposti differenti rispetto a quelli dei Paesi del Sud, del modello di sviluppo agricolo e dell'industria alimentare.

Il sistema alimentare mondiale si trova dunque al centro di aspre e profonde critiche, che ne hanno evidenziato le vulnerabilità: dai problemi causati dal cambiamento climatico alla perdita della biodiversità, dall'inquinamento ai problemi di distribuzione ottimale delle risorse. Le strategie di uscita dalla crisi sono molteplici ed assai differenti. L'analisi e la discussione tanto dei fattori determinanti la crisi quanto delle diverse soluzioni eccede ampiamente gli scopi di questo lavoro, in cui si intende, invece, concentrare l'attenzione su un settore specifico, ovvero la normativa, le politiche ed il contenzioso in materia di sementi. Si tralascerà, ovviamente, la discussione delle dimensioni biologiche, biotecnologiche, agronomiche ed anche strettamente economiche della questione, per analizzare il settore delle sementi come terreno di scontro giuridico tra riconoscimento e tutela dei diritti di proprietà intellettuale, che presuppone la possibilità di appropriazione privata dei beni quali il patrimonio genetico, e riconoscimento ed affermazione, non in via astratta ma nel concreto, del diritto al cibo inteso, in questo specifico contesto, come diritto da parte degli agricoltori di produrre e scambiare le proprie sementi e diritto delle comunità locali di scegliere autonomamente la qualità della propria alimentazione.

Analizzare la "battaglia dei semi" in una prospettiva giuridica offre la possibilità di identificare attori ed interessi in gioco sotto il profilo dei diritti e degli obblighi contrapposti; di discutere le politiche nazionali e le direttrici internazionali uscendo dalla retorica del favore o dell'opposizione al neoliberalismo; ed infine di comprendere se, ed in che misura, il diritto diventa vettore di trasformazione sociale e di reale *empowerment* degli individui e delle comunità più vulnerabili.

<sup>2</sup> Sul rapporto tra crisi alimentare, aumento dei prezzi al consumo e movimenti di protesta si v., *inter alia*, M. CHOSSUDOVSKY-A.G. MARSHALL (eds.), *The Global Economic Crisis, The Great Depression of the XXI Century*, Montreal, 2010; J. CLAPP-M. COHEN, *The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*, Waterloo, 2009.

## 2. La sovranità alimentare

La nozione di sovranità alimentare entra a far parte del vocabolario di attivisti e *practitioners*, studiosi e ricercatori nel 1996 quando, in occasione del forum delle organizzazioni di società civile parallelo al *World Food Summit* di Roma, i rappresentanti di “La Via Campesina”<sup>3</sup>, sostennero il “diritto di ciascuna nazione di conservare e sviluppare la capacità di produrre la propria alimentazione di base nel rispetto della diversità culturale e produttiva”<sup>4</sup>.

La sovranità alimentare può essere definita come il diritto delle comunità, degli individui e degli Stati di determinare in maniera autonoma ed indipendente la propria alimentazione e le politiche agricole, coniugando il bisogno di garantire la sicurezza alimentare con il diritto di ciascun Paese a sviluppare la propria capacità di produrre beni agricoli di base, nel rispetto della propria specificità culturale e produttiva<sup>5</sup>. Si tratta di un “concetto olistico, che richiede la piena realizzazione di tutti i suoi elementi. E si definisce in termini di diritti, in quanto è fondato sul diritto al cibo e sul diritto di produrre il cibo, e su una molteplicità di diritti ad essi associata (tra cui il diritto di accesso alla terra ed alle risorse, il diritto alla vita ed alla dignità umana)”<sup>6</sup>.

La nozione di sovranità alimentare si è via via raffinata e con l’allargamento della *membership* di “La Via Campesina” anche a realtà europee, asiatiche ed africane si è progressivamente arricchita di nuovi significati. La versione proposta dalla Dichiarazione di Nyeleni del 2007<sup>7</sup> è quella che meglio riassume le molteplici sfaccettature del concetto e che ne descrive in maniera dettagliata la portata, collegando la sovranità alimentare al rispetto e alla protezione

<sup>3</sup> Movimento agricolo transnazionale che coinvolge organizzazioni di contadini, piccoli e medi imprenditori agricoli, gruppi di donne rurali, comunità rurali indigene. Ne fanno parte più di 150 organizzazioni di 70 Paesi diversi, dando rappresentanza a più di 200 milioni di contadini. Per approfondimenti: <http://viacampesina.org/en/> (visitato il 10 agosto 2015). Molto è stato scritto su *LVC*, per una ricostruzione critica cfr.: A. DESMARAIS, *La Via Campesina. La Globalizzazione e il Potere dei Contadini*, Milano, 2009.

<sup>4</sup> LA VIA CAMPESINA, *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Roma, 11-17 novembre 1996, [www.viacampesina.org/imprimerphp3?id\\_article=38](http://www.viacampesina.org/imprimerphp3?id_article=38) (visitato il 9 agosto 2015).

<sup>5</sup> In proposito si v. A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2015, 1, 15-36; R. PATEL, *What Does Food Sovereignty Look Like?*, in H. WITTMAN-A. DESMARAIS-N. WIEBE (eds.), *Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*, Black Point, 2011.

<sup>6</sup> P. CLAYES-N. LAMBEK, *Introduction*, in N. LAMBEK-P. CLAEYS-A. WONG-L. BRILMAYER (eds.), *Rethinking Food Systems*, Dordrecht, 2014, 12. Tutte le traduzioni sono effettuate da chi scrive.

<sup>7</sup> Per il testo integrale della dichiarazione si rinvia a: <http://www.nyeleni.org> (visitato il 9 agosto 2015).

dell'ambiente, al diritto alla salute, al diritto alla preservazione delle culture indigene, al diritto delle future generazioni, al diritto di accesso alla risorse (terra, acqua, sementi) ed ai mercati locali e nazionali, ai diritti dei consumatori, alla parità di genere e al diritto all'eguaglianza.

A livello internazionale "La Via Campesina" ha rivendicato, senza successo, l'inclusione della sovranità alimentare tra i diritti fondamentali<sup>8</sup>, mentre a livello nazionale il diritto alla sovranità alimentare ha ricevuto riconoscimento costituzionale in Ecuador, Bolivia, Venezuela e Nepal<sup>9</sup>. Ma, a parte alcune eccezioni in cui la sovranità alimentare è garantita anche in via legislativa, il linguaggio dei diritti non ha trovato una facile attuazione. Non solo rari sono i Paesi che annoverano la sovranità alimentare tra i diritti tutelati, ma la grande maggioranza degli Stati del Sud del mondo è troppo debole tanto sul versante internazionale quanto su quello interno per ottemperare agli eventuali oneri di tutela e promozione di tale diritto.

### 3. Il diritto alle sementi

Nella lotta contro la fame e la povertà la gran parte dei governi e delle organizzazioni internazionali ha da sempre messo l'accento sulla sicurezza alimentare<sup>10</sup>, perseguita attraverso la liberalizzazione dei mercati, che dovrebbe favorire la circolazione delle merci – in particolare tra Paesi che producono eccedenze alimentari e Paesi che non riescono a coprire il proprio fabbisogno nazionale – e la promozione delle grandi compagnie agro-alimentari capaci di sviluppare sementi e metodi di produzione innovativi. Il principio soggiacente è sempre stato quello di proporre come soluzione un aumento della quantità e non una diversa distribuzione delle risorse. Fortemente criticato da chi ha sostenuto e sostiene che il susseguirsi delle crisi alimentari abbia a che fare con il sistema di distribuzione delle risorse e non con l'aumento delle quantità di prodotti alimentari<sup>11</sup>, l'approccio tradizionale ha progressivamente accentuato

<sup>8</sup> In proposito si rinvia a P. CLAYES, *The Creation of New Rights by the Food Sovereignty Movement, The Challenges of Institutionalizing Subversion*, in *Sociology*, vol. 46 (5), 2012, 844-860.

<sup>9</sup> Constitución Política de la República de Ecuador de 1998, art. 281; Constitución Política de Bolivia de 2009, artt. 255, 309, 405; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, art. 305; Nepal Interim Constitution of 2007, artt. 18 (3), 33(h).

<sup>10</sup> Giova ricordare che la nozione di sicurezza alimentare trova applicazione in un'ampia gamma di significati, tra cui i due poli principali hanno a che fare da un lato con la questione nutrizionale – ovvero il garantire a tutti l'accesso ad un quantitativo di cibo sufficiente per condurre una vita dignitosa – e, dall'altro, con la salubrità del cibo.

<sup>11</sup> Si v. A. SEN, *Poverty and Famine*, Oxford, 1983; S. GEORGE, *How the Other Half Dies*,

la distanza tra i consumatori ed i produttori, sia in termini geografici sia sotto un profilo concettuale, in quanto sempre di più i prodotti agricoli sono frutto di complicati procedimenti produttivi, assai lontani da ciò che comunemente si intende con agricoltura.

Le sementi sono una componente essenziale del sistema alimentare. Da sempre cibo e strumento di produzione, le sementi sono diventate, a partire dagli anni '30 del Novecento<sup>12</sup>, esse stesse un prodotto: sempre di più, infatti, l'industria agro-alimentare si è concentrata sulla ricerca e la sperimentazione di sementi che, attraverso processi di selezione genetica e/o di manipolazione genetica (le sementi OGM), presentino caratteristiche particolari: alta produttività, resistenza a malattie e funghi ed alle sostanze utilizzate come pesticidi, grande adattabilità, qualità dei prodotti, che devono rispondere a canoni stringenti di qualità, forma, conservabilità, ecc.

Ricerca e sperimentazione fanno sorgere la questione dei brevetti e della proprietà intellettuale; complesse questioni di carattere giuridico-filosofico sulla brevettabilità di beni che diverse culture nel mondo considerano un bene comune, su cui quindi non è possibile rivendicare diritti di proprietà privata ma solo "diritti di utilizzo"; complicate battaglie politiche sul diritto degli agricoltori a scegliere quali sementi utilizzare e a produrre autonomamente le sementi; interessanti interrogativi sul valore concreto e culturale dei semi come fattori determinanti della produzione agricola e, al tempo stesso, centro di pratiche e rappresentazioni culturali che fondano i sistemi sociali.

Le sementi sono diventate uno dei terreni sui cui si combattono aspre battaglie giuridiche, politiche e culturali e sui cui riposa il futuro del modello di sviluppo agricolo a livello planetario. "Chi controlla le sementi, infatti, acquista il controllo sostanziale sulla struttura dell'intero 'food system'"<sup>13</sup>. Il diritto di accesso e di controllo delle sementi come fattore di produzione agricola e determinante culturale emerge con forza nel e grazie al concetto di sovranità alimentare, come scrive V. Shiva: "The seed has become the site and symbol of freedom in an age of manipulation and monopoly of diversity"<sup>14</sup>.

Per comprendere a pieno il quadro entro cui si inserisce il nostro discorso è indispensabile chiarirne il contesto ed i confini normativi, partendo dal quadro internazionale e concentrandoci sulla tensione tra i diritti degli agricoltori ed i diritti dell'industria agro-alimentare.

---

Lanham, 1989.

<sup>12</sup> Da quando, cioè, ha cominciato ad affermarsi l'industria agro-alimentare specializzata nella selezione delle sementi. Cfr. S.B. BRUSH, *Farmers' Bounty: Locating Crop Diversity in the Contemporary World*, New Haven, 2004.

<sup>13</sup> J. KLOPPENBURG, *First the Seeds*, Madison, 2004, 11.

<sup>14</sup> V. SHIVA, *Biopiracy: The Plunder of Nature and Knowledge*, Boston, 1997, 126.

Il diritto al cibo trova consacrazione, seppur con i dovuti *caveat* e la vaghezza che sempre accompagna le grandi dichiarazioni di diritti, nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 ed è stato progressivamente riaffermato e raffinato, *in primis* nell'“International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” del 1966. I diritti degli agricoltori, invece, si sono affacciati sulla scena internazionale alla fine degli anni '80 del XX secolo, in contrapposizione ai diritti dei produttori di semi<sup>15</sup>. Abbozzati nella risoluzione conclusiva della XXV Conferenza FAO del 1989, i diritti degli agricoltori trovano riconoscimento nell'“International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture” (ITPGRFA) del 2001, entrato in vigore nel 2004, in cui si riconosce il contributo degli agricoltori nella conservazione e preservazione del patrimonio genetico (art. 9.1) e si promuove il loro ruolo di custodi ed innovatori della biodiversità (art. 9.2). L'art. 9.3, inoltre, garantisce che “fatta salva la legislazione nazionale, nessuna disposizione del presente articolo comporta una limitazione del diritto degli agricoltori di conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di moltiplicazione”<sup>16</sup>. Per la prima volta si definisce la relazione tra agricoltori e materiale fitogenetico delle loro colture in termini di “diritti”.

Sul versante opposto, i diritti di proprietà intellettuale sulle risorse genetiche di cibo e agricoltura sono protetti dall'“International Convention for the Protection of New Varieties of Plants” (ICPNVP) del 1961 (e aggiornata nel 1972, 1978 e 1991) e dal “World Trade Organization (WTO) Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights” (TRIPS) del 1994. Malgrado l'iniziale, e formale, riconoscimento degli aspetti sociali della tutela della proprietà intellettuale in materia agro-alimentare, TRIPS e ICPNVP sono formulati in modo da fornire la massima protezione dei diritti di proprietà intellettuale, arrivando a garantire anche brevetti su materiali e risorse fitogenetiche non prodotte da alcun processo di ricerca ed innovazione ma già di pubblico dominio<sup>17</sup>.

Vi sono alcune eccezioni previste nei TRIPS: gli “innocent infringements” (previsti, ad esempio nella legislazione indiana e da quella canadese<sup>18</sup>) che

<sup>15</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione dei diritti degli agricoltori si rinvia a H.M. HAUGEN, *The Right to Food. Farmers' Rights and Intellectual Property Rights*, in N. LAMBEK-P. CLAEYS-A. WONG-L. BRILMAYER, cit.

<sup>16</sup> Il testo integrale del trattato è accessibile al sito: <http://www.planttreaty.org> (visitato il 10 agosto 2015).

<sup>17</sup> Per un'analisi dettagliata di alcuni dei brevetti e della rivendicazione dei diritti di proprietà intellettuale su risorse pre-esistenti, si v. C.R. MCMANIS, *Biodiversity and the Law: Intellectual Property, Biotechnology and Traditional Knowledge*, New York, 2007.

<sup>18</sup> Rispettivamente dall'art. 42(i) dell'*Indian Plant Variety Protection Act* e dall'art. 60 del

prevede l'irresponsabilità degli agricoltori che utilizzano involontariamente sementi soggette a brevetti; e la facoltà per gli Stati di derogare alle norme sulla proprietà intellettuale in circostanze specifiche, come nel caso di usi pubblici non commerciali. Questa seconda categoria di eccezioni non è stata, ad oggi, utilizzata in maniera estensiva da parte degli Stati per ritagliarsi maggiori margini di manovra nell'affermazione dei diritti degli agricoltori *vis-à-vis* le grandi industrie biotecnologiche e agroalimentari. Al contrario, sarebbe proprio questo uno dei meccanismi giuridici più efficaci per controbilanciare il peso assunto dai sostenitori dei diritti di proprietà intellettuale sulle sementi<sup>19</sup>. Esplorare questo terreno non rimette in questione in maniera radicale il principio stesso della proprietà intellettuale sulle risorse fitogenetiche, come invece proposto dai sostenitori del principio della sovranità alimentare e dai teorici della supremazia della tutela dei beni comuni<sup>20</sup>, ma resta l'ambito in cui sono stati sviluppati, a livello nazionale, le più interessanti esperienze per la valorizzazione dei diritti e degli interessi delle fasce di popolazione più vulnerabile.

Già nel 2009 lo "UN Special Rapporteur on the right to food", nel suo rapporto all'Assemblea Generale "Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation"<sup>21</sup>, non si esime da sottolineare come "la professionalizzazione della selezione dei semi e la separazione di tale processo dal settore agricolo", che pure ha funzioni importanti di ricerca ed innovazione, abbia effetti negativi soprattutto nei confronti degli agricoltori più poveri, rendendoli dipendenti da risorse (i semi) troppo care per il sistema produttivo in cui essi sono inseriti. In concreto, lo *Special Rapporteur* esorta gli Stati a introdurre specifiche norme a favore dei diritti degli agricoltori e ad implementare l'art. 9 dell'IPTG; ad utilizzare la legislazione anti-trust per limitare il potere delle industrie agroalimentari transnazionali; a prevedere protocolli aggiuntivi che permettano di utilizzare le esenzioni previste dai TRIPS; e a stimolare ricerca, innovazione e promozione della biodiversità con meccanismi alternativi a brevetti e norme a protezione della proprietà intellettuale.

---

*Canadian Patent Act.*

<sup>19</sup> H.M. HAUGEN, cit., 207.

<sup>20</sup> Si tralascia, in questo scritto, la trattazione del dibattito sui beni comuni, che, affascinante ed assai pertinente per l'analisi in questione, è però terreno assai battuto e nulla si potrebbe aggiungere in questo contesto.

<sup>21</sup> Consultabile al sito: <http://www.srfood.org/en/seeds> (visitato l'8 agosto 2015).

#### 4. Dall'India all'Unione Europea: le battaglie dei semi

A febbraio 2015, la Commissione europea ha definitivamente ritirato la proposta di regolamento “EU Plant Reproductive Material Marketing”, avente ad oggetto l’armonizzazione della normativa relativa a “tutti i tipi di materiale riproduttivo vegetale”, un anno dopo la pronuncia del Parlamento europeo che si era espresso a sfavore della normativa. Lanciata a maggio 2013, la proposta di regolamento si allineava all’indirizzo politico dominante, che, con l’obiettivo di aumentare la produttività agricola e la standardizzazione dei prodotti per favorire le esportazioni, imponeva stringenti oneri di registrazione e certificazione del materiale riproduttivo vegetale. Ciò avrebbe provocato la compressione dei diritti di accesso e di autoproduzione delle sementi degli agricoltori a spazi di nicchia; il baratto e lo scambio di sementi tra agricoltori sarebbe stato tendenzialmente proibito, e gli agricoltori che avessero desiderato produrre autonomamente le proprie sementi avrebbero dovuto sobbarcarsi gli oneri amministrativi relativi a registrazione e certificazione delle sementi. E le varietà di piante che avrebbero potuto essere propagate attraverso sementi autoprodotte avrebbero dovuto anch’esse essere registrate ed autorizzate attraverso sistemi di valutazione assai stringenti che avrebbero rischiato di non ammettere le varietà più antiche e rare, biologicamente inadeguate a superare i test di ammissibilità<sup>22</sup>.

Resta ad oggi aperto il dibattito su uso e valore delle sementi all’interno dell’Unione europea, con i grandi interessi dell’industria agroalimentare che ripropongono un approccio che favorisca il commercio internazionale attraverso la standardizzazione e una forte garanzia dei diritti di proprietà intellettuale, e le organizzazioni di agricoltori ed i movimenti ambientalisti che, forti del successo, spingono affinché la Commissione si faccia promotrice in maniera coraggiosa della difesa della biodiversità, dei saperi tradizionali, del ruolo degli agricoltori in termini di innovazione e ricerca.

L’UE, però, non è stata certo un precursore in questo ambito. Già dal 2001 il “Protection of Plant Varieties and Farmers Rights Act” in India si propone di contemperare diritti ed interessi di agricoltori, produttori di sementi e ricercatori. Utilizzando le clausole di salvaguardia dei TRIPS, l’Act del 2001 riconosce agli agricoltori il diritto a “save, use, sow, resow, exchange, share or sell his farm products including seed of a variety protected under this Act” (art. 39(1)(iv)), pur non autorizzandoli a vendere semi protetti da brevetti sotto il medesimo nome; dà diritto agli agricoltori a richiedere compensazioni nel caso

<sup>22</sup> Per l’analisi in dettaglio della proposta di regolamento, si rinvia a L. GONZALEZ VAQUE, *The European Commission Proposal to Simplify, Rationalise and Standardise Food Controls; Towards a New Concept of Food Law in the EU*, in *Eur. Food & Feed L. Rev.* n. 5, 2013, 293-303.

in cui i raccolti prodotto di sementi brevettate non rispettino la produttività media attestata dai selezionatori dei semi (art. 39(2)); obbliga i selezionatori ad attestare al momento della registrazione di nuovo materiale fitogenetico l'eventuale utilizzo di materiale conservato da agricoltori tradizionali (art. 40); garantisce l'*innocent infringement* (art. 42); e stabilisce una serie di agevolazioni per garantire l'accesso ai procedimenti di compensazione da parte dei piccoli agricoltori e delle comunità più vulnerabili (art. 43).

L'India ha una lunga storia di lotte, di dibattito politico e di ricerca scientifica in materia di sviluppo agricolo e la normativa del 2001 riflette la complessità della realtà indiana, in cui più dell'85% delle sementi è prodotto e commercializzato dagli agricoltori<sup>23</sup>. Negare agli agricoltori il diritto di vendita dei semi avrebbe causato infatti una enorme perdita in termini di reddito, ma soprattutto una enorme perdita di materiale fitogenetico ed una radicale trasformazione dell'assetto delle risorse agricole e del sistema produttivo del Paese<sup>24</sup>.

Il caso indiano rivela come sia possibile tutelare i diritti di autoproduzione e di circolazione delle sementi al di fuori delle logiche di appropriazione e brevettabilità del patrimonio fitogenetico, e che a trarne vantaggio non sono solo i piccoli agricoltori e le comunità indigene, ma l'intero sistema alimentare.

La storia della battaglia politica sulla tutela della varietà del patrimonio genetico delle patate andine mostra un aspetto fin'ora tralasciato dalla nostra analisi, ovvero come i diritti sulle sementi possano trovare tutele alternative rispetto agli strumenti tradizionali di garanzia dei diritti degli agricoltori. Il caso peruviano è perfetto per illustrare tali percorsi. Nel bilanciamento tra diritti dei produttori di semi e diritti degli agricoltori, la normativa peruviana in materia di sementi<sup>25</sup> conferisce una netta prevalenza ai primi, rafforzando ulteriormente il *favor* concesso alle grandi imprese agroalimentari attraverso la proibizione della vendita e della circolazione di sementi e materiale fitogenetico non certificato. La grande maggioranza delle varietà agricole indigene non risponde ai parametri di certificazione, e dunque ne viene proibita la commercializzazione delle sementi, con un forte pregiudizio alla conservazione

<sup>23</sup> Per un'analisi critica della normativa indiana, si v.: L. TRIPP-N. LOUWAARS-D. EATON, *Plant variety protection in developing countries. A report from the field*, in *Food Policy*, vol. 32, n. 3, 2007, 354-371; A. RAMANNA-M. SMALE, *Rights and Access to Plant Genetic Resources under India's New Law*, in *Development Policy Review*, vol. 22, n. 4, 2004, 423-442.

<sup>24</sup> S. SAHAI, *India's plant variety protection and Farmers' Rights Act, 2001*, in *Current Science*, vol. 84, n. 3, 2003, 407-412.

<sup>25</sup> Cfr. M. RUIZ MULLER-I. LAPENA-S. CLARK, *Protection of Traditional Knowledge in Peru: A Comparative Perspective*, in *Wash. U. Global Stud. L. Rev.*, n. 3, 2004, 755-770.

della biodiversità e alla sussistenza delle comunità indigene<sup>26</sup>. Alla fine degli anni '90 del XX secolo la decisione 391 del 1999 della Comunità Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela)<sup>27</sup>, sotto la spinta delle organizzazioni a tutela delle comunità indigene e delle organizzazioni di *campesinos*, impose però agli Stati membri di “riconoscere e valorizzare i diritti e l'autorità delle comunità indigene, afro-americane e locali sulle risorse genetiche ed i prodotti che ne derivano” (art. 7), ed in modo particolare di non riconoscere alcun diritto di proprietà intellettuale su risorse genetiche sviluppate a partire dal sapere tradizionale (*Second Complementary Disposition*).

In ottemperanza alla decisione 391 e partendo dall'esperienza di un progetto pilota di cooperazione tra comunità locali, nel 2002 in Perù è stata approvata la *Ley n. 27811* sul “régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos” che ha permesso il riconoscimento, in un catalogo *ad hoc*, delle varietà agricole tradizionali, proteggendone il materiale genetico dall'appropriazione e permettendone la condivisione tra gli agricoltori. Nel 2005, al momento della firma del *Free Trade Agreement* tra Perù e USA, ciò ha permesso al Paese andino di inserire nell'accordo il protocollo “Understanding Regarding Biodiversity and Traditional Knowledge” che tutela le comunità più vulnerabili attraverso il meccanismo del consenso informato e della condivisione dei benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse fitogenetiche tradizionali<sup>28</sup>. L'accesso ai semi è, così, garantito dal sistema di tutela delle minoranze.

È evidente che se la sovranità alimentare è riconosciuta nel testo costituzionale il bilanciamento tra diritti degli agricoltori e diritti delle agro-industrie dovrebbe propendere a favore dei primi. In Ecuador la costituzione del 2008<sup>29</sup> riconosce, a fianco del diritto al cibo, il principio della sovranità alimentare (art. 13); dichiara di interesse comune la preservazione della biodiversità e del patrimonio genetico nazionale (art. 14); proibisce ogni forma di appropriazione del patrimonio genetico alla base della biodiversità e agrodiversità del Paese

<sup>26</sup> In proposito M. RUIZ MULLER, *Farmers' Rights in Peru*, Fridtjof Nansen Institute Report n. 5/2006.

<sup>27</sup> Giova ricordare che le decisioni della Comunità andina sono vincolanti per tutti gli Stati membri.

<sup>28</sup> Per un'analisi dettagliata si rinvia a R. ANDERSEN-W. TONE (eds.), *Realising Farmers' Rights to Crop Genetic Resources: Success Stories and Best Practices*, Abdingdon, 2013.

<sup>29</sup> Sulla costituzione si rinvia a U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni cost.*, 2013, 3, 689-708; M. BECKER, *Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador*, in *Latin American Perspectives*, vol. 38, n. 1, 2011, 47-62.

(art. 322); e dichiara il Paese OGM *free* (art. 401)<sup>30</sup>. La legge sulla sovranità alimentare del 2009, pur nella vaghezza che spesso caratterizza le leggi quadro, definisce concretamente gli ambiti di applicazione e inizia a delineare gli obblighi dello Stato in proposito. Nel disegno dei legislatori la legge del 2009 avrebbe dovuto costituire il presupposto per l'adozione di altre normative specifiche, tra cui una nuova "legge dei semi", che però ad oggi non è ancora stata approvata. Il cambiamento di orientamento politico del Paese ha infatti rimesso in questione l'approccio alla materia. Ed allora lo strumento della compilazione partecipata di cataloghi che proteggono il patrimonio fitogenetico delle coltivazioni tradizionali, sul modello peruviano, rimane uno strumento importante (se non l'unico) di tutela dei piccoli agricoltori e delle comunità indigene. Nasce così il "Catalogo etnobotanico, morfologico, agronomico y de calidad" del 2011, per tutelare da un lato il patrimonio fitogenetico autoctono e, dall'altro, per dare riconoscimento al valore del sapere agricolo tradizionale. La sola costituzionalizzazione della sovranità alimentare non sembra garantire, di per sé, la protezione dei diritti delle e sulle sementi, che restano terreno su cui si giocano interessi economici, politici e culturali complessi.

## 5. Riflessioni conclusive

“La sovranità sulle sementi è stata gradualmente trasferita dagli agricoltori e le loro comunità ai laboratori delle grandi compagnie multinazionali conosciute come ‘Gene Giants’. I semi, per secoli coltivati, scambiati e venduti secondo tradizioni locali, sono diventati oggetto di norme basate sul principio dell'esclusione”<sup>31</sup>. I processi di resistenza contro questa evoluzione del sistema hanno preso strade diverse, come abbiamo visto. Da un lato il tentativo di ottenere il riconoscimento della sovranità alimentare (e dunque anche della sovranità sui semi) come diritto fondamentale sul piano internazionale; dall'altro il riconoscimento, a livello nazionale, di norme che garantiscano i diritti degli agricoltori e delle comunità indigene sulle sementi e ne valorizzano il sapere e la funzione di preservatori della biodiversità del pianeta<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Per una discussione critica del riconoscimento costituzionale della sovranità intellettuale in Ecuador, I. GIUNTA, *Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization*, in *The Journal of Peasant Studies*, vol. 41, n. 6, 2014, 1201-1224.

<sup>31</sup> J. KLOPPENBURG, *Seed sovereignty*, in H. WITTMAN-A. DESMARAIS-N. WIEBE, cit., 155.

<sup>32</sup> Giova ricordare inoltre, che in Africa sub-Sahariana circa il 90% della produzione agricola dipende da sementi auto-prodotte e scambiate o commercializzate a livello locale. E dunque un'importante erosione dei diritti degli agricoltori sui semi potrebbe mettere in serio pericolo l'intero sistema produttivo, già assai debole. Cfr. GRAIN, *Farmers' Privilege under*

La battaglia sui semi si combatte anche nelle corti di giustizia. Sono assai numerosi i casi, soprattutto nei Paesi del Nord del mondo, che vedono coinvolte le grandi multinazionali agroalimentari principalmente per questioni di proprietà intellettuale, ma senza invocare direttamente il principio della sovranità alimentare. E le corti si sono in larga maggioranza pronunciate in favore della tutela dei diritti di proprietà intellettuale. È piuttosto nei tribunali dei Paesi del Sud che la nozione di sovranità alimentare è stata utilizzata per affermare, in India, un vero e proprio diritto al cibo (nel caso *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and Others* giunto davanti alla *Supreme Court of India* nel 2001) e per opporsi, come sta succedendo in Ghana, all'apertura alle sementi transgeniche (nel caso *GMO Injunction case*, attualmente in corso dinnanzi alla *Fast Track High Court Human Rights Division* a Accra).

La sovranità alimentare resta un concetto di riferimento per movimenti ed organizzazioni che si oppongono alle logiche neo-liberali che hanno dominato la politica internazionale degli ultimi decenni, ma gli attori tradizionali continuano a guardare ad esso con un certo sospetto.

Eppure, pare difficile affermare il diritto sui semi senza la sovranità alimentare, così come pare difficile tutelare il diritto al cibo se si scardina il sistema di produzione agricola limitando l'accesso di contadini e comunità indigene alle risorse fitogenetiche, ed ancora più difficile preservare la biodiversità impedendo produzione, scambio e commercializzazione di sementi che, anche volendo entrare nella logica del mercato globale, non rientrerebbero nei parametri imposti dalle multinazionali dell'agro-industria.

---

*Attack*, 2003, <https://www.grain.org/article/entries/103-farmers-privilege-under-attack>.

## **IL DIRITTO FONDAMENTALE AL CIBO ADEGUATO TRA ILLUSIONI E REALTÀ**

**Antonio Gusmai**

“Molte cose sarebbero avvenute, ma tutto sarebbe stato una commedia, una rumorosa, romantica commedia con qualche macchia di sangue sulla veste buffonesca”

(G. Tomasi di Lampedusa, *Il Gattopardo*, Milano, 2014, 100, 55)

**SOMMARIO:** 1. Alcune considerazioni introduttive: il diritto al cibo e il “gattopardismo giuridico” insito nelle politiche occidentali sull'alimentazione. - 2. Il cibo è una merce: falso! - 3. Il cibo “adeguato” e la carenza di “adeguate” politiche sociali. - 4. Un possibile strumento di *policy*: l'accessibilità economica al “cibo adeguato” attraverso i servizi pubblici locali. 5. Paradossali conclusioni.

### ***Abstract***

Il diritto fondamentale di “accesso” ad una alimentazione c.d. adeguata, in quanto indispensabile alla stessa vita, incarna evidentemente un diritto sociale a cui gli ordinamenti costituzionali sono oggi chiamati a prestare concrete ed effettive garanzie di tutela. In un momento storico caratterizzato globalmente dall'egemonia di una cultura occidentale marcatamente neoliberista, la tutela del diritto al cibo, anche quando riconosciuta formalmente dagli Stati, appare nei fatti ancora essere un mero virtuosismo estetico “gattopardesco”, ossia una specie di quelle illusioni giuridiche che il diritto borghese dispensava ai cittadini negli stati liberali ottocenteschi. Capovolgendo la logica dominante nella contemporanea società globale dei “consumatori”, che considera tendenzialmente il cibo una “merce” qualunque avente un mero “valore di scambio” sui mercati, le considerazioni che seguono sono tese ad evidenziare l'importanza e la necessità di un intervento pubblico nell'economia a effettiva garanzia (anche) di tale diritto. In particolare, ed a scanso di paradossi come quello che vede acqua e cibo – entrambi alimenti – subire tutt'oggi un trattamento giuridico irragionevolmente diverso dal legislatore, nel testo si tenta di offrire qualche buona ragione in merito alla possibilità di garantire effettivamente a tutti i non abbienti, a cominciare “dal basso”, il diritto fondamentale di accesso ad un cibo adeguato attraverso il ricorso all'attività permanente di servizi pubblici di assistenza locale.

## 1. Alcune considerazioni introduttive: il diritto al cibo e il “gattopardismo giuridico” insito nelle politiche occidentali sull'alimentazione

Il noto passo del romanzo *Il Gattopardo* in cui Tancredi, nipote del principe di Salina, afferma che “se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi”, può essere per alcuni aspetti un buon punto di partenza per comprendere realmente i profili giuridico-costituzionali che investono le problematiche legate al diritto fondamentale di “accesso” al cibo adeguato. Diritto, come è noto, ormai trascritto e diffuso a più livelli nel panorama giuridico internazionale<sup>1</sup>.

Infatti, a voler leggere con un approccio realistico le Carte dei diritti sovranazionali, come pure le Costituzioni di alcuni Stati che al loro interno menzionano il diritto al cibo, non è difficile in generale scorgere lo scollamento tra tali enunciazioni *soft* e la concreta condizione di povertà in cui invece ancora versa un numero considerevole di abitanti del pianeta<sup>2</sup>.

Gli Stati, si vuol dire, attraverso astratte enunciazioni di principio, sembra che nel tempo si siano impegnati a garantire soltanto “la forma” di diritti che storicamente non potevano più attendere alle porte del “positivo”. E tanto almeno perché, presumibilmente, una scelta politica diversa avrebbe potuto compromettere gli interessi politico-economici delle potenze occidentali dominanti che, a partire dal secondo dopoguerra, avevano invece già in mente il progetto imperialistico della globalizzazione dei mercati<sup>3</sup>.

In altri termini, i poteri economici che materialmente strutturano le classi politiche, ben consapevoli del fatto che somministrando a giuste dosi illusioni giuridiche alla comunità – mediante appunto il progressivo riconoscimento

<sup>1</sup> Oltre alle numerose Costituzioni che hanno incorporato tale diritto e di cui qui, per motivi di spazio, non è possibile singolarmente dar conto, si pensi all'art. 25 DUDU e all'art. 11 ICESCR. In Europa, invece, va preliminarmente rilevato che le Carte dei diritti (CEDU, Carta di Nizza) ancora non menzionano esplicitamente un “diritto al cibo”. Per una visione d'insieme, si rinvia a M. BOTTIGLIERI, *Il diritto a un cibo adeguato. Profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, culturali ed etico-religiosi*, Roma, 2014, 217-260.

<sup>2</sup> Critica del diritto globale “soft” e favorevole a leggi nazionali “hard” idonee a vincolare gli organi pubblici a tutelare i soggetti più vulnerabili nell'accesso al cibo è, da ultimo, N. McKEON, *Food Security Governance: Empowering Communities, Regulating Corporations*, Routledge, 2015.

<sup>3</sup> Si pensi agli effetti della c.d. “Rivoluzione verde”, fuorviante nome attribuito al modello agricolo basato sull'uso di agenti chimici e OGM che, a più riprese, ha narrato al mondo intero di poter eliminare il problema della fame. Sull'illusorietà di tutto questo, cfr. J.P. BESSET, *Comment ne plus être progressiste... sans devenir réactionnaire*, Fayard, 2005, trad. it. *La scelta difficile. Come salvarsi dal progresso senza essere reazionari*, Bari, 2007, spec. 57 ss.

formale dei diritti – avrebbero più agevolmente potuto tutelare la proprietà, l'interesse del capitale e le rendite della terra; hanno condotto gli Stati e le Organizzazioni internazionali ad affannarsi per dar corpo ad un sostanziale nonsenso: positivizzare diritti che abbisognano di politiche pubbliche interventiste in un sistema economico che però viene lasciato sempre di più governare dalle dinamiche egoistiche dei soggetti del libero mercato, interessati di certo – lo ha dimostrato la storia – ad accumulare ricchezze, non già ad inverare quei diritti proclamati attraverso una più equa redistribuzione delle risorse della Terra<sup>4</sup>.

In questo specifico senso, dunque, e solo in questo, le politiche internazionali sul diritto al cibo incastonate nelle Carte dei diritti appaiono essere meri virtuosismi estetici “gattopardeschi”. Hanno cioè cambiato “le forme” dei testi normativi, introducendo il “diritto ad essere liberi dalla fame”, affinché in realtà la fame nel mondo permanga, e possano così essere consolidate e accresciute le ricchezze degli operatori del mercato, oggi divenuti incontrastati protagonisti multinazionali.

Insomma, ciò che si vuol preliminarmente mettere in luce è che il raggiunto traguardo dell’“emancipazione giuridica”, senza la contemporanea garanzia da parte dei poteri pubblici dell’“emancipazione economica” di quella parte del corpo sociale che in un certo periodo storico versa in stato di povertà<sup>5</sup>, sostanzialmente si trasforma in un artificio reazionario “utile” a consolidare poteri economici di fatto governanti che, per sopravvivere, necessitano di essere occultati dalle forme giuridiche proclamate da una classe politica a ciò accondiscendente.

E' su questi presupposti ed in questo scenario qui sommariamente delineato che si tenta di seguito di offrire qualche (si spera) buona ragione in merito alla possibilità di garantire effettivamente a tutti i non abbienti il diritto fondamentale ad un accesso “fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti”<sup>6</sup> tramite il ricorso all’“attività permanente di servizi pubblici di assistenza locale”.

<sup>4</sup> Basti pensare a questo dato: oggi dieci multinazionali controllano più del 70% del mercato alimentare e da sole gestiscono, a loro volta, 500 marchi di cibo che quotidianamente entra nelle nostre case. A documentarlo sono P. GRISERI-C. PETRINI, *I padroni del cibo*, in *la Repubblica*, quotidiano del 19 dicembre 2014.

<sup>5</sup> Sul concetto di “povertà”, classico è il riferimento a P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Berkeley, 1979.

<sup>6</sup> Per restare alla definizione che è stata coniata al *World Food Summit* FAO del 1996 in tema di *food security*.

## 2. Il cibo è una merce: falso!

Nel grappolo di concetti intrinseci al cibo, quello che nel tempo presente pare inghiottire tutti gli altri sembra dunque essere quello più attinente alle logiche del mercato<sup>7</sup>. Il cibo, infatti, secondo il *mainstream* occidentale, è merce da produrre in quantità sempre maggiori da vendere e portare sulle tavole dei consumatori.

Proprio così, sulle tavole della “società dei consumatori”. Perché, ancora prima che persone, tutti i membri della società contemporanea “sono, dalla culla alla tomba, consumatori ‘de iure’ – sebbene lo ‘ius’ che li ha definiti tali non sia mai stato votato da alcun parlamento né sia entrato a far parte di alcun codice”<sup>8</sup>.

Soprattutto nell’opulento occidente e, comunque, nei Paesi ad alto reddito dove è diffuso un approccio al cibo che va al di là della soddisfazione dei bisogni primari, esso è diventato qualcosa che attiene alla sfera del desiderio e non solo a quella della necessità. Così il “cibo ha smesso di essere cibo”<sup>9</sup> per “nutrire” i gaudenti consumatori postmoderni che, difficile dire con quanto criterio, compulsivamente “alimentano” l’insaziabile appetito dei “padroni del cibo”: un pugno di grandi multinazionali<sup>10</sup>.

Come rileva da ultimo Vandana Shiva, “tutto il sistema alimentare e agricolo tratta il cibo come una merce da produrre, trasformare e vendere all’unico scopo di generare profitti per le corporation”<sup>11</sup>. Gli stessi prezzi delle derrate alimentari, non sembra fuori luogo rimarcarlo, con la finanziarizzazione dell’agricoltura si fanno ormai “a Chicago”, ossia lì dove risiede la più importante borsa merci del mondo, il *Chicago Board of Trade* (CBOT)<sup>12</sup>.

Anche per questa ragione, sembra che il “cibo-merce” riposto sugli scaffali dei *supermarket* venga a esercitare quasi un dominio feticistico sugli uomini, vittime dell’illusione che esso sia semplicemente una “cosa da consumare” e non il frutto della tradizione, del lavoro e, più in generale, di culture che

<sup>7</sup> Per convincersi di tanto è sufficiente leggere gli artt. 2 e 5 del regolamento CE n. 178/2002.

<sup>8</sup> Z. BAUMAN, *Consuming Life*, 2007, trad. it. *Consumo, dunque sono*, Roma-Bari, 2010, 79.

<sup>9</sup> L’espressione è di F. KAUFMAN, *Bet the Farm. How Food Stopped Being Food*, Hoboken (NJ), 2012.

<sup>10</sup> Cfr. R. PATEL, *Stuffed and Starved* [2007], trad. it. *I padroni del cibo*, Milano, 2008.

<sup>11</sup> Così V. SHIVA, *Who really feeds the planet?*, trad. it. *Chi nutrirà il mondo? Manifesto per il cibo del terzo millennio*, Milano, 2015, 183.

<sup>12</sup> Sembra mostrare una certa fiducia nei mercati finanziari P. DE CASTRO, *Cibo. La sfida globale*, Roma, 2015, spec. 89 ss.

umanamente identificano una determinata comunità vivente<sup>13</sup>.

Insomma, si potrebbe dire esemplificando, oggi la “socialità” del cibo viene feticizzata in “cosalità” dai mercati globali, e la storia dei popoli conseguentemente ridotta e annichilita in una società di merci.

Ma, come s’è lasciato intendere, se si riesce a squarciare il velo diffuso dell’apparenza, si scopre che il cibo è tutt’altro. O, meglio, ha possibilità di poter tornare materialmente ad essere (ri)considerato altro, a riappropriarsi cioè del suo precipuo significato di “alimento socio-culturale” indispensabile alla vita, a condizione, però, di uscire dall’idea oggi pervasiva che lo vede esclusivamente uno dei tanti indifferenti oggetti aventi un mero “valore di scambio” sui mercati.

Il cibo è innanzitutto un “alimento”. Ma è anche tradizione e viva storia degli uomini insuscettibile di essere surrogata da una logica globale omologante privatistica e mercantile, distruttiva di identità umane e culture locali che, storicamente, hanno pure saputo fornire al pianeta una insostituibile “alimentazione culturale”.

Basti pensare che lo stesso termine “alimento” deriva dal latino *alere* e sta ad indicare il nutrire nel senso di “far crescere”, “far sviluppare”, “allevare” non solo fisicamente ma anche spiritualmente, socialmente. È noto che da *alere* deriva non solo il verbo “alimentare”, ma anche vocaboli come “alto” e, soprattutto, “alunno”.

Inteso come “alimento socio-culturale”, il cibo può allora aiutare anche il giurista a trarre qualche determinazione di ordine costituzionale: esso ha innanzitutto a che fare con il diritto di ciascuno ad emanciparsi dalla miseria, dalla fame. O, per essere ancora più precisi, assume rilevanza giuridica in qualità di “diritto fondamentale” della persona che riguarda l’esistenza in tutta la sua complessità, divenendo così non solo componente essenziale della cittadinanza, ma precondizione della stessa democrazia<sup>14</sup>.

Occorre pertanto “demercificare il cibo per rivendicarlo come parte di noi, della nostra identità, come nutrimento vivo e come diritto umano”<sup>15</sup>, perché il cibo in quanto merce, come poc’anzi accennato, perde il suo originario “valore d’uso” che è quello di essere un complesso, esistenziale, “alimento”.

<sup>13</sup> È semplice qui ricondursi a quanto sostiene Marx, nel Libro I della sua monumentale opera, quando tratta del “carattere di feticcio della merce” (*der Fetischcharakter der Ware*) e, soprattutto, ricollegarsi a ciò che secondo la sua tesi accade quando si passa dal considerarla dal punto di vista del suo “valore d’uso” a quello del suo “valore di scambio”. Come noto, con tale passaggio, è lo stesso uomo che in definitiva si riduce a merce. Cfr. K. MARX, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, 1867, trad. it. *Il Capitale. Critica dell’economia politica*, Roma, 1964, par. IV, cap. I, libro I.

<sup>14</sup> Così S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, 486 (corsivo aggiunto).

<sup>15</sup> V. SHIVA, cit., 157.

### 3. Il cibo “adeguato” e la carenza di “adeguate” politiche sociali

Il problema dell’accessibilità economica, quale problema che innanzitutto riguarda la “fame” patita da quanti ancora oggi non godono di un reddito sufficiente per acquistare alimenti<sup>16</sup>, rimane incompleto e parziale sotto l’aspetto giuridico se, accanto alla garanzia del cibo, non si specifica che esso debba anche essere “adeguato”.

Già con l’art. 11 del “Patto internazionale sui diritti economici, sociali, e culturali” del 1966, agli Stati si chiede, infatti, di riconoscere alla popolazione un “livello adeguato” di alimentazione, senza che però al contempo si dica con precisione che cosa debba intendersi con tale espressione<sup>17</sup>.

Come ha avuto poi modo di specificare il primo “Relatore speciale sul diritto al cibo” delle Nazioni Unite Jean Ziegler, il “diritto al cibo adeguato” è il diritto di ogni essere umano “ad avere un ‘accesso’ regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e ‘qualitativamente’ adeguato e sufficiente, corrispondente alle ‘tradizioni culturali’ della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e ‘degna’”<sup>18</sup>.

Dalla chiarezza e completezza di questa “definizione” è possibile quindi dedurre almeno che:

a) agli enti statali è richiesto di assicurare, “non solo tramite il ricorso al mercato” (anche “direttamente”, non necessariamente mediante “acquisti monetari”), una totale liberazione dalla fame (accesso al cibo “regolare, permanente, libero”);

b) è necessario superare meri criteri “quantitativi” di attribuzione al fine di garantire “standard qualitativi” idonei ad assicurare “una vita...degna” alla comunità;

c) occorre, infine, che il materiale accesso economico al “cibo adeguato” al

<sup>16</sup> Il dato è ormai diffusissimo ma vale la pena di ricordarlo: ci sono più di 800 milioni di persone affamate nel mondo e almeno 36 milioni di persone all’anno che muoiono di fame. Sul punto, se si vuole avere contezza di dati drammaticamente più precisi, si veda, da ultimo, FAO, IFAD, WFP, *The State of Food in security in the world*, Roma, FAO, 2015, rinvenibile in [www.fao.it](http://www.fao.it)

<sup>17</sup> In merito bisognerà in parte aspettare le *Osservazioni generali* del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite contenute nel *General Comment n. 12: The Right to Adequate Food*, parr. 8-11. Il testo è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>.

<sup>18</sup> J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all’alimentazione*, Milano, 2004, 49. Dello stesso A., cfr., tra gli scritti più recenti, *Destruction massive. Géopolitique de la faim*, Paris, 2011.

contempo non pregiudichi il soddisfacimento di altrettanti beni fondamentali (salute, abitazione, istruzione ecc.)<sup>19</sup>.

Tuttavia, lo si è accennato all’inizio, nonostante i progressi (formali) fatti dall’elaborazione normativa a livello universale, “se esaminiamo l’azione internazionale per garantire il rispetto effettivo dei diritti umani”, bisogna registrare “un notevole scarto tra il piano dell’‘essere’ e quello del ‘dover essere’”<sup>20</sup>.

Si tratta cioè di disposizioni – quelle sancite dal diritto internazionale pattizio – che, a causa delle influenze esercitate dai poteri economici sulla determinazione delle politiche degli Stati e, soprattutto, a cagione della rinuncia alla loro giustiziabilità da parte di questi ultimi, galleggiano vanamente nel cielo astratto dei buoni propositi dell’egemone cultura giuridica occidentale<sup>21</sup>. Disposizioni normative, come si diceva, che proprio per questa loro voluta tendenza alla materiale ineffettività appaiono complessivamente affette da “gattopardismo”<sup>22</sup>.

#### **4. Un possibile strumento di *policy*: l’accessibilità economica al “cibo adeguato” attraverso i servizi pubblici locali**

Una volta che si è debitamente ricondotto il diritto al cibo tra i diritti fondamentali, e ci si trovi dinanzi ad una giurisprudenza costituzionale che espressamente legittima – a sua garanzia – “un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza”<sup>23</sup> in favore dei meno abbienti, non resta che analizzare l’ipotesi che ha originato questo breve lavoro: quella che – in un’ottica rispettosa

<sup>19</sup> Si veda, ora, su tale aspetto, quanto stabilito nel *General Comment n. 12*, cit., punto 13. Cfr., anche, C. GOLAY, *Droit à l’alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, 2011, spec. 69-72.

<sup>20</sup> A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2005, 212.

<sup>21</sup> Come rileva Z. BAUMAN, *Capitalismo parassitario*, Roma-Bari, 2011, 27, “la cooperazione tra Stato e mercato nel capitalismo è la regola; il conflitto tra di essi, se mai viene alla luce, è l’eccezione”.

<sup>22</sup> In senso inverso però, si vedano, tra le più incisive, almeno le misure di politica economica dirette a garantire effettivamente il diritto all’alimentazione adottate dall’India nel 2013 (*Food Security National Act*), e dal Brasile nel 2003 (programma *Fome Zero*).

<sup>23</sup> Così ha stabilito in Italia la Corte cost. con sentenza n. 10/2010, al considerato in diritto 6.4. Come noto la Consulta, con tale pronuncia, discettando della normativa che ha introdotto la c.d. “social card” (art. 81 del d.l. n. 112/2008), pare aver esplicitamente riconosciuto il diritto all’alimentazione sia come “diritto fondamentale” che come “diritto sociale” basandosi sugli artt. 2, 3, 2° comma, e 38 Cost.

della democrazia che parte dal basso, e consapevoli del fatto che la povertà è un fenomeno “dinamico”, che riduce ogni cinque anni ciclicamente almeno un terzo dell’intera popolazione europea in condizione di grave deprivazione materiale<sup>24</sup> – suggerisce la possibilità di garantire “cibo adeguato” agli indigenti attraverso la costituzione di un “servizio pubblico permanente di assistenza alimentare”<sup>25</sup>.

Le disposizioni normative dalle quali partire sono due, entrambe contenute nel Testo Unico degli Enti locali (di seguito Tuel): gli artt. 13 e 112 del d.lgs. n. 267/2000. Disposizioni che, però, come del resto qualunque altro enunciato normativo, abbisognano di essere interpretate conformemente al disegno di “democrazia sociale” voluto dalla Costituzione<sup>26</sup>.

Ma procediamo per gradi.

Come è noto, nonostante la nozione di “servizio pubblico” sia una delle più controverse dell’intero ordinamento giuridico nazionale, il legislatore italiano, attraverso l’art. 112 Tuel, si è concentrato sulle “finalità” del servizio e sull’“oggetto” della gestione dello stesso<sup>27</sup>.

Tale articolo è di capitale importanza. Esso apre il Titolo V del Testo unico, interamente dedicato ai servizi e agli interventi pubblici locali, e pertanto funge (o, comunque, dovrebbe fungere) da “bussola” per la corretta interpretazione di tutte le disposizioni che seguono.

I servizi pubblici, “prescrive” il primo comma, devono avere ad oggetto la “produzione di beni e attività rivolte alla realizzazione di ‘fini sociali’”, nonché la promozione dello “sviluppo ‘economico e civile’ delle comunità locali”.

L’art. 13 del Tuel poi, che stabilisce quali sono le “funzioni” del Comune, altrettanto chiaramente sancisce che “spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, ‘precipualemente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità’ (...).”

La lettera di tali disposizioni non si presta a particolari equivoci interpretativi: i servizi pubblici, ed il Comune in particolare, devono produrre beni ed attività aventi fini sociali, rivolte al promovimento di un diffuso benessere civile ed

<sup>24</sup> D. FOUARGE-R. LAYTE, *Welfare Regimes and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe*, in *Journal of Social Policy*, vol. 34, n. 3, 2005, 407-426.

<sup>25</sup> Sull’importanza del ruolo giocato dai servizi pubblici nella garanzia del cibo, si vedano, già, le riflessioni di V. SHIVA, *Earth Democracy*, 2005, trad. it. *Il bene comune della Terra*, Milano, 2015, spec. 64 ss.

<sup>26</sup> Su tale attività, sia consentito rinviare ad A. GUSMAI, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Bari, 2015.

<sup>27</sup> Cfr. C.P. GUARINI, *Un’analisi su servizi pubblici locali e concorrenza nel Mezzogiorno d’Italia. I settori idrico e dei rifiuti urbani*, Lecce, 2011, spec. 7-15.

economico della comunità locale.

È di tutta evidenza, quindi, che avendo il Comune una “spiccata autonomia” nella scelta di occuparsi o meno di determinate questioni e di offrire i corrispondenti servizi – valutazioni che sono compiute sia dalla necessità della comunità ritenute meritevoli di soddisfazione, sia dalle scelte politiche dell’Amministrazione – ben si potrebbe garantire alla comunità territoriale indigente l’accesso ad una quantità e qualità di alimenti idonea a garantire una vita dignitosa, senza pertanto compromettere la soddisfazione di altri beni costituzionalmente tutelati<sup>28</sup>.

In merito sembra opportuno precisare che, a voler “saldare” le suddette disposizioni con la Costituzione – ossia volendole leggere quantomeno in conformità agli artt. 2, 3, 38, 41, 42, 117, 2° comma, lett. *m*), 118 Cost. – appare legittimo sostenere che:

1) il cibo, in qualità di “bene sociale”<sup>29</sup> soggetto ad appropriazione pubblica e privata, deve essere fornito “anche” dal Comune che è chiamato ad assicurarne la “funzione sociale” oltreché, in questo caso, l’“accessibilità a tutti” (art. 42, 2° comma, Cost.);

2) il diritto al cibo, in qualità di “diritto fondamentale”, deve impegnare soprattutto il Comune (ente più vicino agli interessi e ai bisogni dei cittadini) a “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (...)” (artt. 2, 3, 118 Cost.);

3) lo Stato, infine, dal canto suo, dovendo assicurare “ad ogni cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere assistenza sociale” e, di conseguenza, “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” che siano dignitosi<sup>30</sup>, ha l’onere di determinare “programmi” e “controlli” che assicurino su tutto il territorio nazionale un adeguato accesso al cibo (art. 38, 41, 3° comma, 117, 2° comma, lett. *m*).

Le suddette argomentazioni trovano poi un recente sostegno nella risoluzione n. 1957/2013 “La sicurezza alimentare: una sfida permanente che riguarda tutti” dell’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa.

La risoluzione, che ha introdotto il concetto di diritto al cibo adeguato nel

<sup>28</sup> Quel che rileva è perciò “la scelta politico-amministrativa dell’ente locale di assumere il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della collettività”. Così, Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369.

<sup>29</sup> Per dirla con l’espressione di L. FERRAJOLI in *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007, 599 ss.

<sup>30</sup> Come recentemente sostenuto da A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come sistema (notazioni di metodo)*, in *Consulta OnLine*, 15 giugno 2015, II, 541, “si dà, pur tuttavia, una soglia invalicabile, al di sotto della quale cioè non è possibile scendere, altrimenti smarrendosi l’umanità stessa della persona, la sua essenza, la dignità”.

vocabolario europeo, richiede agli Stati un concreto impegno per assicurare l'accesso a quello che, al punto 2, viene definito dall'Assemblea "il nostro bisogno più fondamentale". Ammonisce, infatti, il documento, che "if we cannot secure access to sufficient, safe and nutritious food for present and future generations, our health, development and fundamental rights are hampered".

Impegnare i Comuni ad offrire un "servizio pubblico di assistenza alimentare permanente" può significare, in definitiva, capovolgere quella tendenza al gattopardismo giuridico tipica di tutti i vigenti documenti transnazionali che soltanto astrattamente contemplan il diritto ad una "alimentazione adeguata".

Superando ireniche logiche di beneficenza e di mera volontà caritativa dei singoli, si potrebbero facilmente finanziare tali servizi attraverso una pressoché irrilevante contribuzione della comunità residente. Un Comune di 50.000 contribuenti al di sopra di una soglia di reddito minima, ad esempio, che versasse "appena 50 centesimi al giorno" per finanziare il proprio servizio di assistenza alimentare locale, disporrebbe mensilmente di ben 750.000 euro da distribuire attraverso buoni pasto, buoni spesa, assegni familiari, ecc., a sostegno della minoranza dei residenti che versano in condizioni reddituali che non consentono un accesso economico al cibo adeguato. In questo modo, il dato non è irrilevante, il Comune avrebbe la possibilità di destinare permanentemente a ben 5.000 residenti indigenti 150 euro al mese per la sola nutrizione.

Al di là dei dati numerici, che, peraltro, richiederebbero comunque un minuzioso e costante studio sui tassi di povertà presenti in ciascun Comune, questa possibile prospettiva "solidaristica" orientata a Costituzione<sup>31</sup> potrebbe rappresentare – magari combinata a innovative misure contro gli sprechi alimentari<sup>32</sup> – una concreta azione politica capace di attuare pubblicamente valori e principi giuridici sinora lasciati tutto sommato sospesi dalle classi dirigenti nella felice orbita del giuridicamente irrilevante<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> È noto che la Costituzione italiana, all'art. 2, e in rapporto dialettico con i "diritti inviolabili dell'uomo", pretende "l'adempimento dei 'doveri inderogabili' di solidarietà politica, economica e sociale". Sulle implicazioni giuridiche del concetto di "solidarietà", cfr., da ultimo, S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.

<sup>32</sup> Si pensi alla recente disciplina francese contro gli sprechi alimentari che, tra le altre cose, obbliga i supermercati a corrispondere cibo invenduto agli indigenti. Secondo la FAO, infatti, la quantità di cibo che finisce nella spazzatura supera il 35% della produzione totale, per un costo economico stimato in circa un trilione di dollari ogni anno. Nel momento in cui si scrive, anche il legislatore italiano sta discutendo una proposta di legge contro gli sprechi alimentari (presentata dai deputati PD Maria Chiara Gadda e Massimo Fiorio).

<sup>33</sup> Questo non significa ignorare l'esistenza di realtà municipali in cui sono già presenti "diverse ed altre tipologie" di servizi pubblici locali che si prefiggono il fine di migliorare (senza però purtroppo risolvere) la condizione di accesso al cibo adeguato. Come noto, infatti, sono sempre più diffuse politiche sociali comunali (si pensi a città come Roma, Milano,

## 5. Paradossali conclusioni

La proposta appena avanzata può apparire fuori luogo e finanche “eretica” in un momento storico come questo, dominato da una cultura giuridico-economica europea “germanocentrica” che sembra accogliere piuttosto ricette quali “privatizzazioni” dei beni pubblici, “liberalizzazioni” delle *public utilities* e fredde politiche di *austerity* fondate su disumani “equilibri di bilancio”<sup>34</sup>.

Ma se si va oltre la “macelleria statistica” di tali categorie contabili, forme radicali di “imperialismo culturale”<sup>35</sup>, e si parte dall’assunto che il cibo, in quanto “fondamentale alla vita”, si fa “fondamentale anche come diritto” al punto da non ammettere “enclosures” che escludano i membri di qualsivoglia collettività dall’accesso di risorse alimentari; la prospettiva non può che essere quella che vede politiche pubbliche impegnate sin “dal basso” a svolgere una strutturale funzione di compensazione sociale<sup>36</sup>.

Diversamente si rischia di scivolare in un paradosso giuridico che l’ordinamento difficilmente potrebbe tollerare senza contraddirsi.

Il punto è questo: come noto, a seguito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011, gli italiani si sono inequivocabilmente espressi in favore dell’abrogazione dell’art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008 e, quindi, delle norme relative alla “privatizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica” ivi contenute.

Tra tali servizi rientra anche quello relativo all’“acqua” che, pertanto, per volontà popolare espressa *ex art.* 75 Cost., rimane “pubblica”.

---

Torino, Bologna, Napoli, Bari, per citare solo alcuni dei comuni più grandi) che hanno realizzato, ad esempio, i c.d. “orti urbani” (nelle diverse varianti di orti didattici, sociali e associativi), “mense” di vario tipo, “mercati a km zero”, ecc. La proposta qui avanzata è tesa pertanto certamente ad integrarsi con queste altre politiche esistenti, ritenute però da chi scrive giuridicamente deboli e insufficienti a garantire la “liberazione dalla fame” di “tutta” la comunità locale residente. Di qui la necessità di costituire un “servizio pubblico permanente di assistenza alimentare” che, contrariamente a quanto si sostiene (cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”, rinvenibile in www.academia.edu*, 478), con tali caratteristiche ancora non esiste nel nostro Paese.

<sup>34</sup> Nell’ormai sterminata bibliografia sul tema, si segnala, qui, per gli specifici riferimenti alla compressione dell’autonomia degli enti locali, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 1, 45 ss.

<sup>35</sup> Le espressioni sono di S. LATOUCHE, *Le pari de la décroissance*, trad. it. *La scommessa della decrescita*, Milano, 2015, 55.

<sup>36</sup> Un’importante ricerca comparata europea sui percorsi di esclusione e sul ruolo delle politiche locali di assistenza è quella curata da C. SARACENO, *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, 2002, trad. it. *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, 2004.

Ebbene sotto l'aspetto giuridico, acqua e cibo, essendo allo stesso modo indispensabili alla vita, incarnano entrambi il "diritto fondamentale ad alimentarsi". Solo che, *de iure condito*, l'una (l'acqua) è garantita nell'accesso da un servizio pubblico, l'altro (il cibo) è lasciato per la sua acquisizione precipuamente al libero dispiegarsi delle forze del mercato.

Si tratta, come evidente, di una vera e propria discriminazione tra beni egualmente fondamentali, di una irragionevole contraddizione logico-giuridica che non sembra possa essere più tollerata dall'ordinamento costituzionale.

A voler usare la logica aristotelica, peraltro assai in voga tra i giuristi, il sillogismo è il seguente: tutti gli uomini devono alimentarsi per vivere ("premessa maggiore"); cibo e acqua sono entrambi alimenti ("premessa minore"); per gli uomini cibo e acqua sono vitali ("conclusione").

L'ordinamento costituzionale, perciò, non può permettere "esclusioni" dall'accesso al cibo. L'accesso ad esso, in quanto bene fondamentale alla vita stessa, deve essere al pari dell'acqua "universale". Una volta demercificato, la "rivalità" nell'acquisizione del cibo nel mercato necessita di un ridimensionamento proporzionale all'assicurazione di esso a quanti non sono nella condizione di accedervi.

A quanto pare, in definitiva, sembra possa dirsi che non assicurare – tramite un servizio pubblico – "anche" il "cibo adeguato", inevitabilmente conduce gli ordinamenti vigenti che al loro interno sono caratterizzati da tale insanabile contraddizione a legittimare quest'assurda conclusione: per il diritto dello Stato si può "adeguatamente" vivere di sola acqua, al digiuno.

## IL “DIRITTO AD UN CIBO ADEGUATO” DAVANTI AI GIUDICI

**Maria Mocchegiani**

SOMMARIO: 1. *The “right to adequate food”*: una sintesi tra *food security* e *food safety*. - 2. La disciplina giuridica internazionale: obblighi e responsabilità degli Stati. - 3. I limiti delle tutele approntate dal sistema convenzionale internazionale. - 4. La tutela del diritto al cibo a livello nazionale. - 5. Il diritto al cibo nella giurisprudenza: alcuni *case study*. - 6. Il diritto al cibo tra legislatori e giudici: un problema di effettività.

### **Abstract**

Scopo del presente *paper* è indagare la natura e i profili di giustiziabilità del c.d. “diritto ad un cibo adeguato”. Il tema è di estrema attualità e intercetta materie extragiuridiche, rivelando una connotazione autenticamente multidisciplinare. Nell’assenza di una definizione positiva, muoveremo dalle parole del primo Speciale Relatore per il diritto al cibo dell’Alto Commissariato dei Diritti Umani dell’ONU, Jean Ziegler, il quale, assumendo la duplice prospettiva della *food security* e della *food safety*, in un celebre saggio del 2004 definisce il diritto ad un cibo adeguato come “il diritto di ogni essere umano ad avere un accesso regolare, permanente, libero a cibo (...) in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna”. Benché la maggioranza dei Paesi membri della FAO abbia ratificato il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 1966), riconoscendo dunque come vincolanti gli obblighi relativi alla realizzazione del diritto all’alimentazione quale parte integrante di uno *standard* di vita adeguato (art. 11), sono ancora pochi gli Stati che hanno reso effettivo tale diritto a livello interno, e pochissimi quelli che hanno provveduto ad una sua espressa costituzionalizzazione. Solitamente, il *right to adequate food* è difatti oggetto di un riconoscimento normativo soltanto indiretto, che rende difficile l’individuazione di un chiaro meccanismo di giustiziabilità, sia sul piano nazionale sia su quello internazionale. Alla luce di ciò, saranno oggetto di indagine alcuni casi giurisprudenziali esemplari del ruolo che le corti supreme possono rivestire nella tutela giurisdizionale di un diritto ancora troppo debole sul piano giuridico-positivo.

### 1. *The “right to adequate food”*: una sintesi tra *food security* e *food safety*

Il “diritto ad un cibo adeguato” consiste nel “diritto di ogni essere umano ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore, in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna”: questa la definizione proposta nel 2004 da Jean Ziegler<sup>1</sup>, il primo Speciale Relatore per il diritto al cibo dell’Alto Commissariato dei Diritti Umani. A ben vedere, si tratta di una sintesi efficace e suggestiva, che riesce a comporre le due anime che danno forma al diritto al cibo: la *food security* e la *food safety*. Con il primo concetto si intende “l’accesso fisico ed economico ad un quantitativo di cibo sano e nutriente, sufficiente a rispettare i bisogni dietetici e le preferenze alimentari degli individui per una vita attiva ed in salute”<sup>2</sup>, che – detto altrimenti – significa sicurezza degli approvvigionamenti. La *food security* definisce infatti la dimensione quantitativa del diritto al cibo, relativa all’accesso e alla disponibilità dei prodotti alimentari nel tempo<sup>3</sup>.

Per quanto concerne invece la seconda dimensione del diritto al cibo, ossia la *food safety*, essa si identifica con la sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari, intesa come garanzia della qualità e sicurezza del cibo prodotto, in un’ottica di tutela dei consumatori e della salute pubblica. Indubbiamente, si tratta di una prospettiva che, per sua stessa natura, supera i confini nazionali, presentando una connotazione insieme fortemente europea e necessariamente globale. Potrebbe risultare paradossale, ma proprio le crisi alimentari di fine anni ’80 hanno svolto un ruolo decisivo per l’innovazione giuridica in questo settore, determinando, da una parte, l’introduzione del sistema della tracciabilità dei prodotti alimentari, dall’altra, l’adozione di un approccio alla sicurezza attivo e preventivo, incentrato sul principio di responsabilità dell’impresa, a prescindere dall’intervento dei controllori pubblici. È così che

<sup>1</sup> J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all’alimentazione*, Milano, 2004.

<sup>2</sup> *The State of Food Insecurity in the World 2006. Eradicating world hunger – taking stock ten years after the World Food Summit*, FAO, 2006.

<sup>3</sup> Precondizione per la “sicurezza alimentare” è la realizzazione della sovranità alimentare, nozione che scaturisce da una realtà rurale locale, ma che pone in realtà una questione di ordine globale, rappresentando il tentativo di proporre una linea politica e normativa alternativa al sistema dominante (A. RINELLA-H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2015, 1, 89-130).

vengono emanate le direttive europee del 1989<sup>4</sup> e del 1993<sup>5</sup> sull'igiene e la sicurezza degli alimenti, intese a favorire la libera circolazione dei prodotti alimentari e a ottenere la generalizzata fiducia dei consumatori nel livello di sicurezza dei prodotti alimentari messi in circolazione nel mercato europeo “considerando che la libera circolazione dei prodotti alimentari è essenziale per il completamento del mercato interno”<sup>6</sup>. Seguono poi il regolamento n. 820/1997 sulla tracciabilità ed etichettatura di area vasta della carne bovina, nonché il regolamento n. 178/2002, il quale in particolare assume la *food safety* a oggetto in senso proprio e diretto della regolazione da perseguire con politiche attive, che privilegino la tutela della salute come valore preminente rispetto ad altri interessi riconosciuti a livello comunitario, e che istituisce l'EFSA (*European Food Safety Agency*), organismo indipendente e sovranazionale di consulenza e comunicazione sui rischi associati alla catena alimentare, deputato a compiere una valutazione del rischio attraverso pareri scientifici e consulenze specialistiche. Sarebbe, tuttavia, riduttivo interpretare la *food safety* come semplice garanzia degli *standard* sanitari essenziali: la qualità del cibo va infatti riferita anche alle peculiarità religiose e culturali di un popolo, che non sempre si prestano ad essere standardizzate e uniformate<sup>7</sup>.

## 2. La disciplina giuridica internazionale: obblighi e responsabilità degli Stati

Sul piano giuridico, il diritto al cibo è stato tradizionalmente derivato dal diritto alla salute. A livello internazionale, la prima affermazione di tale fondamentale prerogativa compare nel 1948 nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che all'art. 25.1 riconosce il diritto di ciascuno a un livello di vita adeguato per la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, attraverso il godimento dei beni essenziali all'esistenza, tra i quali il cibo occupa una posizione primaria. A ben vedere, il concetto di “benessere” indicava già l'attitudine alla tutela di ulteriori dimensioni in termini di qualità e di salubrità: il diritto all'accesso al cibo era infatti ritenuto funzionale alla realizzazione del diritto ad uno *standard* di vita adeguato. Dopo quasi vent'anni, interviene una

<sup>4</sup> Direttiva n. 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

<sup>5</sup> Direttiva n. 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari.

<sup>6</sup> *Considerando 2*, direttiva n. 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari.

<sup>7</sup> C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012, 17.

nuova elaborazione normativa: l'art. 11.2 lett. a) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 sancisce il diritto fondamentale di ogni individuo ad essere libero dalla fame<sup>8</sup>. In questo modo, le due dimensioni della *security* e della *safety* si cristallizzano nel medesimo bene giuridico, il diritto ad un cibo “adeguato”<sup>9</sup>.

Proprio al fine di specificare questa interrelazione, nel 1999 il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite chiarisce il contenuto normativo dell'art. 11 par. 2 del Patto con il Commento Generale n. 12, intervenendo sulla stessa definizione di “adeguatezza” del cibo. Questa va riferita a tre condizioni fondamentali: la disponibilità, l'accessibilità e l'accettabilità. La fruizione delle risorse alimentari va altresì garantita “in modo sostenibile”, ossia senza compromettere il godimento di altri diritti umani: si tratta della prima volta che viene istituito un collegamento diretto tra sostenibilità e sicurezza alimentare, nella consapevolezza che “la sopravvivenza delle generazioni presenti e future dipende dalla garanzia dello stesso bene”<sup>10</sup>. Il Comitato chiarisce dunque che tra gli elementi imprescindibili per un'alimentazione adeguata si annoverano sia la garanzia di cibo appropriato in termini nutrizionali sia la considerazione del valore culturale e sociale del cibo nella realtà di appartenenza del consumatore<sup>11</sup>.

Chiarito dunque il quadro giuridico internazionale nel quale si iscrive il diritto al cibo, occorre condurre un'indagine più approfondita sugli obblighi giuridici che discendono dal Patto del 1966, al fine di individuare i profili di responsabilità e i rimedi azionabili in caso di violazione. Evidentemente, i destinatari di tali obblighi sono primariamente gli Stati parte del Patto<sup>12</sup>: il già richiamato Commento Generale n. 12, in sé peraltro non vincolante, stabilisce tre livelli di responsabilità, ossia il dovere di rispettare (“respect”), di proteggere (“protect”) e di realizzare (“fulfil”) quanto prescritto dal Patto. Il dovere di “rispettare” consiste in un obbligo negativo per lo Stato, ossia nel divieto di interferire nella sfera soggettiva individuale mediante l'attuazione di misure

<sup>8</sup> *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, approvata dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966.

<sup>9</sup> C. RICCI, cit., 22.

<sup>10</sup> Questa stessa consapevolezza anima la recentissima Carta di Milano, approvata il 3 giugno 2015 e considerata la *legacy* culturale di Expo Milano 2015 “Nutrire il pianeta. Energia per la vita”.

<sup>11</sup> C. RICCI, cit., 23.

<sup>12</sup> Per maggiore approfondimento, cfr. M.M. SEPÙLVEDA, *The Obligation of the States under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen-Oxford-New York, 2003, 167 ss.

proibizioniste<sup>13</sup>. Invero, al fine di garantire il fabbisogno nutrizionale della popolazione, lo Stato è chiamato a porre in essere quelle azioni positive che danno forma al dovere di “realizzare”, ossia l’obbligo di adottare le misure legislative e amministrative necessarie al conseguimento di un duplice obiettivo: agevolare (“facilitate”) l’accesso alle risorse alimentari, nonché provvedervi (“provide”) in modo diretto in alcuni casi speciali. Infine, il Commento Generale n. 12 prevede una responsabilità di secondo livello che impone allo Stato di tutelare (“protect”) categorie protette di persone mediante un intervento specifico e mirato<sup>14</sup>. Tale obbligo prescrive altresì allo Stato di emanare misure legislative volte ad impedire a singoli individui, imprese private o enti di violare il diritto all’alimentazione, sia assicurando forme di tutela adeguate, sia intervenendo laddove venga inibito l’accesso alla terra, alle risorse idriche e ai mercati<sup>15</sup>. Alla luce di quanto detto, è riscontrabile una violazione del Patto ogniqualvolta uno Stato non riesca a garantire la soddisfazione di un livello minimo di tutela, idoneo a realizzare il diritto ad un cibo adeguato.

In conclusione, si precisa che i soggetti tenuti a garantire il rispetto del diritto al cibo adeguato non sono solamente gli Stati, essendo altrettanto importante il ruolo della società civile, delle ONG e soprattutto del settore privato. Rispetto a quest’ultimo soggetto, ha assunto un rilievo centrale la teoria della *corporate social responsibility*<sup>16</sup>, la quale postula il trasferimento sulle società multinazionali di parte dei costi necessari a conformarsi agli *standard* di qualità propri del comparto agroalimentare: l’adozione di questa prospettiva ha condotto alla elaborazione di codici di autoregolamentazione<sup>17</sup> e alla fissazione di parametri di sicurezza e qualità nei diversi settori merceologici, i quali hanno progressivamente assunto un’efficacia semi-legislativa<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> C. RICCI, cit., 31.

<sup>14</sup> C. RICCI, cit., 33.

<sup>15</sup> S. MOSCATELLI, *Il diritto all’alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014, 70.

<sup>16</sup> Per maggiore approfondimento, cfr. tra gli altri A. PERULLI (a cura di), *L’impresa responsabile: diritti sociali e corporate social responsibility*, Matelica, 2007.

<sup>17</sup> Si segnala, in particolare, il *Codex Alimentarius*. Si tratta di un codice di autoregolamentazione che contiene una serie di standard di sicurezza di carattere generale e specifico, formulati con l’obiettivo di tutelare la salute del consumatore e garantire la correttezza del commercio alimentare.

<sup>18</sup> C. RICCI, cit., 37.

### 3. I limiti delle tutele approntate dal sistema convenzionale internazionale

I meccanismi di tutela propri del sistema delle Nazioni Unite si scontrano con un limite intrinseco difficilmente aggirabile: a ben vedere, infatti, gli organismi deputati a verificare la legittimità e la congruità delle condotte statali sono sprovvisti di potere imperativo, non potendo imporre sanzioni in caso di accertata violazione degli accordi internazionali. Inoltre, se a livello sovranazionale manca un organo competente *ad hoc*, a livello regionale sia la Corte europea dei diritti dell'uomo sia la Corte interamericana dei diritti umani risultano incompetenti *ratione materiae*<sup>19</sup>. In questo scenario, tanto più rilevante appare il ruolo attualmente rivestito dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, l'organo deputato a vigilare sul rispetto del Patto stesso<sup>20</sup>. Nel febbraio del 2004, a seguito delle sollecitazioni della comunità internazionale, la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite riuniva un gruppo di lavoro al fine di accrescere i poteri del Comitato e quattro anni più tardi – precisamente il 10 dicembre 2008 – l'Assemblea Generale con la risoluzione n. 63/117 adottava il Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, aperto alla firma il 24 settembre 2009 ed entrato in vigore il 5 maggio 2013. Il protocollo ha determinato l'estensione della competenza del Comitato all'esame di “comunicazioni individuali” relative a presunte violazioni dei diritti tutelati dal patto: ai sensi dell'art. 2, un individuo o gruppo di individui posto sotto la giurisdizione di uno Stato parte del Protocollo è legittimato a presentare al Comitato una comunicazione su una presunta violazione di un diritto tutelato dal Patto. Tuttavia, per poter proporre questa comunicazione è necessario che il singolo dimostri non solo il previo esaurimento dei mezzi di ricorso interno, ma anche la sussistenza dei requisiti di ammissibilità indicati dall'art. 3. Qualora la comunicazioni soddisfi tali requisiti, il Comitato la dichiara ammissibile e può intervenire su due livelli: o richiedendo informazioni e formulando raccomandazioni, oppure, nel caso ritenga che siano state compiute gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani contenuti nel Patto, attivando una procedura di inchiesta. Senza dubbio, si tratta di un tentativo ponderato e apprezzabile di colmare una

<sup>19</sup> C. RICCI, cit., 40.

<sup>20</sup> La prevalente dottrina sostiene che è ormai pacifico che agli Stati aderenti al Patto sia richiesto di applicare tale strumento non solo nell'ambito del proprio territorio, ma anche sul territorio sul quale hanno un controllo effettivo. Questa interpretazione è stata confermata dal parere della Corte internazionale di giustizia sul caso relativo alle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato* del 9 luglio 2004 (ICJ, *The Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004).

significativa lacuna del diritto internazionale in materia di giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali, il quale, tuttavia, si scontra con alcune difficoltà tecniche di non poco conto. Come sopra illustrato, la proposizione della comunicazione è subordinata alla dimostrazione del previo esaurimento delle vie di ricorso interno, sforzo probatorio che assomiglia ad una *probatio diabolica*, non esistendo in gran parte degli Stati parte del Patto un sistema giurisdizionale che garantisca l'esigibilità del diritto al cibo. Ma anche assumendo che il singolo riesca a soddisfare questo difficile requisito di ammissibilità e che il Comitato accolga le sue doglianze avviando una procedura di inchiesta, manca comunque a tale organo il potere di emanare provvedimenti dotati di forza imperativa e quindi vincolanti per lo Stato colpevole della violazione dei diritti tutelati nel Patto.

Invero, queste criticità hanno provocato delle inevitabili conseguenze sul piano pratico: da quando il Protocollo è entrato in vigore, il Comitato ha ricevuto appena tre comunicazioni individuali, la n. 1/2013 e la n. 2/2014 della Spagna e la n. 3/2014 dell'Ecuador, concernenti violazioni di diritti sociali che nulla hanno a che vedere con il diritto al cibo. Alla luce di ciò, sembra difficile sostenere che il Comitato, ancorché potenziato nelle sue funzioni di controllo, riesca a risolvere l'annosa questione della giustiziabilità sul piano internazionale dei diritti sociali, tra i quali è appunto ricompreso il diritto al cibo.

#### 4. La tutela del diritto al cibo a livello nazionale

Spostandoci ora sulla dimensione nazionale, è bene prendere le mosse da uno studio condotto dalla FAO nel 2004 sul riconoscimento del diritto al cibo nelle carte costituzionali degli Stati membri. L'indagine ha rivelato che la maggior parte degli Stati membri della FAO ha ratificato il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, riconoscendo dunque come vincolanti gli obblighi connessi all'attuazione del diritto all'alimentazione quale emanazione del più ampio diritto ad uno *standard* di vita adeguato. Lo studio mette inoltre in rilievo il grado di tutela costituzionale del diritto al cibo, operando una classificazione secondo le seguenti categorie: a) riconoscimento diretto ed esplicito quale diritto umano garantito a tutti<sup>21</sup>; b) riconoscimento diretto ed esplicito per gruppi specifici (es. bambini, anziani, detenuti)<sup>22</sup>; c) riconoscimento implicito come parte del diritto ad uno standard di vita adeguato<sup>23</sup>; d) riconoscimento

<sup>21</sup> Es. Bolivia (art. 16), Brasile (art. 6), Ecuador (art. 13).

<sup>22</sup> Es. Colombia (art. 44), Costa Rica (art. 82), Cuba (art. 8).

<sup>23</sup> Es. Congo (art. 34), Malawi (artt. 13 e 30), Ucraina (art. 48).

implicito in altri diritti fondamentali<sup>24</sup>; e) riconoscimento esplicito come principio generale<sup>25</sup>. Complessivamente, a fronte di ben 56 Stati che adottano modalità di codificazione indirette o implicite, sono soltanto 23 le Costituzioni che riconoscono esplicitamente il diritto al cibo, delle quali solo 9<sup>26</sup> mediante la costituzionalizzazione espressa in termini di diritto umano autonomo: si tratta in prevalenza di paesi in via di sviluppo, in cui l'esigenza di tutelare la *food security* risulta particolarmente avvertita a fronte delle condizioni di precarietà esistenziale nelle quali versa gran parte della popolazione. In questi casi, tuttavia, il processo di costituzionalizzazione ha spesso rappresentato soltanto il momento apicale di un percorso iniziato già con la legislazione ordinaria, con un diretto coinvolgimento del governo e delle amministrazioni locali. In questo senso, degna di nota è senza dubbio l'esperienza del Brasile, che ha elaborato un quadro normativo che tutela il diritto all'alimentazione e che persegue l'obiettivo della sicurezza alimentare secondo quanto indicato dalle *Voluntary Guidelines* del 2004<sup>27</sup>. Il noto programma *Fome Zero (Zero Hunger Programme)*, ormai esteso su base continentale, è nato proprio dall'esperienza brasiliana e si fonda essenzialmente su quattro profili: “aumentare l'accesso al cibo, rafforzare l'agricoltura su base familiare, promuovere l'aumento dei redditi e incoraggiare e fornire l'assistenza alimentare”<sup>28</sup>. Il 5 settembre 2006 con legge n. 11.346, il Congresso Nazionale ha istituito il Sistema nazionale di sicurezza alimentare e nutrizionale (SISAN), mediante il quale si garantisce l'attuazione del diritto al cibo adeguato e la realizzazione della sicurezza alimentare. Ciò premesso, non può stupire che nel febbraio del 2010 il Congresso nazionale brasiliano, con un emendamento all'art. 6 della Costituzione federale<sup>29</sup>, abbia introdotto il diritto all'alimentazione tra i diritti sociali costituzionalmente garantiti. Senza dubbio il caso brasiliano rappresenta un esempio virtuoso ancorché piuttosto isolato nel panorama degli Stati membri del Patto. Mette infatti conto evidenziare che l'effettività della tutela del diritto al cibo non può esaurirsi nel riconoscimento, espresso o mediato, dello stesso in una carta costituzionale, se poi di fatto quello stesso diritto non è esigibile dinnanzi agli organi giurisdizionali, i quali soli possono garantire forme di riparazione delle

<sup>24</sup> Es. Pakistan (art. 38), Etiopia (art. 90), Guatemala (art. 51).

<sup>25</sup> Es. Bangladesh (art. 15), Iran (art. 3), India (art. 47).

<sup>26</sup> Precisamente: Bolivia, Brasile, Ecuador, Guyana, Haiti, Kenya, Nepal, Nicaragua e Sud Africa.

<sup>27</sup> Con l'elaborazione delle *Voluntary Guidelines* la FAO ha cercato di individuare e di indicare le modalità operative che devono guidare gli Stati nell'attuazione del diritto al cibo.

<sup>28</sup> S. MOSCATELLI, cit., 94.

<sup>29</sup> Il novellato art. 6 afferma infatti che “Education, health and food are social rights”.

posizioni giuridiche soggettive lese. La tutela compiuta di un diritto sociale come il diritto al cibo richiede un intervento diretto delle istituzioni statali, le quali sono chiamate ad elaborare programmi e misure volte a dare attuazione agli obblighi internazionali, predisponendo un impianto normativo di rango ordinario nonché costituzionale che possa costituire il fondamento di pretese e rivendicazioni individuali o collettive. Ciò soprattutto a fronte del rilevato difetto di tutela giurisdizionale proprio dell'ordinamento internazionale. Ogni diritto si compone infatti di una duplice dimensione, una di carattere sostanziale e l'altra di carattere processuale: l'effettività si realizza proprio nell'incontro di questi due momenti. Diversamente, i diritti si risolverebbero in sofisticate quanto inutili enunciazioni di principio.

## 5. Il diritto al cibo nella giurisprudenza: alcuni *case study*

Definito così il quadro giuridico internazionale e nazionale, nonché i rispettivi profili di criticità, si vorrebbe ora proporre una breve ricognizione del diritto al cibo e delle sue declinazioni nella giurisprudenza internazionale. A tal fine, verranno illustrati alcuni *case study*, i quali – a sommosso avviso di chi scrive – permettono di comprendere le diverse istanze che storicamente soggiacciono alla faticosa elaborazione giurisprudenziale di un diritto che, per quanto intuitivamente scontato e immediatamente evidente, appare ancora troppo debole sul piano giuridico-positivo.

Il primo caso degno di nota consiste in una decisione del Tribunale Federale Svizzero risalente al 1996<sup>30</sup>. La vicenda riguarda tre fratelli cechi, presenti sul territorio svizzero con lo *status* di rifugiati e senza alcun mezzo di sostentamento. Non erano infatti in grado di lavorare in quanto non disponevano né del permesso di lavoro né dei documenti necessari per poter lasciare il Paese. Ciononostante, la loro richiesta di assistenza alle autorità cantonali di Berna era stata rigettata. La Corte Federale ha riconosciuto che l'art. 12 della Costituzione rappresenta il fondamento per un'istanza di assistenza e quindi anche per il riconoscimento del diritto all'alimentazione. Pertanto i giudici svizzeri, riconoscendo il diritto alle condizioni minime di vita, vi hanno ricompreso la garanzia del soddisfacimento di tutti i bisogni umani fondamentali – e dunque anche quello del cibo – allo scopo di scongiurare le situazioni di estrema indigenza e l'umiliazione della mendicizia. A seguito di tale decisione, la Svizzera ha introdotto nel 1999 nella propria Costituzione il diritto all'assistenza in condizioni di indigenza<sup>31</sup>, che viene a specificare,

<sup>30</sup> SWISS FEDERAL TRIBUNAL, references ATF 121 I 367, 371, 373 V. = JT 1996 389.

<sup>31</sup> Cfr. C. GOLAY, *The right to food and access to justice. Examples at the National, Regional*

consolidandole, le previsioni costituzionali già in essere.

Il riconoscimento dei diritti economici, sociali e culturali è altresì pienamente acquisito dalla giovane Costituzione sudafricana, che suggella il definitivo superamento del regime di segregazione razziale in vigore sino al 1991. Il diritto all'alimentazione vi è tutelato da tre differenti articoli: la sezione 27, che riconosce espressamente il diritto al cibo come un diritto sociale (“health, care, food, water and social security”) e le sezioni 28 e 35, recanti una disciplina specifica per le seguenti categorie: rispettivamente “children” e “arrested, detained and accused persons”. Nel 2000 la pronuncia della Corte Suprema nel caso *Grootboom v. South Africa*<sup>32</sup> sancisce la piena giustiziabilità dei diritti sociali – il diritto all'alloggio, nel caso di specie – stabilendo un parametro di ragionevolezza sul quale misurare l'azione del governo nell'attuazione del diritto invocato. Quale efficace organismo di tutela è successivamente istituita una Commissione dei Diritti Umani, con il mandato di vigilare sul rispetto dell'intero ventaglio dei diritti umani sul territorio dello Stato, attivando a questo fine una raccolta di informazioni sulle azioni intraprese dal governo per dare attuazione – tra gli altri – al diritto all'alimentazione.

Un ulteriore caso a cui si dirige la nostra attenzione si svolge invece in India<sup>33</sup>. In questa vicenda il riconoscimento formale del diritto all'alimentazione prende le mosse da un'emergenza alimentare che aveva travolto le popolazioni di vaste regioni dello Stato, colpite da una diffusa siccità. Le autorità nazionali, a livello centrale e periferico, avevano negato al popolo l'accesso alle riserve alimentari stoccate dallo Stato (circa 50 milioni di tonnellate). Era stata in questo caso un'organizzazione non governativa – la *People's Union for Civil Liberties* – a presentare una petizione alla Corte Suprema Indiana, nella quale, oltre alla richiesta di accesso alle riserve alimentari motivata dal contesto emergenziale, si avanzava l'istanza di riconoscimento del “diritto all'alimentazione”<sup>34</sup> in quanto tale. In un'ordinanza del 2 maggio 2002 (*PUCI v. Union of India and Others*), la Corte Suprema ha riconosciuto formalmente il diritto all'alimentazione, assicurandone la giustiziabilità attraverso l'adozione di numerose ordinanze che imponevano obblighi di spesa al governo, il quale – nel giugno del 2009 – approverà infatti il *National Food Security Act*, fondamento normativo per il

---

and *International Level*, FAO, *Right to Food Studies*, Roma, 2009, 58.

<sup>32</sup> *The Government of the Republic of South Africa, the Premier of the Province of the Western Cape, Cape Metropolitan Council, Oostenberg Municipality v. Irebe Grootboom and others*, [2000] Case CTT 11/00.

<sup>33</sup> *PUCI (People's Union for Civil Liberties) v. Union of India and Others*, Petition (Civil) No. 196/2001.

<sup>34</sup> Cfr. C. GOLAY, cit., 56-57.

riconoscimento del diritto all'alimentazione della popolazione indiana<sup>35</sup>.

Se nel caso indiano l'istanza di tutela promanava da una ONG, nel caso del Canada il giudizio interessa un privato cittadino. La Corte Suprema canadese<sup>36</sup> respinge infatti l'istanza della signora Gosselin contro il governo del Quebec per la mancata corresponsione del *welfare entitlement* negli anni 1984-89, periodo nel quale ella aveva percepito un'indennità sociale di molto inferiore a quella prevista dalla legge canadese per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali della vita. La Gosselin riteneva che tale trattamento integrasse una violazione del diritto alla vita (sez. 7), inibendole di fatto l'accesso a una alimentazione adeguata<sup>37</sup>. Le istanze della ricorrente erano respinte nei primi gradi di giudizio, a cui si allineava in un secondo tempo la Corte Suprema del Quebec, negando che gli organi giurisdizionali potessero sostituirsi al legislatore nell'adozione di decisioni di natura economica e sociale. A questa pronuncia si contrapponeva tuttavia la giudice Arbour, Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite dal 2004 al 2008, rivendicando il ruolo del giudice quale interprete qualificato della Carta nonché custode delle libertà fondamentali contro le violazioni legislative e amministrative degli Stati.

L'ultimo caso degno di nota ha interessato la Nigeria<sup>38</sup>. La vicenda prende le mosse da un'istanza presentata da molte comunità di Ogoni, le cui risorse (acqua e terra) erano minacciate dalle attività di una compagnia petrolifera composta dalla *Nigeria National Petroleum Corporation* e dallo stabilimento nigeriano della *Shell Corporation*. La *African Commission on Human and People's Rights*, dopo aver condotto un'indagine in Nigeria, giunge alla seguente conclusione: "Il diritto al cibo comporta che il governo nigeriano non debba né distruggere né contaminare le fonti di cibo. (...) Il governo ha distrutto le fonti di cibo mediante l'azione delle sue forze di sicurezza e della compagnia petrolifera nazionale; ha autorizzato compagnie private a distruggere le fonti di cibo; e, mediante il terrore, ha creato significativi ostacoli alla comunità degli Ogoni che tentava di sfamarsi. (...) Il governo nigeriano viola quindi il diritto al cibo degli Ogoni"<sup>39</sup>. A ben vedere, la Commissione Africana non è un organo né giudiziale né quasi giudiziale; tuttavia la Carta africana dei diritti umani ha istituito l'organo giurisdizionale di livello pan africano – la Corte Africana dei diritti umani – che potrebbe giungere alle stesse conclusioni, assicurando così il rispetto del diritto al cibo.

<sup>35</sup> S. MOSCATELLI, cit., 113-114.

<sup>36</sup> *Louise Gosselin v. The Attorney General of Quebec*, [2002] 4 S.C.R. 429, 2002 SCC 84.

<sup>37</sup> S. MOSCATELLI, cit., 111.

<sup>38</sup> *The Social and Economic rights action center (Nigerian ONG) e the center for economic and social rights (US ONG) v. Nigeria*, sul quale è stata chiamata a pronunciarsi l'*African Commission on Human and People's Rights* (155/96) nell'ottobre del 2001.

<sup>39</sup> La traduzione del parere della Commissione Africana è a cura di chi scrive.

## 6. Il diritto al cibo tra legislatori e giudici: un problema di effettività

Alla luce di quanto detto, è tempo di svolgere alcune brevi riflessioni conclusive sulla natura e sui limiti di un “nuovo” diritto quale quello in esame. Indubbiamente, si tratta di un diritto umano fondamentale, che inizia ad essere oggetto di attenzione da parte di legislatori e giudici nazionali e internazionali: negli ultimi decenni si è assistito, infatti, ad una sorta di “reviviscenza” di un diritto che, pur essendo stato codificato già nella Dichiarazione Universale del 1948, è rimasto a lungo del tutto quiescente<sup>40</sup>. Rispetto alla prima metà del secolo scorso, quando il *right to adequate food* si intravedeva solamente in alcune carte internazionali, sono intervenuti – come si è visto – molti cambiamenti, i quali, tuttavia, sembrano aver interessato più il piano formale che quello sostanziale. Ad oggi, sono molte le convenzioni internazionali che offrono una tutela, diretta o indiretta, generale o specifica, al diritto al cibo, mentre meno numerose sono le carte costituzionali che contengono previsioni – esplicite o implicite – in questo senso. Il fenomeno di positivizzazione del diritto al cibo appare, infatti, ancora troppo disorganico e frammentario, soprattutto a livello di legislazione ordinaria: i casi di costituzionalizzazione interessano quasi esclusivamente i paesi in via di sviluppo e i legislatori statali appaiono generalmente poco solleciti nell’implementazione delle ambiziose prescrizioni costituzionali. Questa incertezza normativa provoca inevitabilmente una incertezza ancora maggiore sul piano giurisprudenziale: non stupisce che i casi di *food law* – interpretato in senso pubblicistico come diritto sociale – siano piuttosto sporadici e molto eterogenei, al punto da impedire la formazione di una giurisprudenza chiara e univoca. Non v’è dubbio che, anche in questo settore, le corti siano chiamate a svolgere un ruolo fondamentale, soprattutto laddove il contesto giuridico di riferimento risulta meno saldo. Ciò significa che si chiede al giudice uno sforzo ermeneutico potenziato, nel tentativo di giungere al riconoscimento e quindi alla tutela di un diritto ancora piuttosto debole sul piano giuridico-positivo. E questo perché, sovente, le magniloquenti statuizioni normative non sono sostenute e governate da un principio di effettività, che consenta di rendere esigibili e quindi giustiziabili i diritti affermati sulla carta, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale. Ciò è esattamente quanto si è tentato di dimostrare nel corso della presente trattazione. A sommosso avviso di chi scrive, per assicurare piena tutela ad un diritto tanto importante quanto ancora evanescente come il diritto al cibo, sarebbe opportuno intervenire proprio in questa direzione, anche a fronte del moltiplicarsi delle emergenze umanitarie che rendono ineludibile e improrogabile una reazione dei governi, affinché accolgano e positivizzino quelle istanze fondamentali che hanno già ricevuto pieno e spontaneo riconoscimento da una grande parte della società civile.

<sup>40</sup> S. MOSCATELLI, cit., 39.

## **“VECCHI” E “NUOVI” ALIMENTI: GLI INSETTI EDIBILI. ASPETTI GIURIDICI E PROFILI DI SICUREZZA ALIMENTARE ED AMBIENTALE**

**Valeria Paganizza**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Insetti nell’Unione europea. - 2.1 Il regolamento CE n. 258/97 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari. - 2.2. Il ruolo dell’EFSA nello sviluppo dell’entomofagia nell’Unione europea. - 2.3. Insetti negli Stati membri. - 3. Insetti negli *standard* del *Codex alimentarius*. - 4. Conclusioni.

### ***Abstract***

Nell’Unione europea, già dagli ultimi anni, una crescente attenzione è dedicata alla possibilità di integrare la tradizionale alimentazione con prodotti che, salve rare eccezioni, non erano in precedenza annoverati tra gli alimenti: gli insetti.

Pratica “sostenibile” che in molte parti del globo appartiene alla quotidianità, nell’Unione europea la diffusione dell’entomofagia incontra ostacoli non tanto di natura culturale, quanto giuridica. Nell’impossibilità di individuare una disciplina armonizzata entro cui collocare il commercio ed il consumo di insetti, i Membri UE affrontano il tema con soluzioni talora opposte. L’EFSA, unico soggetto che potrebbe orientare le politiche nazionali, sollevando, da un lato, perplessità in ordine a profili di sicurezza alimentare ed ambientale, ha ritenuto, dall’altro, di non affrontare lo studio della questione, negandone gli aspetti di “urgenza”. Parimenti, sul piano internazionale, i tentativi del *Codex alimentarius* di individuare anche solo uno *standard* settoriale regionale sono giunti ad arenarsi.

Confrontando la scena internazionale e quella dell’Unione europea, il presente contributo indagherà i profili di sostenibilità dell’entomofagia, approfondendo lo studio sugli ostacoli di natura giuridica che ne impediscono la diffusione ed analizzando i possibili elementi di sicurezza ambientale e alimentare (sia come *food safety*, che come *food security*).

## 1. Introduzione

Che gli insetti costituiscano parte della dieta di alcune aree dell'Asia, così come di alcuni Paesi del continente africano e dell'America del Sud è un dato noto, come pure è ormai diffusa la percezione che anche nel resto del mondo, ed in particolare nei Paesi sviluppati dell'Ovest, vi siano forti pressioni a considerare gli insetti come il cibo del futuro. E che gli entomi, o almeno alcuni di essi, entrino davvero nell'alimentazione “occidentale”, nei prossimi mesi, è una possibilità concreta, non più una curiosa chimera, se si considera la mobilitazione di alcuni Paesi membri dell'Unione europea e il recente parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, sul punto.

D'altra parte, pur essendo ormai divenuta quasi un fenomeno di stile culinario, l'idea di utilizzare gli insetti nella nutrizione umana trova origini piuttosto risalenti sia nel Vecchio che nel Nuovo continente. Già nel 1885, infatti, V.M. Holt pubblicava il suo libello “Why not eat insects?”<sup>1</sup>, nel quale offriva, oltre ad alcune motivazioni che qualcuno potrebbe definire “bizzarre” all'entomofagia, due esempi di menu a base di artropodi.

Dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, e da una prospettiva eminentemente scientifica, il professor Gene R. DeFoliart, entomologo, iniziò a ponderare i possibili effetti dell'assunzione di insetti nell'alimentazione umana, sia sul piano nutrizionale che economico ed ambientale<sup>2</sup>.

Superfluo osservare che, negli ultimi anni, il numero di indagini aventi ad oggetto l'entomofagia e le sue implicazioni è accresciuto, contestualmente alla ricerca di soluzioni sostenibili per le problematiche ambientali e di sicurezza alimentare emergenti.

Astrattamente, molteplici sono gli elementi che inducono a sostenere l'ingresso nella distribuzione agroalimentare occidentale degli artropodi.

Da un lato, i profili nutrizionali: gli insetti – ma ovviamente le considerazioni variano da specie a specie – costituiscono un prezioso concentrato di proteine, grassi, vitamine e minerali. Essi garantiscono inoltre un buon apporto energetico<sup>3</sup>, senza costituire – così sembrerebbe – fonte di rischio per la salute umana.

Dall'altro, i profili ambientali, intesi in un'accezione oltremodo ampia.

<sup>1</sup> V.M. HOLT, *Why not eat insects?*, London, 1885.

<sup>2</sup> L'elenco delle pubblicazioni del Professor DeFoliart è consultabile *online* alla pagina a lui dedicata dal Dipartimento di Entomologia dell'Università del Wisconsin-Madison, all'indirizzo <http://labs.russell.wisc.edu/insectasfood/publications> (ultimo accesso 13 novembre 2015).

<sup>3</sup> G. DEFOLIART, *Insects as human food. Gene DeFoliart discusses some nutritional and economic aspects*, in *Crop Protection*, 1992, 11, 395 ss.

Secondo le stime della FAO, la domanda globale di prodotti ricavati da animali da allevamento è destinata a raddoppiare nel periodo 2000-2050, passando da 229 a 465 milioni di tonnellate<sup>4</sup>. Per far fronte a questa esigenza, si renderà improcrastinabile il ricorso a nuove tecniche di produzione e allevamento, nelle quali gli insetti potranno rivestire un ruolo significativo. Da un lato, infatti, potranno essere impiegati quali ingredienti per la realizzazione di mangimi altamente proteici. Dall'altro, il loro elevato coefficiente di conversione, ossia – in termini tecnici – la capacità di trasformare il nutrimento assunto, in massa, garantirà un consumo di risorse più efficiente: a parità di cibo introdotto, gli insetti producono più alimento e meno rifiuto (con contestuale riduzione delle problematiche derivanti dalle emissioni di gas serra), rispetto ai tradizionali animali da allevamento, richiedendo, al contempo, spazi e tempi di crescita notevolmente inferiori.

Pur apparendo, dunque, una soluzione degna di considerazione, sia per i profili di carattere nutrizionale che per quelli ambientali, l'ingresso su scala globale degli insetti, nell'alimentazione umana, potrebbe non essere concretamente raggiungibile.

In primo luogo, infatti, al di là della considerazione degli artropodi come curiosità culinaria, pare oltremodo difficile superare, almeno nel breve periodo, la ritrosia del consumatore all'utilizzo di entomi nella propria dieta<sup>5</sup>. Ciò non esclude che nell'arco di qualche anno essi possano divenire alimenti culturalmente accettati anche dal consumatore medio occidentale.

In secondo luogo, parte degli studiosi, così come pure l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha espresso perplessità su taluni aspetti di sicurezza che potrebbero derivare dall'allevamento su larga scala, e dall'impiego di insetti nell'alimentazione: dai rischi allergici per i consumatori<sup>6</sup> all'impatto ambientale che potrebbe conseguire dall'introduzione massiva di artropodi forzatamente inseriti in un ecosistema.

In terzo luogo, e questo è il tema su cui intende concentrarsi il presente contributo, persistono ostacoli di natura normativa alla diffusione dell'entomofagia.

<sup>4</sup> FAO-WUR, *Edible insects. Future prospects for food and feed security*, Rome, 2013, 59.

<sup>5</sup> Cfr., sul punto, M. SHELOMI, *Why we still don't eat insects: Assessing entomophagy promotion through a diffusion of innovations framework*, in *Trends Food Sci. Tech.*, 2015, 30, 1-5.

<sup>6</sup> A. BARRE-S. CAZE-SUBRA ET AL., *Entomophagie et risque allergique*, in *Rev. Fr. Allergol.*, 2014, 54, 315-321.

## 2. Insetti nell'Unione europea

### 2.1. Il regolamento CE n. 258/97 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari

Al di là di sporadici casi, come quello della cocciniglia, impiegata quale additivo alimentare, nell'Unione europea, gli insetti non compaiono tra i cibi comunemente utilizzati e commercializzati. A causa delle stringenti norme della legislazione alimentare, la loro diffusione generalizzata non troverà probabilmente spazio neppure nei prossimi anni.

L'ostacolo principale deriva dalla generale tendenza delle Istituzioni dei Paesi membri dell'Unione a ricondurre gli insetti alla categoria dei c.d. *Novel Foods*, disciplinati dal regolamento CE n. 258/97. Con l'espressione si individuano tutti quei prodotti e ingredienti non utilizzati per il consumo umano, in misura significativa, all'interno del territorio dell'Unione europea, al 15 maggio 1997, ad eccezione di additivi, aromi, enzimi, solventi da estrazione e OGM (in quanto soggetti a norme più specifiche). Se la definizione di *Novel Foods* fosse circoscritta a questi pochi elementi caratterizzanti, gli insetti rientrerebbero chiaramente nella stessa: non essendo significativamente utilizzati nel territorio UE prima della citata data, e posto che non siano impiegati per estrarne additivi, aromi, enzimi o solventi alimentari, essi sarebbero soggetti alla procedura di autorizzazione prevista dal citato regolamento, o alla procedura semplificata in caso di sostanziale equivalenza con altro prodotto già presente. Tuttavia, affinché un prodotto sia da considerarsi *Novel Food*, il regolamento CE n. 258/97 prevede, accanto al requisito dell'assenza di impiego significativo come alimento nel territorio dell'Unione europea, l'appartenenza ad una tra le categorie elencate all'articolo 1:

- Prodotti e ingredienti alimentari con una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata;
- Prodotti e ingredienti alimentari costituiti o isolati a partire da microorganismi, funghi o alghe;
- Prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali, esclusi i prodotti e gli ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato;
- Prodotti e ingredienti alimentari sottoposti ad un processo di produzione non generalmente utilizzato, per i quali tale processo comporti nella composizione o nella struttura dei prodotti o degli ingredienti alimentari cambiamenti significativi del valore nutritivo, del loro metabolismo o del tenore di sostanze indesiderabili.

A questo punto, ricondurre gli insetti alla categoria dei *Novel Foods* non

risulta più così immediato. Certamente non vengono in rilievo la prima, la seconda e la quarta classe sopra individuate. Per quanto concerne la terza, limitatamente a quanto risulta di nostro interesse, essa conduce riferimento ai soli prodotti e ingredienti alimentari “isolati” a partire da animali, ma non a quelli “costituiti” da animali. Su questa espressione due sono le considerazioni da condurre: la prima concerne il significato del verbo “isolare”, come coniugato nel testo del regolamento e come ricavabile dal contesto in cui la disciplina dei *Novel Foods* deve essere inserita. Le norme sui “nuovi alimenti” rappresentano la risposta delle Istituzioni europee alle esigenze di sicurezza correlate all’avvento di tecnologie innovative, applicate anche alla produzione di alimenti. La semantica del regolamento CE n. 258/97, dunque, è quella propria del settore tecnico dell’alimentazione. Il significato del verbo “isolare” sarà quindi da individuare nell’accezione in uso nell’area chimica, come azione di separazione che consente l’ottenimento di una sostanza allo stato puro: nel caso degli artropodi, si potrebbe pensare all’estrazione della chitina o del chitosano dall’esoscheletro.

La seconda considerazione è invece di carattere sistematico: il fatto che il regolamento non abbia espressamente previsto nelle categorie di *Novel Foods* gli alimenti costituiti da animali, ma solo quelli isolati a partire da essi (a differenza degli altri prodotti ed ingredienti, per i quali sono previsti entrambi gli “stati”), è evidente indice della volontà del *Decision Maker* europeo di escludere gli animali dal novero dei Nuovi alimenti.

Le suddette considerazioni porterebbero ad escludere l’assurda interpretazione – peraltro vigente in alcuni Paesi dell’Unione europea e di cui oltre si dirà – che ritiene che quando l’insetto sia intero, il regolamento CE n. 258/97 non si applichi e che, invece, le parti di quello stesso insetto ricadano nell’ambito di operatività della disciplina dei *Novel Foods*.

Non vi è, ad oggi, certezza interpretativa sul punto. Che la futura commerciabilità degli insetti come alimenti debba seguire la procedura di autorizzazione prevista per i *Novel Foods*, è però confermato dal fatto che il testo del nuovo regolamento UE sui nuovi alimenti, adottato in prima lettura dal Parlamento europeo il 28 ottobre 2015, espressamente li include nel proprio campo di applicazione<sup>7</sup>.

È evidente che anche le Istituzioni UE hanno percepito il crescente interesse verso la diffusione dell’entomofagia. Ulteriore prova sia il parere richiesto dalla Commissione, all’Autorità europea per la sicurezza alimentare, sui rischi per la

<sup>7</sup> Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 28 ottobre 2015 in vista dell’adozione del regolamento UE 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento CE n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento CE n. 1852/2011 della Commissione, procedura 2013/0435 (COD).

sicurezza derivanti dalla produzione e dal consumo di insetti come alimenti e mangimi<sup>8</sup>, nel corso del 2014 (pubblicato il giorno 8 ottobre 2015<sup>9</sup>).

## 2.2. Il ruolo dell'EFSA nello sviluppo dell'entomofagia nell'Unione europea

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (di seguito EFSA, dall'acronimo inglese) è un'Autorità indipendente, avente come compito generale quello di fornire il supporto scientifico alle Istituzioni e agli Stati UE, affinché questi possano adottare gli atti più opportuni al fine di garantire la sicurezza alimentare, senza infondate restrizioni alla libera circolazione delle merci. Anche per quanto concerne, dunque, il tema degli insetti, il ruolo rivestito dall'EFSA potrebbe risultare fondamentale. Da un lato, essa potrebbe essere chiamata eventualmente ad esprimersi nella procedura di autorizzazione dei *Novel Foods*, nell'ipotesi in cui si renda necessaria una valutazione complementare. Dall'altra, e questo è l'elemento che ora appare maggiormente significativo, il parere che essa sarà tenuta ad esprimere, in virtù del mandato assegnatole dalla Commissione e sopra menzionato, costituirà il fondamento per l'adozione di successive misure da parte dell'Istituzione UE. Una rapida scorsa al documento di incarico consente di acclarare il riconoscimento, da parte della Commissione, dell'importanza di sviluppare una politica sugli insetti, alla luce della disciplina vigente in tema di *Novel Foods* e mangimi, e con la dovuta considerazione verso le emergenti e connesse esigenze di sicurezza alimentare. L'attenzione dedicata dall'Istituzione al tema dell'entomofagia incontra la propria giustificazione negli effetti positivi che il consumo di insetti potrebbe apportare, tanto sul piano dell'alimentazione, quanto su quello ambientale ed economico. Su questi presupposti, allegando l'elenco di specie potenzialmente votate ad entrare nell'alimentazione umana ed animale dell'Unione europea, la Commissione ha incaricato l'EFSA di valutare i rischi microbiologici, chimici ed ambientali derivanti dall'utilizzo di insetti sia come alimenti che come mangimi, in tutta la catena alimentare (produzione primaria, compresi i substrati per il nutrimento degli insetti; lavorazione; consumo).

<sup>8</sup> COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA, *Request for an initial scientific opinion on the safety risks arising from the production and consumption of insects as food and feed*, numero identificativo EFSA-Q-2014-00578, consultabile dal registro online dell'EFSA, all'indirizzo <http://registerofquestions.efsa.europa.eu/roqFrontend/ListOfQuestionsNoLogin?0&panel=ALL> (ultimo accesso 13 novembre 2015).

<sup>9</sup> EFSA SCIENTIFIC COMMITTEE, *Scientific Opinion on a risk profile related to production and consumption of insects as food and feed*, in *EFSA Journal*, 2015, 13,10,4257.

Nell'accettare l'incarico ricevuto<sup>10</sup>, l'EFSA ha ritenuto opportuno precisare che il compito ad essa affidato dovrebbe rivestire i diversi caratteri della profilazione del rischio, lasciando poi alla Commissione l'opportunità di conferire mandati più specifici per la valutazione su singoli quesiti. Nell'individuare, poi, l'oggetto dello studio, l'EFSA ha ricompreso nel campo di indagine la valutazione dei rischi ambientali, sia a monte, che a valle, della produzione di insetti, e dei rischi potenziali derivanti dall'importazione di insetti (ad esclusione di quelli vivi) e di prodotti a base di insetti provenienti da Paesi terzi. Ha invece espressamente escluso i rischi derivanti dalla loro immissione accidentale nell'ambiente, così come le questioni legate al benessere e alla salute per gli animali allevati. Non sono oggetto del parere neppure i prodotti derivanti dall'apicoltura, la contaminazione degli insetti con residui di pesticidi e i pericoli derivanti da insetti non allevati, e catturati, dunque, in natura.

Al di là delle valutazioni condotte dall'Autorità europea nel proprio parere, è interessante osservare la repentinità con cui l'interesse verso l'argomento, anche da un punto di vista scientifico, si è sviluppato. Leggendo, infatti, il *Report* tecnico dell'EFSA di aggiornamento sulle attività legate ai rischi emergenti nel periodo 2012-2013<sup>11</sup> e pubblicato nel 2014, ed in particolare il resoconto sulle attività del gruppo di consultazione degli *stakeholders*, si ricava che sino al 2012 permaneva la convinzione che gli insetti non sarebbero verosimilmente entrati a far parte dell'alimentazione umana e animale per almeno i successivi cinque anni (salve alcune eccezioni per il settore dell'acquacoltura). Le problematiche percepite come maggiormente significative erano individuate nella potenziale invasività di alcune specie di insetti e negli elementi di sicurezza microbiologica e chimica. Si auspicava pertanto una valutazione del rischio ambientale, per l'ipotesi di immissione accidentale nell'ambiente di insetti. In ogni caso, il tema non era ritenuto una priorità per l'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

### 2.3. Insetti negli Stati membri

A questo punto, è agevole intuire come, in assenza di una disciplina armonizzata o unificata, e in attesa del parere dell'EFSA, ciascuno Stato membro dell'Unione europea abbia potuto schierarsi o secondo l'interpretazione che anche gli insetti edibili debbano ricadere nella categoria dei *Novel Foods*,

<sup>10</sup> EFSA, *Acceptance Letter*, 7 agosto 2014, consultabile sul sito ufficiale dell'Autorità, nel registro dei mandati, all'indirizzo <http://registerofquestions.efsa.europa.eu/roqFrontend/login?0> (ultimo accesso 13 novembre 2015).

<sup>11</sup> EFSA, *Update on EFSA's activities on Emerging Risks 2012-2013*, EFSA supporting publication, 2014, disponibile online all'indirizzo <http://www.efsa.europa.eu/it/supporting/pub/585e> (ultimo accesso 13 novembre 2015).

o secondo il diverso orientamento che li ritiene liberamente commerciabili. In realtà, da una rapida indagine condotta da chi scrive tra le competenti autorità dei Paesi membri, è possibile identificare anche un terzo orientamento, che potremmo definire neutro.

Per quanto concerne la classificazione degli insetti come *Novel Foods*, questa appare la scelta più diffusa all'interno dell'Unione europea. È la strada seguita, ad esempio, da Italia, Lussemburgo, Finlandia, Irlanda. Una singolare soluzione è stata invece adottata da Austria e Germania, Paesi che, conformemente a un'interpretazione letterale del regolamento CE n. 258/97, qualificano come *Novel Foods* solo i prodotti costituiti da “parti” di insetti, ritenendo invece non soggetti alla disciplina di autorizzazione gli artropodi interi. Come anticipato nel paragrafo dedicato alla disciplina dell'Unione europea, il regolamento CE n. 258/97 si applica infatti a quei prodotti o ingredienti che non fossero significativamente impiegati come alimenti nel territorio dell'Unione europea al 15 maggio 1997, e che rientrino in una delle categorie espressamente elencate. Tra esse, si ricorda, vi sono i prodotti o ingredienti alimentari isolati a partire da animali (e questo giustifica l'interpretazione che considera le parti di insetto come soggette alla disciplina dei *Novel Foods*), mentre non sono compresi i prodotti e gli ingredienti costituiti da animali (così motivando l'esclusione degli insetti interi).

La stessa linea è seguita dal Regno Unito, Paese in cui gli insetti interi non vengono considerati come *Novel Foods*, mentre i prodotti isolati o estratti a partire da essi rientrano nella suddetta categoria, seguendone pertanto le procedure di autorizzazione. In vista delle possibili modifiche che l'Unione europea sembra intenzionata ad apportare alle norme sui nuovi alimenti ed i nuovi ingredienti alimentari, la *Food Standard Agency* ha avviato un'indagine tra le aziende britanniche che vendono insetti, per comprendere se e quali specie fossero già significativamente utilizzate al 15 maggio 1997.

Il Belgio, seguendo, in parte, l'orientamento di questi Paesi, ha definito delle linee generali applicabili alla produzione e al commercio degli insetti per il consumo umano, e redatto al contempo una lista di dieci specie accettate nel mercato nazionale. Da questo elenco, le cui voci sono sollevate dall'obbligo di assoggettamento alla procedura di autorizzazione dei *Novel Foods*, sono tuttavia esclusi gli ingredienti isolati a partire dagli insetti e gli estratti dagli stessi. È possibile inferire dunque che, per ogni specie non compresa nell'elenco, così come pure per tutti i prodotti e gli ingredienti isolati a partire da insetti, sarà anche in Belgio richiesta l'autorizzazione ai sensi del regolamento CE n. 258/97.

Più permissivi sembrano essere i Paesi Bassi, in cui è riconosciuta l'esistenza di imprese dedite alla vendita di insetti commestibili e dove non sembrano sussistenti divieti di commercializzazione, a condizione che gli alimenti siano conformi ai requisiti di sicurezza. In questo senso, il parere rilasciato dal

direttore dell'Ufficio per la valutazione del rischio e la ricerca dell'Autorità per la sicurezza degli alimenti e dei prodotti destinati ai consumatori, ai Ministeri della Salute e dell'Agricoltura<sup>12</sup>, suggerisce semplicemente di considerare gli insetti come ogni altro alimento di origine animale, assoggettandoli pertanto alle norme generali e speciali in materia di sicurezza ed igiene e avviando una più approfondita indagine sui rischi allergici connessi al loro consumo.

Vi è poi un ultimo gruppo di Paesi membri, tra cui, ad esempio, la Croazia, che, non considerando il dilemma degli insetti edibili come motivo concreto di preoccupazione, per l'inesistenza, nel proprio territorio, di consumo di insetti o interesse verso questi nuovi alimenti, non ritengono necessario affrontare il quesito, attendendo, in ogni caso, la valutazione dell'EFSA.

### 3. Insetti negli *standard del Codex alimentarius*

Dopo aver compreso che all'interno dell'Unione europea non esiste ancora una disciplina non solo uniforme, ma neppure armonizzata per gli insetti edibili, ma avendo premesso che, al di fuori dei confini unionali, questi costituiscono alimenti di uso comune, pare opportuno cercare di comprendere se esista e quale sia la relativa regolamentazione internazionale.

Purtroppo, anche in questo caso, non è consentito individuare norme condivise che consentano di evitare possibili ostacoli alla libera circolazione, fondati su valutazioni di sicurezza alimentare o ambientale.

Riconoscendone i molteplici profili positivi, la FAO ha dimostrato da anni un crescente interesse verso la possibilità di impiegare gli insetti nell'alimentazione umana sia direttamente (come alimenti essi stessi), sia indirettamente (utilizzandoli come mangimi per gli animali da allevamento). Nello studio condotto con l'Università di Wageningen (WUR)<sup>13</sup>, pubblicato nel 2013, è indagato l'impatto che un sistematico e generalizzato utilizzo di insetti potrebbe generare sugli ecosistemi e l'ambiente, sull'alimentazione, sulla sicurezza alimentare, intesa nella duplice accezione di *food safety* e *food security*, sui modi di vivere sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo.

In particolare, per quanto concerne il primo profilo, investire nell'allevamento di alcune specie di insetti commestibili potrebbe garantire la sopravvivenza di ecosistemi, attualmente minacciati dalla scomparsa delle suddette specie. Per quanto concerne gli ulteriori impatti ambientali, già si disse, nell'introduzione,

<sup>12</sup> Consultabile all'indirizzo <https://www.nvwa.nl/documenten-nvwa/risicobeoordelingen-voedselveiligheid/bestand/2207475/gekweekte-insecten-ter-consumptie> (15 settembre 2015).

<sup>13</sup> V. nt. 4.

dell'alto coefficiente di conversione in massa del nutrimento assunto, proprio degli insetti. Non solo: come sottolinea lo studio FAO-WUR, questi animali possono essere allevati su materiale organico di scarto, compresi i rifiuti umani e animali. Ulteriormente, gli insetti sembrerebbero dare origine ad emissioni di gas serra e ammoniaca nettamente inferiori a quelle dei comuni animali da allevamento.

Per quanto concerne l'alimentazione umana, già si è detto dell'elevato apporto di sostanze nutritive che gli insetti garantiscono, ferma la considerazione della sussistenza di consistenti differenze tra una specie e l'altra. Parimenti, tanto il pregio nutrizionale, quanto la facilità di riproduzione e allevamento di questi animali, potrebbero costituire significativi elementi a sostegno del loro impiego nell'integrazione delle diete, per sopperire alla crescente domanda globale di cibo.

Ancora, gli insetti possono rappresentare validi elementi di integrazione anche per i mangimi, siano essi destinati ad animali domestici che ai tradizionali animali da allevamento.

È stato infine osservato come l'introduzione e lo sviluppo di impianti per la crescita di artropodi, non dispendiosi e caratterizzati da semplicità di gestione, possa costituire uno strumento per migliorare le condizioni di vita delle fasce meno abbienti, nei Paesi in via di sviluppo, che potranno così trovare, nell'allevamento e lavorazione degli insetti, una nuova fonte di reddito.

Pur confermando la necessità di ulteriori approfondimenti su taluni aspetti legati all'ingresso degli insetti edibili nella catena agroalimentare globale, lo studio conferma l'esigenza di valorizzare questa nuova fonte tanto a livello comunicativo, quanto normativo.

Su tale ultimo rilievo, è significativo osservare come ad oggi non sia stato adottato alcun atto in materia di insetti commestibili, all'interno del *Codex Alimentarius*, nonostante la Commissione del *Codex* abbia lavorato, in anni recenti, sulla definizione di uno *standard* regionale per l'Asia. In particolare, nel 2010, la delegazione del Laos propose di condurre un'indagine sull'argomento, evidenziando i benefici in termini nutrizionali e commerciali che l'adozione di uno *standard* avrebbe comportato. Sulla scia di questa proposta fu istituito un gruppo di lavoro elettronico incaricato di sviluppare un documento di discussione che tenesse conto dei dati di consumo e commercio che le delegazioni degli altri Paesi avrebbero dovuto fornire. Alla riunione del Comitato di Coordinazione per l'Asia, tenutasi nel 2012, la delegazione del Laos, che presiedeva il gruppo di lavoro, lamentò la difficoltà di reperimento delle informazioni (legata alla scarsa collaborazione delle altre delegazioni) e chiese l'intervento della FAO nell'acquisizione dei dati. Fu dunque costituito un nuovo gruppo di lavoro che ottenne unicamente informazioni dalla Thailandia, nel maggio 2014.

In considerazione della necessità di reperire ulteriori dati e in attesa di riuscire nell'intento, alla riunione del Comitato di Coordinazione per l'Asia del

2014 fu deciso di sospendere le attività del gruppo di lavoro, fino all'effettiva disponibilità di adeguati dati.

Il fatto che anche i Paesi già fortemente coinvolti nella produzione e commercializzazione di insetti edibili non siano riusciti non solo nel difficile compito di definire uno *standard*, ma anche nella più semplice opera di raccolta di informazioni sui consumi e il commercio di questi prodotti, è significativo e può essere giustificato senza troppe complicazioni. La definizione di uno *standard* implica la fissazione di limiti, di criteri qualitativi e di sicurezza non elastici, prima non sussistenti o comunque non codificati. Ne consegue che, come in ogni altro settore interessato dalle negoziazioni del *Codex*, numerosi Paesi, soprattutto se in via di sviluppo, appaiono restii ad autoimporsi vincoli che spesso non favoriscono la produzione nazionale o locale, ma ne ostacolano anzi le potenzialità di esportazione.

#### 4. Conclusioni

Trovare delle conclusioni adeguate per il presente articolo è un compito ingrato, per una semplice motivazione: non possono esistere conclusioni. Il tema degli insetti edibili, infatti, conosce oggi la sua fase di maggior mutamento, sottoposto, com'è, alle pressioni dei gruppi di interesse che spingono per la diffusione dell'entomofagia, e a quelle opposte di chi, su motivazioni di carattere ambientale o di sicurezza alimentare, auspica la cauta valutazione di ogni possibile rischio legato al consumo di insetti o al loro utilizzo nei mangimi.

Chi scrive affronta tuttavia la questione dal mero punto di vista giuridico, difettando, suo malgrado, delle nozioni e degli strumenti tecnici che consentirebbero una discussione maggiormente consapevole del problema. Limitando dunque le considerazioni conclusive al solo dato normativo, non si può che accogliere con favore l'opera di revisione del regolamento CE n. 258/97, volta a fornire agli Stati membri una disciplina uniforme, chiara, e priva degli spazi di discrezionalità che l'attuale formulazione comunque garantisce alle autorità nazionali.

I pareri dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare costituiranno le solide fondamenta per tale opera di costruzione normativa, la cui stabilità sarà tuttavia da sottoporre a verifica periodica proprio in considerazione dei repentini mutamenti della materia.

Ad oggi, parrebbe tuttavia potersi condividere l'atteggiamento più restrittivo adottato dalla maggior parte dei Paesi dell'Unione europea: in assenza di una valutazione del rischio da parte dell'EFSA, le maggiori garanzie di sicurezza per alimenti che non hanno mai fatto parte della dieta europea provengono proprio dalla sottoposizione degli stessi alla procedura di autorizzazione prevista per i *Novel Foods*.

Per quanto concerne la scena internazionale, le attività di definizione di uno *standard* condiviso, prima regionale, poi globale, certamente riprenderanno. Il commercio di insetti non sembra tuttavia aver ancora assunto una portata tale da giustificare impegni diplomatici ed economici su vasta scala.

I prossimi anni si riveleranno ciononostante cruciali per la diffusione dell'entomofagia: non resta che attendere.

## **IL DIRITTO AL CIBO COME DIRITTO (ANCHE) CULTURALE**

**Francesca Polacchini**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Cenni alla disciplina costituzionale del fenomeno culturale. - 3. Il cibo come espressione della cultura materiale di un popolo. - 4. Il cibo come espressione della memoria storica e dell'identità territoriale. - 5. Il riconoscimento del valore culturale del cibo nel contesto internazionale: la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. - 6. Il diritto all'informazione alimentare e il diritto all'autodeterminazione in tema di scelte alimentari come declinazione del diritto al cibo come diritto (anche) culturale. - 7. Conclusioni.

### ***Abstract***

La comunicazione si propone di vagliare la praticabilità di un'opzione ermeneutica volta a valorizzare i profili culturali sottesi all'alimentazione. In questa prospettiva, si intende prefigurare la qualificabilità del diritto all'alimentazione quale diritto culturale, che rinviene tutela costituzionale nell'art. 9 della Carta fondamentale. La copertura costituzionale sarebbe individuabile sia nel 1° comma, laddove stabilisce che la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura, sia nel 2° comma, nella parte in cui pone in capo alla Repubblica il compito di tutelare il patrimonio storico della Nazione. Secondo la prospettata ipotesi ricostruttiva, il diritto al cibo si articolerebbe sia come diritto facente parte del patrimonio culturale immateriale promosso e garantito dall'ordinamento costituzionale, sia come diritto alla memoria e tradizione culinaria. Tale opzione esegetica sembra trovare conforto nella decisione del Comitato Intergovernativo della Convenzione sul Patrimonio immateriale dell'UNESCO di iscrivere all'unanimità la dieta mediterranea all'interno del patrimonio culturale immateriale dell'umanità.

### **1. Introduzione**

La comunicazione si propone di vagliare la praticabilità di un'opzione ermeneutica volta a valorizzare i profili culturali sottesi all'alimentazione. In questa prospettiva, si intende prefigurare la qualificabilità del diritto al cibo quale diritto culturale, che rinviene tutela costituzionale nell'art. 9 della Carta fondamentale. L'ipotesi ricostruttiva attiene quindi alla possibilità di inscrivere il cibo nel concetto di cultura, di cui la Repubblica deve promuovere lo sviluppo

(ex 1° comma dell'art. 9), nonché all'interno del patrimonio storico della Nazione, che la Repubblica ha il compito di tutelare (ex 2° comma dell'art. 9). Rinvenuta una copertura costituzionale al cibo nell'art. 9, la riflessione si concentrerà sulla possibilità di configurare il diritto al cibo quale diritto culturale.

Nello sviluppare il percorso concettuale che conduce a tale esito risulta imprescindibile il riferimento al contributo offerto da alcune scienze sociali, come la sociologia e l'antropologia, che da tempo hanno posto in luce i profili culturali connessi al cibo ed elaborato la categoria della c.d. "cultura materiale", che come sarà chiarito in seguito, si rivela essenziale al fine di cogliere la dimensione culturale che accompagna il cibo.

## 2. Cenni alla disciplina costituzionale del fenomeno culturale

L'opzione ricostruttiva proposta richiede il preliminare inquadramento del fenomeno culturale all'interno dell'architettura costituzionale.

Il fenomeno culturale rinviene il proprio fondamento costituzionale in diversi articoli della Carta fondamentale. La disposizione che maggiormente si presta a fungere da cornice entro la quale inscrivere la dimensione culturale del cibo è l'art. 9.

L'art. 9 Cost. recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" e "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". L'art. 9 pone, dunque, un vincolo positivo all'ordinamento nella direzione dell'impulso, del sostegno e della promozione della cultura. L'attività di promozione della cultura che, per espressa volontà del Costituente, si inserisce come particolare specificazione nella politica di sviluppo della cultura, rappresenta l'enucleazione di una funzione pubblica nuova, della quale non è dato riscontrare alcun precedente nell'ordine democratico prefascista.

Si tratta di una norma collocata tra i principi fondamentali della Carta costituzionale, che rappresenta un "cuneo attraverso il quale nel dettato costituzionale irrompe l'esigenza di assicurare il progresso culturale della comunità civile"<sup>1</sup>. In tale prospettiva, l'art. 9 si rivela intimamente connesso con l'art. 3, 2° comma, Cost., ossia con la necessità di attuare un progetto di trasformazione sociale e di realizzazione di condizioni di eguaglianza di fatto tra tutti i cittadini tramite la diffusione di adeguate conoscenze culturali a tutti i livelli della società civile, grazie ad un intervento promozionale di tutte le articolazioni territoriali di cui si compone la Repubblica.

L'art. 9 è stato inteso quale principale disposizione della Costituzione

<sup>1</sup> M. AINIS-M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015, 184.

culturale, la sanzione dello Stato di cultura<sup>2</sup>. Tale norma ha la funzione di inscrivere la promozione del fenomeno culturale nell'ambito delle finalità di carattere generale affidate alla Repubblica. Come è posto in evidenza dalla collocazione della disposizione nel quadro dei principi fondamentali, la cultura presenta la natura di valore primario, diretto a informare il sistema nella sua globalità<sup>3</sup>.

### 3. Il cibo come espressione della cultura materiale di un popolo

I profili culturali connessi al cibo già da tempo sono oggetto di riflessione da parte di diversi settori delle scienze sociali, come l'antropologia e la sociologia. L'apporto conoscitivo proveniente da tali discipline si rivela uno strumento essenziale ai fini dell'inquadramento del cibo entro il patrimonio culturale e storico della Nazione. Anche nel contesto dell'Unione europea, la concezione di cultura accolta dalla Corte di giustizia sembra fortemente tributaria del patrimonio concettuale proprio dell'antropologia<sup>4</sup>.

In realtà anche tali discipline hanno tardato ad assumere il cibo ad oggetto focale di studi analiticamente fondati e metodologicamente condotti. Ciò avviene a partire dalla fine degli anni '70, in conseguenza del concorso di tre fondamentali eventi, che parte della storiografia<sup>5</sup> individua in questi termini:

1) il consolidarsi del *boom* economico che in epoca post-bellica ha condotto in Occidente alla fine della precarietà alimentare e alla conseguente possibilità di pensare al cibo non più solo come ad una necessità da soddisfare per

<sup>2</sup> F. BONIFACIO, *La ricerca scientifica*, in C.M. IACCARINO (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'istruzione*, Vicenza, 1967, 277.

<sup>3</sup> P. PERLINGIERI-R. MESSINETTI, *Art. 9*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001, 44.

<sup>4</sup> Ad esempio, nella sentenza 8 marzo 2001, *Gourmet International*, causa C-405/98, la Corte di giustizia ha riconosciuto un legame tra tradizione, cultura e prodotti. Ancora più orientate verso una nozione inclusiva di cultura sono le conclusioni dell'Avv. J. Kokott nella causa *UTECA*, C-222/07, del 4 settembre 2008: "la nozione di cultura è oltremodo estesa in una società aperta e pluralista. (...) Sembra praticamente impossibile fissare criteri oggettivi e soprattutto equi per definire la cultura, e tantomeno per stabilire cosa si debba intendere per 'prodotti culturali' meritevoli di promozione. In ogni tentativo in tal senso è innato il pericolo di restare imprigionati in paradigmi classici e di trascurare soprattutto la dinamica delle nuove correnti culturali, nonché l'attività culturale delle minoranze sociali". D. FERRI, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008, 31 ss.

<sup>5</sup> E. DI RENZO, *Oltre l'edibile: su alcune valenze antropologico-culturali del cibo*, in *Economia della Cultura*, XX, 2010, 1, 58.

sopravvivere ma anche come oggetto su cui riflettere;

2) l'onda lunga degli studi nutrizionistico-alimentari sulla dieta mediterranea portati avanti da Ancel Keys e dalla sua scuola;

3) l'avvento dei paradigmi post-modernisti che, mirando a rifondare l'epistemologia del sapere su basi più umanistico-interpretative, ha aperto la strada a nuovi campi e dimensioni della conoscenza.

Progressivamente si sviluppa, quindi, un discorso sul cibo che viene affrontato sul piano della conoscibilità e del rigore scientifico, un discorso che colloca l'alimentazione nella dimensione culturale.

In particolare, ai fini dell'opzione ricostruttiva proposta sembra utile assumere come categoria descrittiva il concetto di cultura materiale. Gli antropologi utilizzano questa espressione per indicare tutti gli aspetti materialmente visibili di una cultura, quali i manufatti urbani, gli utensili della vita quotidiana e delle attività produttive. L'espressione definisce così "l'insieme delle conoscenze e delle pratiche relative ai bisogni e ai comportamenti materiali dell'uomo"<sup>6</sup>. All'interno di tale definizione non sembra difficile inserire il cibo: tutti i cibi sono il risultato della selezione e della manipolazione creativa operata sulla natura da una comunità, che generalmente è quella insediata sul territorio all'interno del quale quei cibi sono prodotti. Forme oggettive e materiali di memoria storica e sociale, testimonianze di modi di vita, stili culturali, tecnologie, stratificazioni sociali, relazioni di genere e parentali, sistemi di autorità, riti e credenze.

#### **4. Il cibo come espressione della memoria storica e dell'identità territoriale**

Oltre ad essere testimonianza della cultura materiale di un Paese, il cibo si rivela espressione anche della memoria storica e dell'identità territoriale.

Gli storici dell'alimentazione documentano il valore del cibo non solo come nutrimento, ma anche e soprattutto come cultura. Per l'uomo di ogni epoca storica e contesto geografico gli alimenti non sono mai stati una mera materia prima volta a soddisfare la necessità fisiologica della sopravvivenza, bensì prodotti investiti di forte significato sociale, religioso, comunicativo, identitario<sup>7</sup>.

Il cibo viene investito di valori e di significati extra-nutrizionali alle cui basi agiscono complessi processi sociali, culturali ed economici<sup>8</sup>. Per l'attore sociale,

<sup>6</sup> A. CICERCHIA, *Cultura, cibo e paesaggio: lo sguardo economico*, in *Economia della Cultura*, XX, 2010, 1, 5.

<sup>7</sup> E. DI RIENZO, *Oltre l'edibile: su alcune valenze antropologico-culturali del cibo*, in *Economia della cultura*, 2010, 1, 59.

<sup>8</sup> T. SEPPILLI, *Per una antropologia dell'alimentazione. Determinazioni, funzioni e significati*

sia l'alimentazione sia la produzione del cibo presentano una duplice natura: di atto materiale, ma anche di atto carico di valore culturale<sup>9</sup>.

Ogni cibo è portatore di un valore culturale e della storia del luogo da cui proviene, delle modalità della sua produzione e lavorazione ed è inoltre espressione della varietà della natura (come la biodiversità e le varietà autoctone). In tale prospettiva, l'etichettatura dei prodotti si rivela strumento che dovrebbe consentire ai consumatori la facoltà di autodeterminarsi in modo consapevole circa la scelta di un alimento rispetto a un altro in considerazione del Paese o della regione in cui è stato prodotto.

Il cibo quindi esprime un'intima connessione con città, territori, regioni, Stati. Tale connessione cibo-territorio trova conferma negli interventi con finalità culturali operati dall'uomo sulla sfera dell'alimentazione. A titolo esemplificativo, si possono menzionare i procedimenti di tutela qualitativa dei prodotti in quanto fonti di identità culturale, oppure i metodi produttivi elaborati a livello locale per valorizzare le diverse specialità gastronomiche. Tale "culturalizzazione", inoltre, soprattutto laddove il concetto di "cibo del territorio" viene posto in strettissima correlazione con quello di tradizione, di memoria e di identità, diventa spesso oggetto di un così deciso processo di intensificazione simbolica da arrivare a compenetrarsi con la sfera delle appartenenze etniche<sup>10</sup>.

Non solo, quindi, le materie prime alimentari, ma le pratiche di loro reperimento, conservazione, trattamento e trasformazione culinaria diventano oggetto di attenzioni etnografiche ed etnologiche che intervengono a ridefinire e catalogare tale patrimonio.

Il cibo ha in effetti un ruolo centrale nella creazione delle comunità e nella valorizzazione delle identità collettive<sup>11</sup>.

Espressione della comunità in cui si è sviluppato, della sua storia, del suo territorio, la sua esistenza è inscindibilmente legata alla pratica e alla capacità di queste tradizioni di adattarsi dinamicamente all'ambiente e alle necessità contemporanee. Emerge quindi la complessità della dimensione culturale del cibo la necessità di definire politiche culturali che tengano conto delle sue caratteristiche e del contesto in cui è stato creato e continua ad esistere. Si

---

*psico-culturali della risposta sociale a un bisogno biologico*, in *La ricerca folklorica*, 1994, 30.

<sup>9</sup> R. SASSATELLI, *L'alimentazione: gusti, pratiche e politiche*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2014, 4, 482.

<sup>10</sup> E. DI RIENZO, *Oltre l'edibile: su alcune valenze antropologico-culturali del cibo*, in *Economia della cultura*, 2010, 1, 64.

<sup>11</sup> R. SASSATELLI, *L'alimentazione: gusti, pratiche e politiche*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2014, 4, 478.

tratta dunque di qualcosa di vivo, dinamico, in continua trasformazione, creato e ricreato, trasmesso di generazione in generazione.

### **5. Il riconoscimento del valore culturale del cibo nel contesto internazionale: la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale**

Un chiaro riconoscimento dei profili culturali connessi al cibo proviene dall'ordinamento internazionale. Il 17 novembre 2013 l'UNESCO ha iscritto la dieta mediterranea nella lista del patrimonio culturale immateriale dell'umanità.

Tra i suoi principali obiettivi, la Convenzione per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale intende salvaguardare gli elementi e le espressioni del Patrimonio culturale immateriale, promuovere (a livello locale, nazionale e internazionale) la consapevolezza del loro valore in quanto componenti vitali delle culture tradizionali, assicurare che tale valore sia reciprocamente apprezzato dalle diverse comunità, gruppi e individui interessati e incoraggiare le relative attività di cooperazione e sostegno su scala internazionale (art. 1).

La Convenzione riconduce nell'ambito del patrimonio immateriale “le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale” (art. 2). Ciò che connota il patrimonio culturale intangibile è la trasmissione orale, di generazione in generazione, nella dinamica sociale e culturale. Il patrimonio culturale è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi interessati in conformità al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia, e fornisce loro il senso di identità e di continuità, promuovendo così il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana (art. 2, par. 1).

La qualificazione di un bene come facente parte del patrimonio culturale immateriale richiede il preliminare inserimento in un apposito elenco. A tal fine, la Convenzione distingue tra liste di carattere internazionale e nazionale. In sede UNESCO vengono infatti predisposte due diverse liste riguardanti il “patrimonio culturale immateriale dell'umanità” (art. 16) e il “patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente oggetto di salvaguardia” (art. 17)<sup>12</sup>. Nell'attività di salvaguardia rientrano tutte le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi

<sup>12</sup> A. BARTOLINI, *Beni culturali*, in *Enc. dir. Annali*, VI, Milano, 2014, 110-111.

compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure la valorizzazione dei diversi aspetti del patrimonio culturale. Il compito di predisposizione delle due differenti tipologie di liste è attribuito al Comitato intergovernativo operante in sede UNESCO (art. 7).

Come anticipato, nel 2013 la dieta mediterranea è stata inserita nella lista rappresentativa di beni immateriali culturali dell'umanità. Caratterizzata da un modello nutrizionale rimasto costante nel tempo e nello spazio, la dieta mediterranea ha infatti storicamente promosso e favorito l'interazione sociale, creando contesti di condivisione dei pasti sia nel quotidiano sia negli eventi festivi. Ciò ha determinato la creazione di un ricco complesso di conoscenze che si sono tramandate di generazione in generazione creando una memoria culinaria e rafforzando sentimenti di identità culturale.

Il riconoscimento della dieta mediterranea quale bene appartenente al patrimonio immateriale della comunità testimonia il valore culturale assunto dal cibo e sembra suggerire un'interpretazione del patrimonio culturale di cui all'art. 9 Cost. come comprensivo del cibo.

## **6. Il diritto all'informazione alimentare e il diritto all'autodeterminazione in tema di scelte alimentari come declinazione del diritto al cibo come diritto (anche) culturale**

Alla luce delle considerazioni svolte è possibile riconoscere l'esistenza di significati accessori che accompagnano la valenza propriamente nutrizionale del cibo. In tutte le società il sistema alimentare si organizza anche come un codice culturale portatore di valori aggiunti<sup>13</sup>. Sembra, quindi, possibile ricondurre il cibo nel concetto sia di cultura sia di patrimonio storico della Nazione, che l'art. 9 della Costituzione pone come oggetto rispettivamente di una funzione promozionale e di tutela da parte della Repubblica. Come logico corollario, da tale opzione interpretativa può discendere la riconoscibilità di un consumo culturale del cibo. L'alimentazione è sì un bisogno biologico, ma la risposta a tale bisogno spesso si realizza come una risposta culturale e sociale. In altri termini, il quadro delle motivazioni posto alla base della scelta alimentare può andare oltre alla semplice risposta al bisogno biologico della nutrizione e connotarsi di profili culturali. Tra i significati culturali che assume la scelta alimentare può inscrivere, ad esempio, la finalità di sostenere i prodotti di un certo territorio al quale il consumatore si sente particolarmente legato oppure

<sup>13</sup> M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2006.

quello di sostenere le realtà produttive del proprio territorio. In tale prospettiva, alla connotazione culturale che qualifica il cibo sembra possibile accostare la qualificabilità del diritto all'alimentazione come diritto culturale, declinabile in termini di diritto ad una corretta e completa informazione alimentare, idonea a consentire l'autodeterminazione del consumatore in materia alimentare. Sapere esattamente dove e chi fa ciò di cui ci nutriamo sembra quindi poter arricchire il contenuto del diritto al cibo.

A questo proposito occorre segnalare, in prospettiva, dal mio punto di vista, critica, il regolamento dell'UE n. 1169/2011 sulla nuova etichettatura dei cibi, entrato in vigore il 13 dicembre 2014. Tale provvedimento ha di fatto eliminato l'obbligo, presente nel d.lgs. n. 109/1992, di indicare sulle etichette dei prodotti alimentari preconfezionati "la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento". La normativa europea, infatti, impone l'obbligo di indicare solo il responsabile legale del marchio, che non indica necessariamente lo stabilimento nel quale è stato elaborato il prodotto. Secondo l'art. 39 del regolamento, gli Stati membri possono adottare, seguendo la procedura di notifica prevista dall'art. 45, disposizioni che richiedono ulteriori indicazioni obbligatorie; tuttavia tale facoltà è circoscritta a determinati tipi o categorie specifiche di alimenti e deve essere giustificata da uno dei motivi indicati nella stessa norma:

- a) protezione della salute pubblica;
- b) protezione dei consumatori;
- c) prevenzione delle frodi;
- d) protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni d'origine controllata e repressione della concorrenza sleale.

La possibilità di richiedere informazioni obbligatorie aggiuntive è quindi sottoposta ad un duplice limite, di carattere oggettivo e teleologico. Ad esso si accompagna l'ulteriore limitazione contenuta nel 2° comma dell'art. 39, secondo il quale "In base al paragrafo 1, gli Stati membri possono introdurre disposizioni concernenti l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti solo ove esista un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza. Al momento di notificare tali disposizioni alla Commissione, gli Stati membri forniscono elementi a prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni". La libertà degli Stati membri di introdurre informazioni obbligatorie complementari a quelle indicate nel regolamento sembra significativamente circoscritta. A questo proposito, occorre segnalare che in data 10 settembre il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di delegazione europea 2015 che all'art. 4 contiene la delega per il ripristino dell'obbligo di indicare lo stabilimento in etichetta. L'obbligo di indicazione della sede dello stabilimento riguarderà gli alimenti prodotti in

Italia e destinati al mercato italiano. Allo stesso tempo dovrà essere attivata la notifica della disposizione alla Commissione e agli Stati membri. L'Italia potrà adottare le disposizioni previste solo tre mesi dopo la suddetta notifica, purché non abbia ricevuto un parere negativo dalla Commissione. In caso di parere negativo, la Commissione avvierà la procedura d'esame, assistita dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali.

## 7. Conclusioni

L'approccio culturale al cibo teorizzato dalle scienze sociali consente di arricchire, proprio tramite il riferimento al cibo, il concetto di cultura e di patrimonio storico di cui all'art. 9 della Costituzione e consente anche di ricondurre il cibo all'interno di quei beni che, secondo le parole della Corte costituzionale, lo Stato deve tutelare perché rappresentano una "testimonianza materiale di cultura sia per il loro valore culturale intrinseco sia per il riferimento alla storia della civiltà e del costume anche locale"<sup>14</sup>. L'osservazione e lo studio delle dinamiche connesse all'alimentazione dimostrano infatti come la stessa sia fortemente legata a processi storici che hanno creato assetti culturali-comportamentali riconducibili a un vero e proprio costume alimentare che qualifica l'identità culturale di un Paese.

L'opzione esegetica volta a ricondurre il cibo all'interno dell'art. 9 della Costituzione sembra inoltre trovare conforto nella decisione del Comitato Intergovernativo della Convenzione sul Patrimonio immateriale dell'UNESCO di iscrivere all'unanimità la dieta mediterranea all'interno del patrimonio culturale immateriale dell'umanità. Tale Convenzione sembra poter operare come elemento di integrazione in via interpretativa del contenuto normativo dell'art. 9 Cost., in conformità anche a quanto chiarito dalla Corte costituzionale in tema di eterointegrazione della portata precettiva delle disposizioni costituzionali in tema di diritti da parte delle Convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia (sentenza n. 388/1999).

---

<sup>14</sup> Corte cost., sentenza n. 118/1990.



# LA TASSAZIONE NUTRIZIONALE TRA DIRITTO AD UNA SANA ALIMENTAZIONE E CRISI DELLE FINANZE PUBBLICHE

**Claudio Sciancalepore**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'evoluzione della fiscalità nutrizionale e la sua compatibilità costituzionale. - 3. I fondamenti economici della tassazione alimentare. - 4. Le diverse forme di imposizione sugli alimenti: modelli comparati. - 5. Conclusioni.

## ***Abstract***

Il diritto all'alimentazione sta assumendo nei Paesi più sviluppati la connotazione di diritto ad una sana alimentazione quale condizione base per garantire il benessere e la buona salute dell'individuo. L'esigenza di promuovere stili alimentari corretti è strettamente correlata con la tutela della salute e dell'ambiente che gli Stati cercano di perseguire attraverso lo strumento tributario. L'utilizzo della leva fiscale appare particolarmente idoneo a condizionare le scelte degli individui consentendo da un lato di assoggettare a tassazione i cibi "dannosi" e dall'altro di introdurre agevolazioni tributarie per i cibi salutari. La tassazione sugli alimenti, diversamente dal passato, non rappresenta più uno strumento di gettito semplice e sicuro ma è calibrata per colpire il consumo di cibi poco salutari. L'obiettivo di tali tributi è di duplice natura: sia fiscale, internalizzando, cioè, le diseconomie esterne provocate dal consumo di *junk food* o bevande zuccherate, sia extra-fiscale scoraggiando il consumo di alimenti dannosi. Tale duplice valenza ha caratterizzato la diffusione delle c.d. *fat taxes* in numerosi Paesi europei nonché in America al fine di migliorare le condizioni di salute della popolazione e rimediare ad una fattispecie di fallimento del mercato. L'adozione di tributi sull'alimentazione, tuttavia, nasconde alcune insidie quali il loro carattere fortemente regressivo ed il rischio di non incidere significativamente sulle preferenze dei consumatori rendendo necessario avviare una riflessione su una corretta costruzione del prelievo impositivo.

## **1. Introduzione**

Il diritto all'alimentazione è tutelato dall'ordinamento giuridico sia internazionale, sia europeo sia interno al fine di contrastare in misura sempre più decisa la povertà nel mondo. A livello internazionale, l'art. 25 della Dichiarazione

Universale dei diritti dell'uomo del 1948 riconosce ad ogni individuo il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia "con particolare riguardo all'alimentazione". A distanza di un ventennio dalla citata Dichiarazione, nel 1966, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ed in specie l'art. 11, ha confermato tale principio soffermandosi sul diritto di ognuno ad un'alimentazione adeguata e specificando che ogni essere umano ha diritto a non soffrire la fame<sup>1</sup>. Recentemente, anche la Carta di Milano redatta in occasione di Expo 2015 richiede a governi, istituzioni e organizzazioni internazionali di impegnarsi ad adottare misure normative per garantire e rendere effettivo il diritto al cibo e la sovranità alimentare.

Nei Paesi economicamente più sviluppati la nozione di diritto all'alimentazione si è gradualmente modificata in un diritto ad una sana alimentazione quale condizione base per garantire il benessere e la buona salute dell'individuo. Da qui la profusione di normative di carattere europeo volte a garantire la sicurezza del cibo e la tutela dei consumatori<sup>2</sup>. Al diritto ad una sana alimentazione è riconducibile anche l'intervento dello Stato nell'economia e nel mercato al fine di scoraggiare il consumo di cibi e bevande non salutari, incoraggiando l'adozione di corretti stili di vita. Uno dei principali problemi che affligge le popolazioni occidentali è quello dell'obesità: il crescente numero di persone in sovrappeso od obese nei Paesi più sviluppati sta moltiplicando i casi di diabete nonché di malattie respiratorie o cardiache che, nei casi più gravi, possono portare a decessi prematuri<sup>3</sup>. Nello specifico un indice di massa corporea troppo elevato, un eccessivo consumo di grassi, zucchero e sale abbinato ad un basso consumo di frutta, verdura e cereali integrali rappresenta un serio fattore di rischio nelle malattie cardiovascolari e respiratorie, diabete e tumori.

Secondo i dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità nel mondo, nell'anno 2014, più di 1,9 miliardi di adulti erano sovrappeso di cui circa 600 milioni erano obesi; il 39% degli adulti sopra i 18 anni erano sovrappeso ed il 13% obeso. Nel complesso l'obesità è raddoppiata dal 1980 specie in tenera età laddove 42 milioni di bambini sotto i 5 anni erano sovrappeso od obesi nel 2013<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *Amplius* S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014, *passim*.

<sup>2</sup> *Amplius* G. MASTRODONATO, *Tutela dei consumatori e alimentazione*, in G. CARLOTTI-A. CLINI (a cura di), *Diritto amministrativo*, Rimini, 2014, 403 ss.

<sup>3</sup> Si v. WHO, *Action Plan for the Global Strategy for the Prevention and Control of Non-communicable Diseases 2008-2013*, Ginevra, 2008, disponibile su [www.who.int](http://www.who.int), *passim*.

<sup>4</sup> Cfr. WHO, *Obesity and overweight*, Fact sheet n. 311, gennaio 2015, disponibile su [www.who.int](http://www.who.int), *passim*.

Tali dati statistici spingono gli Stati a sviluppare politiche per promuovere corretti stili di vita ed una corretta alimentazione specie negli Stati più sviluppati. Già nell'anno 2011 gli Stati di tutto il Mondo, riuniti nelle Nazioni Unite, siglarono la Dichiarazione politica sulla prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili che prevede l'utilizzo della leva fiscale per ridurre i fattori di rischio delle malattie non trasmissibili e creare ambienti di vita che promuovano la salute. Numerosi Paesi europei, inoltre, si sono impegnati a ridurre i fattori di rischio determinanti per l'insorgenza delle malattie non trasmissibili sottoscrivendo la Dichiarazione di Vienna del 2013 nell'ambito della Conferenza ministeriale europea sulla nutrizione e le malattie non trasmissibili. Nel giugno del 2014 è stato sottoscritto dai Paesi europei anche il Piano d'azione sugli alimenti e la nutrizione 2015-2020 che annovera numerose opzioni di *policy* miranti a garantire una dieta sana ed equilibrata. Tanto al fine di ridurre in modo significativo l'incidenza di malattie croniche legate all'alimentazione, obesità e malnutrizione.

## 2. L'evoluzione della fiscalità nutrizionale e la sua compatibilità costituzionale

I tributi sul consumo di alimenti erano particolarmente diffusi sin dall'epoca antica con l'obiettivo di procacciare entrate per l'Erario<sup>5</sup>. Tali prelievi colpivano alimenti spesso di base col precipuo fine, tipico delle imposte, di procurare entrate pubbliche: si pensi ai tributi sul macinato, sul pane, sul sale, sul caffè e sul tè e rappresentarono uno strumento di gettito facilmente applicabile in grado di garantire un'entrata pressoché costante negli anni a causa della rigidità della domanda, poco sensibile alle variazioni di prezzo.

I tributi sui beni alimentari di base, se da un lato rappresentavano una facile entrata per i bilanci pubblici delle nazioni che li applicavano, dall'altro erano invisibili alla popolazione, causando addirittura proteste e sommosse come nel caso dei moti del macinato (1868) e del *Boston Tea Party* (1773)<sup>6</sup>. Tale forma di imposizione è stata gradualmente sostituita da tributi su beni alimentari voluttuari o secondari, come nel caso delle accise sull'alcool, pur conservando la finalità primigenia di procurare entrate per l'erario. In tal modo è possibile assoggettare a tassazione consumi talvolta non meritevoli o comunque voluttuari rendendo il prelievo tollerabile dalla comunità, e al contempo in

<sup>5</sup> A. URICCHIO, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in *Rass. trib.*, 2013, 6, 1268 ss.

<sup>6</sup> Cfr. G. ZIZZO, *I tributi sui grassi ... ovvero come dimagrire con le imposte*, disponibile su *www.liuc.it*, 10 novembre 2014, 4 ss.

grado di assicurare un gettito piuttosto significativo e stabile nel tempo.

Negli ultimi anni la funzione della tassazione nutrizionale<sup>7</sup> si è radicalmente modificata passando da strumento necessario a garantire entrate pubbliche a mezzo per influenzare le decisioni di consumo della popolazione al fine di evitare l'adozione di diete poco salutari. L'obiettivo principe di tali tributi, dunque, è quello di contrastare le patologie legate ad una dieta scorretta pur conseguendo una entrata pubblica che alimenta il bilancio statale. Tali tributi, quindi, perseguono un duplice obiettivo: uno fiscale ed uno extra fiscale. Con il primo, il tributo genera un'entrata per il bilancio pubblico correggendo le esternalità negative di cui *infra*. Con il secondo, si penalizza il consumo di cibi o bevande poco salutari fornendo un segnale di prezzo.

L'utilizzo di tributi con finalità disincentivante sul consumo di prodotti poco salutari consente di dare attuazione ai precetti costituzionali della tutela della salute (art. 32 Cost.). In ambito tributario i prelievi sugli alimenti e bevande, seppur istituiti al fine di utilizzare la leva fiscale per la tutela della salute dell'uomo non possono violare altri principi costituzionali posti a base dell'ordinamento italiano quali il principio della capacità contributiva e della riserva di legge. L'adozione di una fiscalità nutrizionale, tuttavia, parrebbe essere compatibile con il principio di capacità contributiva in quanto i tributi colpiscono fatti-indice che tradizionalmente sono considerati indici di ricchezza. Tali prelievi colpiscono il consumo di cibi grassi o ricchi di sale nonché bevande dolci assoggettando a tassazione un tradizionale indice di forza economica valutabile monetariamente quale il consumo. La fiscalità nutrizionale colpisce un indice rivelatore di capacità contributiva quale il consumo, che consente di misurare la forza economica del contribuente. Nell'accezione tradizionale di capacità contributiva, la stessa è intesa come limite e parametro dell'imposizione che individua nella capacità economica del soggetto passivo la sua attitudine alla contribuzione<sup>8</sup>.

Assodato il rispetto della fiscalità nutrizionale al principio della capacità contributiva occorre indagare se sia uno strumento ragionevole a giustificare un concorso alle pubbliche spese diseguale tra i contribuenti: imporre ai contribuenti che consumano alimenti poco salutari un prelievo maggiore rispetto al consumo di cibi salutari crea una inevitabile discriminazione e disuguaglianza. Sul punto alcuni autori hanno sostenuto che "(...) i tributi sugli alimenti possono non solo insistere su manifestazioni sicure di capacità contributiva (...) ma possono esprimere anche una sorta di 'capacità contributiva qualificata', consistente nel riparto, pur se futuro ed eventuale, di

<sup>7</sup> Cfr. A. URICCHIO, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, cit., 1268 ss.

<sup>8</sup> Così A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005, 22.

spesa pubblica (come quella sanitaria)<sup>9</sup>. L'adozione di tali tributi assume la finalità principale di tutelare la salute e contestualmente di scongiurare un aggravio di spese sanitarie consentendo di qualificare la capacità contributiva. In altri termini tali tributi arrecano un sicuro beneficio alle finanze pubbliche da un lato procacciando nuove entrate e dall'altro cercando di influire sulla dinamica della spesa sanitaria al fine di garantire l'equilibrio di bilancio. Altri autori hanno invece rintracciato una natura paracommutativa di tali tributi sicché il contribuente che consuma alimenti poco salutari è chiamato a contribuire maggiormente alle spese pubbliche, tra cui quelle sanitarie. In tale prospettiva il tributo potrebbe rispondere al principio del beneficio (piuttosto che della capacità contributiva) e la disparità di trattamento tra contribuenti sarebbe ragionevole in quanto giustificata dalla maggiore spesa pubblica causata dall'adozione di una dieta poco sana. Tale correlazione tra spesa pubblica e "responsabilità" del contribuente e la relativa giustificazione delle disuguaglianze, tuttavia, viene meno laddove si pensi che il prelievo finisce per gravare anche sui consumatori, spesso sporadici, di tali alimenti ricchi di grassi e zuccheri che, in conseguenza a stili di vita corretti, non sono esposti a rischi per la salute<sup>10</sup>.

### 3. I fondamenti economici della tassazione alimentare

L'utilizzo della tassazione nutrizionale si pone nell'ambito dei tributi sui consumi non meritori introdotti anche per motivi di sanità pubblica: il consumo di prodotti quali tabacco ed alcool cagiona l'emersione di esternalità negative che rappresentano costi per la società non coperti né dal produttore né dal consumatore<sup>11</sup>. La scelta del cliente di acquistare *junk food* ovvero bibite zuccherate si riflette in un costo posto a carico dell'intera comunità senza che egli sopporti una qualsiasi compensazione. Il produttore vende (ed il compratore acquista) ad un valore che non tiene conto dei c.d. costi esterni ovvero dei costi trasferiti su altri soggetti, generando un sussidio indiretto sul bene a spese dei soggetti incisi dall'esternalità<sup>12</sup>. L'inefficiente allocazione delle risorse, dunque, favorisce un consumo eccessivo di cibi poco

<sup>9</sup> Così A. URICCHIO, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, cit., 1270.

<sup>10</sup> Cfr. G. ZIZZO, *I tributi sui grassi ... ovvero come dimagrire con le imposte*, cit., 5-6.

<sup>11</sup> Cfr. WHO, *Using Price Policies to Promote Healthier Diets*, Copenhagen, 2015, disponibile su [www.who.int](http://www.who.int), *passim*; F. SASSI-A. BELLONI-C. CAPOBIANCO, *The Role of Fiscal Policies in Health Promotion*, in *OECD Health Working Papers*, 66/2013, *passim*.

<sup>12</sup> Cfr. M. LECCISOTTI, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Torino, 1997, 37 ss.

salutari a danno dell'intera collettività. Il prelievo fiscale, però, agendo sui prezzi finali, permette di imputare al consumatore anche il fattore sanitario ed ambientale facendo gravare sui soggetti responsabili delle diseconomie i costi derivanti dalla propria attività. L'utilizzo della leva fiscale, infatti, permette l'internalizzazione dei costi ambientali nei prezzi di mercato dei beni facendo sì che il prodotto immesso sul mercato risulti essere meno competitivo in quanto il prezzo (netto) deve essere maggiorato dell'imposta. Tale internalizzazione delle diseconomie esterne avviene generalmente tramite prelievi c.d. pigouviani che, se ben strutturati, rappresentano un valido rimedio ai fallimenti del mercato. L'intervento statale consente, infatti, di incrementare il prezzo del prodotto tramite la tassazione e ridurre conseguentemente la domanda. Nei casi in cui la presenza di fallimenti di mercato è imputabile a casi diversi dalle esternalità, l'utilizzo della leva fiscale è insufficiente per il perseguimento della tutela della salute. È il caso in cui nel mercato vi siano asimmetrie informative sulla qualità del prodotto e sul suo impatto nutrizionale<sup>13</sup>.

Generalmente tali tributi assumono le sembianze di una tassazione indiretta attraverso accise specifiche ovvero *ad valorem* nonché di una imposizione sul valore aggiunto. Le accise specifiche sebbene siano di semplice gestione amministrativa devono essere periodicamente riviste per adeguarle all'inflazione a pena della loro perdita di valore nel tempo. È, tuttavia, evidente che maggiore è l'effetto del tributo pigouviano sulla contrazione della domanda di prodotti alimentari non salutari, minore è il gettito raccolto. Il fine extra-fiscale, quindi, si pone in un contrasto stridente con il fine fiscale in quanto minore sarà il consumo di *junk food* indotto dalla leva fiscale minore sarà il gettito raccolto dal tributo.

L'intervento statale, tuttavia, non si esaurisce in un ruolo "negativo" quale un incremento del gravame fiscale potendo trovare altresì spazio un comportamento "positivo" volto ad incentivare il consumo di prodotti sani attraverso la concessione di sussidi, specie fiscali. Agevolazioni fiscali su frutta e verdura, ad esempio, possono determinare una riduzione del loro prezzo di mercato ed un conseguente incremento della domanda<sup>14</sup>. Un incremento nei consumi di tali beni comporta una significativa riduzione di rischio di mortalità dovuta ad una alimentazione non corretta.

La necessità di strutturare una fiscalità nutrizionale efficace, efficiente ed equa ha avviato da qualche anno la diffusione di studi sul tema<sup>15</sup>. È stato

<sup>13</sup> Cfr. F. SASSI-A. BELLONI-C. CAPOBIANCO, *The Role of Fiscal Policies in Health Promotion*, cit., 22 ss.

<sup>14</sup> Si v. S. ANGELENI, *Insalate miste pronte da mangiare. A dieta anche l'Iva aliquota al 4%*, disponibile su *Fiscooggi.it*, 8 aprile 2013.

<sup>15</sup> Si v. A.M. THOW-S. DOWNS-S.A. JAN, *A Systematic Review of the Effectiveness of Food*

dimostrato che i tributi sui cibi non salutari o bevande zuccherate influenzano le preferenze di consumo incentivando una dieta sana ed equilibrata<sup>16</sup>. Di converso sussidi anche di matrice fiscale su cibi più salutari hanno l'effetto di incentivarne il consumo aumentando la spesa su tali prodotti. L'effetto combinato di tassazione nutrizionale e sgravi fiscali massimizza gli effetti della leva tributaria sulle abitudini di consumo dei cittadini<sup>17</sup>.

Il successo della fiscalità nutrizionale è ancorato all'approfondita analisi di alcune variabili economiche che incidono sulla possibilità del tributo di perseguire lo scopo prefisso. Prima fra tutte l'elasticità della domanda al prezzo che misura la sensibilità della domanda alla variazione dei prezzi<sup>18</sup>. L'elasticità è influenzata da numerosi fattori tra cui le preferenze e le abitudini di consumo degli acquirenti nonché il numero di alternative disponibili. Maggiore sarà, pertanto, l'elasticità della domanda, maggiore sarà l'effetto di sostituzione provocato dal prelievo impositivo ed il contributo della fiscalità nutrizionale nella diminuzione di diete non salutari. Tuttavia in ossequio alla regola di Ramsey uno Stato dovrebbe tassare con aliquote più alte i beni con una domanda inelastica al fine di minimizzare l'eccesso di pressione e massimizzare l'efficienza del sistema tributario.

Un'altra variabile fondamentale da approfondire nella strutturazione del tributo riguarda la sua capacità di lanciare un segnale di prezzo riducendo la domanda e modificando le sue abitudini al consumo definendo il *quantum* dell'imposizione. Tributi applicati in misura specifica o *ad valorem* rischiano di produrre effetti blandi o pressoché nulli qualora troppo bassi<sup>19</sup>: tali prelievi

---

*Taxes and Subsidies to Improve Diets: Understanding the Recent Evidence*, in *Nutr Rev.*, 2014, 9, 551 ss.

<sup>16</sup> Sull'esperienza irlandese legata alla tassazione tramite accisa di bevande analcoliche dolcificate con lo zucchero si v. R. BAHL-R. BIRD-M.B. WALKER, *The Uneasy Case Against Discriminatory Excise Taxation: Sugarsweetened Beverage Taxes in Ireland*, in *Public Finance Review*, 2003, 5, 510 ss.

<sup>17</sup> Sulla proposta di riforma dell'IVA su alimenti e bevande in Svezia si v. L.J. NORDSTRÖM-L. THUNSTRÖM, *Can Targeted Food Taxes and Subsidies Improve the Diet? Distributional Effects Among Income Groups*, in *Food Policy*, 2011, 2, 259 ss. Sulla proposta di revisione della tassazione britannica si v. K.E. NNOAHAM-G. SACKS-M. RAYNER-O. MYTTON-A. GRAY, *Modelling Income Group Differences in the Health and Economic Impacts of Targeted Food Taxes and Subsidies*, in *Int. J. Epidemiol.*, 2009, 5, 1324 ss.

<sup>18</sup> Per uno studio sull'elasticità e sull'effetto sostitutivo a seguito dell'introduzione di un'imposta sulle bevande zuccherate in Brasile si v. R.M. CLARO-R.B. LEVY-B.M. POPKIN-C.A. MONTEIRO, *Sugar-sweetened beverage taxes in Brazil*, in *Am. J. Public Health*, 2012, 1, 178 ss.

<sup>19</sup> Si v. H. CHOUINARD-D. DAVIS-J. LAFRANCE-J. PERLOFF, *The Effects of a Fat Tax on Dairy Products*, in *CUDARE*, Working paper 2005, n. 1007.

in luogo di assumere una funzione disincentivante finiscono per svolgere una funzione redistributiva al fine di procacciare entrate per l'Erario. Del resto tributi di modesta entità possono essere anche assolti direttamente in capo al venditore evitando l'effetto di traslazione economica ed il relativo segnale di prezzo compromettendo l'effettiva utilità del tributo<sup>20</sup>.

Il timore maggiore degli Stati nell'introdurre tributi su cibi e bevande è imputabile principalmente ai rischi di regressività del prelievo che incidono sulle fasce meno abbienti di contribuenti che maggiormente consumano *junk food* in quanto più economici<sup>21</sup>. Il contribuente più povero, infatti, sarà maggiormente inciso dal tributo in quanto spende per l'alimentazione una quota del proprio reddito disponibile più alta del contribuente ricco<sup>22</sup>. Alcuni studi hanno evidenziato come alla regressività economica del prelievo si abbina una riduzione nelle disuguaglianze nelle condizioni di salute perché proprio le fasce più povere sono anche quelle che beneficiano maggiormente nell'adozione di una dieta sana ed equilibrata<sup>23</sup>. Le fasce più deboli di contribuenti sono più sensibili alle variazioni di prezzo registrando una elasticità più alta e, pertanto, sono quelle che riducono maggiormente il consumo di alimenti non salutari<sup>24</sup>. Ulteriori rimedi alla regressività possono essere rintracciati utilizzando il gettito raccolto per sussidiare i cibi sani agevolando l'effetto di sostituzione ovvero per finanziare programmi di promozione della salute aumentando i benefici della tassazione nutrizionale<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. F. SASSI-A. BELLONI-C. CAPOBIANCO, *The Role of Fiscal Policies in Health Promotion*, cit., 14 ss.

<sup>21</sup> È stato recentemente dimostrato che anche nel nostro Paese le differenze nel consumo di sale sono legate alle importanti disuguaglianze economiche e sociali tra le regioni meridionali e quelle centro-settentrionale. Per un'analisi economica si v. M. CARAHER-G. COWBURN, *Taxing food: implications for public health nutrition*, in *Public Health Nutrition*, 2005, 8, 1242 ss.

<sup>22</sup> Cfr. R. WILLIAMS-K. CHRIST, *Tassare i vizi: le accise sono efficienti*, in M. TROVATO (a cura di), *Obesità e tasse*, Torino, 2013, 194. Per profili di regressività della *fat tax* in Italia si v. R. LAGRAVINESE, *Una "fat tax" per ridurre l'obesità in Italia?*, disponibile su [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 20 gennaio 2012.

<sup>23</sup> Cfr. O. MYTTON-A. GRAY-M. RAYNER-H. RUTTER, *Could Targeted Food Taxes Improve Health?*, in *J. Epidemiol Community Health*, 2007, 61, 689 ss.

<sup>24</sup> Cfr. S. SMED-J.D. JENSEN-S. DENVER, *Socio-economic Characteristics and the Effect of Taxation as a Health Policy Instrument*, in *Food Policy*, 2007, 5-6, 624 ss.

<sup>25</sup> Cfr. N. DIRINDIN-E. BRENNI-C. DI NOVI, *Tassare il cibo spazzatura?*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 7 febbraio 2012.

#### 4. Le diverse forme di imposizione sugli alimenti: modelli comparati

I primi Paesi ad introdurre nei propri ordinamenti tributari delle *fat tax* sono stati quelli scandinavi: la Danimarca già nel 1922 aveva introdotto prelievi fiscali che colpivano prodotti che contenevano elevate quantità di zuccheri. A partire dall'ottobre 2011 la Danimarca è stata il primo Paese nel mondo ad introdurre una *fat tax* che colpisce il consumo di cibi che contengono più del 2,3% di grassi saturi<sup>26</sup>. Pertanto i cibi con meno di 2,3 gr per 100 gr di grassi saturi erano esclusi dalla tassazione, sugli altri si applica una tassazione di 16 corone danesi (pari a circa 2,15€) per kg di grassi saturi. La tassazione colpisce cibi grassi come carne, prodotti caseari e talune tipologie di oli mentre sono esclusi i principali tipi di latte il cui contenuto di grassi saturi è inferiore a quello necessario per essere assoggettati a tassazione<sup>27</sup>. È stato osservato come il tributo ha avuto un effetto domino anche sul consumo di altri cibi tra i cui ingredienti figuravano i prodotti tassati generando un ampliamento dell'effetto di tassazione nonché un incremento di acquisti presso i negozi "discount" che talvolta hanno incrementato i prezzi in misura superiore al tributo generando il fenomeno dell'*overshifting* tipico dei mercati oligopolistici<sup>28</sup>.

Il tributo, tuttavia, non ha goduto di vita lunga in quanto già nel mese di agosto 2012 è stato abolito dal Parlamento pur avendo raccolto circa 134 mln/€; tale perdita di gettito è stata successivamente compensata da un incremento nell'imposizione personale. Il ritorno economico sulle finanze pubbliche, tuttavia, è stato superiore al gettito raccolto in quanto secondo alcuni studi econometrici il consumo di cibi grassi nel breve termine è diminuito del 10-15%<sup>29</sup> generando risparmi anche sulle spese sanitarie. L'abrogazione della *fat tax* è stata frutto anche dell'attività di *lobbying* dei produttori di burro e cibi grassi danneggiati dal generale incremento dei loro prezzi nonché la possibilità di acquistare i medesimi generi alimentari a prezzi ribassati dai Paesi confinanti come la Germania. Il tributo, inoltre, avrebbe causato la perdita di numerosi posti di

<sup>26</sup> Cfr. B. BIVONA, *Danimarca: una fat tax a misura di linea e portafoglio*, disponibile su *Fiscooggi.it*, 21 ottobre 2011.

<sup>27</sup> Per commenti dottrinali sulla *fat tax* danese si v. S. SMED, *Financial penalties on foods: the fat tax in Denmark*, in *Nutr. Bull.*, 2012, 37, 142 ss.

<sup>28</sup> Cfr. J. JENSEN-S. SMED, *Danish Tax on Saturated fat: Short Run Effects on Consumption and Consumer Prices of Fats*, in *Food Policy*, 2013, 42, 18 ss.

<sup>29</sup> Cfr. J. JENSEN-S. SMED, *Danish Tax on Saturated Fat: Short Run Effects on Consumption and Consumer Prices of Fats*, cit., 18 ss. Tributi sui cibi "dannosi" per la salute del cittadino sono stati imposti anche in altri Paesi dell'Unione europea tra cui la Norvegia che si è dotata di una *fat tax* sin dal 1981 che colpisce dolci, cioccolate e bevande zuccherate.

lavoro e la crisi di alcune filiere produttive danesi connesse ai prodotti oggetto di tassazione. Tuttavia tale perdita subita dai produttori può essere compensata dai guadagni derivanti dall'incremento nel consumo di prodotti succedanei consentendo il riassorbimento della forza lavoro nonché dalle misure di stimolo fiscale all'economia finanziate dal gettito del tributo. Nel complesso la *fat tax* non è stata accolta con favore tantomeno dai consumatori ingenerando non solo l'abrogazione del tributo ma anche l'abbandono del progetto di tributo su bevande ad elevato contenuto di zucchero che sarebbe dovuto partire nell'anno 2013.

A decorrere dall'anno 2011 anche la Finlandia si è dotata di un tributo sui prodotti dolciari che colpisce prodotti da pasticceria, cioccolata e gelato pur escludendo prodotti quali biscotti, budini, gelatine, prodotti da forno, ecc. L'individuazione dell'oggetto imponibile è stata, tuttavia, assoggettata a critiche da parte dell'industria dolciaria in quanto avrebbe distorto la concorrenza e creato una ingiusta discriminazione nella tassazione di specifici prodotti escludendo altri.

Il tributo non è nuovo all'ordinamento finlandese: dal 1926 al 1999 vigeva un tributo sui prodotti dolciari e sulle bevande non alcoliche, dal 2000 quello sui dolci è stato abrogato anche a causa dei rilievi della Commissione europea che ha contestato alla Finlandia un trattamento discriminatorio in quanto erano assoggettati a tassazione solo i prodotti contenenti zucchero ma non quelli composti da xilitolo, noto dolcificante alimentare.

Tale tributo sui prodotti dolciari è imposto sotto forma di accisa e pari a 0,95€/kg, l'accisa sulle bevande non alcoliche è pari a 0,11€/l mentre l'accisa sulle bevande contenenti più dello 0,5% di zucchero è pari a 0,22€/l; l'ammontare di tale accise è stato oggetto di variazioni nel corso degli ultimi anni. Il beneficio per le finanze pubbliche in termini di maggior gettito introdotto dal tributo sui dolci è di circa 100mln/€ nel 2011, 197 mln/€ nel 2012, 204 mln/€ nel 2013 e si stima 250 mln/€ nel 2014.

Tributi sui cibi "dannosi" per la salute del cittadino sono stati imposti anche in Norvegia la quale si è dotata di una *fat tax* sin dal 1981 che colpisce dolci, cioccolate e bevande zuccherate.

Anche l'Ungheria ha fatto ricorso alla tassazione su cibi e bevande non salutari: a decorrere dal 1° settembre 2011 il tributo<sup>30</sup> colpisce bevande zuccherate, prodotti dolciari, confetture, *snack* salati, gelati, ecc.<sup>31</sup> e, più in generale, cibi ad elevato contenuto di zuccheri, sale, caffeina e carboidrati in eccesso. Il perimetro della tassazione è, dunque, piuttosto ampio sebbene

<sup>30</sup> Noto anche come *chips tax* o *crisp tax*.

<sup>31</sup> Si v. G. DI MURO, *Ungheria: in arrivo la chips tax. Stop a malattie e obesità*, disponibile su *Fiscooggi.it*, 13 luglio 2011.

negli ultimi anni ha registrato una riduzione in forza dell'esenzione di alcuni prodotti. Le aliquote su tali cibi sono maggiorate in una percentuale che varia dal 5 al 20%; il tributo, inoltre, è equivalente a 1,6 euro ogni 100 litri di bevanda zuccherata con contenuto di frutta inferiore al 25%, 3,35 euro ogni 10 kg di dolci pre confezionati e 6,67 euro ogni 10 kg di aromi alimentari e *snack* salati.

Attraverso tale tributo lo Stato ungherese mira a correggere le cattive abitudini alimentari dei cittadini il cui eccessivo consumo di grassi, zuccheri e sale determina seri problemi alla salute. Solo nell'anno 2013 il gettito raccolto è stato pari a circa 61,5 mln/€ ed è destinato a finanziare il settore sanitario.

In Francia dall'anno 2012 si applica un tributo sulle bevande gassate (*taxe soda*<sup>32</sup>) che colpisce il consumo di bibite zuccherate pari a 7,16€/hl, ovvero di due centesimi a lattina<sup>33</sup>. Il tributo colpisce il produttore, l'importatore od il distributore di tali bevande zuccherate ma, in conseguenza dell'effetto di traslazione economica, finisce per colpire di fatto il consumatore finale. L'obiettivo del tributo è quello di contrastare il consumo di tali bevande particolarmente diffuse nell'età giovanile al fine di evitare i problemi connessi all'obesità o sovrappeso: primi studi hanno evidenziato un riduzione nelle vendite dei prodotti tassati. Il gettito raccolto ammonta a circa 300 mln/€ annui ed è attualmente destinato interamente a beneficio delle finanze pubbliche francesi nonostante vi siano proposte per la sua destinazione al settore sanitario, alla riduzione del cuneo fiscale nonché allo sviluppo dell'agricoltura. Non è stata invece approvata la cd. tassa sulla Nutella che colpiva l'olio di palma destinato all'alimentazione umana, sostanza molto grassa ed ingrediente importante della nota gianduia italiana<sup>34</sup>.

Anche oltreoceano è diffuso l'utilizzo di tributi sui *junk food*: negli Stati Uniti ad esempio si applica in numerosi Stati una prelievo sulle bevande zuccherate pari a circa il 3-5% del prezzo del prodotto al fine di contrastare il problema dell'obesità<sup>35</sup>. In Messico l'incremento delle spese sanitarie legate ai

<sup>32</sup> Noto anche come *Coca Cola tax* a fronte delle resistenze al tributo da parte della nota multinazionale americana.

<sup>33</sup> Per un'analisi sull'introduzione di una *fat tax* in Francia si v. V. HESPEL-M. BERTHOD-WURMSER, *Rapport sur la pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle*, Parigi, 2008, disponibile su <http://fulltext.bdsp.ehesp.fr>, *passim*. Sulla *soda tax* si v. N. BERARDI-P. SEVESTRE-M. TEPAUT-A. VIGNERON, *The Impact of a "soda tax" on Prices. Evidence from French Micro Data*, in *Banque de France working paper* n. 415/2012, 1 ss.

<sup>34</sup> Si v. E. FAZZINO, *Tassa sulla Nutella in Francia, per ora nulla di fatto*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 novembre 2012, 16; M. MOUSSANET, *La Francia vota la tassa-Nutella*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 novembre 2012, 47.

<sup>35</sup> Si v. F. BROCCERI, *Usa: San Francisco al voto per dire sì o no alla "soda tax"*, disponibile su *Fiscooggi.it*, 13 agosto 2014.

disturbi alimentari, ha portato il governo a lanciare un piano di emergenza che comprende l'aspetto educativo, la pubblicità e anche un regime di tassazione applicato al cibo ad alto contenuto calorico ed alle bevande aromatizzate<sup>36</sup>.

Anche in Italia è stata recentemente proposta l'istituzione di un tributo sulle bevande dolci: nella proposta ministeriale del Patto per la Salute 2013-2015, infatti, era prevista l'istituzione di un simile prelievo di scopo il cui gettito sarebbe dovuto essere destinato al finanziamento dell'edilizia sanitaria. L'istituzione di una *fat tax* è stata formalizzata in uno schema di decreto legge che prevedeva per il triennio 2013-2015 "un contributo straordinario a carico dei produttori di bevande analcoliche con zuccheri aggiunti e con edulcoranti, in ragione di 7,16 euro per ogni 100 litri immessi sul mercato, nonché a carico di produttori di superalcolici in ragione di 50 euro per ogni 100 litri immessi sul mercato". Tale proposta è stata stralciata in quanto bisognosa di maggiori approfondimenti ed il tributo non ha mai visto la luce nell'ordinamento italiano.

## 5. Conclusioni

Lo strumento che sta trovando ampia diffusione per contrastare le malattie connesse ad una dieta poco equilibrata è quello tributario, attraverso il quale è possibile conseguire nuove entrate per il bilancio statale e contenere le spese sanitarie. La leva tributaria può condizionare il consumo ed i modelli di acquisto dei consumatori spingendoli verso prodotti più salutari facendo registrare, laddove correttamente applicata, significativi impatti sulle diete e, quindi, sulla salute dell'individuo. Accanto all'utilizzo dello strumento fiscale è necessario indirizzare gli sforzi sulla lotta al sovrappeso ricorrendo a strumenti di educazione e informazione, a beneficio specie dei ragazzi in età scolare. L'intensificazione delle attività di promozione di stili di vita e modelli alimentari salutari tramite campagne di comunicazione, informazione, sensibilizzazione ed educazione può trovare una valida copertura finanziaria proprio nella tassazione alimentare. Occorre, dunque, avviare un progetto che coinvolga tutti gli Stati più sviluppati volto da un lato a diffondere la cultura dell'alimentazione e dall'altro ad assoggettare a tassazione i cibi grassi o le bevande zuccherate, sulla base delle specificità territoriali.

<sup>36</sup> Cfr. G. BOMBACE, *Messico: bollicine e zucchero fanno bene alle casse dell'Erario*, disponibile su *Fiscooggi.it*, 15 settembre 2015.

**2<sup>a</sup> Sessione**

**SICUREZZA ALIMENTARE  
E TUTELA DELLA SALUTE**

*Secondo Atelier Firenze*

Sala Pietà, Palazzo Incontri



## SICUREZZA ALIMENTARE E TUTELA DELLA SALUTE. ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE

**Giovanni Tarli Barbieri**

1. Il tema dell'*atelier* di questo importante e interessantissimo convegno è rilevante per diversi motivi, prima di affrontare i quali, come si evince anche da alcune relazioni in esso presentate, occorre soffermarsi sulla definizione di “sicurezza alimentare”. Martines nella sua relazione (ma si vedano anche Saija e Rufo) osserva che con questo termine è possibile indicare diverse questioni, tra le quali, in particolare: a) il superamento del problema della fame del mondo attraverso la garanzia dell’approvvigionamento del cibo da parte di tutti (*food security*); b) la tutela preventiva del diritto alla salute degli individui attraverso la fissazione dei requisiti minimi di sicurezza per garantire un cibo sano (*food safety*); c) l’intervento pubblico di gestione dei rischi connessi alla produzione e commercializzazione degli alimenti (*food safety*); d) la disciplina del rapporto produttore-consumatore informato a criteri di trasparenza e pubblicità<sup>1</sup>.

Sul punto la relazione di Rufo insiste sul fatto che la sicurezza alimentare va intesa non soltanto come idoneità a superare i controlli di polizia sanitaria (il cui scopo è la verifica dell’igiene e della corretta conservazione dei prodotti alimentari) ma anche come sicurezza del ciclo di vita del prodotto, comprendendo quindi il controllo sulle tecniche di coltivazione, sui metodi di produzione degli alimenti, sulla composizione dei cibi (anche allo scopo di impedire la trasmissione di malattie dagli animali all’uomo), sul rispetto di obblighi di etichettatura.

Ciò detto, il tema “sicurezza alimentare e tutela della salute” appare di primaria importanza per un settore economico, quello dell’industria agroalimentare, che è il secondo dell’Unione europea, con più di 48 milioni di addetti e un fatturato annuo di circa 750 mld di euro. Inoltre, l’Europa è *leader* mondiale della produzione di sementi (il 60% delle esportazioni mondiali di sementi e di materiale riproduttivo vegetale proviene dall’UE)<sup>2</sup>.

In secondo luogo, tale tema è marcatamente interdisciplinare e, per così

<sup>1</sup> Cfr. anche L. COSTATO-S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare*, in *Dig. disc. priv., Aggiornamento*, Torino, 2010, 918 ss.

<sup>2</sup> Commissione europea, *Sicurezza dei prodotti alimentari. Proteggere la salute umana e gli interessi dei consumatori*, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu); in questo senso, si è parlato del diritto agrario e alimentare come di un “laboratorio del diritto dell’economia”: P. BORGHI, *Il diritto agrario e alimentare come laboratorio del diritto dell’economia: il ruolo del giurista*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Milano, 2013, 291 ss.

dire, “di frontiera”, perché la sicurezza alimentare incrocia, forse più di altri, le problematiche ardue dei rapporti tra scienza e tecnologia, da un lato, e diritto dall’altro. Come è stato giustamente affermato, il rapporto tra scienza e tecnologia, da un lato, e sicurezza alimentare, dall’altro, è peculiare, se è vero che, da un lato, le prime “hanno reso possibile una riduzione significativa dei rischi alimentari” ma, dall’altro, “hanno introdotto nuovi rischi che minacciano la salubrità degli alimenti che consumiamo”. È in questa continua tensione tra tecnologia e sicurezza alimentare che il diritto è chiamato a fungere da elemento di raccordo tra due visioni della tecnologia: una che la vede come fonte di rischi, almeno potenziali, e un’altra che la inquadra come fonte di possibili soluzioni e come (M. Ferrari-U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, 49-50).

Anche in questo convegno è stata richiamata la giurisprudenza costituzionale che prima nella sentenza 185/1998 a proposito della c.d. terapia Di Bella ha escluso di poter sostituire il proprio giudizio “alle valutazioni che, secondo legge, devono essere assunte nelle competenti sedi, consapevole com’è dell’essenziale rilievo che, in questa materia, hanno gli organi tecnico-scientifici” e soprattutto nella sentenza 282/2002, a proposito delle terapie elettroconvulsivanti, ha affermato che “un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l’elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali”.

Questi spunti giurisprudenziali, che certamente dovrebbero richiedere al legislatore di orientare le proprie scelte a evidenze scientifiche, pur senza imporre un vincolo stretto, sembrano, soprattutto in alcuni ambiti, soppiantati, come si legge nella relazione di Milazzo, poiché le società contemporanee sembrano richiedere, in nome della paura o di un approccio emotivo non facilmente arginabile nelle sedi istituzionali, sfere di protezione o di tutela mediante lo strumento del diritto.

Tale paura è tanto più difficile da governare nei casi di incertezza scientifica (sulla problematica definizione di questo concetto, rinvio, in particolare, alla relazione di Oddi).

Peraltro, l’incertezza può essere reale o, per così dire, percepita come tale, come nel caso degli OGM dove è diffusa a livello politico e sociale, come ricorda Milazzo, la tesi per cui la scienza non sarebbe in grado di esprimere una parola definitiva e generale in ordine ai loro effetti sulla salute e sull’ambiente soprattutto nel medio-lungo periodo. Ma a tale proposito si è parlato di una sorta di “prova negativa” o di “probatio diabolica”, perché avente ad oggetto la completa esclusione di ogni possibile conseguenza negativa nell’introduzione in agricoltura degli OGM: si tratterebbe cioè di una prova che sembra per certi aspetti addirittura contraria alla logica di fallibilità e “falsificabilità” che

caratterizza la scienza contemporanea.

Un importante terreno di contatto tra scienza e diritto è dato dal fenomeno, assai rilevante nel settore della sicurezza alimentare, delle norme tecniche<sup>3</sup>.

I problemi suscitati dalle norme tecniche sono di diverso genere, e ormai ampiamente indagati dalla dottrina<sup>4</sup>.

Dal punto di vista della produzione normativa, un primo punto da sottolineare è dato dal fatto che, ove riconducibili ad atti infralegislativi, le norme tecniche costituiscono una delle più rilevanti manifestazioni della c.d. “fuga dal regolamento”, essendo adottate in elusione delle prescrizioni procedurali contenute nell’art. 17 della legge n. 400/1988.

Sul piano dei contenuti, la dottrina ha messo in evidenza le varieguate manifestazioni della normativa tecnica<sup>5</sup>: si pensi, oltre che alle regole tecniche, alle c.d. “norme ad adesione volontaria o alle certificazioni volontarie” (sul punto si veda la relazione di Iurato) che esaltano il ruolo degli organismi privati di certificazione, in alcuni casi addirittura sostituendosi alla pubblica amministrazione, ovvero, nei casi di ritardi della regolazione pubblica, ponendosi quali “avanguardie regolative”.

Un fenomeno particolare è quello della co-regulation pubblico-privata nella tutela della sicurezza alimentare e della salute dei consumatori, oggetto dell’interessante e ricca relazione di Lorenzo Bairati e Barbara Pasa. Il fenomeno indagato è quello degli *standard*, intesi come quelle regole tecniche alle quali gli operatori alimentari devono conformarsi o in quanto imposte dalle istituzioni o in quanto oggetto di un contratto fra le parti interessate. Tra queste vi sono anche *standard* privati che finiscono, in alcuni ambiti per imporsi quasi come fonti del diritto *extra ordinem* e dare vita ad una normazione di origine privata che, oltre a costituire un fenomeno peculiare (ma non ignoto o senza precedenti) nella produzione normativa (tanto, affermano gli autori, “da far vacillare l’idea che l’attività di normazione sia appannaggio dello Stato o comunque di enti pubblici dotati di legittimazione democratica”), possono dare luogo a conseguenze sistemiche di non poco momento (quali tensioni per i traffici commerciali; riflessi sulla competitività del settore agroalimentare; minore competitività per gli operatori meno strutturati o per quelli dei Paesi

<sup>3</sup> Sulla cui nozione, cfr., in particolare, la sentenza 61/1997 della Corte costituzionale la quale ha precisato che “vanno intese per norme tecniche quelle prescrizioni che ne sono applicazione (come, ad esempio, le prescrizioni che individuano standards qualitativi o metodologie di rilevazione dati e/o di trattamento materiali)”.

<sup>4</sup> Per tutti, F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001; A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008.

<sup>5</sup> Così, in particolare, M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell’ambiente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, 1996, 145 ss.

emergenti o in via di sviluppo).

Da parte sua la relazione di Saija evidenzia la necessità che, rispetto alla normativa tecnica, sia fondamentale l'esigenza di fornire al consumatore tutte le informazioni necessarie ad effettuare una scelta quanto più possibile libera e consapevole. Non solo, ma tale autore esprime l'auspicio che nella formazione della normativa tecnica sia necessario il coinvolgimento dei c.d. "soggetti deboli" cioè i consumatori e gli imprenditori agricoli.

In definitiva, l'espansione della normativa tecnica conferma quanto sostenuto nella sua relazione da Mazzanti ovvero che, nel contesto della globalizzazione, la produzione normativa si fa flessibile e dinamica, per cui la definizione ed il raggiungimento degli obiettivi di conformità agli *standard* di salute, salubrità e igiene vengono sempre più a dipendere dal confronto scientificamente fondato tra privato e Autorità.

**2.** Da un punto di vista storico, in una prima fase la normativa in materia di sicurezza alimentare è di matrice statale: la prima disciplina in materia è rinvenibile nel testo unico sulle leggi sanitarie del 1934 (r.d. n. 1265/1934), poi modificata con la 283/1962 ("Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande").

Si tratta di una legislazione per molti aspetti avanzata per l'epoca in cui fu adottata.

Successivamente, è intervenuta una legislazione statale fondante poteri di programmazione, autorizzazione, vigilanza, controllo nelle diverse fasi della filiera produttiva, in una logica di tutela non più del singolo ma della generalità dei consumatori, allo scopo di tutelare salute e accesso a cibi sani; una seconda novità è data dalla crescente rilevanza del coinvolgimento di diversi soggetti internazionali e sovranazionali, così che la sicurezza alimentare acquista una rilevanza extrastatale e le scelte in materia vengono assunte da una struttura complessa con norme e organizzazioni speciali che interessano più piani governativi (internazionale; europeo; nazionale; locale)<sup>6</sup>.

I livelli internazionale e sovranazionale di regolazione assumono quindi progressivamente una crescente e, per molti aspetti, determinante rilevanza.

Quanto al livello internazionale, le fonti in materia di sicurezza e qualità degli alimenti soffrono tuttora di carente sistematicità (si veda in questo senso la relazione di Iurato) e soprattutto sembrano rispondere a logiche diverse.

Infatti, da una parte, oltre ad alcune disposizioni contenute in fondamentali

<sup>6</sup> Sul punto, per tutti, D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012.

carte dei diritti (si vedano, in particolare, l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948<sup>7</sup> e l'art. 11 della parte III del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali<sup>8</sup>), occorre ricordare che nel 1963 a livello della FAO e dell'OMS è stata costituita la Commissione per il *Codex alimentarius* con l'obiettivo di assicurare la tutela sanitaria del consumatore finale, di promuovere buone pratiche nel commercio degli alimenti e di armonizzare le normative alimentari interne, collaborando con i Governi e con le agenzie governative e non governative interessate a questo settore di attività (si veda, in questo senso, la relazione di Rufo).

Tuttavia, sempre a livello internazionale è da sottolineare l'importanza dell'Accordo SPS in seno al WTO, con l'obiettivo di coniugare le prerogative statali finalizzate ad assicurare un livello appropriato di protezione sanitaria, evitando una deriva protezionistica. L'accordo fornisce le regole base che i Paesi membri debbono seguire nell'applicare le proprie misure in materia di sicurezza alimentare, potendo dettare propri *standard* purché siano assistiti da evidenze scientifiche e siano strumentali al fine di proteggere la salute umana, degli animali e delle piante e non gli interessi nazionali (nella sua relazione Bassu parla di precauzione ragionevole). È poi prevista un'apposita procedura diretta a sanzionare eventuali misure statali di carattere sanitario non conformi a quanto prescritto dall'accordo SPS e potenzialmente lesive del commercio internazionale.

Tale procedura è stata criticata da una parte della dottrina che ha evidenziato i rischi derivanti da un "eccesso di precauzione" nella misura in cui si ricorre a criteri come quelli di ragionevolezza e proporzionalità che a

<sup>7</sup> "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari".

<sup>8</sup> "1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso. / 2. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari").

livello internazionale sono ancorati a dati scientifici e quindi a indicazioni tecniche talvolta contestate dagli Stati, anche perché nella prassi finiscono per comportare oneri notevoli, finendo per favorire gli Stati economicamente più forti (in questo senso si veda la relazione di Bassu).

Come ricorda poi Ragone, il WTO è stato adito già nel 2003 da USA, Argentina, Canada a causa della lentezza delle procedure per il rilascio dell'autorizzazione a nuove varietà di prodotti OGM.

**3.** Un livello di regolazione di importanza determinante in materia di sicurezza alimentare è quello europeo. Si è quindi parlato dell'avvenuta affermazione di un "diritto alimentare europeo" come un sistema giuridico retto da un catalogo di principi, dotato di una disciplina generale e trasversale, nonché di un apparato istituzionale esecutivo (così, la relazione di Iurato; si veda anche la relazione di Bassu) e di un'agenzia, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

In materia di sicurezza alimentare, un punto di riferimento fondamentale è dato dal regolamento CE n. 178/2002 che, attingendo alle risultanze del "Libro bianco sulla sicurezza alimentare" del 2000: a) definisce una strategia globale dei prodotti alimentari; b) afferma la piena rintracciabilità di prodotti e alimenti; c) individua la responsabilità dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi di produzione e di post-produzione; d) disciplina la gestione efficiente delle crisi tramite l'analisi del rischio; e) prevede procedure di dialogo con i consumatori (si veda, in particolare, la relazione di Bassu).

I principi fondamentali in materia, desumibili anche da tale atto, sono dati, ancora una volta, dai principi di precauzione e di proporzionalità (sul punto, si vedano, in particolare, le relazioni di Bassu e Oddi).

Il principio di precauzione, affermatosi con riferimento alla tutela dell'ambiente, è ormai espressamente riferito anche alla sicurezza alimentare e, come si legge nella relazione di Bassu, si traduce nell'adozione di misure provvisorie di gestione di un rischio per la salute, in attesa di informazioni di carattere scientifico che provino la sussistenza di un pericolo effettivo. Si tratta di un principio che, sebbene garantisca una tutela forte dell'integrità della persona, si presta necessariamente a interpretazioni discrezionali suscettibili anche di distorsioni applicative.

Assai interessanti sul punto le considerazioni contenute nella relazione di Oddi, il quale ricorda che, secondo la Commissione europea, il principio in parola designa e compendia una strategia strutturata di approccio al rischio per la salute umana, che si articola in fasi distinte. In questo senso, esso rappresenta un vero e proprio protocollo di gestione del rischio e attinge a valutazioni sia di natura tecnico-scientifica (anche nei casi in cui i dati non abbiano carattere conclusivo), sia, almeno in senso lato, politiche, che attengono al grado di accettabilità sociale di un certo rischio in un determinato momento storico.

Come viene ricordato nella relazione di Di Donato, sul punto il Consiglio di Stato ha affermato che “la stessa applicazione del principio di precauzione postula l’esistenza di un rischio potenziale per la salute e per l’ambiente, ma non richiede l’esistenza di evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre; e comporta che quando non sono conosciuti con certezza i rischi connessi ad un’attività potenzialmente pericolosa, l’azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata (corsivo mio) rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali”<sup>9</sup>.

Inoltre, il principio di precauzione non impone necessariamente né di agire (anche l’inazione, infatti, può costituire una risposta) né di adottare atti finali produttivi di effetti giuridici, e quindi suscettibili di controllo giurisdizionale.

Nella gestione del rischio, devono sempre essere osservati i criteri generali di proporzionalità, non discriminazione e coerenza. Devono inoltre essere tenuti presenti i vantaggi e gli oneri (sia a breve sia a lungo termine, anche di carattere non economico: ad es., la tutela della salute) derivanti dall’azione o dall’inazione, oltretutto l’evoluzione delle conoscenze scientifiche (alla cui luce le misure adottate devono essere sottoposte a nuova valutazione).

Di fondamentale importanza è il principio di proporzionalità che, diversamente da quanto avviene a livello di WTO, appare più sbilanciato in una direzione di tutela della salute, cosicché le misure adottate in virtù del principio di precauzione debbono soddisfare il requisito della appropriatezza, cioè debbono risultare idonee a conseguire l’obiettivo stabilito, della necessità, dell’equo grado di bilanciamento tra il fine perseguito e il sacrificio a carico del destinatario della stessa, così da realizzare il criterio della adeguatezza.

Tuttavia, come ricorda la relazione di Alessandra Forti, anche dopo l’entrata in vigore del regolamento CE n. 178/2002, le esigenze di protezione non sono state né l’unico, né probabilmente il più importante degli obiettivi di cui il legislatore ha tenuto conto: in effetti, il diritto alla salute e gli altri diritti fondamentali di garanzia devono convivere ed essere bilanciati con gli altrettanto fondamentali diritti di libertà e, in particolare, con le esigenze del libero mercato. Analizzando alcuni degli aspetti della disciplina in materia di sicurezza, si ha però l’impressione che nel bilanciamento tra le esigenze di tutela della salute e gli altri interessi concorrenti la questione della salute alimentare sia stata depotenziata di alcuni profili, come quello riguardante la sicurezza o adeguatezza nutrizionale dei moderni alimenti.

Forti ha insistito, ad esempio, sulle rilevanti problematiche relative agli alimenti salutistici, che sono colpevolmente trascurati dal regolamento CE n.

<sup>9</sup> Cons. Stato, sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605, in *GiustAmm.it*

178/2002 e collocati in una disciplina non priva di elementi di frammentarietà e, comunque, fuori dall'ambito in cui il legislatore UE si è occupato dei requisiti generali di sicurezza e/o di salubrità ai quali devono conformarsi tutti gli alimenti. Così, la tutela della salute è ancora riconoscibile come valore fondamentale ma solo in alcuni ambiti, come, in particolare, nella definizione delle misure con le quali contenere la forza suggestiva delle menzioni salutistiche (per cui esse debbono essere corrette e non fuorvianti ed anche scientificamente fondate e quindi comprovate in termini oggettivi). In tal modo, si è creata una pericolosa scissione che sembra sottovalutare il problema dei rischi per la salute collegati alla diffusa presenza sul mercato di alimenti che, sicuri sul piano della salubrità, non sempre sono adeguati anche sul piano delle qualità nutrizionali.

In definitiva, tale relazione costringe anche il giurista a riflettere sul fatto che il concetto di salute alimentare è intrinsecamente complesso, tale da comprendere la salute dell'ambiente, del suolo, degli alimenti e, solo in ultima analisi, la salute dei consumatori in un contesto nel quale essi dovrebbero poter contare su alimenti non solo innocui ma anche completi (sul punto si rinvia anche a Oddi che ricorda l'approccio della Corte di giustizia sui prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive).

Il quadro ordinamentale e i problemi da esso suscitati richiamati da Forti trovano poi un'importante, ulteriore applicazione a proposito delle politiche in materia di lotta all'obesità, di cui si sono occupate Silvia Bolognini e Francesca Minni; obesità che costituisce una piaga ormai largamente diffusa non solo nei Paesi più agiati ma anche in alcuni di quelli meno ricchi (America Latina).

4. Tuttavia, anche in altri ambiti la normativa posta in essere dall'Unione europea è apparsa non priva di aspetti problematici o discutibili.

Molti contributi hanno avuto ad oggetto la normativa dell'Unione europea in materia di OGM, che è stata definita da alcuni "conciliatrice" (così, Di Donato) ovvero tale da perseguire una "sostenibilità debole" (così, Antonietta Lupo) che non si impegna immediatamente nella conservazione delle risorse naturali ma impone una armonizzazione con le esigenze dello sviluppo socio-economico: da qui le scelte fondamentali fatte proprie nella direttiva UE n. 18/2001 (poi parzialmente corretta, da ultimo, nel 2015) per cui a seguito dell'autorizzazione di un OGM, gli Stati membri non possono vietare, limitare o ostacolare la sua libera circolazione nel loro territorio. È fatta salva la possibilità di invocare le c.d. "clausole di salvaguardia", nel caso in cui successivamente al rilascio dell'autorizzazione siano sopravvenute nuove informazioni o conoscenze scientifiche le quali inducano a ritenere che il prodotto OGM possa costituire un rischio per la salute umana e per l'ambiente. In nome della flessibilità, la direttiva UE n.412/2015 ha inteso garantire agli Stati membri la possibilità di decidere in merito alla coltivazione degli OGM al di là dei casi in cui tale prerogativa era già prevista (si pensi alle procedure speciali quali la clausola di

salvaguardia o le misure di emergenza).

La distinzione tra le due sfere (autorizzazione comunitaria; coltivazione) si spiega, come sottolinea Di Donato, con il fatto che la coltivazione degli OGM è una questione strettamente legata all'uso del terreno e alle condizioni delle strutture agricole locali, alle catene produttive separate e alle richieste dei consumatori. Diversamente dalla valutazione della sicurezza degli OGM, i cui principi sono comuni a tutta l'Unione, o alle questioni connesse all'importazione ed esportazione degli OGM, che rimangono disciplinate a livello europeo (e il punto è sottolineato nella relazione di Salvi), è stato riconosciuto che la coltivazione OGM assume un ruolo decisivo nella dimensione locale/regionale degli Stati membri. In altri termini, come evidenziato da Ranaldi, l'idea fondamentale è quella di consentire agli Stati di decidere in merito alla coltivazione degli OGM, tenendo conto delle rispettive specificità e contestualmente di offrire alle parti interessate (agricoltori, produttori, esportatori e così via) un quadro giuridico più chiaro sulla coltivazione degli OGM nell'Unione europea.

Il risultato, osserva Di Donato, è però anche una soluzione in qualche misura viziata da un eccesso di logica compromissoria, per cui la normativa dell'Unione europea, da un lato, conferisce il diritto di vietare o limitare la coltivazione di OGM, in base ad un elenco di motivi diversi dai rischi per la salute e l'ambiente (oggetto eventualmente di misure di salvaguardia disciplinate dalla normativa europea; sul punto si vedano anche le considerazioni di Milazzo che vede in queste cause declinate in modo assai generico il tentativo di mascherare reali motivazioni legate alla salute o alla tutela dell'ambiente); dall'altro, adottando una vera e propria logica "pilatesca", sembra consentire la commercializzazione di sementi e materiale di propagazione vegetale geneticamente modificati in tutta l'Unione europea.

In buona sostanza, si è assistito ad una sorta di "pendolarizzazione" delle competenze in materia di OGM tra la sfera dell'importazione e della commercializzazione, da una parte, e della coltivazione dall'altra (sul punto, si possono vedere varie relazioni, tra cui quella di Corona). Secondo Salvi, essa sembra avere cristallizzato un lungo e complesso percorso evolutivo (o, per certi versi, involutivo) che negli anni ha visto avvicinarsi iniziative di armonizzazione a livello europeo e istanze, ispirate al principio di sussidiarietà, miranti all'assegnazione (o alla riassegnazione) di competenze di regolazione in favore degli Stati membri.

In tal modo, come osservano María José Cazorla González e Giuliana Strambi, in nome della flessibilità si è riconosciuto in misura maggiore agli Stati membri di tenere conto delle specificità nazionali, regionali e locali e delle esigenze specifiche della coltivazione. La "questione" della coltivazione di OGM ha infatti "forte dimensione nazionale, regionale e locale, dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi" (*considerando 6* direttiva UE n.

412/2015). La stessa direttiva consente agli stati (*considerando* 10) di limitare o vietare la coltivazione sulla base di una pluralità di motivazioni ma anche per cause dovute a condizioni geografiche specifiche.

I lavori preparatori della direttiva del 2015 evidenziano, come osserva Di Donato, la tradizionale differenza di posizioni tra gli Stati membri e le istituzioni europee: i primi animati dall'intento di preservare i propri margini di autonomia decisionale, le seconde, invece, intenzionate ad accentrare a livello europeo ogni scelta autorizzativa.

Tale differenza di prospettiva ha caratterizzato il confronto tra Stati membri e Commissione in materia di OGM sin dagli inizi degli anni '90.

Il compromesso raggiunto nel 2015 è valutato criticamente da Rufo, secondo il quale, se a prima vista sembrerebbe che l'Unione abbia rinunciato a parte delle sue prerogative, gli Stati membri dovranno giustificare la compatibilità delle loro misure di *opt-out* con la legislazione europea; dunque appare chiaro che la possibilità di contraddire le decisioni assunte a livello europeo diventerà molto difficile, dovendo fondarsi su motivi legittimi diversi da quelli valutati dall'Unione (che già prende in esame i rischi per la salute umana o animale o per l'ambiente).

Ancora più criticamente, nella parte finale del suo contributo Saija osserva che, con le scelte operate dalla direttiva del 2015, a risultare sacrificato non è tanto il potere di scelta del consumatore quanto quello dell'imprenditore, poiché quest'ultimo, in nome di un (secondo tale autore, malinteso) diritto alla salute si trova a dover seguire la politica del proprio Stato membro, con conseguenti rischi di discriminazione tra agricoltori dei vari paesi membri (tale rilievo sembra condiviso anche da Salvi).

L'Italia, tradizionalmente ostile alla coltivazione degli OGM sul proprio territorio, da un lato, ha previsto nella legge di delegazione europea per il 2014 un decreto legislativo per l'attuazione della direttiva n. 412/2015 (legge n. 114/2015) e nella legge europea per il 2014 (legge n. 115/2015, art. 20) si prevede che, nelle more dell'attuazione della direttiva n. 412/2015, ai fini dell'applicazione delle misure transitorie di cui all'articolo 26-*quater* della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali richieda alla Commissione europea, entro il 3 ottobre 2015, l'adeguamento dell'ambito geografico delle notifiche o delle domande presentate o delle autorizzazioni alla coltivazione di OGM già concesse anteriormente al 2 aprile 2015. Qualora il notificante o il richiedente confermi l'ambito geografico della sua notifica o domanda iniziale, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali possono essere adottate misure che limitino o vietino in tutto il territorio nazionale o in parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM definiti in base alla coltura o al tratto.

In relazione alle perplessità del ceto politico italiano sull'apertura a

coltivazioni OGM (riferibili a necessità di tutelare il settore del turismo gastronomico, preoccupazione paternalistica verso i piccoli o medi agricoltori), Giada Ragone conclude che esse rischiano di precludere vantaggi di varia natura (tra cui la possibilità di produrre autonomamente quegli stessi prodotti che oggi l'Italia è costretta a importare), oltre a rappresentare un grosso *vulnus* alla libertà di ricerca scientifica.

D'altra parte, anche l'insistenza soprattutto di alcune parti politiche sull'agricoltura biologica sembra sottovalutare il fatto che, secondo Rufo, i prodotti derivanti da questo modello di produzione sono molto costosi per i consumatori e non vi sono prove degli effetti benefici sull'ambiente e della riduzione dei rischi per la salute dei consumatori.

5. A livello nazionale, in materia è stata sottolineata la rilevanza dei principi costituzionali, a cominciare dagli artt. 2 e 32 Cost., e le problematiche del loro bilanciamento con la libertà di iniziativa economica e con la libertà di ricerca scientifica (tra gli altri, si vedano i contributi di Ragone e Rufo). Gli obiettivi del *Codex alimentarius* sono perfettamente in linea con i principi costituzionali, perseguendo la necessaria coesistenza (o, più correttamente, coincidenza) del diritto al cibo e della sicurezza alimentare, poiché un'alimentazione non sicura non può dirsi idonea a realizzare la finalità di una vita dignitosa per l'uomo. La piena realizzazione di alimentazione e salute passa però anche dall'intervento dei poteri pubblici, richiesto dall'art. 32, 1° comma, Cost. e dal richiamato Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

In questo senso, un problema sollevato nella relazione di Saija è quello del rapporto tra sicurezza alimentare e rispetto delle tradizioni nazionali e locali, minate da una normativa nazionale (peraltro sempre più vincolata al rispetto di quella dell'Unione europea) che favorisce una produzione industrializzata ed omologata e che per questo segna il tramonto della diversità alimentare a vantaggio della grande industria alimentare.

Come si è accennato, il livello nazionale è poi sempre più condizionato dalle scelte dell'Unione europea, fino ad incidere perfino sull'assetto costituzionale della ripartizione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative fra Stato e autonomie territoriali.

In effetti, anche la competenza regionale in materia di agricoltura ha risentito di questa evoluzione normativa, oltre che dei titoli di competenza statale che anche la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in senso estensivo: così, ad esempio, la sentenza n. 116/2006 ha ricondotto alla legislazione regionale la disciplina delle modalità di attuazione del principio di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (nonché le connesse disposizioni sulla coltivazione a fini produttivi), mentre il principio di coesistenza è stato ritenuto indisponibile per le Regioni, in quanto ricondotto alla tutela dell'ambiente e quindi alla competenza statale di cui all'art. 117,

2° comma, lett. s), Cost. e ad un principio fondamentale in materia di tutela della salute<sup>10</sup>. Così, ricorda Martines, nella materia della sicurezza alimentare, è rilevante una pluralità di titoli competenziali statali come quelli relativi alla salute, al paesaggio, all'ambiente, alle attività economiche, alla sicurezza pubblica: alcune di queste materie sono affidate alla competenza residuale delle Regioni, altre alla funzione concorrente, altre infine sono riservate allo Stato; da qui la constatazione della inadeguatezza del sistema italiano di gestione delle politiche interne della sicurezza e l'auspicio di un intervento di riordino anche della disciplina costituzionale<sup>11</sup>.

Da questo punto di vista, la proposta di revisione costituzionale "Renzi-Boschi" (A.C. n. 2613-B) prevede una competenza statale proprio in materia di sicurezza alimentare<sup>12</sup> nella stessa lettera relativa ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e problematicamente limitata alle sole disposizioni generali e comuni, mentre rimarrebbe una competenza in prima approssimazione residuale in materia di agricoltura e di promozione dello sviluppo economico locale.

Tale novellato assetto delle competenze non sembra risolvere i potenziali conflitti tra lo Stato e le Regioni che si sono sviluppati in modo decisamente abnorme dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001: pur essendo ispirata da una *ratio* di riaccentramento, e quindi opposta a quella della riforma precedente, il testo attualmente all'esame del Parlamento, da un lato non elimina la competenza delle Regioni in ambiti chiaramente interferenti con quello della sicurezza alimentare (a cominciare, come si è detto, dall'agricoltura), dall'altro non chiarisce l'ambito della competenza statale proprio in materia di sicurezza alimentare, essendo quantomeno dubbio il riferimento alle «disposizioni generali e comuni»<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Su tale sentenza, per tutti, P. BORGHI, *Culture geneticamente modificate, ordinamenti e competenze: problemi di coesistenza*, in *Le Regioni*, 2006, 961 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Il riparto di competenze regolative nell'art. 117 della Costituzione: il caso delle biotecnologie*, in *Giur. cost.*, 2006, 1119 ss.; M. MOTRONI, *La disciplina degli Ogm a metà tra "tutela dell'ambiente" e "agricoltura", ovvero della problematica "coesistenza" di competenze legislative statali e regionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 202 ss.; M. SCIARRA, *La difficile coesistenza delle competenze legislative statali e regionali in tema di colture geneticamente modificate*, in *Giur. it.*, 2007, 1373 ss.

<sup>11</sup> L. COSTATO-S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare*, cit.

<sup>12</sup> Il testo dell'art. 117, 2° comma, lett. m), Cost., come modificato dalla proposta di revisione costituzionale affida alla potestà legislativa esclusiva dello stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare".

<sup>13</sup> sul punto, per tutti, G. RIVOSECCI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e*

Peraltro, proprio sul piano della ripartizione delle competenze (ma non solo), le suggestioni offerte dal diritto comparato appaiono di grande interesse (si vedano, in questo senso, le considerazioni di Cazorla Gonzalez e Strambi sulla disciplina degli OGM in Spagna; i rilievi di Rufo in particolare su Argentina, Paese attivissimo nella produzione di OGM, e Brasile e quelle di Lupo sull'esperienza del Messico).

**6.** Le problematiche della sicurezza alimentare hanno poi indotto fenomeni peculiari e di grande interesse nel diritto amministrativo, nel diritto penale, nel diritto privato.

Quelle relative al diritto amministrativo sono oggetto, in particolare, delle relazioni di Martines e Iurato.

Secondo Iurato, la globalizzazione del rischio ha fatto sì che quest'ultimo non possa non interrogare la dottrina pubblicistica chiamata a rispondere alla sfida di teorizzare adeguati modelli di governo dei rischi aventi una dimensione globale e in ordine ai quali il livello amministrativo statale appare insufficiente.

Si assiste così ad un rilevante mutamento dei fondamenti di legittimità delle funzioni attribuite alle amministrazioni nazionali che trovano sempre più nel diritto sovranazionale la legittimazione della propria azione, così come sovrastatali divengono gli interessi che ne determinano le funzioni.

In materia di controlli sulla sicurezza dei prodotti alimentari, si è affermato (così, ancora Iurato) un modello di co-amministrazione fra più apparati collegati funzionalmente e non gerarchicamente, in una prospettiva nella quale la globalizzazione della *governance* non produce il definitivo svuotamento della sovranità statale, ma piuttosto un "riacquisto" di essa secondo nuove forme, in un quadro giuridico più ampio e complesso: si pensi al sistema nazionale dei controlli che, in forza del regolamento CE n. 178/2002, è chiamato a interagire con le autorità UE per garantire un'efficace gestione dei rischi anche attraverso un "piano integrato di controllo nazionale pluriennale". È infine previsto che gli Stati siano chiamati a rispondere innanzi alla Commissione delle eventuali mancanze nell'adempimento dei propri obblighi.

Il problema per l'Italia è dato, tra l'altro, dalla perdurante centralità dei controlli statali, la cui inidoneità strutturale a coordinare efficacemente l'attività delle amministrazioni territoriali influisce negativamente sull'intero sistema (così, Iurato); per di più, l'Italia è l'unico Paese in Europa a non avere costituito un'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare (sul punto, in particolare, Martines).

In materia di sicurezza alimentare, assume un'importanza centrale il c.d. "diritto amministrativo dell'emergenza" come parte della tutela della sicurezza

---

*Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni", in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).*

alimentare (Martines).

A proposito dei rilevanti problemi legati a possibili tensioni con il rispetto del principio di legalità<sup>14</sup>, Martines richiama gli importanti sviluppi della giurisprudenza amministrativa che in questi ambiti tende a imporre quantomeno il rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità dell'azione pubblica, scrutinando inoltre la sussistenza dei presupposti di residualità, dei limiti temporali di efficacia dei provvedimenti adottati, delle regole sulla pubblicità, adeguata istruttoria e motivazione<sup>15</sup>. Da parte sua, il legislatore ha imposto la precostituzione di strumenti (linee guida e piani) che dovrebbero quantomeno contribuire a porre alcuni criteri e alcune previsioni generali per la gestione delle situazioni emergenziali.

Sull'impatto delle problematiche della sicurezza alimentare sul diritto penale si sofferma l'interessante contributo di Mazzanti, nel quale si evidenziano le conseguenze sul piano del diritto sanzionatorio alimentare, da un lato, della tendenza assai forte ad una logica di anticipazione della tutela e, dall'altro, dell'emersione di nuove forme di aggressione verso "interessi tradizionali" per effetto del progresso tecnologico.

La prima tendenza ha comportato il progressivo rafforzamento del ruolo degli attori privati in virtù del nesso che l'ordinamento ravvisa tra conoscenza e responsabilità. Tuttavia, nell'attuale contesto di post-modernità, connotato da un processo di progressiva "de-individualizzazione" dei centri di imputazione soggettiva, ad una, almeno potenziale, "vittimizzazione di massa" si contrappone una pluralizzazione degli autori, nell'ambito di organizzazioni complesse: da qui la rilevanza della punibilità degli enti, nonostante che il d.lgs. n. 231/2001 discutibilmente non contenga tra i reati presupposto quelli relativi alla materia alimentare (come invece nell'ordinamento spagnolo).

L'estensione ai reati alimentari della responsabilità collettiva di cui al d.lgs. n. 231/2001 è stata definita da Mazzanti razionale, equa, utile, concretamente fattibile e soprattutto in linea con la progressiva affermazione dell'autoresponsabilità delle imprese alimentari, in un contesto nel quale i compiti (pubblici) di controllo e regolazione vengono parzialmente delegati agli

<sup>14</sup> M.P. Chiti, richiamato da Martines ricorda efficacemente che i poteri di intervento emergenziale tendono essi a "forgiare la fattispecie, al di fuori di un quadro legislativo che non si è ancora definito per le incertezze della scienza e per la molteplicità dei possibili effetti", cosicché le misure di intervento, pur nella loro riconosciuta natura eccezionale e cautelare, divengono l'effettiva disciplina (astratta e concreta) della fattispecie: M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2006, 1 ss.

<sup>15</sup> Per tutti, A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008.

operatori privati anche in virtù del *surplus* cognitivo di cui essi godono.

Infine, relativamente ai rapporti tra sicurezza alimentare e diritto privato, interessanti suggestioni sono rinvenibili nel saggio di Saija che, sul presupposto dell'insufficienza dei rimedi risarcitori (art. 2043 c.c. ma si veda anche la disciplina del codice del consumo in materia di responsabilità del produttore per danno derivante da prodotto alimentare e difettoso), si interroga circa la tutela preventiva, dato che il concetto di "rischio", cui è legato il principio di precauzione, porta allo sfaldamento di schemi tradizionali, e, in particolare, di uno degli assi portanti del sistema della responsabilità civile, e cioè della nozione privatistica di danno.

Un problema diverso è quello affrontato da Nicola Lucifero, dedicato al tema del rapporto tra le disposizioni a tutela della sicurezza alimentare e quelle relative agli atti di concorrenza sleale che acquisiscono una particolare rilevanza nel mercato dei prodotti agroalimentari in funzione degli obblighi informativi dettati dal legislatore europeo nel campo della *food law* e della tutela dei consumatori. Anche in ragione delle caratteristiche impersonali ed anonime degli scambi, è fondamentale la necessità di prevedere obblighi informativi e regole per garantire la fiducia dei consumatori rispetto ai processi di produzione e di distribuzione, al fine di poter effettuare scelte consapevoli sulla base delle caratteristiche degli alimenti e della qualità da questi espressa.



## **NORMAZIONE PUBBLICA E “CODICI” PRIVATI NELLA TUTELA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DELLA SALUTE<sup>1</sup>**

**Lorenzo Bairati - Barbara Pasa**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Attività di normazione pubblica e privata a tutela della sicurezza alimentare. Categorie e funzioni. - 3. Il c.d. “semaforo nutrizionale” e i rischi di conflitto con il diritto UE. - 4. La *governance* contrattuale nel commercio transnazionale degli alimenti. - 5. *Risk society, regulatory society*.

### ***Abstract***

Il saggio intende riflettere sui rapporti reciproci fra dimensione pubblica e interventi privati nel perseguimento degli obiettivi di sicurezza alimentare e di tutela della salute dei consumatori. L'analisi dell'elaborazione da parte di soggetti privati di norme che si applicano a filiere agroalimentari internazionali è alla base di una riflessione sulle criticità collegate alle tradizionali distinzioni pubblico/privato, obbligatorio/vincolante, *soft law / hard law*.

La descrizione di uno specifico strumento informativo applicato da soggetti privati, su raccomandazione di un soggetto di diritto pubblico completerà la disamina dei soggetti e degli interessi coinvolti dalla proliferazione delle iniziative di normazione private, e del loro potenziale impatto sul mercato internazionale.

### **1. Premessa**

Il presente saggio intende affrontare alcune criticità che caratterizzano la *co-regulation* pubblico-privata nel perseguimento degli obiettivi di sicurezza alimentare e di tutela della salute dei consumatori. In particolare, si prefigge di analizzare il ruolo e l'incidenza dei soggetti privati nell'elaborazione degli *standard* applicabili ai prodotti agroalimentari, così come nell'orientamento delle scelte di consumo tramite strumenti di informazione complementari rispetto a quelli di emanazione pubblica.

A tale fine, ci concentreremo sulla natura e sulle funzioni delle regole

---

<sup>1</sup> Benché il presente saggio sia frutto di una ricerca comune, i parr. 2, 3 sono da attribuire a L. Bairati, mentre i parr. 4, 5 sono da attribuire a B. Pasa.

tecniche adottate da soggetti privati, in modo da riflettere sulle interazioni fra sfera pubblica e privata, mettendone in luce spunti e profili problematici. L'analisi di una particolare iniziativa privata relativa alla commercializzazione dei prodotti, che prevede strumenti di informazione del consumatore circa la maggiore o minore presenza di nutrienti, permetterà di riflettere sul ruolo degli *standard* di elaborazione privata nel commercio transnazionale e sugli elementi di conflitto rispetto a principi e valori riconosciuti dal diritto europeo, quali la libera circolazione delle merci e la corretta informazione ai consumatori.

## 2. Attività di normazione pubblica e privata a tutela della sicurezza alimentare. Categorie e funzioni

La sicurezza alimentare è stato il primo ambito in cui gli sforzi di normazione pubblici e privati si sono concentrati. In materia, infatti, sono stati elaborati *standard* da parte di soggetti dalla composizione variabile. La dottrina ha considerato tale complessa realtà muovendo dalla distinzione fondamentale fra normazione pubblica e normazione privata, a seconda che le regole tecniche fossero state elaborate da istituzioni pubbliche o da enti non governativi. Secondo questa classificazione, sarebbe possibile distinguere fra gli *standard* pubblici che rispondono a strategie tipicamente istituzionali, quali il perseguimento di politiche pubbliche, dagli *standard* privati, la cui funzione varia ed è comunque connessa all'attività di impresa ed a strategie prettamente economiche. Come conseguenza del soggetto che li produce, si suole ulteriormente distinguere fra natura (tendenzialmente) cogente degli *standard* pubblici e natura volontaria di quelli privati. Infatti, mentre i primi possono essere legalmente imposti, i secondi non si sostituiscono ma integrano le norme vigenti, e la loro osservanza è richiesta ai fornitori che intendono instaurare rapporti commerciali con le imprese della grande distribuzione che li abbiano adottati<sup>2</sup>.

Gli *standard* pubblici hanno riguardato, in prima battuta, la sicurezza sotto il profilo igienico-sanitario. A tal proposito, ricordiamo che, a seguito di diverse crisi alimentari (quello della BSE su tutte), le istituzioni sono intervenute per fare fronte a una situazione di profonda incertezza, riformando radicalmente i sistemi di tutela della sicurezza alimentare, e che, al contempo, si è affermata l'idea che l'impostazione originaria, fondata su un'imposizione di carattere verticale e su ispezioni successive e a campione, non fosse di per sé sufficiente, e che dovesse essere affiancata da meccanismi di autoregolamentazione. In tale prospettiva, l'Unione europea ha introdotto il sistema HACCP, volto a minimizzare i rischi di contaminazione e ad assicurare la salubrità igienico-

<sup>2</sup> Cfr. M. FERRARI-U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, 217 ss.

sanitaria<sup>3</sup>. Progressivamente, la normativa di dettaglio di fonte pubblica ha anche interessato la salute del consumatore di alimenti, rilevando la necessità di prevedere obblighi informativi in suo favore. Dunque, *standard* tecnici di fonte pubblica hanno riguardato direttamente l'informazione del consumatore alimentare. Tale evoluzione, che ha condotto ad una uniformazione della disciplina europea e ad una definizione sempre più dettagliata delle indicazioni in etichetta e della loro presentazione, si è conclusa da ultimo con il regolamento n. 1169/2011<sup>4</sup>.

D'altro canto, soggetti privati di vario genere sono intervenuti nell'adozione di standard indipendenti contenenti disposizioni più esplicite, dettagliate ed esigenti rispetto alle normative già applicabili.<sup>5</sup> Attivi sia nell'elaborazione, sia nell'adozione e nel controllo del rispetto di tali *standard* privati, soggetti terzi come organismi indipendenti di normazione e altre ONG non direttamente coinvolte nella produzione agroalimentare, e gli stessi soggetti privati che operano nel mercato agroalimentare hanno elaborato ulteriori standard, che fungono da coordinate sia nei rapporti con gli altri soggetti della filiera, sia come strumento di posizionamento all'interno del mercato. Possono essere classificati come *standard* proprietari (*proprietary*), creati individualmente dalle imprese e valevoli solo per le imprese medesime, e *standard* "di consenso" (*consensus*) stabiliti da colossi industriali o coalizioni di imprese<sup>6</sup>.

Con la proliferazione delle iniziative private si è assistito ad una evoluzione, radicata nel mutamento culturale che ha caratterizzato il concetto stesso di sicurezza alimentare. Se in origine gli *standard* si concentravano perlopiù sulla gestione del rischio d'impresa, sono arrivati progressivamente a coinvolgere una più ampia cerchia di valori ed esigenze, quali la sostenibilità sociale e ambientale (si pensi al tema dell'utilizzo delle risorse scarse come l'acqua), il benessere animale e la salute dei consumatori collegata alle abitudini alimentari, tanto che attualmente i confini fra *food safety*, *food security* e qualità

<sup>3</sup> L'HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) prevede l'analisi sistematica e controllo dei rischi biologici, chimici e all'interno di un processo produttivo, ed è volto a prevenire i pericoli di contaminazione degli alimenti.

<sup>4</sup> Fra le novità, si segnala l'obbligo di inserire in etichetta la dichiarazione nutrizionale e l'introduzione di precisi requisiti per l'indicazione della presenza degli allergeni.

<sup>5</sup> La funzione degli standard privati e il rapporto fra questi e gli standard pubblici sono approfonditi in S. HENSON-J. HUMPHREY, *Codex Alimentarius and private standards*, in B. VAN DER MEULEN, *Private Food Law, Governing Food Chains through Contract Law, Self-Regulation, Private Standards, Audits and Certification Schemes*, The Netherlands, 2011, 157 ss.

<sup>6</sup> Sulla distinzione vedi J. HOBBS, *Public and Private Standards for Food Safety and Quality, International Trade Implications*, in *The Eastern Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 11, 1, 2010, 136-152.

risultano decisamente più sfumati<sup>7</sup>.

Questa evoluzione ha coinciso con una diversificazione delle funzioni degli *standard* rispetto all’esigenza delle imprese. In primo luogo, se debitamente comunicati, questi possono servire per differenziare il prodotto assicurando un mercato più vasto di utenti (consumatori) o selezionando un mercato di nicchia (ad esempio, in funzione di una filiera corta e maggiormente controllata). In secondo luogo, possono essere strumento di gestione della catena dei fornitori, migliorando i flussi informativi e riducendo i costi di transazione, mentre nel lungo periodo potrebbero ridurre sia i costi di ricerca per trovare fornitori affidabili, sia i costi di monitoraggio per garantire la qualità del prodotto finale. Infine, possono servire a limitare la responsabilità dell’impresa, la quale potrà difendersi in un eventuale giudizio in cui si contesta la sicurezza del prodotto alimentare, adducendo di aver rispettato gli *standard* previsti (*due diligence*)<sup>8</sup>. Per queste ragioni, un sistema credibile di verifica (da parte di un organismo terzo di certificazione) è la componente essenziale degli *standard* privati, sia di quelli “proprietary” che di quello “di consenso”.

A prescindere dalla funzione esplicata di volta in volta, tali “codici” privati, accordi di filiera e relativi strumenti di comunicazione al consumatore alimentare, costituiscono un insieme di regimi privati globali che si sviluppa a fianco della normazione statale, sovranazionale ed internazionale. La loro proliferazione costituisce esempio paradigmatico di *soft law*, espressione tradotta e aggettivata spesso in modo originale (diritto rugiadoso, diritto leggero, soffice, ecc.) ma che nella sostanza si riferisce ad una normativa che si afferma pur difettando della forza cogente e di un sistema sanzionatorio tipici della legge dello Stato<sup>9</sup>. Da almeno un decennio, la dottrina ha considerato tale fenomeno in considerazione delle potenziali criticità dovute alla concorrenza ed eventuale commistione fra pubblico e privato sia in fase di elaborazione degli

<sup>7</sup> Cfr. D. CASEY, *Private Food Safety and Quality Standards and the WTO*, in *University College Dublin Law Review*, 65, 7, 2007; C. RICCI, *Salute e alimentazione. Profili di diritto internazionale*, in P. MACCHIA, *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Roma, 2014, 39 e ss.; S. HENSON e J. HUMPHREY, *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*, FAO/WHO, May 2009; P. BORGHI, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in E. ROOK BASILE-A. MASSART-A. GERMANÓ, *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Atti del VII Congresso Mondiale di diritto agrario, Milano, 2004, 449 ss.; R. ROSSOLINI, *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004, 78 ss.

<sup>8</sup> *Food Safety Act 1990*, parte 2, art. 21. *Defence of Due Diligence*. Tale aspetto è affrontato, fra gli altri, in G. DISSEGNA, *Standard privati e internazionali: la governance transnazionale del mercato agroalimentare*, in C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, 68 ss.

<sup>9</sup> Cfr. M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma, 2012, 155 ss.

*standard*, sia in quella di applicazione.

### 3. Il c.d. “semaforo nutrizionale”, e i rischi di conflitto con il diritto UE

Come noto, una delle distinzioni nella classificazione degli *standard* riguarda l’ambito di applicazione, se Business-to-Business (B2B), ovvero relativo ai soli rapporti fra operatori alimentari, o Business-to-Consumer (B2C), qualora utilizzati come strumento di diversificazione sul mercato e come elemento competitivo di fidelizzazione del consumatore. Tale aspetto rinvia al tema del rapporto fra *standard* di prodotto e strumenti di informazione al consumatore, ovvero a quei segni grafici che intendono orientare le scelte di consumo, indicando il possesso da parte del prodotto etichettato di particolari caratteristiche. Rinviamo all’abbondante dottrina sul punto, ricordiamo che lo strumento di comunicazione, per eccellenza, del possesso di particolari requisiti di processo, o di prodotto, è la cosiddetta certificazione<sup>10</sup>. Tuttavia, la comunicazione non si esaurisce con quest’ultima, poiché è prassi sempre più diffusa che soggetti privati, in particolare grandi catene di distribuzione, da sole o in gruppo, impongano ai fornitori particolari *standard* e oneri, in relazione sia alle caratteristiche intrinseche del prodotto, sia in tema di imballaggi e presentazione.

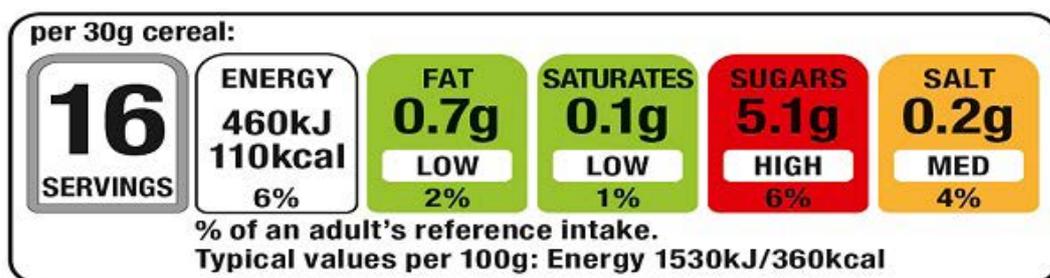
Sotto questo profilo, il tema dell’informazione al consumatore relativa al prodotto si arricchisce di un nuovo caso, che mette in luce la criticità dei rapporti fra strategie pubbliche, *standard* e interventi della grande distribuzione. Ci riferiamo ai numerosi sistemi, predisposti in Nord Europa e non solo (anche in Francia, Australia, Nuova Zelanda, ecc.), che segnalano cromaticamente la maggiore o minore presenza di determinati valori nutrizionali volta, secondo le intenzioni dei proponenti, ad orientare le scelte di consumo in modo da dissuadere dalle cattive abitudini alimentari<sup>11</sup>.

Questa forma di segnalazione è stata proposta nel Regno Unito come strumento di informazione di natura volontaria da un organismo governativo (la *Food Standards Agency*) e ben presto adottata dalle maggiori catene di distribuzione (Tesco, Marks and Spencer, Food cooperative, Waitrose, Sainsbury’s, Lidl). I colori (verde, giallo e rosso) segnalano (in aggiunta alla

<sup>10</sup> Cfr. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e “certezze” private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010.

<sup>11</sup> Cfr. L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *¿Son los semáforos nutricionales la mejor manera de informar a los consumidores sobre los nutrientes contenidos en los productos alimenticios?*, in *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 11, 2014, (pp. 241-256); L. CUOCOLO, *The Questionable Eligibility of Traffic Light Labelling*, in *European Food & Feed Law Review*, 6, 2014, 382-390.

tabella nutrizionale inserita nella parte posteriore della confezione indicante tutti i valori nutrizionali espressi solitamente per 100 g. di prodotto) la maggiore o minore presenza di calorie, sale, zucchero, grassi e grassi saturi, secondo parametri indicati dalla stessa agenzia.



Sotto il profilo della regolazione, si tratta di un'indicazione aggiuntiva e complementare rispetto a quanto stabilito dal regolamento UE n. 1169/2011 (e regolamenti collegati) in materia di indicazioni nutrizionali e “forme addizionali di informazione”<sup>12</sup>, sulla cui base si innesta l'iniziativa privata, nel perseguimento di un obiettivo facilmente immaginabile: la sensibilizzazione e il contrasto all'obesità, dovuta ad abitudini alimentari scorrette e all'abuso di *junk food*, ovvero di alimenti dal contenuto nutrizionale scarso ma dall'alta concentrazione di zuccheri e grassi. In altri termini, tale sistema è presentato come una forma di supporto al consumatore che, grazie ad un semplice colpo d'occhio, sarebbe in grado di scegliere in modo rapido e intuitivo, confrontando le etichette di prodotti appartenenti a categorie merceologiche omogenee.

Lo strumento in questione, dunque, non è di per sé uno *standard*, né impone *standard* di processo o di prodotto (inteso, quest'ultimo, come prodotto alimentare, secondo la definizione datane dal regolamento n. 178/2002, art. 2); tuttavia, esso impone indirettamente una serie di *standard* di prodotto, perché intende indirizzare il consumatore verso il verde, universalmente considerato colore evocativo di sicurezza e naturalità, rispetto al rosso, che evoca pericolo (quando non obbligo di arresto), anche sulla scorta dei colori tipici della segnaletica stradale. Dunque, pur non rientrando pienamente né negli *standard* di processo, né in quelli di prodotto, giacché il “semaforo” non impone veri e propri requisiti tecnici alla filiera, esso tuttavia penalizza il superamento di un determinato limite di sostanze nutritive tramite un sistema di apprensione intuitiva, che fa leva su di una metafora particolarmente idonea,

<sup>12</sup> La tesi secondo cui lo strumento inglese dovrebbe essere valutato in relazione non all'art. 35 del regolamento n. 1169/2011, ma al regolamento n. 1924/2006, è espressa in CUOCOLO, *cit.*, 390 ss.

secondo diversi studi, a orientare sensibilmente le scelte dei consumatori, o quanto meno di una parte di essi<sup>13</sup>.

Il caso in questione è oggetto di numerose riflessioni perché coinvolge diversi elementi di interesse per chi si occupa di *co-regulation* pubblico privata, di tutela del consumatore, di *standard*, di tutela della salute, di spazio giuridico integrato. D'altra parte, nel corso degli ultimi anni il dibattito intorno a questo strumento si è animato, poiché numerosi Stati membri e produttori europei hanno denunciato il carattere discriminatorio di un sistema di questo genere, che agli occhi del consumatore mette in cattiva luce certi prodotti rispetto ad altri, facendo leva su basi scientifiche assai discutibili<sup>14</sup>.

#### 4. La *governance* contrattuale nel commercio transnazionale degli alimenti

Il caso del semaforo nutrizionale è stato studiato dalla più recente dottrina<sup>15</sup>: questa si è soffermata, in particolar modo, sulla funzione della segnalazione cromatica nell'orientamento delle scelte di consumo, e dei relativi effetti sui prodotti che non sono pensati per tale schema. Si pensi, ad esempio, a prodotti DOP e IGP, i cui *standard* difficilmente possono essere rivisti, rispetto a prodotti con grande quantità di additivi ed edulcoranti, tendenzialmente premiati da tale strumento. In particolare, tale strumento è stato contestato perché *a)* suggerisce l'idea che vi siano alimenti di per sé cattivi e da evitare, fornendo ai consumatori una rappresentazione dei loro nutrienti del tutto parziale e avulsa dalla collocazione del singolo prodotto all'interno di un regime alimentare complessivo, e poiché *b)* appiattisce la stessa platea dei consumatori, facendo riferimento ad un "consumatore medio", categoria di scarsa utilità (se non addirittura distorsiva) se applicata ai prodotti alimentari.

Gli elementi di interesse, suscitati dal caso di specie, sono molteplici.

Il primo risiede nel fatto che si tratta di uno strumento di *soft law*, nel senso che il c.d. "semaforo" non è previsto dalla legislazione statale, né deriva da attività di trasposizione in ottemperanza alla normativa europea. Si tratta,

<sup>13</sup> Cfr. E. GRASSO-C. PONCIBÒ, *How far shall we go in nudging consumers?*, in B. HEIDERHOF-R. SCHULZE (eds.), *Verbraucherrecht und Verbraucherverhalten*, Nomos (forth.) 2016.

<sup>14</sup> La Commissione europea nel 2014 ha inviato al Regno Unito una lettera di messa in mora, in quanto il semaforo sembra essere contrario a diversi principi cardine dell'Unione europea, come la libera circolazione delle merci e la tutela dei consumatori.

<sup>15</sup> Cfr. C. HAWKES, *Government and Voluntary Policies on Nutrition Labelling: A Global Overview*, in J. ALBERT (ed.), *Innovations in Food Labelling*, Boca Raton, 2010, p. 46 ss.; v. anche nota 11.

viceversa, di uno strumento che più della metà dei distributori e dei produttori hanno inteso applicare volontariamente, dietro raccomandazione non vincolante di una agenzia governativa<sup>16</sup>. La questione della volontarietà o meno, così come dell'intervento privato nel perseguimento di strategie ed obiettivi d'interesse pubblico quali la prevenzione di malattie connesse all'alimentazione (obesità e diabete), costituisce elemento di riflessione in merito all'interazione fra le due dimensioni, pubblica e privata. Queste ultime, nel corso del tempo, sono andate via via sovrapponendosi, talvolta in una relazione di compenetrazione, commistione, pacifica alleanza, talaltra in termini di competizione e conflitto<sup>17</sup>. Dal punto di vista degli operatori alimentari, il fatto che gli *standard* privati possano solamente imporre requisiti più stringenti rispetto a quelli stabiliti dalla normazione pubblica ha fatto sì che la distinzione fra *standard* pubblici giuridicamente vincolanti e *standard* privati formalmente volontari sia risultata sempre più evanescente. D'altro canto, però, la presenza di una normativa privata sempre più invasiva ha imposto di ripensare al tema della legittimazione democratica degli *stakeholders* privati, e alla necessità di fornire loro adeguata rappresentanza in seno agli organi tecnici e politici, che alla luce del superiore interesse comune della collettività sono deputati all'elaborazione di tali *standard*<sup>18</sup>.

Nel caso specifico, inoltre, la dubbia compatibilità del semaforo nutrizionale con il principio della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione europea ha indotto la Commissione ad avviare la fase precontenziosa contro il Regno Unito; il che condurrebbe ulteriormente la Commissione, qualora lo stato non risponda, o qualora la sua risposta non sia soddisfacente, ad inviare un parere motivato, sino a sottoporre la questione alla Corte di Giustizia nell'ambito di una procedura di infrazione. Tutto ciò, tuttavia, non pone particolari difficoltà, poiché non è la prima volta che la Commissione europea avvia una procedura di infrazione per una violazione o mancata applicazione del diritto UE da parte di un soggetto privato. La Corte di Giustizia, infatti, in diverse occasioni ha ribadito che, a fronte di azioni di privati che determinano intralcio alla libera circolazione delle merci, lo Stato è tenuto ad intervenire

<sup>16</sup> Il “semaforo” era stato introdotto da una ONG, la *Coronary Prevention Group* negli anni '90, ed è stato poi adottato con una Raccomandazione del 19/6/2013 dalla FSA, *Food Standards Agency*, il Dipartimento della Salute del Governo del Regno Unito.

<sup>17</sup> Cfr. C.F. LIN, *Public-Private Regime Interactions in Global Food Safety Governance*, in *Food and Drug Law Journal*, 69, 2, 2014, (pp. 143 - 160); L. RUSSO, *Fare cose con regole: gli standard privati nel commercio internazionale di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2007, 607-630.

<sup>18</sup> Il tema della legittimazione dei soggetti che producono norme tecniche è affrontata da D. CASEY, *Three Puzzles of Private Governance: Globalgap and the Regulation of Food Safety and Quality*, in *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, Research Paper no. 22, 2009, 1-20.

in virtù degli obblighi di cooperazione previsti dai Trattati e che, in caso di inerzia, si espone alla procedura di infrazione<sup>19</sup>.

Infine, un'altra questione rilevante è quella che concerne l'impatto della normativa privata (e volontaria) sul commercio transnazionale la possibilità di risolvere eventuali conflitti davanti ai competenti organi di risoluzione delle controversie. Il tema assume una valenza dirompente nell'ambito degli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, il cui mandato consiste essenzialmente nel rimuovere le barriere al commercio internazionale. Infatti, con la diffusione di normative di dettaglio di elaborazione privata all'interno delle filiere agroalimentari internazionali si è posto il problema dell'impatto economico, prima ancora che politico e giuridico, degli *standard* privati<sup>20</sup>, soprattutto quando siano stati adottati da tutte le grandi catene di distribuzione operanti in un medesimo mercato, e dunque quando alla mancata adesione da parte di un singolo produttore consegua l'estromissione dello stesso dal mercato<sup>21</sup>. In pratica, dunque, lo *standard* privato (soprattutto quello "di consenso" per il numero di soggetti che coagula intorno a sé, *supra* par. 2) può agire come una misura equivalente alle restrizioni alle importazioni o come una barriera non tariffaria, entrando in conflitto con il principio della libertà della concorrenza e con gli accordi internazionali SPS e TBT elaborati in seno all'OMC<sup>22</sup>. La questione ha suscitato l'interesse della dottrina più avveduta,

<sup>19</sup> Tale principio, enunciato la prima volta in Corte giust. causa C-265/95, Commissione c. Repubblica francese [1997] Racc. I-6959, è stato ribadito nella causa C-121/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transport und Planzunge c. Repubblica austriaca [2003] Racc. I-5659.

<sup>20</sup> A. MARX-M. MAERTENS-J. SWINNEN-J. WOUTERS (eds.), *Private Standards and Global Governance: Economic, Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, 2012.

<sup>21</sup> Il dibattito ha riguardato, in particolar modo, il sistema GlobalGAP, ovvero il più diffuso fra gli standard internazionali volontari nei rapporti B2B. Si tratta di un codice di buone pratiche agricole (GAP), elaborato dai maggiori distributori europei di prodotti freschi venduti al dettaglio, di cui si è discussa la compatibilità con i principi stabiliti dagli accordi SPS e TBT dell'OMC. Cfr. D. KERWER, *Rules that Many Use: Standards and Global Regulation*, in *Governance*, 18, 4, October 2005, 611–632.

<sup>22</sup> L'UE e l'OMC mantengono due ambiti di operatività distinti, ma stanno progressivamente integrando le loro politiche relative agli scambi commerciali: v. CGE, causa C-149/96 Repubblica portoghese c. Consiglio dell'Unione europea [1999], Racc. I-8395, secondo la quale il diritto dell'OMC non sarebbe diritto applicabile nel mercato europeo e neppure parametro di legittimità, ma lo diventerebbe quando la misura comunitaria rinvia espressamente a regole ed accordi OMC (causa C-93/02, P Biret International SA c. Consiglio dell'Unione europea [2003], Racc. I-10497). Cfr. A. BERNARD DE RAYMOND -L. BONNAUD, *Beyond the Public-Private Divide: GLOBALGAP as a Regulation Repository for Farmers*, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 21, 2, 2014, 236 ss. Sono numerose le testimonianze di operatori extraeuropei che lamentano la difficoltà

ma non si è giunti ancora ad una definitiva soluzione<sup>23</sup>.

Questa complessa realtà ci impone di svolgere alcune riflessioni su quella che da taluni autori è stata definita *governance* contrattuale<sup>24</sup>, la quale nasce dall'accordo fra le parti interessate a disciplinare un dato settore, e che proprio nel settore alimentare sembra delinearsi in termini particolarmente netti. I regimi privati auto-predisposti dalle imprese al di fuori della sfera politico-giuridica nazionale e internazionale stanno conquistando lo spazio globale. Senza entrare nel dettaglio delle teorizzazioni più controverse<sup>25</sup>, gli spazi d'azione degli attori privati si sono emancipati dalle regole del consenso democratico e dall'idea di sovranità espressa nelle Costituzioni, per divenire essi stessi incubatori e produttori di costituzioni sociali “private”, e comporre il nuovo pluralismo globale<sup>26</sup>. La porosità del diritto alle varie forme di *self-regulation* e agli *standard* elaborati dai privati non è in discussione, è un dato di fatto. Ci si chiede, tuttavia, se le loro regole siano appropriate e congruenti rispetto ai valori condivisi dalle comunità in cui operano, assumendo che, talvolta, quegli stessi valori possono essere fra loro confliggenti (ad es. la tutela del diritto al cibo quale diritto fondamentale, il principio dell'equa gestione delle risorse, la libertà d'impresa, l'autonomia contrattuale), ma non sempre ponderabili (la dignità umana). Soprattutto ci si interroga sulla legittimazione<sup>27</sup> di questi soggetti privati a produrre norme. Posto che non è possibile estendere il modello di legittimazione ideato per le istituzioni statuali<sup>28</sup>, giacché i processi

---

di adeguarsi agli standard imposti da Global GAP e di accedere ai mercati europei. Cfr. A. BOROT DE BATTISTI-J. MACGREGOR-A. GRAFFHAM, *Standard Bearers. Horticultural Exports and Private Standards in Africa*, International Institute for Environment and Development (UK), 2009.

<sup>23</sup> Questo tema è approfondito in un altro saggio in inglese, sempre di Bairati/Pasa (*forth.* 2016). Cfr., in relazione alla compatibilità dello strumento in questione rispetto al diritto UE e al diritto OMC, M. HOLLE-E. TOGNI-A. VETTOREL, *The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law*, in *European Food & Feed Law Review*, 9, 3, 2014 148-160.

<sup>24</sup> Cfr. M.R. FERRARESE, *Globalizzazione Giuridica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 4, 2011, 566 ss.

<sup>25</sup> Cfr. N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, 65, 2002, 317-359.

<sup>26</sup> Cfr. G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano, 2012, 42 ss.

<sup>27</sup> D. CASEY, *Three Puzzles of Private Governance: Globalgap and the Regulation of Food Safety and Quality*, in *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies*, Research Paper no. 22, 2009, 1-20.

<sup>28</sup> Cfr. F. SNYDER, *We Need a Global Food Safety Agency: Reflections on the Hidden Jurisprudence of the WTO*, in *Peking University Transnational Law Review*, 1, 2, 2013, 162

non governativi di produzione delle regole sono multidirezionali, policentrici e decentrati, sarà opportuno riflettere sulla necessità di adeguare il quadro teorico rispetto alle sollecitazioni concrete provenienti da queste forme di *co-regulation* pubblico-privata. Lo Stato non arretra, ma nemmeno la standardizzazione privata da parte dei grandi gruppi economici accenna a diminuire. È forse giunto il momento di cambiare approccio rispetto al tema della legittimazione ponendo l'accento, piuttosto, sull'obbligo di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabili per i risultati conseguiti (*accountability*)<sup>29</sup>.

### 5. *Risk society, regulatory society*

Il caso oggetto del presente saggio è un esempio di *co-regulation* pubblico-privata nella commercializzazione dei prodotti alimentari quando lo *standard* diventa essenziale per la comunicazione e il marketing dell'alimento, e rischia di entrare in conflitto con principi fondamentali del diritto dell'Unione europea, quali la libera circolazione delle merci e la tutela dei consumatori. Più in generale, però, gli *standard* adottati dalle catene della grande distribuzione, che svolgono una funzione di orientamento del mercato globale dei prodotti alimentari incidono direttamente sulle filiere transnazionali, ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dagli accordi internazionali. Nel caso del "semaforo", gli effetti della *co-regulation* ricadono direttamente sui consumatori, oltre che sui produttori, mentre in altri casi riguardano in prima battuta gli Stati. In ogni caso, e più in generale, la *co-regulation* pubblico-privata è un esempio paradigmatico della cd. *audit culture*, tipica dell'età contemporanea, per la quale si sono diffusi (in ogni settore) enti revisori, esterni alle imprese e 'terzi' anche rispetto ai pubblici poteri, che controllano la conformità rispetto agli *standard* pubblico-privati e che determinano se la risposta dell'impresa sia idonea a gestire ogni eventuale rischio. La *risk society*, dunque, produttrice di una nuova *regulatory society*, come efficacemente sintetizzato da Michael Moran<sup>30</sup>. Una collettività che accredita nuove forme d'intervento normativo "dei privati", capaci di riconoscere le diverse preferenze dei consumatori, sempre più attenti alle esternalità negative della produzione alimentare moderna, e di tutelare valori ed esigenze di natura collettiva. Una *regulatory society* che di fatto determina anche lo spostamento del centro d'imputazione della

- 209.

<sup>29</sup> Diffusamente F. CAFAGGI, *Gouvernance et responsabilité des régulateurs privés*, in EUI WP LAW, Fiesole, n. 2005/2006, e scritti successivi.

<sup>30</sup> M. MORAN, *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford University Press, USA, 2003.

responsabilità per la sicurezza degli alimenti e la salute dei consumatori<sup>31</sup>: non sono più (solo) i governi nazionali a rispondere, ma piuttosto l'industria alimentare nel suo complesso, produttori, catene di distribuzione, revisori ed enti certificatori. Il tema induce a riflettere sulla persistente validità della distinzione concettuale fra pubblico e privato, giacché sempre più spesso la *governance* è esercitata da soggetti privati ai quali la sfera pubblica ha delegato alcune funzioni, o i quali (sempre più spesso) hanno deliberatamente scelto di intervenire accanto ai pubblici poteri, dichiarando di operare entro i limiti del principio di sussidiarietà orizzontale. A ben vedere, la *governance* condivisa fra Stati e imprese nell'agroalimentare si è intensificata, così come gli sforzi di armonizzazione degli *standard* poiché sia gli uni sia le altre hanno avvertito l'esigenza di un agire comune. Il prossimo nodo problematico da sciogliere è se e in che misura gli stati debbano rispondere dinnanzi a organismi internazionali per questi *standard* privati<sup>32</sup>. La discussione è *in itinere*.

---

<sup>31</sup> Lo spostamento della gestione del rischio in capo alle imprese è evidente già con il regolamento n. 2002/178 (ed ampia dottrina).

<sup>32</sup> La questione (trattata in BAIKATI-PASA, *forth.* 2016) è quella sollevata dinnanzi al *panel* OMC da St. Vincent and the Grenadines, supportata da Giamaica, Perù, Ecuador e Argentina, che ha messo in dubbio la correttezza dei requisiti richiesti per ottenere la certificazione EUREPGAP, necessaria per il commercio delle banane verso i supermercati di alcuni Stati membri dell'Unione europea, Regno Unito su tutti (2005).

## **SICUREZZA ALIMENTARE E RAGIONEVOLEZZA. LA TUTELA DEI DIRITTI TRA PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E PROPORZIONALITÀ**

**Carla Bassu**

SOMMARIO: 1. I criteri in materia di sicurezza alimentare. - 2. Precauzione e ragionevolezza nel diritto europeo e internazionale.

### ***Abstract***

Il rigore del regime dei controlli sanitari della filiera alimentare è strumentale alla garanzia del diritto alla salute. Il principio di precauzione è uno dei cardini della strategia di sicurezza alimentare e si traduce nell'adozione di misure provvisorie di gestione di un rischio per la salute, in attesa di informazioni di carattere scientifico che provino la sussistenza di un pericolo effettivo. La sensibilità del tema espone però al rischio di derive emotive che potrebbero determinare un eccesso di precauzione, che potrebbe incidere su prerogative individuali di ordine sociale ed economico che non possono essere compromesse. Attraverso la ricostruzione teorica delle caratteristiche del principio di precauzione e l'analisi di casi giurisprudenziali discussi di fronte a Corti europee e consessi internazionali si intende individuare un punto di equilibrio nella gestione del rischio attinente alla produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari, che consenta un equo bilanciamento tra la tutela della salute e, per esempio, le legittime esigenze degli operatori del settore che non dovrebbero essere lese da un esercizio eccessivo e arbitrario del principio di precauzione.

### **1. I criteri in materia di sicurezza alimentare**

La sensibilità dei consumatori in ordine alla qualità dei cibi, sollecitata dal susseguirsi delle crisi che hanno messo a repentaglio la salubrità di prodotti destinati al consumo umano, ha posto la sicurezza alimentare al centro dell'agenda politica nazionale, europea e internazionale. Il rigore del regime dei controlli sanitari della filiera alimentare è strumentale alla garanzia del diritto alla salute<sup>1</sup>. Il principio di precauzione è uno dei cardini della strategia di

---

<sup>1</sup> Si v. in proposito D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano 2012; A. ALEMANNINO-S. GABBI, *Foundations of Eu Food Law and*

sicurezza alimentare e si traduce nell'adozione di misure provvisorie di gestione di un rischio per la salute, in attesa di informazioni di carattere scientifico che provino la sussistenza di un pericolo effettivo<sup>2</sup>. E' un principio che garantisce una protezione forte dell'integrità della persona, ma si presta a interpretazioni discrezionali suscettibili di distorsioni applicative. Ebbene, la sensibilità del tema espone al rischio di derive emotive che potrebbero determinare un eccesso di precauzione, che si presta a incidere su prerogative individuali di ordine sociale ed economico (si pensi agli interessi degli operatori commerciali e alla libertà dei consumatori) che – sebbene subordinate alla salvaguardia della salute – godono di tutela costituzionale. La ricostruzione delle caratteristiche del principio di precauzione e l'analisi di casi giurisprudenziali significativi mette in luce alcuni profili di contrasto nella configurazione e nell'applicazione da parte degli ordinamenti nazionali, delle istituzioni europee e del diritto internazionale. In questa sede si intende focalizzare l'attenzione sulla diversa interpretazione del criterio di precauzione ragionevole assunta nella dimensione dell'Unione europea rispetto al diritto internazionale e, in particolare, al circuito del WTO.

La disciplina della sicurezza alimentare, in Italia, si è a lungo sviluppata nell'ottica sanzionatoria<sup>3</sup>. I progressi nell'innovazione nelle tecniche di produzione e commercializzazione alimentare e la crescente sensibilità in ordine alla qualità dei prodotti hanno determinato uno spostamento nell'approccio alla materia. Si è verificato un ampliamento della sfera di influenza di natura pubblicistica, attraverso l'introduzione di regole di carattere preventivo mirate a proteggere valori e beni giuridici differenti e potenzialmente contrastanti. Oltre al bene prioritario della salute umana, rientrano infatti nella dinamica della materia alimentare aspetti riguardanti il benessere animale, la tutela dell'ambiente e gli interessi economici in gioco negli scambi commerciali<sup>4</sup>. Lo scopo della attuale normativa di riferimento è, in estrema sintesi, la garanzia

*Policy: Ten Years of the European Food Safety Authority*, Farnham, 2012

<sup>2</sup> Sulla definizione del principio di precauzione in ambito sovranazionale e internazionale si v. A. BIANCHI-M. GESTRI (a cura di), *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Milano 2006; con particolare riferimento ai profili applicativi al settore della sicurezza alimentare si v. L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina degli organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2012; G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino 2006

<sup>3</sup> v. M. DONINI-D. CASTRONOVO, *La riforma dei reati contro la salute pubblica: sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, 2007.

<sup>4</sup> Si v. in proposito E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema Ue: profili giuridici e profili economici*, Atti del Convegno, Siena 10-11 maggio 2013, Milano, 2006.

del diritto alla salute, l'opportuna, completa conoscenza delle caratteristiche dei prodotti alimentari da realizzarsi attraverso la piena tracciabilità e la tutela delle regole di concorrenza nel processo di commercializzazione<sup>5</sup>. E' una disciplina complessa, che rende indispensabile un approccio multi direzionale da un punto di vista della regolazione, senza trascurare l'elemento della connotazione territoriale, dal momento che la filiera alimentare si presta a una frammentazione in luoghi diversi. Il concorrere di questi fattori si pone a fondamento dell'intervento comunitario in materia, sotto forma di un'opera di attrazione della regolazione settoriale in ambito sovranazionale, volta al conseguimento dell'armonizzazione delle normative nazionali. Oggi gli ordinamenti parte dell'Ue sono soggetti a un *corpus* normativo dettagliato, che lascia ben poco spazio di intervento discrezionale al legislatore interno. La vigenza di una disciplina Ue di principio e settoriale, associata alla creazione di soggetti – quali, per esempio, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) – rendono condivisibile l'asserzione dell'esistenza di un sistema comune europeo che rappresenta il primo, imprescindibile riferimento in materia<sup>6</sup>. Il sistema presenta criticità legate soprattutto alla scarsa flessibilità applicativa, alla penalizzazione dei prodotti tradizionali e alla disomogeneità tra le normative degli Stati membri UE. A seguito di alcune gravi emergenze manifestatesi nel continente - e non solo - con importanti conseguenze, la sicurezza alimentare conquista la ribalta dell'agenda politica europea<sup>7</sup>. Risale al 1997 il "Libro Verde sui principi della legislazione alimentare nell'Unione europea" adottato dalla Commissione con lo scopo di porre le basi per una discussione tra i paesi membri, finalizzata alla predisposizione di un quadro di obiettivi condivisi. La procedura di consultazione così avviata sfocia in una serie di proposte di azione raccolte nel "Libro Bianco sulla sicurezza alimentare", che indica gli strumenti utili alla realizzazione delle misure predisposte. Il passo successivo è l'approvazione del regolamento CE n. 178/2002, che stabilisce i principi sulla sicurezza alimentare e fornisce un parametro normativo uniforme per gli Stati membri UE, improntandosi al perseguimento di obiettivi di sicurezza, qualità e tipicità. Il provvedimento definisce una strategia dei prodotti alimentari, sintetizzabile nella formula "dai campi alla tavola"; la rintracciabilità dei

<sup>5</sup> V. C. GRAZIA-R. GREEN-A. HAMMOUDI (a cura di), *Qualità e sicurezza degli alimenti: una rivoluzione nel cuore del sistema agroalimentare*, Milano, 2008.

<sup>6</sup> Si v. F. CAPELLI-V. SILANO- B. KLAUS, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006.

<sup>7</sup> Si pensi alla crisi causata dal morbo "della mucca pazza" (Encefalopatia spongiforme bovina), originato in Gran Bretagna e diffuso grazie alla esportazione di prodotti contaminati, che ha dimostrato l'incapacità dei singoli Stati di affrontare e gestire in maniera efficace una situazione risolvibile solo attraverso un'azione concertata a livello ultranazionale.

prodotti; la responsabilità dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi di produzione e post produzione; la gestione efficiente delle crisi tramite l'analisi del rischio; procedure di dialogo con i consumatori e ritaglia un ruolo importante per l'EFSA. Nella cornice delineata dal regolamento n. 178/2002 si sviluppano gli interventi normativi integranti il cosiddetto "pacchetto igiene" (regolamenti CE nn. 852, 853, 854, 882/2004, e direttiva n. 2002/99), che specificano le tematiche della sicurezza alimentare oltre alle modalità di applicazione HACCP<sup>8</sup>. Interessante ai fini del presente lavoro, è la procedura di analisi del rischio, sancita come approccio metodologico da seguire con riguardo alle questioni di sanità pubblica, che prevede la separazione tra chi valuta l'entità del rischio e chi lo gestisce. Requisiti del metodo sono la trasparenza nelle valutazioni e nelle decisioni e l'interazione con i consumatori e le parti interessate. Il processo è costituito da tre componenti tra loro collegate: la valutazione del rischio è il processo scientifico distinto nelle fasi di individuazione, caratterizzazione del pericolo e ponderazione dell'esposizione al rischio; la gestione del rischio è la fase che prevede l'esame delle alternative di intervento (consultazione delle parti, esito della valutazione, fattori pertinenti), sulla base di obiettivi di prevenzione e controllo. Durante la procedura deve persistere lo scambio interattivo di informazioni e pareri riguardanti la situazione

Oltre alla dimensione normativa europea si deve dare atto dell'importanza del diritto internazionale, che emerge con riferimento a settori specifici attraverso l'azione di alcune organizzazioni di settore quali l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), nell'ambito della quale è attivo il Dipartimento per la sicurezza alimentare e le zoonosi; l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e – soprattutto – l'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO)<sup>9</sup>.

## 2. Precauzione e ragionevolezza nel diritto europeo e internazionale

In sede di WTO opera l'Accordo SPS (Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie - *Sanitary and Phytosanitary Agreement*) con l'obiettivo di mantenere il diritto sovrano di ogni ordinamento di assicurare il livello di protezione sanitaria che ritiene appropriato, evitando che le misure prese vengano utilizzate a scopo protezionistico. L'Accordo SPS fornisce le regole

<sup>8</sup> Per una ricognizione degli interventi normativi europei in tema di diritto alimentare si v. S. MASINI, *Diritto alimentare: una mappa delle funzioni*, Milano 2014.

<sup>9</sup> Per un'analisi critica della disciplina della sicurezza alimentare in ambito ultranazionale si v. nello specifico D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano 2012.

base che i Paesi Membri del WTO devono seguire nell'applicare le proprie misure in materia di sicurezza alimentare, sanità animale e protezione delle piante, nell'ambito del commercio internazionale<sup>10</sup>. E' consentito agli aderenti al WTO dettare i propri *standard* ma a condizione che siano supportati da evidenze scientifiche e che siano strumentali al fine di proteggere la salute umana, degli animali e delle piante e non gli interessi nazionali. Nel caso in cui un ordinamento parte del WTO adotti una misura di carattere sanitario non conforme a quanto prescritto dall'accordo SPS, potenzialmente lesiva del commercio internazionale, dovrà renderne conto all'organo responsabile della risoluzione delle controversie, ovvero il *Dispute Settlement Body* (DSB). Nell'ipotesi in cui la misura sia giudicata illegittima in prima istanza e in secondo grado (di fronte all'*Appellate Body* - AB), l'ordinamento condannato sarà tenuto a rimuoverla e a risarcire il soggetto dei danni subiti a causa dell'applicazione del provvedimento ritenuto indebito. Preme ribadire che i membri aderenti all'Accordo SPS sono autorizzati a utilizzare misure superiori agli *standard* di riferimento ma solo ove sussistano giustificazioni di carattere scientifico e agendo in ragione di una operazione di valutazione del rischio che però deve essere ritenuta appropriata e rispondente a un criterio ragionevole e non arbitrario. Ed ecco che entra in campo il principio *liquido* e prudenziale della precauzione ragionevole<sup>11</sup>. I limiti che l'accordo SPS pone in capo agli ordinamenti nazionali sono di carattere procedurale ma incidono sulla capacità delle autorità interne di esercitare le prerogative di cui sono titolari in termini di discrezionalità<sup>12</sup>. La possibilità di derogare all'accordo si gioca sul filo della ragionevolezza che si articola secondo una dinamica fluida e non standardizzabile. E' vero che i Paesi del WTO possono determinare il grado di tutela della salute che ritengono idoneo nell'ambito del sistema interno, ma non si tratta di una libertà assoluta, bensì subordinata al vaglio del giudizio di ragionevolezza applicato dall'organo internazionale. Non è possibile agire arbitrariamente, ma occorre uniformarsi a principi e procedure uniformi, eque e prestabilite in sede di accordo SPS. In questo contesto si inserisce la concezione del principio di precauzione che incide sulle scelte dei singoli ordinamenti perché si presta a moderare in un certo senso la carica vincolante

<sup>10</sup> Per un'analisi dei contenuti e delle prescrizioni dell'Accordo SPS si v. J. SCOTT, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: a Commentary*, Oxford, 2007.

<sup>11</sup> Sulla configurazione del principio di precauzione in ambito ultranazionale si v. A. BIANCHI-M. GESTRI (a cura di), *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006.

<sup>12</sup> V. D. BEVILACQUA, *I limiti della scienza e le virtù della discrezionalità: il principio di precauzione nel diritto globale*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli, 2007.

delle attestazioni scientifiche, inserendo nel circuito decisionale il parametro della ragionevolezza che agisce affiancato al principio di proporzionalità, concorrendo a misurare l'accettabilità delle deroghe apportabili agli *standard* predisposti in ambito internazionale<sup>13</sup>. Il rischio che si corre, nel momento in cui criteri non oggettivi, quali appunto ragionevolezza e proporzionalità, assumono un ruolo chiave nelle scelte strategiche istituzionali è di eccedere - per fini cautelativi - nell'atteggiamento prudenziale, ottenendo indesiderati risultati protezionistici. Posta, infatti, la prevalenza della tutela della salute da parte di un ordinamento costituzionale, non si può trascurare l'esigenza di garantire i diritti di chi, in ambito interno e ultra-nazionale, fa affidamento sulle regole del libero mercato accettate e sottoscritte formalmente. La possibilità di ottenere - come conseguenza di un eccesso di precauzione - una incrinatura delle regole del libero mercato, a scapito di chi opera nel settore, non è una eventualità remota. E' dunque importante dosare con cura gli elementi di carattere precauzionale su cui si decide di fondare misure derogatorie degli accordi economici internazionali, per bilanciare gli interessi coinvolti.

Le caratteristiche assunte dal principio di precauzione, così come disciplinato formalmente in sede di normativa europea, richiamano le esigenze imperative sancite dalla Corte di giustizia UE nella celebre sentenza *Cassis de Dijon* proprio allo scopo di legittimare provvedimenti limitativi della libera circolazione delle merci. Secondo la dottrina delle esigenze imperative (*rule of reason*), ragioni legate alla salvaguardia della salute pubblica, alla difesa dei consumatori, all'efficacia dei controlli fiscali e alla tutela delle regole di concorrenza nelle attività commerciali, possono giustificare la deroga alle norme del libero mercato, solo ove risultino proporzionate rispetto al fine perseguito<sup>14</sup>. Per quanto riguarda il parametro internazionale e, in particolare le regole SPS, è possibile valutare la legittimità delle misure adottate in deroga all'Accordo, verificando la rispondenza di tali provvedimenti ai principi di idoneità e necessità<sup>15</sup> ed effettuando un test di proporzionalità. Le circostanze che impongono l'adozione delle misure precauzionali devono essere tali da non consentire il ricorso a strumenti alternativi (meno invasivi della libertà commerciale) e provate sulla base di dati scientifici<sup>16</sup>. Il controllo di adeguatezza, ragionevolezza e proporzionalità deve essere effettuato attraverso una procedura di analisi

<sup>13</sup> V. B. TRONCARELLI, *Scienza e diritto nella complessità sociale: il principio di precauzione*, cit.; C.E. FOSTER, *Science and the Precautionary Principle in international courts and tribunals, expert evidence, burden of proof and finality*, Cambridge, 2011.

<sup>14</sup> In particolare sul principio di proporzionalità si v. T.I. HARBO, *The function of proportionality analysis in European Law*, Leiden 2015.

<sup>15</sup> V. art. 2 dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS).

<sup>16</sup> V. art. 2.2. SPS.

del rischio che permette agli organi competenti di verificare la sussistenza di requisiti tali da giustificare la deviazione da parte degli Stati dai parametri internazionali<sup>17</sup>. Questo ancoraggio del test di ragionevolezza a indicazioni tecniche ha suscitato contestazioni da parte degli attori nazionali perché ritenuto lesivo della discrezionalità dei singoli ordinamenti che – per derogare alle regole SPS – sono tenuti a fornire un supporto scientifico delle misure intraprese, anche ove queste rispondano a fondate esigenze precauzionali e non risultino discriminatorie<sup>18</sup>.

Per spiegare come, nel concreto, i dati scientifici influenzano le decisioni degli Stati, determinandone l'ammissibilità alla luce dell'Accordo SPS è utile esporre un caso di misure restrittive al commercio internazionale tra partner WTO. Nella prima metà degli anni Novanta, il Canada e gli Stati Uniti lamentarono la preclusione del mercato australiano al salmone proveniente dall'estero. In Australia vigeva infatti dal 1975 una normativa che imponeva limiti alla importazione di salmone crudo con il fine di tutelare la fauna ittica locale<sup>19</sup>. In risposta alle contestazioni ricevute, nel 1996, l'Australia avviò una procedura di analisi del rischio, ai sensi dell'art. 5 SPS, che si concluse con una pronuncia da parte dell'Autorità federale di quarantena che confermava la preclusione ai mercati interni del salmone crudo. Nel salmone proveniente da Canada e Stati Uniti vennero individuati numerosi batteri assenti in Australia che risultavano pericolosi l'integrità dell'ecosistema locale<sup>20</sup>. In risposta a tale rapporto, il Canada contestò in seno al WTO la violazione da parte dell'Australia dell'SPS e ottenne riscontro positivo dal collegio arbitrale, che ritenne il divieto di

<sup>17</sup> V. M.A. ECHOLS, *Sanitary and Phytosanitary Measures*, in AA.VV., *The World Trade Organization: the Multilateral Trade Framework for the 21st Century and U.S. Implementation Legislation*, Washington, D.C, 1996, 192 ss.

<sup>18</sup> E' stato osservato che l'accordo SPS è l'unico a prevedere l'indicazione di valutazioni scientifiche a sostegno dei provvedimenti nazionali, R. HOWSE-P. MAVROIDIS, *Europe's evolving regulatory strategy for GMOs*, N. BERNASCONI-OSTERWALDER (ed), *Environment and Trade. A Guide to WTO Jurisprudence*, London, 2006, 153 ss: *Differently from the other agreements, the necessity test must be based on science*; J. PEEL, *Risk Regulation*.

<sup>19</sup> In particolare, era previsto il divieto di accesso su territorio australiano di salmone che non avesse subito un trattamento idoneo ad assicurare la riproduzione di batteri potenzialmente idonei a veicolare infezioni pericolose per persone, animali o piante.

<sup>20</sup> La normativa australiana prevedeva il divieto delle importazioni di salmone fresco o surgelato, allo scopo di impedire la diffusione di ventiquattro epidemie di origine animale che si sarebbero potute manifestare esercitando un effetto potenzialmente dannoso per molti settori strategici dell'economia australiana. I batteri patogeni individuati nel salmone di importazione infatti, secondo le autorità australiane, avrebbero potuto contagiare le trote che nel Paese rappresentano una risorsa per la pesca sportiva e per l'industria dell'acqua cultura.

importazione di salmone non supportato da basi scientifiche, eccessivo rispetto agli *standard* internazionali e, pertanto, ingiustamente discriminatorio. Ma l'Australia non si adeguò e ricorse in appello, affermando che la procedura di analisi del rischio avesse evidenziato la possibilità di contagio conseguente alla importazione del salmone crudo, consentendo - ai sensi dell'art. 2 SPS - alle autorità nazionali di adottare misure idonee a proteggere l'incolumità delle risorse ittiche interne, stabilendo autonomamente il grado di rischio giudicato accettabile. L'AB respinse il ricorso, ritenendo inadeguata l'analisi del rischio effettuata dall'Australia poiché non aveva tenuto conto del grado di probabilità di introduzione e diffusione della malattia. Si dispose dunque il ritiro della misura perché, si legge nella pronuncia dell'AB, "non è sufficiente che una valutazione di rischio stabilisca che esiste una possibilità di introduzione, insediamento o diffusione (...) ma deve considerare la probabilità, ossia la verosimiglianza dell'introduzione, dell'insediamento e della diffusione della stessa"<sup>21</sup>. Dunque non basta che l'operazione di valutazione riscontri la presenza di un rischio ma è necessario che tale pericolo sia quantificato<sup>22</sup>.

La concezione restrittiva del principio di precauzione e lo stretto margine lasciato alla ragionevolezza in sede WTO mettono in luce le contraddizioni di un modello che - pur rappresentando il meccanismo di riferimento nella disciplina della sicurezza alimentare - si presta a interpretazioni diverse e a possibilità di strumentalizzazione. Può accadere, infatti, che la formula applicata in relazione all'accordo SPS che - come si è visto - comporta oneri notevoli per chi voglia derogare agli *standard* stabiliti per scopi cautelativi, sia sfruttata dagli attori economicamente più forti a scapito dei più deboli. Si pensi, in questo senso, alla pressione esercitata dagli Stati Uniti sulla Corea del Sud in relazione alla procedura di controllo della frutta di importazione prevista nel Paese asiatico, giudicata dagli americani troppo lunga e complicata. Agli americani è stato sufficiente minacciare l'avvio di una contestazione di fronte al DBS per ottenere un sostanziale ridimensionamento della disciplina coreana. Questo perché la prospettiva della difficoltà concreta di provvedere a dimostrazioni scientifiche e le spese ingenti da sostenere per istruire la causa hanno fatto percorrere ai coreani la strada del patteggiamento. Si è preferito

<sup>21</sup> V. il rapporto dell'*Appellate Body* WTO, *Australia, Measures Affecting Importation of Salmon*, WTO Doc. WT/DS18/AB/R, 20 ottobre 1998.

<sup>22</sup> La vertenza prosegue perché l'Australia, chiamata a eliminare il divieto di importazione entro il 1999, non provvede tempestivamente e incorre in una nuova denuncia da parte del Canada, cui si affianca una contestazione da parte degli Stati Uniti che, a loro volta, rivendicano l'accesso al mercato australiano del salmone crudo americano. Il rapporto finale conferma la condanna dell'Australia e ribadisce l'imposizione di rimuovere il divieto di importazione, v. WTO, *Australia, Measures Affecting Importation of Salmon, Recourse to Article 21.1, Report of the Panel*, WT/DS18/RW, 18 febbraio 2000.

abbassare gli *standard* di sicurezza alimentare piuttosto che confrontarsi con il gigante statunitense in un campo in cui, dati i precedenti del DSB, la diversa disponibilità dei mezzi può fare la differenza<sup>23</sup>. Il rischio è che la concezione del principio di precauzione, in ambito internazionale e - soprattutto - nella sfera WTO - determini una prevalenza degli interessi economici degli Stati e degli operatori commerciali coinvolti, a scapito della sicurezza di persone, animali e piante.

Diversa è l'interpretazione del principio di precauzione elaborata nel tempo dalla normativa e dalla giurisprudenza europea e applicata negli Stati UE. Qui i margini della precauzione legittima sono regolati in virtù del principio di proporzionalità. L'articolo 7, del regolamento n. 178/2002, stabilisce infatti che, in circostanze specifiche, ove a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute, ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, «possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. Le misure adottate devono essere proporzionate e possono prevedere le sole restrizioni al commercio necessarie per ottenere il livello di tutela della salute perseguito nella Comunità. Tali misure vengono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza ed effettuare una valutazione del rischio più esauriente». Dunque, una misura anche di carattere provvisorio, di natura precauzionale, non può considerarsi legittima se non rispetta i requisiti del principio di proporzionalità che rappresenta il canone di valutazione, da parte della Corte di giustizia, sia delle azioni riconducibili alla UE che dei provvedimenti interni adottati al fine di realizzare le prescrizioni comunitarie<sup>24</sup>. Alla luce della elaborazione giurisprudenziale<sup>25</sup>, il principio di proporzionalità assume caratteristiche precise che consentono l'elaborazione di un test a

<sup>23</sup> Nel 2007, Stati Uniti e Corea del Sud hanno stipulato un accordo bilaterale, (*United States Korea Free Trade Agreement- KORUS FTA*), modificato e rafforzato nel 2010 e nel 2011. Nel marzo 2012 è entrata in vigore la versione aggiornata dell'accordo commerciale, consultabile all'url <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>.

<sup>24</sup> Così M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006.

<sup>25</sup> Si v. in proposito le sentenze della Corte di giustizia 11 luglio 1989, *Schröder*, causa C-265/87, in particolare il punto 24; 13 novembre 1990, *Fedesa*, causa C-331/1988, punto 13; si v. anche la pronuncia del Tribunale di Primo grado del 28 giugno 2005, *Industrias Quimicas del Vallés/Commissione*, causa T-158/03.

struttura tripartita<sup>26</sup>, applicabile alle misure adottate in virtù del principio di precauzione. In primo luogo, il provvedimento deve soddisfare il requisito della appropriatezza, cioè deve risultare idoneo a conseguire l'obiettivo stabilito. La misura deve poi risultare necessaria, ovvero non devono esistere possibilità alternative capaci di ottenere gli stessi risultati con una minore carica derogatoria delle regole *standard*. Ciò significa, per esempio, che – quando possibile – il provvedimento precauzionale dovrà segnalare l'eventuale possibilità di sostituire il prodotto alimentare considerato a rischio con surrogati più sicuri. Da ultimo, la misura deve rispettare un equo grado di bilanciamento tra il fine perseguito e il sacrificio a carico del destinatario della stessa, così da realizzare il criterio della adeguatezza. La necessità di addurre prove scientifiche a sostegno delle misure cautelative, derogatorie alle regole del libero mercato, così come previsto dall'Accordo SPS, può considerarsi non sempre rispondente ai criteri di proporzionalità, perché concretamente incompatibile con le circostanze di urgenza alla base di una misura precauzionale ai sensi della vigente normativa UE. Tradizionalmente, le istituzioni UE hanno riservato attenzione particolare al perseguimento di un grado elevato di protezione sanitaria, considerata tra le finalità prioritarie del processo di integrazione. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha sostenuto e rafforzato questo approccio, giustificando – riferendosi anche indirettamente al principio di precauzione – anche deviazioni da obiettivi strategici quali la realizzazione di un mercato interno pienamente concorrenziale. Si pensi a quanto sostenuto nella pronuncia sul caso Sandoz<sup>27</sup>, nella quale si affermò la legittimità di un divieto, previsto dai Paesi Bassi, alla introduzione nel mercato di prodotti arricchiti con vitamine. In questa sede la Corte di giustizia si soffermò sul concetto di incertezza scientifica, ritenendo la legittimità del divieto di commercializzazione di prodotti alimentari nel caso in cui non fosse possibile, ragionevolmente, escludere effetti nocivi per la salute. I giudici, nell'ipotesi particolare della causa olandese, hanno subordinato la possibilità di autorizzare il commercio dei prodotti arricchiti, alla dimostrazione (non facile) che l'aggiunta di vitamine fosse rispondente a una esigenza reale di natura tecnica o alimentare. Ma questo orientamento è superato dalla giurisprudenza che pare avere preso atto della pericolosità di consentire ai decisori pubblici nazionali la discrezionalità nella predisposizione di misure derogatorie dei principi della libera circolazione delle merci formulate in modo generico e fuorviante, come accaduto con riferimento alle esigenze di ordine alimentare di cui al caso Sandoz<sup>28</sup>. La possibilità che gli ordinamenti ricorrano

<sup>26</sup> V. L. GRADONI, *Commento all'art. 7 del Regolamento 178/2002/Ce sulla Sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003, 204-217.

<sup>27</sup> V. Corte di giustizia, *Sandoz Prodotti farmaceutici / Commissione*, 11 gennaio 1990, C-41/69

<sup>28</sup> Rileva, in questo senso, la sentenza del caso Commissione/Francia, C-24/00, in particolare

a ragioni pretestuose, finalizzate a produrre normativa protezionistica più che a una effettiva tutela della sicurezza alimentare e dei diritti dei singoli ha spinto progressivamente la Corte di giustizia a riconsiderare la propria posizione, ridimensionando lo spazio discrezionale riconosciuto agli Stati. Anche in Europa le cose si stanno evolvendo secondo una tendenza più attenta alle esigenze degli operatori economici i cui interessi sono tutelati soprattutto dalla possibilità che gli Stati utilizzino il potere derogatorio legittimato dal principio di precauzione per fini altri rispetto alla tutela della salute. Restano i problemi dovuti alla assenza di un parametro definitivo uniforme del principio di precauzione, che consenta una applicazione affidabile e coerente in ambito interno, sovranazionale e internazionale. La determinazione di parametri meno fluidi e ambigui in relazione all'adozione di misure precauzionali in deroga agli *standard* ordinari è necessaria per l'eliminazione di margini di strumentalizzazione a vantaggio di soggetti capaci di sfruttare al meglio le lacune del sistema. La previsione, per esempio, di limiti di tempo per i provvedimenti cautelativi disposti in regime di eccezione rispetto alle regole concorrenziali, sia in ambito europeo che internazionale, potrebbe favorire un maggiore controllo del grado di necessità effettiva di tali misure che - se rese indispensabili da una situazione di emergenza e realmente proporzionate alle esigenze del caso concreto - dovrebbero avere effetti limitati.

In conclusione, ciò che si ritiene utile per improntare la disciplina della sicurezza alimentare su un equo bilanciamento dei diversi diritti e interessi coinvolti è una ulteriore attività di armonizzazione. Le considerazioni effettuate in questa sede e gli esempi addotti avvalorano l'opportunità di un'azione uniformante di una dottrina della precauzione incentrata sui principi di proporzionalità e ragionevolezza. Occorre intervenire a livello normativo e interpretativo, procedendo - in ambito nazionale e ultranazionale - all'indicazione di criteri di proceduralizzazione uniformi<sup>29</sup>, che regolino le operazioni di analisi e valutazione del rischio. Una simile operazione gioverebbe alla coerenza del sistema ed eviterebbe inconvenienti e potenziali effetti discriminatori dovuti a una disciplina frammentaria non del tutto congruente.

---

i punti 60 e 64, nella quale si afferma che un divieto assoluto di commercializzazione di prodotti arricchiti con vitamine non può fondarsi sulla pur accertata mancanza di un reale bisogno nutrizionale della popolazione, v. Corte di giustizia, sentenza del caso Danimarca/Commissione, nella causa C-3/00, in particolare punto 82.

<sup>29</sup> Sulla difficile identificazione delle norme regolatrici del procedimento di adozione delle misure precauzionali si v. M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 88.



# **THE RULES ON FOOD LABELS IN THE FIGHT AGAINST OBESITY: A COMPARISON BETWEEN THE APPROACH OF THE EUROPEAN UNION AND THAT OF LATIN AMERICA**

**Silvia Bolognini**

CONTENTS: 1. Introduction: obesity goes ahead regardless of everyone. - 2. Obesity between consequences and causes. - 3. Food labeling as a tool for reducing the spread of overweight and obesity in EU and in Latin America. - 4. The European approach. - 5. Concluding remarks.

## ***Abstract***

Over the past two decades worldwide obesity has increased by 82%. In the EU population the levels of overweight and obesity are rising dramatically. Also in Latin America obesity is growing very rapidly.

As a result of its high economic and human costs, obesity has become one of the newest targets of public health law. That the law can be a powerful instrument of public health is effectively demonstrated by the results obtained, for example, in reducing rates of smoking, in improving safety in the workplace and in motor vehicles, etc. In these instances the adoption of coercive interventions and policies – such as taxes and subsidies – has altered the costs of certain choices and thus influenced behavior.

In this context food labeling is emerging as a major tool: the focus is not only on providing nutrition information on foods, but also on developing initiatives to reduce the presence of added sugar, trans fats, other saturated fats and added sodium in foods, through a front-of-pack nutrition logo system that helps consumers make healthier food choices and stimulates product reformulation.

The subject of this report is a comparison between the strategies adopted in European Union and in Latin America regarding food labeling aimed at improving its role in fighting obesity, in the perspective to urge a reflection about if and how the food labeling can be regulated in order to create conditions that allow people to lead healthier lives.

## **1. Introduction: obesity goes ahead regardless of everyone**

In a not too distant past it seemed heresy to talk about an impending

pandemic of obesity across the globe<sup>1</sup>. Instead by 1998 obesity had been declared a problem of epidemic proportions by the World Health Organization<sup>2</sup> and today we know that over the past two decades worldwide obesity has increased by 82%.

In the EU population levels of overweight and obesity are rising dramatically: relevant studies and reports have underlined that in Europe the number of people who are suffering from overweight and obesity problems – that currently stands at around more than 200 million – are likely to increase significantly if action in this field is not taken promptly. Furthermore the trend is of particular concern in children<sup>3</sup>.

In light of the rapid growth of obesity rates, the European institutions have placed this disease high on its list of priorities in the public health field as an issue that has to be addressed and resolved (or at least mitigated) in the twenty-first century<sup>4</sup>, through the devising of (new) strategies to prevent further spread<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> B.M. POPKIN-L.S. ADAIR-S. WEN NG, *NOW AND THEN: The Global Nutrition Transition: The Pandemic of Obesity in Developing Countries*, in *Nutr. Rev.*, 2012, 3.

<sup>2</sup> See in this regard the WHO's report, *Obesity – Preventing and managing the global epidemic* (Report of a WHO Consultation, Technical Report Series, No 894, Geneva, 2000) [libdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_894.pdf](http://libdoc.who.int/trs/WHO_TRS_894.pdf).

<sup>3</sup> See the EU Platform Briefing Paper, *EU Platform on Diet, Physical Activity and Health* (15.5.2005), 3, [ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/documents/iotf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/iotf_en.pdf). See A. GARDE, *The Contribution of Food Labelling to the EU's Obesity Prevention Strategy*, in *EFFL*, 2007, 378, who has stressed that the number of EU school-age children who are overweight and/or obese is rising by more than 400,000 a year, adding to the 14 million-plus of the EU population who are already overweight (including at least 3 million obese children). See also R. O'ROURKE, *European Food Law*<sup>3</sup>, London, 2005, 247.

<sup>4</sup> By a good approximation, the European institutions have paid more attention to the issues related to overweight and obesity since 2000: see the Council Resolution of 14.12.2000 on health and nutrition, OJ 2001 C 20/1 (see in particular Para 5) and the Council Conclusions of 02.12.2002 on obesity, [2003] OJ C 11/3. This does not mean, of course, that the European institutions have not emphasized the relationship subsisting between nutrition and health even earlier: see, for example, the Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 03.12.1990 concerning an action programme on nutrition and health, OJ 1990 C 329/1, and the Conclusions of the Council and the Ministers for Health of the Member States, meeting within the Council on 15.05.1992 on nutrition and health, OJ 1992 C 148/2.

<sup>5</sup> As underlined by the European institutions themselves – see the Commission's Green Paper *Promoting healthy diets and physical activity: a European dimension for the prevention of overweight, obesity and chronic diseases*, 08.12.2005 [COM (2005) 637 fin.], Point I.3. –, the EU has a clear competence in this area: Art 168 TFEU requires that a high level of human health protection be ensured in the definition and implementation of all European policies and activities. Meanwhile Art 169 TFEU refers to the EU's contribution to protecting the

Also in Latin America obesity is growing very rapidly. In the past, the main problem in Latin America was under-nutrition. Consequently, far less attention has been paid to combating obesity. But since Mexico has started to compete with the United States for the distinction of being the world's heaviest nation, since a quarter of Chileans have been listed as obese and obesity in Chilean children six years old and under has risen from 7.2% in 2005 to 10.1% in 2012, since also Guatemala, Uruguay, Brazil and other countries have experienced a dramatic increase in the rate of overweight and obesity, in Latin America the fight against obesity has been taken head on by the governments.

What has happened and is happening in Latin America has allowed – also us Europeans – to learn two important lessons. First of all, we know now that obesity is not an exclusive disease of so-called affluent society: on the contrary, overweight and obesity can be found also and overall in low- and middle-income countries and in the poorer segments of the population. Secondly, as affirmed also by the World Economic Forum, today bad eating habits can cause more deaths and illness than malnutrition.

---

health, safety and economic interests of consumers, as well as to promoting their right to information, education and to organize themselves in order to safeguard their interests. Furthermore, the Lisbon Treaty has further stressed the relief – already significant – of the European consumer protection: the principle – previously sanctioned by Art 153 Para 2 EC Treaty – pursuant to which consumer protection requirements shall be taken into account in defining and implementing other Union policies and activities is currently stated by Art 12 TFEU and is one of the horizontal provisions aimed at attaching concern to consumer protection to create harmonized standards designed to underpin the internal market. See in this regard S. WEATHERILL, *EU Consumer Law and Policy*<sup>2</sup>, Cheltenham/Northampton, E. Elgar, 2013, 68. In addition, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, to which – as known – the Lisbon Treaty has recognized (in the hierarchy of law sources) the same legal value as the Treaties (see Art 6 Para 1 TEU), includes two provisions – Art 35 entitled “Health care” and Art 38 entitled «Consumer protection» – which reaffirmed (respectively) that a high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all the Union’s policies and activities and that Union policies shall ensure a high level of consumer. In the same way, the Charter of Fundamental Rights of the European Union has brought greater visibility to the rights of children. Art 24 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – entitled «The rights of the child» – recognizes, in fact, that children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being and that in all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child’s best interests must be a primary consideration. See A. GARDE, *Food Advertising and Obesity Prevention: What Role for the European Union?*, in *Journal of Cons. Policy*, 2008, 32, who notes, however, that unfortunately European policies are often influenced much more by the financial interests of food and advertising industries, rather than by the concerns for the well-being of children.

## 2. Obesity between consequences and causes

As known, obesity is a risk factor for many serious illnesses including heart disease, hypertension, type-2-diabetes, stroke, respiratory disease and certain types of cancer.

The rising number of people suffering from overweight and obesity problems has inevitable social impact and significant economic consequences.

The social costs of obesity depend on the fact that obese people are often stigmatized and regarded as less productive – obese people are frequently subjected to occupational discrimination<sup>6</sup> –.

As regards the economic costs, obesity determines a conspicuous growth of health care costs. For example, it is estimated that in the EU medical treatment for overweight and obesity diseases accounts for up to 7% of health care costs.

In addition to the direct costs, namely health care costs, there are also indirect costs to consider, such as days lost from work – the level of absenteeism from work in obese workers is higher than in healthy workers, which implies both an increase in costs for employers and a reduction in productivity and output.

Considering that obesity is one of the major causes of illness and premature death, it is easy to understand that it is important to try to stop the rise of obesity and overweight not only to achieve a high level of public health protection, but also to stabilize the economy. Stopping the spread of overweight and obesity means to reduce costs for the health system in the long-term and at the same time to allow people to be productive well into old age<sup>7</sup> – in this regard it is worth mentioning here that one of the major problems which plagues the European economy is that of the progressive aging of the population .

However, it goes without saying that if we want to be successful in fighting against obesity, first of all we must identify the causes for the obesity epidemic. Independent from the country and the segment of the population in which overweight and obesity problems emerge, the obesity epidemic has a multi-causal character. As a rule, based on its causes we can distinguish 2 types of obesity: obesity related to one's family history, which means that some people have a genetic predisposition to obesity, and obesity related to one's lifestyle. When we discuss the possible solutions to the problem of the spread of obesity, we refer to the second type of obesity. And that because it is widely shared that

<sup>6</sup> See the recent pronouncement of CJEU 18.12.2014 Case C-354/13 *FOA v KL*.

<sup>7</sup> See the Commission's Green Paper *Promoting healthy diets and physical activity: a European dimension for the prevention of overweight, obesity and chronic diseases*, Point II.4. See K. NEOVIUS-K. JOHANSSON - M. KARK-M. NEOVIUS, *Obesity status and sick leave: a systematic review*, in *Obes. Rev.*, 2009, 17.

in this case overweight and obesity are a consequence of individual choices, which distort the correct interplay among energy intake, energy expenditure and body energy stores. In this perspective we must consider, however, that individual lifestyles are strongly influenced by the surrounding environment.

The process of urbanization, economic growth, technological changes and innovations have led to a worrying reduction of physical activity in the work place and in leisure time and to a considerable change in food patterns and dietary intake, including the increase of energy dense processed foods consumption<sup>8</sup>.

Regarding the role played by an unbalanced diet in the spread of overweight and obesity, it is argued that also the food industry has a big responsibility in undermining traditional diets – which are considered healthier – and in creating an obesogenic environment. First of all, the industrialization and the globalization of the food chains, supported by free trade rules, have made easier to access to processed foods and sweetened beverages. Secondly, it has been demonstrated that the advertising of unhealthy food can easily influence decisions about consumption, especially for children. Moreover, the efforts to market unhealthy food – especially to children – often go with deceptive advertising and misleading labelling. Hence, the need to create and activate also in the specific context of the food market a number of tools to enable people to correct their lifestyles and, more specifically, their eating habits.

### **3. Food labeling as a tool for reducing the spread of overweight and obesity in EU and in Latin America**

To tell the truth, for a long time it has been thought that food consumption and physical activity were inappropriate subjects for a regulation aimed at shaping private behaviour in order to promote public health. The idea of the introduction of (food) laws focused on combating obesity were viewed as a “paternalistic” intervention into lifestyle choices thus weakening personal responsibility. Even if the results obtained, for example, in reducing rates of smoking, in improving safety in the workplace and in vehicles, have demonstrated that the law can be a powerful instrument of public health, it has been frequently highlighted that high-calorie foods may be harmful to some people, but beneficial to others and that there is no food-related consequences for third parties – as it happens for example in the case of second-hand smoke – which justify the intervention of

<sup>8</sup> B.M. POPKIN, *The Nutrition Transition in Low-Income Countries: An Emerging Crisis*, in *Nutr. Rev.*, 1994, 285.

the government<sup>9</sup>.

Nevertheless recently the development of a scientific base and the overall growing social disapproval of the use of high-calorie foods by children, who are highly vulnerable to advertising and marketing, have led to a shift in thinking. For this reason the majority of people have started to believe not only that governments must be involved in fighting obesity, but also that the adoption of coercive interventions and policies – such as, for example, fat-taxes, bans of sodas and most high-sugar and fatty foods from schools, subsidies, etc. – can influence food habits by altering the costs of certain choices. At the same time the introduction of new labelling schemes has been contemplated as a useful tool to create a less obesogenic environment and to make people more conscious about their eating habits.

Anyway, if it is widely shared that governments have the power and the duty to intervene in order to reduce the rise in obesity, then how the law should intervene is vigorously discussed. The thorniest question concerns the extent of the power of intervention afforded to the government and the law. If everyone agrees about the existence of a right to health, which must be guaranteed and protected by the involved governments, almost nobody shares the idea that there is a duty to be healthy.

We know that the possible ways through which lifestyles can be changed are imposition or persuasion. The first, basically implies the adherence to a paternalistic vision of health care and especially where dietary habits are concerned seems largely impractical. Foods with a high caloric content, if ingested in limited quantities and in the context of a balanced diet, would not cause any pathological effect.

For this reason the instrument of persuasion would be preferred: it is necessary to devise some strategies capable of convincing people to correct their eating habits. From this point of view, the strengthening of consumer education and information presents itself as one of the best possible solutions: equipping people with more effective cognitive and cultural tools, enabling them to make healthier consumption choices, can certainly contribute – at least in principle – to reversing the rising trend in overweight and obesity. But to reach this goal it is first of all necessary to provide consumers with comprehensive information on food products. It is in this perspective that food labelling can be used to create conditions that allow consumers to lead healthier lives.

The approach to the role played by food labelling in disseminating healthy lifestyles in the EU and in Latin America is similar. Both in the EU and Latin America it has been stressed that the provision to consumers of more detailed,

<sup>9</sup> See M.M. MELLO-D.M. STUDDERT-T.A. BRENNAN, *Obesity – The New Frontier of Public Health Law*, in *N Engl J Med*, 2006, 354(24), 2601.

accessible and not misleading information can enable them to make more conscious food choices, even in terms of their health protection. For this reason, the attention has been focused on three connected fields: that of nutrition and health claims; that of food information and nutritional labelling and, finally, that of food advertising and marketing – with a special regard for those addressed to children.

It is worth underlining here that, regarding these fields, in the EU rules are basically common to all Member States – even if they can be more or less binding, depending on whether they are contained in regulations or directives. On the contrary, in Latin America the rules are different. For example, in Chile, by 2014, food producers were forced by legislation to enrich their packages with warning labels if their food contained a high concentration of sugar, salt, calories or fat and the advertising of unhealthy food and products to children has also been banned. In Mexico instead a tax has been approved on sugar-filled drinks and a ban on sodas and most high-sugar and fatty foods from schools. At the same time, in Mexico the government has also asked the media for help, launching a publicity campaign, called “lucha libre”, aimed at orienting Mexicans towards a healthier lifestyle by providing information about good eating habits and disease prevention during wrestling matches which are very popular. Since 2012 in Peru, Uruguay and Costa Rica junk food has been cut from public schools and in Ecuador food labels feature the famous traffic light system – which, as we know, has not been introduced in the European Union. Other Latin America countries have imposed taxes and have banned Mc Donald’s from using toys to promote meals for children.

In the EU, assuming that the individual is ultimately responsible for his lifestyle and that of his children, and this, even if his behaviour – also concerning food – may be shaped by the environment around him, the institutions have stressed the importance of ensuring clear and consistent evidence based information on foods. Likewise, since food labelling is the main tool that allows consumers access to information, in order to enable them to make informed choices based on health criteria, it was considered essential to provide nutritional information and to impose a scientific base for the use of nutrition and health claims. As far as advertising and marketing is concerned, the primary objective has been identified in ensuring that consumers are not mislead and that the credulity and the lack of media literacy especially of vulnerable consumers – in particular children – are not exploited.

#### **4. The European approach**

The good intentions shown by European institutions have resulted in the adoption of several legislative measures. With regard to the nutritional profile,

the provision of food information to consumers has been strengthened mainly by the European Parliament and Council Regulation (EC) 1924/2006 on Nutrition and Health Claims on Foods<sup>10</sup> and by the European Parliament and Council Regulation (EU) 1169/2011 on Food Information<sup>11</sup>.

By the Nutrition and Health Claims on Foods Regulation it has been introduced the basic principle under which the nutrition and health claims are prohibited, except for those included in the Annex to the Regulation and for those authorized on the basis of specific provisions of the Regulation. Nutrition and health claims are permitted only if they are not false, ambiguous or misleading and if they are based on and substantiated by generally accepted scientific data. However, their use is permitted only if the average consumer can be expected to understand the beneficial effects as expressed in the claim and if the nutrient or other substance for which the claim is made is contained in the final product in a significant quantity. At the same time, the use of nutrition and health claims shall not encourage or condone excess consumption of food and state, suggest or imply that a balanced and varied diet cannot provide appropriate quantities of nutrients in general.

The approach of the Nutrition and Health Claims on Foods Regulation is clear: assuming that a bad food does not exist and that each food can be consumed as part of a healthy diet, it is necessary to prevent certain foods, such as, for example, those high in fat or sugar, from leading consumers (who are currently eating them in moderation) to consume them in greater quantities if they are associated with health and nutrition claims and therefore substantially marketed as good foods. At the same time, since consumers are particularly subject to claims referring to general well-being or references to psychological and behavioural aspects, these kinds of claims, where they are vague or not clear, accurate or meaningful or cannot be substantiated, are not permitted. Likewise slimming or weight control claims are also forbidden.

Also the Food Information Regulation adopted at the end of 2011 has introduced several changes, especially in the specific field of nutrition labelling: the nutrition declaration, indeed, has become mandatory<sup>12</sup> – even if only from 13.12.2016<sup>13</sup> – and it shall be placed in the principal field of vision on the package. At the same time, like all other mandatory information, also the nutrition declaration shall be clear, legible and given by an appropriate font

<sup>10</sup> OJ 2006 L 404/9.

<sup>11</sup> OJ 2011 L 304/18.

<sup>12</sup> See Art 9 Para 1 lit 1. See O. SOSNITZA, *Challenges of the Food Information Regulation: Revision and Simplification of Food Labelling Legislation?*, in *EFFL*, 2011, 19.

<sup>13</sup> See Art 55.

size<sup>14</sup>.

Furthermore, the nutrition declaration shall include the energy value and the amounts of fat, saturates, carbohydrate, sugars, protein and salt<sup>15</sup>. Regarding measurement units, the nutrition indications shall be expressed per 100 grams or per 100 millilitres, while the expression on a per portion basis and/or per consumption unit may be added voluntarily<sup>16</sup>.

The Regulation also admits additional forms of expression and presentation<sup>17</sup>: the nutritional content may be given by other forms of expression and/or presentation using graphical forms or symbols in addition to words or numbers. The use of these forms must be, in any event, *a quid pluris* compared with the mandatory forms and it shall be in compliance with a series of requirements provided by the Regulation, such as, for example, the suitability to facilitate consumer understanding of the contribution or importance of the food to the energy and nutrient content of a diet; the scientifically valid evidence of understanding of such forms of expression or presentation by the average consumer and their unsuitability to mislead the consumer or to create obstacles for the free movement of goods<sup>18</sup>.

Reading the Recitals of the Food Information Regulation and the working papers that have led to the adoption of it<sup>19</sup>, it is possible to understand that by making the nutrition declaration mandatory and by revising the previous provisions on the nutritional labelling, the European legislator aspires to facilitate the achievement of the purposes set out in the Commission's White Paper on a Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity<sup>20</sup>. The nutrition declaration should not be restricted, therefore, to inform the consumer, but should also help him to make more responsible food choices<sup>21</sup>.

On this subject, it is worth stressing that another decisive contribution in

<sup>14</sup> See Recital 26 and Art 13.

<sup>15</sup> See Art 30 Para 1. The nutritional declaration may also include the amounts of other ingredients: see Art. 30 Para 2.

<sup>16</sup> See Artt 32-33.

<sup>17</sup> See Art 35.

<sup>18</sup> See also Art 35 Para 2-5.

<sup>19</sup> See especially Recital 10.

<sup>20</sup> See the European Commission's White Paper on *A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues*, 30.05.2007 [COM(2007) 279 fin.].

<sup>21</sup> According to some by rendering nutrition labeling mandatory, the European legislator has made the first real contribution to aligning legislation to obesity policy: see B. VAN DER MEULEN - M. VAN DER VELDE, *European Food Law Handbook*, Wageningen, Wageningen Academic, 2008, 388. According to other it is not the legislature's job to take care of its citizens as a child-minder: see O. SOSNITZA, in *EFFL*, 2011, 18 et seq.

consolidating the consumers' opportunity to make an informed food choice (and thus, indirectly and virtually, also in terms of pursuing the objectives of the European strategy for the prevention of obesity) is offered by the European rules on unfair business-to-consumer commercial practices, that is the Unfair Commercial Practices Directive 2005/29/EC<sup>22</sup>.

The aim pursued by the Unfair Commercial Practices Directive is, indeed, the consumers' freedom of choice, which can be effective only if the rules provided ensure to consumers clear, true and accurate information are accompanied by measures to suitably punish unfair conducts of business operators.

As known, the coordination of the new regulation on the provision of food information with that on unfair business-to-consumer commercial practices – formally carried out by Recital 5 and Art 7 of the Food Information Regulation – is really problematic and for this reason it does not lend itself to be exhaustively treated here.

It seems possible to note, however, that the Unfair Commercial Practices Directive – whose subsidiary nature allows us to refer to it in regulating all the specific aspects not expressly provided by Food Information Regulation<sup>23</sup> – makes the general principles on food information established by both the Food Safety Regulation 178/2002/EC<sup>24</sup> and the Food Information Regulation more concrete. The Unfair Commercial Practices Directive, in fact, offers consumers, even those who are particularly interested in nutritional profile of foods, a high level of protection, more so because it applies also to misleading advertising.

## 5. Concluding remarks

At first sight, the several measures taken in recent years in the EU to improve the conditions in which consumers are called to make their food choices, give the impression that the problem has been faced promptly and efficiently. But by taking a closer look and by making a comparison with the approach of some Latin America countries, the system reveals some flaws and it forces us to pose several questions. One of them, in particular, seems to be of the utmost

<sup>22</sup> OJ 2005 L 149/22.

<sup>23</sup> See H. KÖHLER, *Die Bedeutung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken und ihre Auswirkungen für Lebensmittelrecht und Lebensmittelwirtschaft*, in *ZLR*, 2006, 3; K.D. RATHKE, *Die Auswirkungen der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken und ihr Verhältnis zu den bestehenden rechtlichen Vorgaben im Verkehr mit Erzeugnissen im Sinne des LFGB*, in *ZLR*, 2006, 555.

<sup>24</sup> OJ 2002 L 31/1. See Artt 8 and 16. See S. LEIBLE, *Consumer Information beyond Food Law*, in *EFFL*, 2010, 319.

importance: are we sure that the set of changes until now introduced is able to stop the rise of obesity in the EU?

The European strategy for the prevention of overweight and obesity attaches great importance to food labelling and, especially, to nutrition declaration.

We know that nutrition information can be provided by different labelling schemes. The front-of-package nutrition labelling schemes generally speaking can be nutrient specific or summary systems. Nutrient-specific front-of-package systems display a few key nutrients: examples of these symbols include the percentage Guideline Daily Amounts (GDA) and the traffic light (TL). GDA schemes display nutrients per portion and include the amount in grams and as a percentage of a person's GDA for each nutrient. TL schemes are colour coded and more interpretative than GDA schemes. They usually display a ranking – high, medium or low – of total fat, saturated fat, sugar, sodium or salt, sometimes energy, etc. and levels are assigned colour codes of red, amber and green respectively. In some instances it may be used a combination of the TL and the GDA symbols.

On the contrary, summary systems use an algorithm to provide an overall nutritional score. Summary systems can be binary (such as, for example, the so called Keyhole symbol, which is displayed on healthier products), graded (such as for example the Guiding Stars system, which displays a ranking of zero to three stars) or provide score (such as the NuVal system, which displays a food's nutritional score on a scale from 1 to 100).

Wide research conducted in the US<sup>25</sup> has shown that particular features of front-of-package labels, such as text and symbolic colour to indicate nutrient levels, allow consumers to more easily select healthier products. On the contrary, studies have found that consumers have more difficulty comprehending front-of-package labels they display only numeric information such as GDA and/or grams. At the same time summary icons attract consumer's attention and multiple-level summary icons may influence consumers to purchase healthier products.

In light of these results, the choice made by the European institutions to drop the introduction of the traffic light system and to opt for the GDA system seems not completely good.

If by making the nutrition declaration mandatory the European legislator aspires to stop the rise of obesity, it is necessary that consumers are able to translate the received information into real knowledge. This inevitably calls into question the concept of adequate information, which does not necessarily

<sup>25</sup> See J.C. HERSEY - K.C. WOHLGENANT-J.E. ARSENAULT-K.M. KOSA-M.K. MUTH, *Effects of front-package and shelf nutrition labeling systems on consumers*, in *Nutr. Rev.*, 2013, 1.

coincide with that of its abundance, its legibility – in terms of graphics – or its location in the principal field of vision of the packaging.

Moreover, a front-of-package logo system aimed at making more evident the presence of added sugar, trans fat, other saturated fats and added sodium, could not only help consumers to make healthier food choices, but also encourage food manufactures to improve the composition of their products<sup>26</sup>.

However, it has also been demonstrated that “groups less likely to use FOP labels include less nutrition-conscious individuals, those of low socioeconomic status, those with higher body mass indices, and those who have children living in their households”<sup>27</sup>.

That means that the introduction of a mandatory nutrition declaration is a benefit only for those consumers who are already careful with their dietary choices<sup>28</sup>. This, except for the case where previously consumers are adequately educated (or rather, re-educated) about food.

If we want food labelling to effectively help consumers to make more conscious food choices, it is necessary to revise the educational context of reference. Since overweight and obesity have higher prevalence among people in lower socioeconomic groups<sup>29</sup>, it is questionable whether food labelling may support the nutrition education (being understood that it cannot replace it).

In this perspective some initiatives taken in Latin America can act as a stimulus. Especially those taken by the Chilean government are worthy of attention. The introduction of warning messages is a good way to improve the educational support that food labelling can offer. Consider, for example, the studies which have shown that obesity is a bigger problem for children who are breastfed for less than six months: by requiring, as the new Chilean food law does, infant formula to be labelled with a notice about the superiority of breastfeeding, it is possible to raise consumer awareness towards poorly understood issues.

The educational function of food labelling can be reconsidered and further enhanced, by using it to make consumers aware that a balanced and varied diet (along with adequate physical activity) is the only way to prevent overweight and obesity.

<sup>26</sup> See A.J.C. ROODENBURG-B.M. POPKIN-J.C. SEIDELL, *Development of International Criteria for a Front of Package Food Labelling System: the International Choices Programme*, in *Eur. Jour. Clin. Nutr.*, 2011, 1190.

<sup>27</sup> See J.C. HERSEY-K.C. WOHLGENANT-J.E. ARSENAULT-K.M. KOSA-M.K. MUTH, in *Nurt. Rev.*, 2013, 11.

<sup>28</sup> See O. SOSNITZA, in *EFFL*, 2011, 19.

<sup>29</sup> See the European Commission’s White Paper on *A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity Related Health Issues*, Point 2-3.

## L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA UE 2015/412: UN NUOVO CAPITOLO NELL'INTRICATA SAGA DELL'AUTORIZZAZIONE DEGLI OGM NELL'UNIONE EUROPEA

**Daniela Corona**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Il quadro regolamentare degli OGM nell'UE: gli aspetti chiave. - 2.1. Il ruolo centrale del parere dell'AESA. - 2.2. La comitologia. - 2.3. Le misure di salvaguardia e di emergenza. - 3. La direttiva 2015/412/UE: gli aspetti chiave. - 3.1. Prima opzione: art. 26-ter paragrafo 1. - 3.2. Seconda opzione: art. 26-ter paragrafo 3. - 3.3. Prove generali di attuazione della nuova direttiva: le misure transitorie. - 4. Riflessioni conclusive

### ***Abstract***

L'adozione della direttiva UE n. 2015/412 costituisce un nuovo capitolo nell'intricata vicenda della regolamentazione degli organismi geneticamente modificati (OGM) nell'Unione europea. Lasciando impregiudicati i punti salienti del quadro normativo che regola la concessione delle autorizzazioni, la direttiva ha apportato importanti modifiche alla direttiva n. 2001/18/CE, in base alle quali gli Stati membri (SM) hanno ora la possibilità di proibire la coltivazione degli OGM in tutto o parte del territorio nazionale attraverso due meccanismi che possono essere attivati prima o dopo la concessione di dette autorizzazioni. I profili giuridici e i possibili (e probabili) aspetti giurisdizionali conseguenti ai due meccanismi, però, variano considerevolmente e lasciano irrisolti alcuni importanti interrogativi sull'effettiva possibilità degli SM di "riappropriarsi" della politica sugli OGM, soprattutto alla luce del tentativo di riforma del regolamento CE n. 1829/2003.

### **1. Introduzione**

La legislazione europea che disciplina l'autorizzazione alla coltivazione e all'immissione sul mercato degli organismi geneticamente modificati (OGM) è uno dei sistemi di *governance* multilivello che meglio illustra la difficoltà di pervenire a una decisione comune in presenza di posizioni nazionali discordanti su una determinata politica europea<sup>1</sup>. Infatti, sebbene la procedura

---

<sup>1</sup> Per una dettagliata analisi della questione, v. A. ALEMANNINO-S. GABBI (eds.), *Foundations*

di autorizzazione degli OGM sia stata oggetto di armonizzazione sin dagli anni '90 con l'adozione della direttiva n. 90/220/CEE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati<sup>2</sup>, gli Stati membri (SM) hanno mantenuto negli anni delle opinioni opposte in merito alla sicurezza di tali prodotti e, quindi, sull'opportunità di concedere la suddetta autorizzazione. Conseguenza ne è che, nelle sedi europee a ciò deputate dalla disciplina che andremo ad analizzare qui di seguito, gli SM non sono in grado di raggiungere la maggioranza necessaria né per approvare né per respingere la richiesta di autorizzazione riguardante gli OGM: da un lato, infatti, un gruppo di SM (composto da Austria, Grecia, Cipro, Ungheria, Lussemburgo, Francia, Italia, Slovenia, Germania e Polonia) vota costantemente contro, dall'altro, una altrettanto compatta coalizione (in particolare, Spagna, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Estonia, Finlandia, Romania, Slovacchia e Svezia) si esprime regolarmente a favore. Tale contrasto tra gli SM in merito alla questione degli OGM ha portato inevitabilmente negli anni a una paralisi del relativo processo di autorizzazione e, come vedremo, ha altresì messo la Commissione europea (CE) nella scomoda posizione di doversi, di fatto, sostituire agli SM e quindi di dover essa prendere una decisione in merito alla richiesta di autorizzazione.

Tale situazione ha portato la CE a ripensare all'intero sistema decisionale che governa la concessione delle autorizzazioni all'immissione sul mercato di alimenti e mangimi e alla coltivazione di sementi geneticamente modificate<sup>3</sup>. Lo ha fatto in due tappe: nel 2010 è stato presentato un primo "pacchetto OGM" che comprendeva una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla libertà degli SM di decidere in merito alla coltivazione degli OGM, una nuova raccomandazione sulle misure di coesistenza tra i diversi

*of EU Food Law and Policy, Ten Years of the European Food Safety Authority*, Aldershot, 2014; E. SIRSI, *GM food and feed*, in L. COSTATO-F. ALBISSINNI (eds.), *European Food Law*, Padova, 2012, 337-350; M. BARAM-M. BOURRIER, *Governing Risk in GM Agriculture*, Cambridge, 2011; L. BOGIGUEL-M. CARDWELL (eds.), *The Regulation of Genetically Modified Organisms: Comparative Approaches*, Oxford, 2010; M. P. RAGIONIERI-A. F. ABOU HADID, (a cura di), *Le biotecnologie nel settore agroalimentare*, Milano, 2008; M. LEE, *EU Regulation of GMOs, Law Decision Making for a New Technology*, Cheltenham, 2008; M. EVERSON-E. VOS (eds.), *Uncertain Risks Regulated*, Abingdon, 2009; P. BORGHI, *Gli OGM, le nuove congiunzioni astrali e il fuoco sotto la cenere*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2009, 1-2, 7-16.

<sup>2</sup> Direttiva 90/220/CEE del 23 aprile 1990, in GU L 117 dell'8 maggio 1990, 15 ss.

<sup>3</sup> Vedi, in particolare, le conclusioni del Consiglio dell'UE del 2008 (doc. 16882/08 del 5 dicembre 2008). Durante il Consiglio "Ambiente" del 2 marzo e 25 giugno 2009, inoltre, l'Austria (con il supporto di Bulgaria, Irlanda, Grecia, Cipro, Latvia, Lituania, Ungheria, Malta, Olanda, Polonia e Svezia) presentò una richiesta formale alla Commissione europea perché questa adottasse una proposta legislativa volta a conferire agli SM la possibilità di vietare sul loro territorio la coltivazione degli OGM (doc. 11226/2/09 del 24 giugno 2009).

metodi di coltivazione, e una proposta di regolamento volta a modificare la direttiva n. 2001/18/CE che disciplina la procedura per autorizzare l'emissione deliberata nell'ambiente e l'immissione in commercio degli OGM (d'ora in avanti 'direttiva del 2001')<sup>4</sup>. Tale proposta di regolamento si è sostanziata, dopo cinque anni di difficili negoziazioni sia tra i due co-legislatori sia, soprattutto, tra gli SM in Consiglio, nella direttiva UE n. 2015/412, adottata nel marzo 2015 con l'astensione di Belgio e Portogallo, oggetto del presente contributo (d'ora in avanti 'direttiva del 2015')<sup>5</sup>. All'indomani dell'adozione di quest'ultima direttiva, inoltre, la CE ha presentato un secondo pacchetto di misure: una nuova comunicazione sulla revisione del processo decisionale in materia di organismi geneticamente modificati<sup>6</sup> ed una proposta di regolamento volta a modificare il regolamento CE n. 1829/2003 relativo all'immissione sul mercato di alimenti e mangimi geneticamente modificati (d'ora in avanti 'regolamento del 2003')<sup>7</sup>; se adottata, tale proposta, la cui procedura di adozione vede il Parlamento europeo ed il Consiglio impegnati in difficili negoziazioni dall'esito quanto mai incerto, consentirebbe agli SM di limitare o vietare nel loro territorio la commercializzazione di alimenti o mangimi contenenti OGM<sup>8</sup>.

In questo scenario molto complesso, l'adozione della direttiva del 2015 ha apportato importanti modifiche al quadro regolamentare degli OGM nell'Unione europea (UE). In base alle nuove disposizioni adottate, infatti, gli SM hanno la possibilità di proibire la coltivazione di OGM in tutto o parte del loro territorio (*opt-out*) attraverso due meccanismi che possono essere attivati prima o dopo la concessione dell'autorizzazione all'immissione sul mercato di sementi OGM. Come vedremo, i profili giuridici e i possibili (e probabili) aspetti giurisdizionali conseguenti ai due meccanismi sopra menzionati variano considerevolmente.

Vale la pena sottolineare che, ad oggi, secondo gli ultimi dati ufficiali pubblicati dalla CE, sessantotto alimenti e/o mangimi OGM sono stati autorizzati per l'immissione sul mercato nel territorio UE in base al regolamento del 2003, mentre sette sono le procedure in corso conformemente alla direttiva del 2001. Un solo tipo di semente OGM è attualmente coltivata, e cioè il mais MON

<sup>4</sup> Direttiva n. 2001/18/CE, in GU L 106 del 17 aprile 2001.

<sup>5</sup> Direttiva n. 2015/412 dell'11 marzo 2015, in GU L 68 del 13 marzo 2015.

<sup>6</sup> COM(2015) 176 del 22 aprile 2015.

<sup>7</sup> Regolamento CE n. 1829/2003 del 22 settembre 2003, in GU L 268 del 18 ottobre 2003; v. la proposta di regolamento che modifica il regolamento CE n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio, COM (2015) 177 del 22 aprile 2015.

<sup>8</sup> Il 28 ottobre 2015 il Parlamento europeo ha rigettato a larghissima maggioranza la proposta della CE in prima lettura (579 voti favorevoli, 106 contrari, 5 astenuti), v. risoluzione legislativa P8\_TA(2015)0379.

810, il cui rinnovo dell'autorizzazione è anch'esso in corso<sup>9</sup>. Spagna, Portogallo, Romania, Slovacchia e Repubblica ceca sono gli unici SM dove viene coltivato mais transgenico su un'area pari all'1.33% della superficie totale coltivata a mais nell'UE nel 2015<sup>10</sup>.

## 2. Il quadro regolamentare degli OGM nell'UE: gli aspetti chiave

Come accennato sopra, la direttiva del 1990 prevedeva già una procedura armonizzata per il rilascio delle autorizzazioni necessarie all'immissione sul mercato di OGM. È sulla base di tale strumento che, negli anni '90, furono autorizzati i primi OGM in Europa, tra cui appunto il mais MON 810, a cui seguirono forti proteste negli SM che reagirono bloccando in seno al Consiglio UE le procedure di autorizzazione pendenti ed adottando, alcuni di essi, misure nazionali di divieto di coltivazione<sup>11</sup>. Ebbe così inizio la "moratoria" di fatto dell'UE sugli OGM che è sfociata nella decisione del *panel* OMC (Organizzazione mondiale del commercio) che ha decretato l'illegittimità della stessa<sup>12</sup>.

L'incertezza giuridica legata all'esito delle richieste di autorizzazioni e il conseguente impatto negativo sulla libera circolazione degli OGM già autorizzati nell'UE hanno condotto la CE a riformare la legislazione esistente. La direttiva del 2001 e il regolamento del 2003 sono stati proprio adottati con lo scopo di trovare un equilibrio tra le varie opinioni degli SM in merito alla pericolosità degli OGM per la salute umana e per l'ambiente, ponendo al

<sup>9</sup> Nel marzo del 2010 la CE aveva concesso l'autorizzazione per la coltivazione e per altri fini industriali di un tipo di patata, la *Amflora potato*. All'indomani della concessione dell'autorizzazione, la coltivazione iniziò in Svezia, Repubblica ceca e Germania; solo due anni più tardi, però, anche a seguito delle proteste seguite in questi Paesi da gruppi anti-OGM, l'azienda tedesca BASF che aveva ottenuto l'autorizzazione decise di fermare la coltivazione e la vendita della patata e trasferì il proprio quartier generale negli Stati Uniti. La vicenda si è chiusa definitivamente nel 2013, quando la Corte di giustizia dell'Unione europea ha annullato le decisioni della CE per violazione di obblighi procedurali da parte della stessa; v. sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2013, Ungheria contro Commissione europea, T-240/10, EU:T:2013:645. Sul punto v. D. CORONA, *Marché intérieur - autorisation de mise sur le marché de produits génétiquement modifiés, Arrêt "Hongrie c. Commission"*, T-240/10, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2014, 1.

<sup>10</sup> USDA FOREIGN AGRICULTURAL SERVICE, GAIN Report, *EU-28 Agricultural Biotechnology Annual 2015*, 23 July 2015.

<sup>11</sup> Cfr. le dichiarazioni rilasciate dagli SM durante la sessione 2194 del Consiglio del 24-25 giugno 1999.

<sup>12</sup> WTO Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, 29 settembre 2006.

centro della procedura di autorizzazione la valutazione del rischio da parte di un'Autorità indipendente, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (AESA).

Completano il quadro giuridico degli OGM il regolamento UE n. 178/2002, che è la legge quadro europea in merito alla sicurezza alimentare e che istituisce proprio la suddetta autorità<sup>13</sup>, il regolamento UE n.1830/2003 sull'etichettatura e la tracciabilità degli OGM<sup>14</sup>, il regolamento UE n. 1946/2003 sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati<sup>15</sup>, e la direttiva n. 2009/41/CE sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati<sup>16</sup>.

Per ragioni di spazio, non possiamo analizzare qui in dettaglio le varie fasi della procedura che conduce all'adozione delle autorizzazioni conformemente al regolamento del 2003 e alla direttiva del 2001, che è stata riformata dalla direttiva n. 2015/412 in esame. Per tale analisi si rimanda alla dottrina italiana e straniera che si è largamente occupata della questione richiamata *supra* alla nota 1.

Possiamo però distinguere tre aspetti principali della procedura di autorizzazione disciplinata dalla direttiva del 2001 (cui il regolamento del 2003 largamente si ispira) che serviranno per meglio comprendere come si innesta, in questo quadro, la direttiva del 2015.

## 2.1. Il ruolo centrale del parere dell'AESA

Il primo aspetto concerne il ruolo centrale che la disciplina assegna all'AESA, quale autorità incaricata della valutazione del rischio di potenziali effetti negativi degli OGM sulla salute e sull'ambiente (*risk assessment*), e alla CE, quale istituzione che, in collaborazione con le amministrazioni degli SM, è chiamata ad adottare le decisioni per gestire tali questioni (*risk management*). La separazione tra le due fasi, valutazione e gestione del rischio, è un cardine essenziale del sistema di sicurezza agro-alimentare dell'UE e risponde all'esigenza di rendere netta la distinzione tra opinione scientifica da un lato, e decisione politica da parte delle istituzioni e organi a ciò preposti dall'altro.

Nel quadro della procedura di autorizzazione degli OGM l'opinione dell'AESA ha un ruolo fondamentale: seppur non formalmente vincolata da esse, la CE basa sempre le proprie decisioni favorevoli o contrarie all'autorizzazione degli OGM proprio sulle valutazioni scientifiche dell'Autorità la quale, ad oggi, ha

<sup>13</sup> Regolamento CE n. 178/2002 del 28 gennaio 2002, in GU L 31 dell' 1 febbraio 2002.

<sup>14</sup> Regolamento CE n. 1830/2003 del 22 settembre 2002, in GU L 268 del 18 ottobre 2003, 24 ss.

<sup>15</sup> Regolamento CE n. 1946/2003 del 15 luglio 2003, in GU L 287 del 5 novembre 2003.

<sup>16</sup> Direttiva n. 2009/41/CE del 6 maggio 2009, in GU L 125 del 21 maggio 2009, 75 ss.

sempre espresso un parere favorevole al rilascio delle stesse<sup>17</sup>. In tal senso l'art. 6 comma 3 del regolamento n. 178/2002 prevede che “la gestione del rischio tiene conto dei risultati della valutazione del rischio, e in particolare dei pareri dell’Autorità (...), nonché di altri aspetti, se pertinenti, e del principio di precauzione (...)”. Una formulazione molto simile è quella contenuta negli articoli 7(1) e 19(1) del regolamento del 2003, i quali prevedono che la CE nel formulare la propria decisione “tiene conto del parere dell’Autorità, della pertinente normativa comunitaria e di altri fattori legittimi pertinenti alla questione in esame”. La CE, dunque, è chiamata dalla normativa a prendere in considerazione non solo l’opinione scientifica dell’AESA, ma anche elementi altri che possono influire sulla decisione finale relativa all’autorizzazione degli OGM. Quali sono, poi, questi “fattori ulteriori” su cui basare una eventuale diniego dell’autorizzazione è stato chiarito dalla stessa CE nella proposta di revisione del regolamento del 2003: sono gli stessi motivi imperativi di interesse generale di cui all’art. 36 TFEU e alla giurisprudenza *Cassis de Dijon*<sup>18</sup>, come pure gli obiettivi di interesse generale a cui fa riferimento l’art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia dell’UE: tutela del consumatore, tutela dell’ambiente, sostenibilità socio-economica, benessere degli animali, considerazioni etiche e religiose ecc.<sup>19</sup>. In pratica, però, come già anticipato, la CE ha sempre basato i propri progetti di decisioni relative alle autorizzazioni degli OGM sulle valutazioni dell’AESA, ritendendo non sussistere alcun motivo sufficiente, tra quelli menzionati sopra, per poter giustificare un rifiuto dell’autorizzazione di prodotti considerati sicuri dall’Autorità.

## 2.2. La comitologia

Il secondo aspetto che caratterizza il processo di autorizzazione degli OGM riguarda il funzionamento della procedura di comitologia attraverso cui la proposta di decisione della CE viene sottoposta al vaglio dei rappresentanti degli SM. L’art. 30 della direttiva del 2001, così come l’art. 35 del regolamento del 2003, prevede che il comitato di regolamentazione sull’emissione nell’ambiente di organismi geneticamente modificati e il comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali debbano adottare una decisione finale sulla

<sup>17</sup> Per una discussione sul punto, v. M. KRITIKOS, *Traditional Risk Analysis and Release of GMOs into the European Union: Space for Non-scientific Factors?*, in *European Law Journal*, 34(3), 405-432.

<sup>18</sup> Sentenza *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78, EU:C:1979:42.

<sup>19</sup> V. p. 4 della proposta di regolamento citata alla nota 6.

base della proposta della CE conformemente alla procedura di esame prevista dall'art. 5 del regolamento UE n. 182/2011<sup>20</sup>. Come già anticipato *supra*, però, tutte le decisioni fin qui adottate che hanno autorizzato l'immissione sul mercato degli OGM sia ai fini di coltivazione che per altri usi industriali hanno avuto come esito una "no opinion" da parte sia dei comitati competenti sia, in seconda battuta, del Comitato d'Appello<sup>21</sup>. In tale scenario, dove non si è formata una maggioranza qualificata tra i rappresentanti degli SM né a favore né contraria alla proposta di autorizzazione della CE, dunque, è quest'ultima che decide sull'esito della procedura.

### 2.3. Le misure di salvaguardia e di emergenza

Il terzo aspetto caratterizzante la normativa sugli OGM riguarda la possibilità data agli SM di adottare, alla presenza di determinate circostanze, misure nazionali che vietano o limitano la coltivazione di tali prodotti una volta autorizzati. In questo senso l'art. 23 della direttiva del 2001 così recita: "Qualora uno Stato membro, sulla base di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto in base alla presente direttiva rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente, può temporaneamente limitarne o vietarne l'uso o la vendita sul proprio territorio". Gli fa eco l'art. 34 del regolamento del 2003 che prevede che: "Quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente ovvero qualora, alla luce di un parere dell'Autorità (...) sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione, sono adottate misure conformemente alle procedure previste (...) dal regolamento CE n. 178/2002". Affinché uno SM possa legittimamente adottare una misura nazionale che vieti o limiti la coltivazione di OGM, dunque, esso deve avvalersi di nuove o ulteriori informazioni scientifiche che mettano in dubbio la sicurezza di tali prodotti; tali misure, inoltre, non possono che essere temporanee. La direttiva poi prevede

<sup>20</sup> Regolamento UE n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in GU L 55 del 28 febbraio 2011, 13 ss.

<sup>21</sup> v., da ultimo l'approvazione di 19 OGM nell'aprile 2015: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4843\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4843_en.htm).

che la CE debba valutare, sulla base delle informazioni fornite dallo SM in questione, l'ipotesi di modificare le condizioni poste all'autorizzazione o ritirare la stessa (art. 23(2) della direttiva del 2001).

Nel corso degli anni nove SM (Austria, Ungheria, Lussemburgo, Grecia, Francia, Italia, Germania, Romania, Polonia) hanno notificato alla CE e poi adottato delle misure nazionali di divieto alla coltivazione del mais MON 810 conformemente all'art. 23 della direttiva e/o all'art. 34 del regolamento del 2003; in nessun caso, però, la CE (sulla scorta del parere dell'AESA) ha riscontrato la sussistenza di nuovi dati scientifici tali da rimettere in causa l'autorizzazione concessa. Allo stesso tempo, però, gli SM chiamati ad adottare o respingere le proposte di decisione della CE miranti ad obbligare gli SM interessati ad annullare le misure di divieto di coltivazione, non hanno esitato a difendere le misure nazionali votando a larga maggioranza contro tali proposte di decisione della CE<sup>22</sup>.

### 3. La direttiva n. 2015/412/UE: gli aspetti chiave

La direttiva del 2015 ha, nelle intenzioni del legislatore europeo, l'ambizione di impattare in maniera sostanziale sulla regolamentazione delle coltivazioni degli OGM in Europa senza, come anticipato sopra, modificare la parte essenziale della direttiva del 2001 relativa alla procedura per il rilascio delle relative autorizzazioni, applicabile anche al regolamento del 2003.

La nuova direttiva del 2015 aggiunge alla direttiva del 2001 tre disposizioni: gli articoli *26-bis* (sulle misure transfrontaliere), *26-quater* (contenente misure transitorie specifiche per tutte le richieste di autorizzazione o le autorizzazioni già concesse all'entrata in vigore della direttiva) e *26-ter*, relativo, appunto, alla possibilità data agli SM di vietare la coltivazione di OGM in tutto o parte del loro territorio. A quest'ultimo scopo l'art. *26-ter* prevede due opzioni, a cui corrispondono termini e soprattutto modalità di richiesta da parte dello SM interessato molto diversi.

#### 3.1. Prima opzione: art. *26-ter* paragrafo 1

La prima possibilità ha inizio con l'avvio della procedura di autorizzazione (o di rinnovo della stessa) e termina 45 giorni dopo il ricevimento del parere dell'AESA o della valutazione dell'autorità competente conformemente al

<sup>22</sup> Per ulteriori informazioni sulle relative votazioni v. i documenti nn. 10529/05, 16164/06, 6272/07 e 7042/09 disponibili nel registro pubblico del Consiglio.

regolamento del 2003. In questo lasso di tempo lo SM interessato può chiedere, per il tramite della CE, all'azienda che ha richiesto l'autorizzazione di modificare l'ambito geografico di quest'ultima in modo da escludere il territorio di tale SM dalla coltivazione. Se, entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta, il richiedente acconsente esplicitamente alla modifica o tace, l'ambito geografico della domanda di autorizzazione è modificata di conseguenza.

### 3.2. Seconda opzione: art. 26-ter paragrafo 3

Il secondo scenario si apre nel caso in cui il richiedente l'autorizzazione abbia esplicitamente confermato l'ambito geografico della sua domanda di autorizzazione, o qualora lo SM non abbia rispettato i termini per l'invio della richiesta di cui al paragrafo 1. In questi casi lo SM che vuole proibire la coltivazione degli OGM nel suo territorio deve adottare una misura nazionale che soddisfi quattro condizioni fondamentali.

Prima di tutto questa deve basarsi su motivi diversi da quelli già presi in considerazione dall'AESA (e cioè la sicurezza per la salute umana e l'ambiente); in questo senso l'art. 26-ter paragrafo 3 prevede una lista non esaustiva di possibili "fattori imperativi": obiettivi di politica ambientale, pianificazione urbana e territoriale, uso del suolo, impatti socio-economici, esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, obiettivi di politica agricola, ordine pubblico<sup>23</sup>.

La misura nazionale deve poi essere conforme ai trattati, in particolare per quanto riguarda il divieto di ogni ostacolo alla libera circolazione delle merci tra SM. Come specificato nel preambolo della direttiva, tali misure nazionali di divieto di coltivazione degli OGM, devono rispettare il principio di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali e gli articoli 34 e 36 TFEU che vietano le restrizioni quantitative al commercio e le misure ad effetto equivalente. Lo SM in questione, dunque, non può impedire la libera circolazione delle sementi autorizzate in Europa sulla base di tali misure nazionali, ma solo che queste vengano utilizzate nel proprio territorio.

Inoltre, così come prescritto dall'art. 216(2) TFEU, la misura nazionale deve essere conforme agli obblighi internazionali assunti dall'UE, ivi comprese le regole dettate dalla partecipazione dell'UE e degli SM all'OMC<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Tutte le motivazioni possono essere invocate individualmente o in combinazione, tranne l'ordine pubblico che può essere adottato solo in combinazione con altri fattori.

<sup>24</sup> Durante la fase di negoziazioni della direttiva, alcuni SM e lo stesso Consiglio avevano espresso seri dubbi sulla compatibilità di misure nazionali di *opt-out* come quelle previste dal testo in discussione e le regole dell'OMC, in particolare con le disposizioni del GATT. La CE aveva allora presentato un *Working Paper* contenente un'analisi approfondita delle regole GATT interessate ed aveva concluso che le disposizioni del testo della direttiva in

Infine, la misura nazionale di *opt-out* deve essere motivata e rispettosa del principio di proporzionalità.

Prima di essere ufficialmente adottate, le misure nazionali devono essere comunicate alla CE, la quale ha 75 giorni di tempo per formulare un'opinione in merito alle stesse. Al termine di questo periodo (durante il quale lo SM si astiene dall'adottare le misure di *opt-out* e, allo stesso tempo, garantisce che gli operatori del settore non inizino a seminare gli OGM che si intende vietare) lo SM può adottare le misure nazionali nella versione inizialmente comunicata alla CE o modificate alla luce delle eventuali osservazioni ricevute.

### 3.3. Prove generali di attuazione della nuova direttiva: le misure transitorie

Le disposizioni analizzate sopra si applicano alle richieste di autorizzazioni concesse o alle domande presentate dal 2 aprile 2015 in poi, ossia dopo l'entrata in vigore della direttiva; nelle fattispecie anteriori a quella data, invece, trovano applicazione le misure transitorie disciplinate dall'art. 26-*quater*. In base a tale disposizione gli SM hanno avuto tempo fino al 3 ottobre 2015 per inviare alla CE una semplice richiesta di adeguamento dell'ambito geografico delle richieste inoltrate o delle autorizzazioni concesse alla data di entrata in vigore della direttiva. In pratica, quindi, gli SM hanno potuto far ricorso alla prima opzione *ex art. 26-ter* paragrafo 1 (che, come abbiamo visto, presenta delle condizioni molto più semplici rispetto a quelle previste dal paragrafo 3 del medesimo articolo) anche per le procedure pendenti tra cui, come anticipato in precedenza, quella relativa al rinnovo dell'autorizzazione alla coltivazione del mais MON 810.

Ben diciassette SM (Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Slovenia) più quattro regioni (la Regione della Vallonia in Belgio, l'Irlanda del Nord, la Scozia e il Galles nel Regno Unito) hanno inoltrato la richiesta di *opt-out*, e in tutti i casi le aziende che avevano richiesto l'autorizzazione o il rinnovo hanno dato il proprio placet per la modifica delle domande originali. Inoltre, proprio alla luce delle numerose richieste di modifica delle domande di autorizzazione arrivate entro la scadenza prevista dalla direttiva, due di queste sono state ritirate l'8 ottobre 2015.

---

discussione non violavano il testo del GATT; aveva poi aggiunto che, in base all'art. 207 TFUE: "the EC will continue to ensure the defence of any complaint against measures adopted by a MS in this area before the WTO dispute settlement bodies", SEC(2011) 551 *final*, 29 aprile 2011 .

#### 4. Riflessioni conclusive

Aspettando l'esito delle sette procedure di autorizzazione e rinnovo in corso e, soprattutto, le nuove richieste di autorizzazione per la coltivazione degli OGM, possiamo trarre qualche riflessione sull'effettivo funzionamento della direttiva del 2015.

L'obiettivo principale della proposta della CE, mantenuto nel testo legislativo adottato, è stato raggiunto: la direttiva si è inserita nel processo di autorizzazione non toccando in alcun modo la procedura, i ruoli e la *ratio* della direttiva del 2001 incentrata sulla valutazione del rischio, ma facilitando, di fatto, la procedura stessa e cercando di evitare, quindi, che sia la CE a dover decidere in merito alle autorizzazioni degli OGM. Grazie alle disposizioni contenute nell'art. 26-ter paragrafo 1, la procedura di adozione delle autorizzazioni per la coltivazione degli OGM sarà più veloce e dall'esito prevedibile, a tutto vantaggio del funzionamento stesso del sistema multilivello di *governance* che disciplina la politica europea sugli OGM<sup>25</sup>. È verosimile pensare, infatti, che sia le aziende biotech sia gli SM preferiranno ricorrere alla prima opzione prevista dall'art. 26-ter paragrafo 1 e cioè "regolare" l'ambito geografico delle richieste di autorizzazione in una fase precoce dell'*iter* decisionale in modo da non ostacolare l'adozione delle relative autorizzazioni. Dal punto di vista dei richiedenti, infatti, è preferibile dare il proprio consenso all'aggiustamento della portata delle autorizzazioni in modo da avere il via libera da parte dei rappresentanti degli SM nei comitati della comitologia che, come abbiamo visto sopra, sono chiamati ad adottare le decisioni della CE. Allo stesso tempo, essendo il territorio nazionale escluso dall'ambito di applicazione delle autorizzazioni, gli SM non devono adottare alcuna misura nazionale di *opt-out*, eliminando alla radice il problema di un possibile vaglio giurisdizionale della stessa misura basata o sugli articoli 34 del regolamento del 2003 e 23 della direttiva del 2001 (che, come abbiamo visto, hanno come condizione necessaria la presentazione di nuove o ulteriori prove scientifiche che dimostrino la pericolosità degli OGM in questione) o sul nuovo art. 26-ter paragrafo 3 previsto dalla direttiva del 2015.

Conformemente a questa seconda opzione di *opt-out*, infatti, le misure nazionali devono basarsi su "fattori imperativi" che, a ben guardare l'elenco esemplificativo contenuto nella disposizione in esame elencati *supra*,

<sup>25</sup> Suona in questo senso molto chiaro il significato della dichiarazione della CE rilasciata in occasione dell'approvazione della Direttiva del 2015: "When proceeding with the authorisation of GMOs for cultivation, the Commission will, in full respect of its obligation, take account of all elements at its disposal, including the possibility for the MS to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory provided for by this Directive", *Note "I/A" from the General Secretariat to the Coreper of 26/02/2016*, doc. 6449/15 ADD 1.

richiamano largamente quei motivi imperativi di interesse generale su cui la CE non ha mai ritenuto di poter far riferimento al fine di basare le proprie decisioni in merito agli OGM non solo sulle valutazioni dell'AESA ma anche su "altri fattori legittimi". Lo SM che intende adottare misure nazionali di *opt-out* dalla coltivazione degli OGM in base alla seconda opzione prevista dalla direttiva del 2015, dunque, dovrà confezionare le stesse "su misura", stando ben attento a basarle su "fattori imperativi" che afferiscano alla situazione reale del territorio nazionale o parte di esso e che, allo stesso tempo, siano proporzionate al totale divieto di coltivazione dell'OGM autorizzato. Un eventuale vaglio giurisdizionale di tali misure, comunque, presenta un alto grado di incertezza stante la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al principio di proporzionalità e quella relativa, proprio, alle misure nazionali adottate in deroga agli obblighi della direttiva del 2001 e del regolamento del 2003<sup>26</sup>.

L'adozione della direttiva del 2015 ha aggiunto un nuovo e interessante capitolo alla "saga" delle autorizzazioni per la coltivazione degli OGM in Europa. Essa ha in qualche modo tentato di "rinazionalizzare" la questione della coltivazione accogliendo le richieste sia di quegli SM che vogliono usare sementi geneticamente modificate sia di quelli che, al contrario, si sono sempre opposti al loro utilizzo. Ciò, in ogni caso, non metterà fine al lungo e controverso dibattito sulla politica europea degli OGM: la vera partita, infatti, si sta giocando sull'adozione della proposta di modifica del regolamento del 2003 menzionata *supra* che si rifà largamente alla direttiva del 2015. La coltivazione di OGM in Europa, infatti, si sostanzia in una modesta produzione di mais transgenico destinato all'alimentazione animale; al contempo, invece, gli SM importano annualmente grandi quantità di soia e mais da Paesi terzi, tra i quali Brasile, Argentina, Stati Uniti e Canada, dove si coltivano quasi esclusivamente sementi geneticamente modificate<sup>27</sup>. È ragionevole immaginare che una misura nazionale di divieto di commercializzazione di mangimi OGM importati da tali Paesi, adottata sulla base di fattori imperativi quali quelli elencati dall'art. 26-ter paragrafo 3 previsto della direttiva del 2015, difficilmente resisterebbe all'esame di un contenzioso a livello OMC.

<sup>26</sup> Cfr. ad esempio le sentenze *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica di Polonia*, C-165/08, EU:C:2009:473; *Compassion in World Farming*, C-1/96, EU:C:1998:113; *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria*, C-320/03, EU:C:2005:684; *Association Kokopelli*, C-59/11, EU:C:2012:447.

<sup>27</sup> V. *supra* nota 10.

## IL NUOVO ORIZZONTE NORMATIVO DEGLI OGM: TUTTO CAMBIA AFFINCHÉ NULLA CAMBI?

**Luca Di Donato**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La proposta di regolamento COM(2010)375. - 2.1. *Iter* della proposta: dal regolamento alla direttiva. - 3. Le sentenze *Fidenato* e *Dalla Libera* e il loro intarsio con la proposta. - 4. Conclusioni: nuove norme e solite questioni?

### ***Abstract***

Il presente lavoro intende illustrare la direttiva UE n. 2015/412, attraverso la quale l'Unione europea ha previsto la possibilità, per gli Stati membri, di adottare misure volte a limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) autorizzati su tutto il loro territorio o parte di esso. Nella prima parte si descriverà la *ratio* della proposta ovvero riformare la disciplina in materia di OGM e, in particolare, consentire agli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di OGM, tenendo conto delle rispettive specificità. Nella seconda parte si descriverà la procedura di adozione dell'atto, la quale è stata caratterizzata da una notevole complessità: la proposta è stata presentata il 13 luglio 2010 ed è stata approvata definitivamente l'11 marzo 2015. Nella terza parte si analizzerà la giurisprudenza in materia di OGM, focalizzando l'attenzione sulle sentenze *Fidenato* e *Dalla Libera*; quest'ultime hanno riconosciuto la necessità dell'intervento normativo in esame. Nella quarta parte, infine, si tenterà di fornire un'analisi critica della nuova direttiva, evidenziando i punti di forza e di debolezza.

## 1. Introduzione

L'Unione europea ha adottato una serie di regole per l'autorizzazione dei prodotti costituiti o ricavati da organismi geneticamente modificati (di seguito: OGM)<sup>1</sup>.

La procedura di autorizzazione è disciplinata a livello europeo<sup>2</sup> e si basa su una valutazione scientifica del rischio – in cui l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) assume un ruolo centrale<sup>3</sup> – con l'obiettivo di tutelare la salute dell'uomo e dell'ambiente; assicurando, nello stesso tempo, l'efficace funzionamento del mercato interno<sup>4</sup>.

A seguito dell'autorizzazione di un OGM, gli Stati membri non possono vietare, limitare o ostacolare la sua libera circolazione nel territorio. Ciò fatta salva la possibilità di invocare le c.d. "clausole di salvaguardia"<sup>5</sup>, nel caso in cui successivamente al rilascio dell'autorizzazione siano sopravvenute nuove informazioni o conoscenze scientifiche riguardanti il prodotto OGM in questione, le quali inducano a ritenere che esso possa costituire un rischio per la salute umana e per l'ambiente<sup>6</sup>.

Il quadro legislativo in parola, tuttavia, non sembra garantire pienamente agli Stati membri la flessibilità sufficiente per decidere in merito alla coltivazione

<sup>1</sup> F. RASPADORI, *OGM. Lineamenti della disciplina europea*, Perugia, 2007, 102-108; M. MARIANI, *Alimenti geneticamente modificati. Rischi e vantaggi: opinioni a confronto*, Milano, 2001, 14 ss.; M. FONTE, *Organismi geneticamente modificati: monopolio e diritti*, Milano, 2004, 94 ss.

<sup>2</sup> In particolare, i due testi legislativi di riferimento sono: la direttiva n. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva n. 90/220/CEE del Consiglio e il regolamento CE n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

<sup>3</sup> Sul ruolo dell'EFSA, vedi L. SALVI, *L'immissione in commercio di OGM: il ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, in L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale. Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011*, Napoli, 2011, 407-424; F. CAPELLI-B. KLAUS-V. SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 341-352.

<sup>4</sup> F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano, 2005, 24-36; L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, 184 ss.

<sup>5</sup> Vedi l'art. 23, della direttiva n. 2001/18.

<sup>6</sup> M. MONTINI-M. ALBERTON (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008, 45 ss.; S. VIERI, *Agricoltura italiana e OGM: coesistenza possibile o incompatibilità?*, in *Silvae*, 2005, 1, 76 ss.

degli OGM dopo la loro autorizzazione a livello dell'Unione.

Il Consiglio Ambiente, nella sessione del 4 dicembre 2008, ha riconosciuto la necessità di integrare le disposizioni esistenti, auspicando l'introduzione di una disciplina volta a limitare o vietare la coltivazione di OGM<sup>7</sup>. Tale necessità si è fatta ancor più stringente quando tredici Stati membri<sup>8</sup> hanno sollecitato la Commissione a colmare tale vuoto normativo<sup>9</sup>.

La Commissione europea, nel luglio del 2010, ha presentato una proposta di riforma intesa a raggiungere il giusto equilibrio tra il mantenimento del sistema di autorizzazioni dell'Unione e l'esigenza di garantire, ai singoli Stati, la libertà di affrontare gli aspetti nazionali, regionali o locali legati alla coltivazione di OGM<sup>10</sup>.

## 2. La proposta di regolamento COM(2010)375

La proposta della Commissione europea intende modificare la direttiva n. 2001/18/CE, inserendo un nuovo articolo, l'art. 26-ter, il quale prevede che gli Stati membri possano adottare misure che limitano o vietano la coltivazione di OGM autorizzati su tutto il loro territorio o parte di esso. L'idea fondamentale è quella di consentire agli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione degli OGM, tenendo conto delle rispettive specificità e contestualmente "offrire alle parti interessate (agricoltori, produttori, esportatori e così via) un quadro giuridico più chiaro sulla coltivazione degli OGM nell'Unione europea al fine di rendere il processo decisionale più prevedibile"<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Organismi geneticamente modificati (OGM)*, 166882/08, Bruxelles, 5 dicembre 2008, 6. Sulle lacune normative a livello europeo in materia di OGM vedi E. SIRSI, *A proposito degli alimenti senza Ogm (Note sulle regole di etichettatura di alimenti e mangimi costituiti, contenuti e derivati da Ogm con particolare riferimento alla etichettatura negativa)*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2005, 31 ss.

<sup>8</sup> Austria, Belgio, Irlanda, Grecia, Cipro, Latvia, Lituania, Ungheria, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia e Slovenia.

<sup>9</sup> Consiglio dell'Unione europea, *2953a sessione del Consiglio*, 11259/09, Lussemburgo, 25 giugno 2009, 12 ss.

<sup>10</sup> M. BENOZZO, *Ogm e produzioni di qualità: la riforma delle regole sulla convivenza*, in *Agriregionieuropa*, 2014, 39, 1 ss; E. SIRSI, *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati*, in L. COSTATO-A. GERMANÒ-E. R. BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, Torino, 2011, 323 ss.

<sup>11</sup> V. RANALDI, *Novità sugli Ogm: prosegue il confronto tra Stati membri ed Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2014, 3, 647 ss; E. CASADEI, *La regolazione del mercato alimentare nell'Unione europea*, in M. D'ADDEZIO-A. GERMANÒ (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze*

La nuova disciplina ha fissato due condizioni alle quali è subordinata l'adozione di tali misure da parte degli Stati membri.

In primo luogo, tali misure devono basarsi su motivazioni diverse da quelle legate alla valutazione degli effetti negativi sulla salute e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata o dall'immissione in commercio di OGM<sup>12</sup>. Come è stato osservato, se da un lato il legislatore non ha voluto dare "carta bianca" agli Stati, dall'altro "non ha fornito indicazioni adeguate ad una più precisa individuazione di tali motivi"<sup>13</sup>.

In secondo luogo, le misure nazionali dovranno essere conformi al TUE e al TFUE, in particolare per quanto riguarda il principio di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali e le disposizioni relative alle restrizioni quantitative agli scambi tra Stati membri (artt. 34 e 36 TFUE riguardanti la libera circolazione delle merci). Tali misure, inoltre, dovranno rispettare gli obblighi internazionali dell'Unione, con specifico riferimento alle disposizioni dell'Organizzazione Mondiale del Commerciale (OMC)<sup>14</sup>.

---

*giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano, 2007, 201 ss; E. SIRSI, *Le regole degli OGM nello spazio globale: un'agenda per i governanti del futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, III, 447 ss; O. PORCHIA, *La coamministrazione dell'ordinamento comunitario: il caso degli Ogm*, in R. FERRARA-I. M. MARINO (a cura di), *Gli Organismi Geneticamente Modificati*, Padova, 2003, 221 ss.

<sup>12</sup> La valutazione dei potenziali rischi per la salute dell'uomo e degli animali e per l'ambiente derivanti dall'emissione deliberata di OGM è completamente armonizzata grazie all'allegato II della direttiva n. 2001/18/CE. L'ambito della valutazione degli OGM destinati alla coltivazione comprende tutte le possibili zone di rischi ambientali all'interno dell'UE, anche a livello regionale o locale. Nell'ambito della valutazione rientra ad esempio l'invasività o la persistenza di un evento GM, la possibilità di incrocio con piante domestiche coltivate o selvatiche, la conservazione della biodiversità e la persistente incertezza scientifica. Un OGM può essere autorizzato soltanto se dalla valutazione dei rischi risulta, in particolare dopo l'esame degli elementi di cui sopra, che l'OGM è sicuro per la salute dell'uomo e degli animali e dell'ambiente.

<sup>13</sup> E. SIRSI, *Su ogm e agricoltura. Una lettura alla luce della prospettiva di riforma della disciplina della coltivazione degli ogm nell'UE e dello sviluppo di tecniche alternative di modificazione genetica*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2013, 1-2, 87 ss.

<sup>14</sup> Sulla possibilità di contrasto con le norme dell'OMC, vedi V. RANALDI, *Novità sugli OGM: prosegue il confronto tra Stati membri ed Unione europea*, cit., 648 ss. "Sul punto, con specifico riferimento ai profili di sicurezza alimentare connessi all'immissione in commercio di OGM, sembra utile ricordare che l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS), nel prevedere la possibilità per i membri dell'OMC – tra cui l'Unione europea – di adottare misure volte a proteggere la salute umana, animale e vegetale dai rischi derivanti dalla diffusione di malattie e dal consumo di alimenti, bevande e mangimi contenenti sostanze nocive e agenti patogeni, ne limita tuttavia l'applicazione alla condizione che dette misure siano basate su criteri scientifici e non siano mantenute in assenza di sufficienti prove scientifiche. Tali limiti rispondono alla logica di evitare

Infine, in deroga alla direttiva n. 98/34/CE, le decisioni degli Stati membri non dovranno essere autorizzate dalla Commissione: i governi che intendano adottare eventuali delle misure di restrizione dovranno comunicarle, insieme alle loro motivazioni, alla Commissione europea e agli Stati membri un mese prima della loro adozione.

La *ratio* della proposta è quella di attribuire agli Stati un più ampio margine di valutazione in merito alla coltivazione degli OGM tenendo conto delle rispettive specificità, con il fine dichiarato di ridurre il ricorso alle misure di salvaguardia e i conseguenti oneri amministrativi gravanti sulla Commissione e sull'EFSA<sup>15</sup>.

### 2.1. *Iter* della proposta: dal regolamento alla direttiva

La proposta di regolamento è stata caratterizzata da un *iter* parlamentare complesso, su cui si sono concentrati forti dissidi che, per un certo tempo, ne hanno bloccato l'approvazione e hanno indotto a modificarne in modo significativo forma e contenuto<sup>16</sup>.

<b>Documento</b>	<b>Data</b>
Trasmissione della proposta <sup>17</sup>	14 luglio 2010
Parere del CESE <sup>18</sup>	8 dicembre 2010
Parere del CdR <sup>19</sup>	28 gennaio 2011
Consiglio Ambiente <sup>20</sup>	14 marzo 2011
Parere del Servizio giuridico <sup>21</sup>	12 aprile 2011
Consiglio Ambiente <sup>22</sup>	21 giugno 2011

che, dietro l'adozione di misure sanitarie e fitosanitarie, si celino restrizioni al commercio internazionale, tali da ridurre o pregiudicare gli scambi commerciali internazionale di determinati prodotti”.

<sup>15</sup> Vedi la Relazione di accompagnamento al testo della proposta, 5.

<sup>16</sup> E. SIRSI, *Su Ogm e agricoltura. Una lettura alla luce della prospettiva di riforma della disciplina della coltivazione degli Ogm nell'UE e dello sviluppo di tecniche alternative di modificazione genetica*, cit., 84 ss.

<sup>17</sup> La proposta è stata presentata il 13 luglio e trasmessa al Consiglio ed al Parlamento il 14 luglio 2010.

<sup>18</sup> Parere del Comitato economico e sociale 2011/C 56/16, *GU C* 54, 19 febbraio 2011, 51 ss.

<sup>19</sup> Parere del Comitato delle regioni 2011/C 104/13m in *GU C* 102, 2 aprile 2011, 62 ss.

<sup>20</sup> 3075<sup>a</sup> sessione del Consiglio Ambiente, 7689/11, Bruxelles, 14 marzo 2011.

<sup>21</sup> Parere del servizio giuridico, 8994/11, Bruxelles, 12 aprile 2011.

<sup>22</sup> 3103<sup>a</sup> sessione del Consiglio Ambiente, 11827/11, Lussemburgo, 21 giugno 2011.

Parere del PE in prima lettura <sup>23</sup>	5 luglio 2011
Parere della Commissione <sup>24</sup>	8 settembre 2011
Consiglio Ambiente <sup>25</sup>	9 marzo 2012
Consiglio Ambiente <sup>26</sup>	12 giugno 2012
Consiglio Ambiente <sup>27</sup>	3 marzo 2014
Consiglio Ambiente <sup>28</sup>	12 giugno 2014
Posizione del Consiglio in prima lettura <sup>29</sup>	23 luglio 2014
Parere della Commissione <sup>30</sup>	10 settembre 2014
Posizione del PE in seconda lettura <sup>31</sup>	13 gennaio 2015
Parere della Commissione <sup>32</sup>	26 febbraio 2015
Decisione del Consiglio <sup>33</sup>	2 marzo 2015
Direttiva in GU <sup>34</sup>	13 marzo 2015

Figura 1: Schema riassuntivo

Rispetto al testo iniziale della proposta, sono state apportate diverse modifiche, di cui si analizzano quelle più significative.

(i) La nuova forma giuridica della proposta è stata individuata nella direttiva, anziché quella del regolamento, in base al principio del c.d. “parallelismo formale”.

(ii) Il nuovo testo della direttiva UE n. 2015/412 “risponde alla necessità di

<sup>23</sup> Posizione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011, in *GUCE* 33 E/350, 5 febbraio 2013, 350-351.

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione, in doc. SP(2011)8072.

<sup>25</sup> 3152a sessione del Consiglio Ambiente, 7478/12, Bruxelles, 9 marzo 2012.

<sup>26</sup> 3152a sessione del Consiglio Ambiente, 11110/12, Lussemburgo, 12 giugno 2012.

<sup>27</sup> 3297a sessione del Consiglio Ambiente, 7094/14, Bruxelles, 3 marzo 2014.

<sup>28</sup> 3297a sessione del Consiglio Ambiente, 7094/14, Bruxelles, 3 marzo 2014.

<sup>29</sup> Posizione del Consiglio in prima lettura, in *GU C* 349, 3 ottobre 2014.

<sup>30</sup> Commissione europea, COM(2014)570 *final*, 8-11.

<sup>31</sup> Risultati della seconda lettura del Parlamento europeo, 5191/15, Bruxelles, 15 gennaio 2015.

<sup>32</sup> Commissione europea, COM(2015) 83 *final*.

<sup>33</sup> In seguito all’approvazione dell’emendamento del Parlamento europeo da parte del Consiglio, la direttiva n. 2015/412 si considera adottata, conformemente all’art. 294, par. 8, lett. a) del TFUE.

<sup>34</sup> *GU L* 68/1, 13 marzo 2015.

individuare una base giuridica per il rifiuto degli Stati di coltivare OGM<sup>35</sup> e riconosce agli Stati membri gli spazi (di cui si è accennato all’inizio) individuati a norma dell’art. 2, par. 2 del TFUE, in materia di competenza concorrente e specificamente il “diritto di adottare atti giuridicamente vincolanti che limitano o vietano la coltivazione degli OGM sul loro territorio, dopo che per tali OGM è stata rilasciata l’autorizzazione all’immissione in commercio dell’Unione”<sup>36</sup>.

(iii) L’art. 1, par. 1, modifica l’art. 26-*bis* della direttiva n. 2001/18, e prevede l’obbligo per i Paesi in cui sono coltivati OGM di adottare i provvedimenti necessari (misure di coesistenza) nelle zone di frontiera del loro territorio al fine di evitare contaminazioni in Stati limitrofi in cui la coltivazione di tali OGM fosse vietata, a meno che tali provvedimenti non siano superflui alla luce di particolari condizioni geografiche (ad es. le barriere naturali, quali tratti di mare o montagne).

(iv) L’art.1, par. 2, introduce il nuovo art. 26-*ter* della direttiva n. 2001/18, in cui si prevede una procedura a due fasi per permettere agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM. Nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell’autorizzazione, uno Stato membro può chiedere (prima fase), attraverso la Commissione che fa da tramite con il notificante, di adeguare l’ambito geografico interessato dall’autorizzazione in modo che tutto o parte del territorio di tale Stato sia escluso dalla coltivazione<sup>37</sup>.

Se non è stata presentata la domanda nei termini o qualora il notificante/ richiedente non ha accolto la richiesta di adeguamento, confermando l’ambito territoriale di applicazione, uno Stato membro può (seconda fase) adottare misure che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM, a condizione che tali misure siano: conformi al diritto dell’Unione; motivate e rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione; e basate su fattori imperativi quali connessi a obiettivi di politica ambientale, pianificazione urbana e territoriale; uso del suolo, impatti socio-economici, esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l’art. 26-*bis*; obiettivi di politica agricola; ordine pubblico<sup>38</sup>. Dunque, tali fattori devono essere distinti e complementari rispetto alla valutazione dei rischi per la salute e l’ambiente valutati nel contesto delle

<sup>35</sup> E. SIRSI, *Su ogm e agricoltura. Una lettura alla luce della prospettiva di riforma della disciplina della coltivazione degli ogm nell’UE e dello sviluppo di tecniche alternative di modificazione genetica*, cit., 95 ss.

<sup>36</sup> Vedi il *considerando* 7 ss.

<sup>37</sup> Vedi il *considerando* 11-12.

<sup>38</sup> F. ROSSI DAL POZZO, *Ogm, via libera del Parlamento europeo alla possibilità per gli Stati membri di vietarne o limitarne la coltivazione*, in *Eurojus.it*, 20 gennaio 2015, 1 ss.

procedure di autorizzazione di cui alla direttiva n. 2001/18/CE e al regolamento CE n. 1829/2003<sup>39</sup>.

Inoltre, il par. 4 prevede che gli Stati membri che intendono adottare tali misure (c.d. *opt-out*), dovranno trasmettere un progetto di tali misure alla Commissione, la quale avrà 75 giorni di tempo per presentare eventuali osservazioni; in questo periodo, lo Stato membro deve astenersi dall'adottare tali misure e nel contempo anche gli operatori del settore non potranno procedere alla semina dei prodotti interessati dall'ipotesi di divieto. Alla scadenza del periodo, lo Stato membro interessato può adottare le misure in questione o nella forma inizialmente proposta o modificate per tener conto delle eventuali osservazioni formulate dalla Commissione<sup>40</sup>.

(v) L'art. 1, par. 2, introduce l'art. 26-*quater*, il quale consente agli Stati membri, nel quadro di un regime transitorio, di chiedere di adeguare l'ambito geografico anche per quelle notifiche/richieste già presentate o che erano in corso di autorizzazione prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, a condizione che non siano interessate le varietà GM di sementi e materiale di moltiplicazione delle piante autorizzati e già legalmente piantati<sup>41</sup>.

(vi) Infine, l'art. 2 della direttiva prevede che entro 4 anni dalla sua entrata in vigore, la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in merito all'applicazione delle disposizioni in esame, alla loro efficacia e al corretto funzionamento del mercato; tale relazione può essere accompagnata dalle proposte legislative che la Commissione ritiene più opportune.

### 3. Le sentenze *Fidenato e Dalla Libera* e il loro intarsio con la proposta

Di recente, il Tar del Lazio ha rigettato – con due sentenze adottate in data 23 aprile 2014<sup>42</sup> – i ricorsi presentati contro il decreto ministeriale del 12 luglio 2013, il quale vietava, all'art. 1, la coltivazione di varietà di mais MON810, provenienti da sementi GM, nel territorio nazionale, nelle more dell'adozione di misure comunitarie di cui all'art. 54, 3° comma, del regolamento CE n. 178/2002 del 28 gennaio 2002. Quest'ultimo prevede la possibilità, per lo Stato membro, di lasciare in vigore le proprie misure cautelari provvisorie “fino all'adozione delle misure comunitarie, e comunque non oltre diciotto mesi dalla data del

<sup>39</sup> Vedi il considerando 13, 14, e 15 e il nuovo art. 26-*ter*, par. 3, della direttiva n. 2015/412.

<sup>40</sup> Vedi il *considerando* 17 ss.

<sup>41</sup> Vedi il *considerando* 26 ss.

<sup>42</sup> Tar Lazio, n. 4410, 23 aprile 2014,

provvedimento”<sup>43</sup>.

Tali misure cautelari provvisorie, che vietano la semina del mais MON810, sono ritenute giustificate, a giudizio del Tar del Lazio, a seguito dell’individuazione di nuovi e sopraggiunti rischi ambientali come individuati dai più recenti studi dell’EFSA.

La diffusione del mais GN è stata autorizzata in base ad una decisione adottata in tempi passati (decisione n. 98/294/CE), la quale rischia così di non tener conto delle criticità ambientali riscontrate da studi più recenti. Secondo il Tar del Lazio, ciò poteva costituire “una situazione di concreto ed attuale pericolo tale da giustificare l’adozione del suddetto decreto”.

Il giudice amministrativo ha riconosciuto che il decreto del 12 luglio 2013 è pienamente conforme al principio di precauzione<sup>44</sup>, in base al quale possono essere adottate misure protettive nel caso in cui vi siano incertezze riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, senza aspettare che siano pienamente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi<sup>45</sup>.

La società Fidenato ha poi presentato ricorso al Consiglio di Stato avverso la richiamata sentenza del Tar del 23 aprile 2014.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza del 4 dicembre 2014, ha respinto l’appello del ricorrente<sup>46</sup>. Il Collegio ha ritenuto che i Ministeri abbiano agito conformemente al principio di precauzione in quanto “[...] non prevedendo l’autorizzazione n. 98/294/CE alcuna misura di gestione, e non avendo la Commissione ritenuto di intervenire per imporne l’attuazione, ai sensi dell’art. 53 del regolamento n. 178/2002, il mantenimento della coltura del mais MON 810 senza adeguate misure di gestione non tutelasse a sufficienza l’ambiente e la biodiversità così da imporre l’adozione della misura di emergenza contestata dall’appellante”<sup>47</sup>.

Peraltro, come ricorda il Collegio, “la stessa applicazione del principio di

<sup>43</sup> V. RANALDI, *Novità sugli Ogm: prosegue il confronto tra Stati membri ed Unione europea*, cit., 645 ss.

<sup>44</sup> Sul punto vedi, A. LUPO, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell’Unione europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, cit., 73 ss. “Il ricorso al principio di precauzione presuppone la sussistenza di due pre-condizioni, ovvero un certo livello di incertezza che un determinato evento negativo possa verificarsi e un’insufficiente disponibilità di dati scientifici in grado di determinare con sicurezza l’effettiva portata del danno. In questi termini, il cd. rischio potenziale legittima l’applicazione del principio di precauzione nella misura in cui ad un avvenimento è associato un dubbio accompagnato da seri indici di conseguenze irreparabili per la salute e per l’ambiente”.

<sup>45</sup> V. RANALDI, *Novità sugli Ogm: prosegue il confronto tra Stati membri ed Unione europea*, cit., 645 ss.

<sup>46</sup> Consiglio di Stato, sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605.

<sup>47</sup> Par. 6.8.

precauzione postula l'esistenza di un *rischio potenziale* (corsivo mio) per la salute e per l'ambiente, ma non richiede l'esistenza di evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre; e comporta che quando non sono conosciuti con certezza i rischi connessi ad un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una *prevenzione anticipata* (corsivo mio) rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali”.

#### 4. Conclusioni: nuove norme e solite questioni?

La direttiva UE n. 2015/412, in combinazione con un nuovo “pacchetto” di riforme della Commissione<sup>48</sup>, dimostrano una rinnovata attenzione degli Stati membri e delle istituzioni europee sul fronte degli OGM. In particolare, come ha evidenziato il percorso travagliato che ha condotto all'adozione della direttiva, sembrano emergere due interessi contrapposti il cui bilanciamento risulta di non semplice soluzione: da un lato, la tutela della salute e dell'ambiente; dall'altro, lo sviluppo del mercato interno e della concorrenza<sup>49</sup>.

Una parte della dottrina ha affermato che la posizione della Commissione è rivolta soprattutto alla promozione della libertà di iniziativa economica, piuttosto che alla difesa della salute<sup>50</sup>.

In questa prospettiva, la direttiva n. 2015/412 da un lato conferisce il diritto di vietare o limitare la coltivazione di OGM, in base ad un elenco di motivi diversi dai rischi per la salute e l'ambiente (oggetto eventualmente di misure di salvaguardia disciplinate dalla normativa europea); dall'altro, adottando una vera e propria logica “pilatesca”<sup>51</sup>, sembra consentire la commercializzazione

<sup>48</sup> La nuova proposta di riforma include i seguenti documenti: una Comunicazione sulla revisione del processo decisionale in materia di OGM e una proposta di modifica del regolamento CE n. 1829/2003 che consente agli Stati membri di limitare o proibire nei rispettivi territori l'uso di OGM negli alimenti o nei mangimi. Dunque, questi nuovi atti sembrano riflettere e integrare i diritti già conferiti agli Stati membri in materia di OGM destinati alla coltivazione dalla direttiva n. 2015/412.

<sup>49</sup> F. ROSSI DAL POZZO, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Diritto Commerciale Internazionale*, vol. 28, 2014, 2, 339-396.

<sup>50</sup> V. RANALDI, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc. 4, Milano, 2014, 1042 ss.

<sup>51</sup> A. LUPPO, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, cit., 56 ss.

di sementi e materiale di propagazione vegetale GM, come tali o contenuti in altri prodotti<sup>52</sup>.

In generale, la giurisprudenza sul tema ha rilevato la difficoltà di giungere a tale equilibrio di interessi. In particolare, le sentenze esaminate in precedenza hanno confermato la legittimità del decreto ministeriale, il quale rinvia al principio della precauzione: secondo tale principio, qualora non vi siano evidenze scientifiche in merito alla non pericolosità degli OGM, occorre adottare delle adeguate misure protettive, senza dover attendere che vengano provate la realtà dei rischi per la salute delle persone. Tuttavia, tale soluzione non risolve la questione della coltivazione di OGM (e dei suoi effetti) in modo definitivo, ma la protrae nel tempo, in quanto il decreto ministeriale, la cui validità è limitata, è appunto una “misura tampone”<sup>53</sup>.

Dunque, pare necessaria la previsione di una disciplina europea in grado di irrobustire la procedura di valutazione dei rischi e così garantire “il diritto degli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul proprio territorio, per ragioni di tutela ambientale o della salute, anche in modo non temporaneo”<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Vedi il *considerando* 16 e 22, direttiva n. 2015/412/CE.

<sup>53</sup> V. RANALDI, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, cit., 1049 ss.

<sup>54</sup> V. RANALDI, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di Ogm nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, cit., 1048 ss.; E. SIRSI, *Agri-food technologies and the law*, in E. PALMERINI-E. STRADELLA (eds), *Law and Technology. The Challenge of Regulating Technological Development*, Pisa, 2013, 232 ss.; E. SIRSI, *Quali regole per gli Ogm?*, in *Athenet*, Pisa, 2009, 13 ss.



## **L'IMPATTO SULLA SALUTE E SULL'AMBIENTE DELLE MODERNE RELAZIONI AGRO-INDUSTRIALI**

**Alessandra Forti**

**SOMMARIO:** 1. Il ruolo della salute nel sistema alimentare. Considerazioni introduttive. - 2. Art. 14 regolamento CE 178/2002: il cibo che non fa male alla salute. - 3. Gli alimenti che fanno bene alla salute: la disciplina in materia di alimenti salutistici. - 4. I limiti dell'attuale sistema di protezione della salute alimentare: la questione della adeguatezza nutrizionale del cibo moderno e la necessità di impostare il problema della salute partendo dalla salute del suolo e dell'ambiente. - 5. È possibile tutto ciò?

### ***Abstract***

Il sistema di sicurezza alimentare, oggi disciplinato dal fondamentale regolamento CE n. 178/2002, è stato progettato per fornire ai consumatori un elevato livello di protezione. Non sembra tuttavia che l'attuale sistema di protezione sia in grado di far fronte al problema della adeguatezza nutrizionale e ambientale dei cibi che tuttavia a livello mondiale sta già mettendo alla prova la salute delle persone e quella dell'ambiente nel quale viviamo e produciamo i nostri alimenti. Tenuto conto di questi aspetti, ci chiediamo quali potrebbero essere gli spazi per una eventuale revisione/integrazione della normativa agro-alimentare vigente.

### **1. Il ruolo della salute nel sistema alimentare. Considerazioni introduttive**

“L'uomo non ha mai mangiato come mangia adesso”, osserva un noto medico ed epidemiologo italiano, riferendosi alla qualità ma anche alla quantità di cibo che il sistema alimentare è oggi in grado di produrre utilizzando le moderne tecnologie agro-alimentari<sup>1</sup>. Il cibo, è vero, ha smesso da tempo di essere solo un prodotto naturale, più o meno da quando l'uomo ha rinunciato a raccogliere i frutti che la natura spontaneamente metteva a sua disposizione per dedicarsi invece all'agricoltura. Da allora il cibo è diventato un prodotto artificiale: fatto,

<sup>1</sup> F. BERRINO, *Il cibo dell'uomo. La via della salute tra conoscenza scientifica e antiche saggezze*, Milano, 2015.

creato a partire dagli ingredienti che l'uomo stesso ha iniziato a selezionare. E da quello stesso momento il cibo è diventato anche un fatto culturale, mutevole, rivelatore di *status*, dei progressi o delle involuzioni che nel corso del tempo hanno spostato in alto e in basso la lancetta che misura il grado di civiltà umana<sup>2</sup>. Mai però come nel corso degli ultimi cento/centocinquanta anni il cibo ha cambiato così tanto e così velocemente forma, consistenza, sapore, ingredienti da risultare a volte irriconoscibile o addirittura non commestibile: “mangiate solo cibo vero” suggerisce M. Pollan nel corso del suo ultimo lavoro editoriale<sup>3</sup>. E mai come nel corso di questo intervallo di tempo è così tanto cambiato il rapporto dell'uomo col cibo: buona parte degli alimenti che vengono serviti ogni giorno non sono stati cucinati (preparati in cucina) ma fabbricati nei laboratori delle industrie alimentari, utilizzando materie prime che non abbiamo scelto noi, prodotte da agricoltori che non abbiamo mai visto, con metodi di coltivazione o di allevamento che non conosciamo, e quando si tratta di prodotti trasformati, con ingredienti che spesso non si trovano sugli scaffali delle cucine domestiche<sup>4</sup>.

Il fatto che il nostro modo di alimentarci sia cambiato così radicalmente e così rapidamente ma anche il fatto che il potenziale tecnologico di cui l'industria alimentare dispone sia in grado di cambiare ancora il cibo e le abitudini alimentari hanno generato e continuano a generare molti interrogativi in ordine alle conseguenze che la moderna alimentazione e le tecnologie che vengono impiegate per produrre gli alimenti possono avere sulla salute e sull'ambiente nel quale viviamo<sup>5</sup>. In Europa le istituzioni hanno lavorato a lungo per creare le condizioni necessarie a dare vita ad un sistema di sicurezza alimentare europeo che si facesse carico della necessità, in certi momenti sentita come urgente, di garantire ai consumatori europei un livello elevato di tutela della salute, ma finora i risultati raggiunti, anche dopo l'introduzione del fondamentale regolamento CE n. 178/2002, sembrano risentire più del necessario del fatto che le esigenze di protezione non sono state né l'unico, né probabilmente il più importante degli obiettivi di cui il legislatore ha tenuto conto.

Nella cornice “costituzionale” del diritto dell'Unione, il diritto alla salute e gli altri diritti fondamentali di garanzia devono convivere ed essere bilanciati con gli altrettanto fondamentali diritti di libertà, pertanto è comprensibile che anche nella costruzione del sistema europeo di sicurezza alimentare si siano cercate e si continuino a cercare delle soluzioni che tengono conto di tutte le esigenze:

<sup>2</sup> M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Bari, 2004.

<sup>3</sup> M. POLLAN, *In difesa del cibo*, Milano, 2009, 1.

<sup>4</sup> F. BERRINO, cit., 3 ss.

<sup>5</sup> A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, 11 ss.

quelle della salute ma anche quelle del libero mercato<sup>6</sup>. E' comprensibile inoltre che nel corso del processo di bilanciamento tra le esigenze della salute e quelle della libera circolazione delle merci qualcosa venga sacrificato, da una parte e dall'altra. Analizzando alcuni degli aspetti della disciplina in materia di sicurezza si ha tuttavia l'impressione che nel corso del bilanciamento tra le esigenze di tutela della salute e gli altri interessi concorrenti la questione della salute alimentare sia stata alleggerita di alcuni importanti profili, come quello che riguarda la sicurezza o adeguatezza nutrizionale dei moderni alimenti, e che il risultato che per ora è stato raggiunto non sia del tutto soddisfacente, prima di tutto proprio dal punto di vista del diritto UE che non si accontenta di qualsiasi soluzione per il problema della tutela della salute, ma pretende che il sistema di sicurezza garantisca ai consumatori un *elevato* livello di tutela<sup>7</sup>.

## 2. Art. 14 regolamento 178/2002: il cibo che non fa male alla salute

Per capire fino a che punto la legislazione alimentare si è assunta la responsabilità di tutelare la salute una delle strade più agevoli da percorrere è quella dell'art. 14 del regolamento n. 178/2002 CE che, come noto, stabilisce i criteri che distinguono gli alimenti pericolosi per la salute dagli alimenti sicuri. Schematizzando possiamo dire che l'art. 14: a) circoscrive il giudizio di pericolosità ai singoli alimenti; a) considera a rischio o pericolosi gli alimenti quando, sulla base di un giudizio di causalità diretta, risulta che possano danneggiare la salute dei consumatori; c) considera non pericolosi per la salute gli alimenti ottenuti in conformità con le disposizioni comunitarie in materia di sicurezza o, in mancanza, con le disposizioni dello Stato membro nel cui territorio

<sup>6</sup> Senza ripercorrere tutte le fasi che hanno portato l'ordinamento dell'Unione a riconoscere i diritti fondamentali e a bilanciare le esigenze di tutela di questi diritti con le libertà del mercato vale la pena di ricordare che anche se la Corte di Giustizia ha fin da subito riconosciuto che la tutela dei diritti fondamentali rientra tra le prerogative dell'ordinamento comunitario, ha anche sempre ribadito che il livello di tutela rimane comunque fortemente condizionato dalle esigenze del mercato, ovviamente nei casi in cui ci sia una contrapposizione. A titolo esemplificativo: Corte di Giustizia, causa 29/69, Stauder; Corte di Giustizia, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft; Corte di Giustizia 44/79, Hauer. La questione è ovviamente oggetto di una vastissima letteratura; si veda tra gli altri E. CANNIZZARO, *Tecniche di soluzione di conflitti tra politiche dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.*, 2013.

<sup>7</sup> Cfr. Art. 1 del regolamento n. 178/2002 "Il presente regolamento rappresenta la base per garantire un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori (...) garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno". La stessa considerazione è presente in molte altre norme dello stesso regolamento e in quelle degli altri provvedimenti con i quali il legislatore comunitario ha continuato a completare e ad aggiungere tasselli al sistema di sicurezza alimentare.

l'alimento è stato messo in circolazione. Sorvolando il significato di ogni singolo aspetto della norma, sul quale la dottrina ha già fornito delle riflessioni<sup>8</sup>, ma cercando invece di cogliere il significato complessivo dell'art. 14, si può dire che con questa disposizione la legislazione europea ha affrontato la questione della salute alimentare assumendosi la responsabilità degli effetti negativi direttamente collegabili al consumo di ogni singolo alimento e rivolgendosi alle norme tecniche elaborate sulla base di criteri scientifici prudenziali per impedire in anticipo che gli alimenti nocivi possano entrare sul mercato. Per risolvere il problema della sicurezza alimentare in definitiva l'ordinamento UE ha ritenuto sufficiente e al tempo stesso adeguato allo spirito dei Trattati e a quello dei principi che fanno da cornice alle regole sulla sicurezza fermarsi al punto in cui il sistema può garantire che i singoli alimenti che si trovano in circolazione non "fanno male" alla salute dei consumatori. Si è tralasciato invece di considerare l'altra faccia della medaglia della relazione tra alimenti e salute e cioè le potenzialità salutari o funzionali degli alimenti, ossia il contributo che gli alimenti e più in generale l'alimentazione dovrebbero dare al mantenimento dello stato di salute dei consumatori e lo strettissimo collegamento che c'è tra questo profilo della salute alimentare e lo stato di salute dell'ambiente nel quale viviamo e del quale ci serviamo per produrre il cibo.

### 3. Gli alimenti che fanno bene alla salute: la disciplina in materia di alimenti salutistici

Il legislatore comunitario in realtà non è rimasto del tutto indifferente alla questione della funzionalità degli alimenti, ma ha preferito portare questo aspetto della relazione alimenti-salute fuori dall'ambito nel quale si è occupato dei requisiti generali di sicurezza e/o di salubrità ai quali devono conformarsi tutti gli alimenti. Lo spazio nel quale si collocano i regolamenti con i quali l'ordinamento ha disciplinato gli alimenti dotati di particolari proprietà nutrizionali e/o salutari – i cosiddetti alimenti funzionali o *functional food*<sup>9</sup> - è infatti quello nel quale convergono le altre norme con le quali l'ordinamento

<sup>8</sup> Tra i primi F. BRUNO, *Commento all'art. 14 del reg. n. 178 del 2002*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 237 ss.

<sup>9</sup> Si tratta dei regolamenti nn. 1924/2006 e 1925/2006 sugli alimenti funzionali al mantenimento della salute e sugli alimenti arricchiti da minerali o vitamine e della direttiva n. 46/2002 sui complementi alimentari ma potrebbero rientrare nella categoria delle disposizioni destinate a valorizzare il benessere alimentare anche le norme che disciplinano gli alimenti destinati a una alimentazione particolare, come ad esempio, gli alimenti per l'infanzia. Sul tema L. PETRELLI, *I prodotti alimentari per la salute*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, 3, 1 ss.

UE ha cercato finora di valorizzare e promuovere le qualità “aggiuntive” dei prodotti alimentari: come il valore tradizionale, l’origine geografica, il metodo di produzione biologico, anche le proprietà salutari specifiche degli alimenti sono state disciplinate allo scopo di poter essere utilizzate sul mercato per differenziare alcuni alimenti da tutti gli altri<sup>10</sup>. Durante il passaggio dalla disciplina in materia di sicurezza alla disciplina in materia di alimenti funzionali il valore e il significato dei riferimenti alla salute naturalmente cambiano: da valore fondamentale riconosciuto e protetto in funzione della tutela di tutti i consumatori, la salute diventa una qualità, un attributo di alcuni alimenti che si materializza attraverso i *claim* e che attraverso i *claim* viene resa nota ai consumatori che prestano ( e possono prestare) maggiore attenzione al proprio benessere. In questa parte della disciplina alimentare la salute è ancora riconoscibile come valore fondamentale solo nelle norme attraverso le quali il legislatore ha cercato di mettere a punto le misure con le quali contenere la forza suggestiva delle menzioni salutistiche. La necessità di salvaguardare la salute come valore fondamentale, infatti, è innanzitutto alla base della regola secondo cui le menzioni salutistiche devono essere non solo genericamente corrette e non fuorvianti, come prevedono in generale le disposizioni in materia di etichettatura, ma anche scientificamente fondate e di conseguenza comprovate in termini oggettivi. Per ragioni analoghe il legislatore ha stabilito inoltre che in nessun modo i *claim* devono indurre nel consumatore la convinzione che gli alimenti funzionali possono svolgere effetti terapeutici. La combinazione di questi due accorgimenti doveva servire a bilanciare tra loro le esigenze di protezione con i vantaggi che il mercato trae dall’opportunità di utilizzare la salute come qualità aggiuntiva di alcuni alimenti. In realtà l’esperienza giurisprudenziale sta dimostrando che nonostante gli accorgimenti adottati, non si è ancora riusciti a prevedere e contenere tutte le conseguenze che il processo di “mercificazione” della salute può avere, prima di tutto, proprio sulla salute<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Sul complesso tema della qualità nel sistema agro-alimentare A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico, in L’agricoltura dell’area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari*, Milano, 2004, 25 ss; F. ALBISINNI, *L’origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 23.

<sup>11</sup> Sull’argomento sono significative le considerazioni svolte dall’Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato ma anche dagli organi di autodisciplina pubblicitaria nelle decisioni con le quali è stato affrontato il problema della ingannevolezza dei *claim* salutistici. Questo aspetto è stato ampiamente trattato da A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005. L’orientamento ricorrente nelle decisioni dei due organi di garanzia può essere sintetizzato dicendo che le suggestioni che i *claim* salutistici alimentano nei consumatori non sono facili da guidare e questo perché

#### 4. I limiti dell'attuale sistema di protezione della salute alimentare: la questione della adeguatezza nutrizionale del cibo moderno e la necessità di impostare il problema della salute partendo dalla salute del suolo e dell'ambiente

Si fa strada il dubbio che l'ordinamento non sia ancora riuscito a centrare l'obiettivo di assicurare ai consumatori un elevato livello di tutela della loro salute. Le perplessità maggiori riguardano proprio il dato di fondo sul quale è stata costruita l'intera disciplina che, come abbiamo visto, affronta il problema della salubrità (*santé* o *safety*) degli alimenti separandolo dalla questione delle proprietà salutistiche del cibo: questa soluzione che in generale viene giudicata troppo sbilanciata verso gli interessi dei produttori, peccherebbe di riduzionismo e non terrebbe conto dei rischi per la salute collegabili alla diffusa presenza sul mercato di alimenti che nonostante siano reputati sicuri sotto il profilo della salubrità, non sempre, tuttavia, sono adeguati anche sul piano delle qualità nutrizionali. Le prime riflessioni in merito alla inadeguatezza nutrizionale dei moderni alimenti risalgono addirittura ai primi anni del millenovecento, agli studi di Weston Price e Albert Howard che sono stati tra i primi anche ad aver affrontato il problema della sicurezza alimentare in termini di filiera (dai campi alla tavola)<sup>12</sup>. I due studiosi misero in evidenza la correlazione esistente tra l'impiego in agricoltura del cosiddetto metodo Liebig-Haber e la diffusione di alcune malattie da denutrizione che avevano cominciato a colpire la popolazione occidentale di quel tempo; conseguentemente essi ritennero di poter stabilire che il segreto della salute dipende anche dalla qualità del suolo e dell'ambiente nel quale vengono coltivate e allevate le materie prime che normalmente si utilizzano per la produzione degli alimenti e dalla disponibilità di un elevato patrimonio di varietà vegetali e animali (biodiversità). Per riassumere in breve il senso della ricerca condotta da Weston Price e Albert Howard possiamo

---

le menzioni salutistiche evocano nel consumatore suggestioni e speranze che facilmente travalicano il significato che il legislatore ritiene di poter assegnare ai *claim*. Per questo le *Autorità* sono spesso orientate a considerare ingannevoli i *claim* salutistici. Sull'argomento anche A. JANNARELLI, cit., 41, in cui l'Autore riporta un interessante passaggio tratto da Grunert: "A titolo esemplificativo (...) si può ben dire che un prodotto pubblicizzato come povero di grassi non comunica solo una specifica e concreta caratteristica oggettiva. A ben vedere infatti la scarsità di grassi viene generalmente associata a una più generale caratteristica che è quella di contenere minori calorie; quest'ultima a sua volta, in termini di conseguenza funzionale, si associa all'idea di una linea più magra".

<sup>12</sup> F. ALBISINNI, *Rintracciabilità di filiera e nuove regole per l'impresa alimentare*, in *Atti della giornata di studio del 2 dicembre 2004 di Firenze*, in I Georgofili - Quaderni, Firenze, 2005.

esprimerci come segue: gli alimenti ottenuti mediante l'uso sistematico di fertilizzanti sintetici azotati risultavano poveri di micronutrienti e di altri nutrienti essenziali al mantenimento dello stato di salute e a lungo andare questa carenza poteva dare luogo a disturbi della salute e a vere e proprie malattie. Al contrario, gli alimenti ottenuti in zone meno colpite da fenomeni di inquinamento atmosferico o idrico e su terreni "ben nutriti" cioè arricchiti da concimi completi di tutti i nutrienti necessari (in genere concimi di origine animale) possono contribuire ad una salute migliore<sup>13</sup>.

Ma queste ricerche sono interessanti perché affrontano anche la questione dei rischi derivanti dall'uso alimentare degli integratori e degli altri prodotti salutistici, infatti sempre in quegli anni, gli stessi scienziati che avevano scoperto i concimi di sintesi avevano iniziato anche ad utilizzare gli integratori per risolvere i problemi causati dal deficit nutrizionale dei moderni alimenti. Anche Price e Howard non poterono fare a meno di riconoscere l'utilità di questi speciali alimenti che in effetti nell'immediato erano in grado di risolvere i difetti del nuovo modello alimentare<sup>14</sup>, ma al tempo stesso cercarono anche di richiamare l'attenzione sulla opportunità di trovare il modo di risolvere in radice il problema della salute alimentare. Dal loro punto di vista era necessario che si ripartisse proprio da una diversa rappresentazione del concetto di salute alimentare, aprendolo alla considerazione dei suoi molti profili: la salute dell'ambiente, del suolo, degli alimenti, e solo in ultima analisi la salute dei consumatori. Insomma agli inizi del novecento, in piena rivoluzione industriale, c'era (già) chi riteneva che per poter assicurare un elevato livello di protezione della salute non si potesse fare a meno di tenere in considerazione fino in fondo la complessa relazione consequenziale che c'è tra l'integrità dell'ambiente, del suolo, degli alimenti e la possibilità (diritto?), per i consumatori, di avere accesso ad alimenti non solo innocui ma anche

<sup>13</sup> Justus Liebig agli inizi del millenovecento scoprì i tre principali macronutrienti necessari alla crescita delle piante (azoto, fosforo e potassio) che continuano ad essere i tre principali componenti dei fertilizzanti utilizzati anche oggi in agricoltura. Haber, in particolare, scoprì il modo di sintetizzare i fertilizzanti azotati a partire dai combustibili fossili. A. SALTINI, *Storia delle scienze agrarie*, vol. 3, *L'età della macchina a vapore e dei concimi industriali*, Bologna, 1989; W. BROCK, *Justus von Liebig. The Chemical Gatekeeper*, Cambridge, 1997. Per Weston Price, dentista inglese, autore nel 1939 di *Nutrition and Physical Degeneration*, l'uso dei fertilizzanti sintetici a base di azoto, potassio e fosforo rende le piante ma di conseguenza anche noi consumatori più vulnerabili, perché più poveri di tutti gli altri nutrienti di cui abbiamo bisogno. Inoltre l'uso sistematico di questi concimi altera l'equilibrio del complesso sistema sotterraneo del suolo e a lungo andare quello dell'ambiente.

<sup>14</sup> F. BERRINO, cit., 192 ss: "La scoperta delle vitamine è stata una meravigliosa avventura, della conoscenza del secolo scorso. Lo scorbuto, il beri-beri, la pellagra, l'anemia perniciosa, il rachitismo (...) la scoperta che queste malattie erano dovute alla carenza ciascuna di una specifica sostanza nel cibo quotidiano fu una rivoluzione".

completi.

Dalle ricerche di Price e Haward è trascorso molto tempo ma le annotazioni di fondo che negli anni '30 del Novecento i due scienziati avevano mosso al sistema alimentare moderno si ritrovano anche nelle analisi della scienza più recente e nei lavori di molte, autorevoli istituzioni internazionali: è il segno che anche se molto tempo è passato i problemi di un tempo non sono stati ancora del tutto superati. I report dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, ad esempio, continuano a mettere in relazione il moderno modello alimentare con alcune, diffuse problematiche sanitarie del nostro tempo: ad esempio il consumo eccessivo di cibi ad alto contenuto di grassi e zuccheri, con l'obesità ma anche con la povertà. Può sembrare incomprensibile che malattie come l'obesità, il diabete, il colesterolo siano più diffuse proprio nei paesi o nelle zone dove si concentrano situazioni di povertà, invece ciò dipende dal fatto che i cibi industriali, ricchi di grassi e di zuccheri (i cosiddetti *junk food*), oltre a saziare molto velocemente sono disponibili a costi molto più accessibili di molti alimenti freschi e in generale più equilibrati sul piano nutrizionale. È ancora più sorprendente scoprire che gli individui affetti da obesità soffrono talvolta anche di problemi legati alla denutrizione<sup>15</sup>. Ma anche in questo caso il paradosso è solo apparente: i cibi ricchi di grassi e zuccheri oltre a favorire l'aumento del peso corporeo spesso sono anche poveri di nutrienti fondamentali come le vitamine e i minerali, pertanto chi ne fa abitualmente uso non solo è sottoposto al rischio di sovrappeso, ma rischia anche di soffrire dei disturbi legati ai deficit nutrizionali. I report dell'OMS così come i lavori prodotti da una parte del mondo scientifico richiamano inoltre l'attenzione

<sup>15</sup> A. HOLLEY, *Il cervello goloso*, Torino, 2009, in particolare p. 198 ss. Sull'argomento sono utili le considerazioni del report dell'Organizzazione Mondiale della Sanità "Fruit and vegetable promotion" [http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/fruit\\_vegetables\\_report.pdf?ua](http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/fruit_vegetables_report.pdf?ua) e di M. POLLAN, *Il dilemma dell'onnivoro*, Torino, 2005. Da alcune recenti indagini condotte in India - paese che ospita circa la metà della popolazione sotto nutrita del mondo - risulta che il 55% delle donne comprese tra i 20 e i 69 anni è sovrappeso. Lo stesso accade al venti per cento della popolazione adulta cinese. Il problema del peso corporeo è così diffuso che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato l'obesità un'epidemia globale e ha messo a punto un decalogo riguardante l'alimentazione che ambisce ad evitare le patologie indotte da una cattiva alimentazione. La polemica è quanto mai accesa soprattutto perché l'epidemia di grasso si sta diffondendo dai paesi ricchi del pianeta in quelli poveri. Sotto accusa sono le strategie di *marketing* del settore alimentare, il proliferare dei supermarket e dei *junk food* ma anche l'alta soddisfazione nutrizionale a basso costo dei *junk food*. In alcuni Paesi da anni si sta discutendo quali contromisure adottare e mentre ad esempio in alcuni casi (Brasile) i *junk food* sono stati messi al bando nelle scuole pubbliche, in Europa fino a qualche tempo fa le associazioni mediche esercitavano pressioni affinché fosse approvata una tassa aggiuntiva sugli alimenti ad alto contenuto di grassi. Come noto questa opzione finora non è andata a buon fine per la resistenza esercitata dalle aziende controinteressate.

anche sulla questione degli alimenti salutistici. Desta ancora oggi molta perplessità il fatto che il sistema alimentare continui a progettare e produrre alimenti “speciali” per colmare il deficit nutrizionale del nostro modello alimentare: la capacità di far bene, nel senso almeno di fornire i nutrienti necessari al mantenimento dello stato di salute non dovrebbe essere una prerogativa di tutti o quasi gli alimenti? Il sistema non dovrebbe assumersi la responsabilità di correggere alla radice gli squilibri nutrizionali causati dagli alimenti di origine industriale? Desta poi molta preoccupazione la reazione dei consumatori di fronte alla sostanziale suddivisione del mercato alimentare in prodotti comuni e prodotti che contribuiscono al mantenimento del benessere. I dati a disposizione dicono che la domanda di integratori e alimenti salutistici è in crescita continua e che l’uso di questi “alimenti” è diventato ormai una abitudine che sta mettendo a rischio la salute dei consumatori<sup>16</sup>. Eppure i consumatori sanno che gli integratori, anche se sono classificati come alimenti, devono essere assunti solo in caso di accertate carenze nutrizionali e che non dovrebbero mai essere sostituiti ad una alimentazione completa di tutti i nutrienti e bilanciata: sulle etichette queste informazioni devono essere riportate obbligatoriamente. Il punto è che consumare consapevolmente questi alimenti è molto difficile - anche per un consumatore informato e moderno - e non solo perché l’idea di mangiare per stare in salute esercita un’attrazione irresistibile ma, prima ancora, perché gli integratori rappresentano davvero, ancora uno dei più efficaci rimedi ai difetti della moderna alimentazione di massa<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Secondo la *National Academy of Sciences* americana, ad esempio, non vi è prova che alte dosi di *antiossidanti* (vitamine A e C e beta-carotene) possano ridurre il rischio di malattie legate ai fenomeni di ossidazione e invecchiamento. Secondo gli esperti di questa società scientifica, inoltre, le vitamine dovrebbero essere opportunamente assunte con gli alimenti e non con gli integratori. In questo modo, infatti, si ridurrebbero i *rischi da sovraddosaggio* di vitamina A e beta-carotene. Secondo l’OMS, inoltre, l’effetto protettivo di un nutriente assunto sotto forma di alimenti non implica che l’assunzione di tale nutriente sotto forma di integratore abbia lo stesso effetto benefico. Sull’argomento *amplius*, F. BERRINO, cit., 194 ss.

<sup>17</sup> Per capire meglio fino a che punto la disciplina sulle informazioni alimentari può aiutare i consumatori a compiere scelte adeguate sul piano della salute: A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, *Riv. dir. alim.*, 2012, 1 ss; S. BOLOGNINI, *Informazioni alimentari e lotta all’obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell’obesità*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1, 2015, 45 ss.

## 5. È possibile tutto ciò?

Tecnicamente mettere in discussione l'attuale sistema di tutela della salute alimentare, almeno nella misura in cui ciò risulti necessario a dare spazio ad alcuni dei profili che sono rimasti fuori dalla normativa di sicurezza, non solo sembra possibile ma appare anche opportuno dato che, come abbiamo detto in apertura, l'ordinamento UE non riconosce la salute soltanto come valore fondamentale, ma ha stabilito che il grado di tutela della salute dei consumatori di alimenti deve essere elevato. Le norme, è vero, non chiariscono quando è possibile considerare elevato il livello di tutela della salute. Non sembrano tuttavia in grado di corrispondere a questa aspirazione gli strumenti di protezione quando si concentrano sui soli profili essenziali: se si tiene conto della sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti ma si trascura, considerandola come accessoria, la questione delle proprietà nutrizionali e/o funzionali degli alimenti, esattamente come le conseguenze che può avere sulla salute la questione della scarsa o insufficiente idoneità nutrizionale del cibo diventa difficile pensare che il sistema stia davvero cercando di fornire ai consumatori un alto livello di sicurezza.

La qualità nutrizionale degli alimenti, come abbiamo detto, dipende anche dalla qualità/integrità del suolo e dell'ambiente dai quali gli alimenti provengono. Questo significa che nel caso in cui il legislatore UE decidesse davvero di dare spazio alla questione non potrebbe limitarsi a riconsiderare solo la disciplina in tema di sicurezza ma dovrebbe rivedere qualcosa anche all'interno della disciplina agricola. Si potrebbe decidere ad esempio di coordinare meglio tra loro le politiche strutturali con le politiche di mercato, valorizzando l'iniziativa degli agricoltori che investono sulle condizioni organizzative e ambientali che possono portare le aziende a produrre degli alimenti migliori. Si potrebbe cercare inoltre di integrare in modo diverso le politiche ambientali con le politiche agricole. Attualmente le regole agro-ambientali non sono, se non marginalmente, in grado di condizionare il processo produttivo e di conseguenza la qualità del prodotto (alimento) finale. Con le ultime politiche agricole un piccolo passo in questa direzione è stato fatto, creando all'interno della disciplina in materia di aiuti diretti una (piccola) corsia preferenziale in favore degli agricoltori biologici, ma siamo davvero solo all'inizio<sup>18</sup>. I legislatori, quello comunitario ma anche quello nazionale, potrebbero inoltre decidere di ritornare su alcuni dei loro passi dando nuovamente visibilità e sostegno all'agricoltura legata all'uso (sostenibile) della terra.

<sup>18</sup>S. MATTEOLI, *I pagamenti diretti nel regolamento UE n. 1307/2013: tipologie di pagamenti e assegnazione dei titoli*, in *Il nuovo diritto agrario dell'Ue: i regolamenti nn. 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla Pac*, Milano, 2014, 171 ss.

Nonostante le apparenze, per poter cambiare il sistema alimentare ripartendo dalla tutela della salute non è necessario rivoluzionare lo *status quo*. Le rivoluzioni servono per mettere in discussione i principi cardine di un ordinamento mentre i sostenitori del cosiddetto “manifesto eccentrico”<sup>19</sup> vorrebbero, al contrario, soltanto che si riscoprisse per intero il senso e il peso di valori che, come la salute e il diritto ad un cibo adeguato, fanno già parte, a pieno titolo della tradizione costituzionale europea e che di tutto questo peso si tenesse conto durante il bilanciamento tra questi valori e le ragioni del mercato.

---

<sup>19</sup> M. POLLAN, cit., 21 ss.



## **GOVERNANCE DEL RISCHIO ALIMENTARE E ORDINAMENTI INTERDIPENDENTI: COSA RESTA DELLE AMMINISTRAZIONI NAZIONALI?**

**Andrea Iurato**

SOMMARIO: 1. L'amministrazione del rischio nel mercato globale. - 2. Interdipendenza tra ordinamenti ed esternalizzazione delle funzioni amministrative. - 3. *Governance* del rischio alimentare e domanda di certezza. - 4. Il sistema europeo dei controlli: un modello compiuto di integrazione fra amministrazioni statali e sovranazionali. - 5. Flessibilità dell'autonomia amministrativa e riacquisto di un ruolo per le amministrazioni statali.

### ***Abstract***

Il compiuto processo di globalizzazione dei mercati di beni e servizi e dei rischi ad essi connessi ha reso necessario istituire sistemi sovranazionali finalizzati alla più efficace tutela di interessi estesi su scala mondiale. In tale contesto, gli Stati subiscono direttamente gli effetti dell'esercizio delle funzioni regolative di altri Paesi e proiettano verso l'esterno l'esercizio delle proprie. Il sistema europeo di *governance* del rischio alimentare rappresenta un modello di amministrazione congiunta fra più apparati interdipendenti, collegati funzionalmente e non gerarchicamente, poiché offre una prospettiva sovranazionale che non produce uno svuotamento della sovranità statale, ma piuttosto un riacquisto di essa secondo nuove forme che ne comportano una rinnovata centralità in un orizzonte giuridico più ampio e complesso.

### **1. L'amministrazione del rischio nel mercato globale**

Il dibattito intorno ai profili giuridici del concetto di rischio quale elemento caratterizzante la società contemporanea ha impegnato negli ultimi decenni la

sociologia, la filosofia<sup>1</sup>, nonché la dottrina giusprivatistica<sup>2</sup>, le quali hanno preso atto del binomio fra il rischio d'impresa volontariamente assunto dall'operatore economico e il corrispondente pericolo nel quale si ritrovano involontariamente coinvolti soggetti estranei all'impresa<sup>3</sup>.

Il più recente processo di globalizzazione dei mercati ha fatto sì che tale binomio abbia assunto dimensioni globali: scelte imprenditoriali di assunzione di un rischio effettuate in un angolo del pianeta sono in grado di produrre, in tempi rapidissimi, il sorgere di un pericolo in capo a soggetti localizzati a grande distanza. In un tale contesto i tradizionali strumenti privatistici di tutela si rivelano insufficienti qualora danneggiato e danneggiante si trovino a notevole distanza tra loro e siano soggetti a distinti ordinamenti giuridici. Si è così imposta la necessità di teorizzare e attuare nuovi strumenti giuridici complementari rispetto alla tradizionale tutela riparativa del danno, in un'ottica preventiva che ne eviti l'insorgere o, quantomeno, l'aggravarsi.

La dottrina pubblicistica è stata quindi chiamata a rispondere alla sfida di teorizzare modelli di *governance* dei rischi globali, rispetto ai quali alla centralità degli organi di composizione delle controversie si sostituisca quella delle amministrazioni deputate alla regolazione e alla vigilanza dei settori di mercato a rischio<sup>4</sup>. Affinché tale fine possa essere adeguatamente perseguito è indispensabile, tuttavia, che un sistema giuridico deputato all'amministrazione

<sup>1</sup> U. BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, 1986, trad.it. M. PRIVITERA (a cura di), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000; N. LUHMANN, *Soziologie des Risikos*, New York, 1991, trad.it.: *Sociologia del rischio*, Milano, 1996; H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt, 1979, trad.it.: *Il principio di responsabilità: un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2002.

<sup>2</sup> F. DEGL'INNOCENTI, *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*, Firenze, 2013; F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contratto e Impresa*, 2008, 1, 73 ss.; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006; F. CAVAZZUTI, *Rischio d'impresa*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. 4, Milano, 1092-1103; G. ALPA, *Rischio contrattuale*, in *Nss. Dig. It.*, Appendice, VI, Torino, 1986, 863 ss.; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.

<sup>3</sup> N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, cit., 124; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, 17 ss.

<sup>4</sup> Sull'amministrazione del rischio: A. ALEMANNI-F. DEN BUTTER-A. NIJSEN-J. TORRITI (eds.), *Better Business Regulation in a Risk Society*, New York, 2013; D. CROWTHER-G. ARAS, *The Governance of Risk*, Bingley, 2013; O.E.C.D., *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, Paris, 2010; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità a garanzie*, Bologna, 2009; R. LIDSKOG-L. SONERYD-Y. UGGLA, *Transboundary Risk Governance*, London, 2009; R. ORTWIN, *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*, London, 2008.

di un rischio globale assuma una dimensione quantomeno equivalente al rischio stesso, cosicché esso sia capace di intercettare, seguire e prevenire il repentino diffondersi dei pericoli derivanti dalla concretizzazione dei rischi propri delle più comuni attività economiche.

Un'amministrazione statale priva di un collegamento istituzionale con i corrispettivi organi di altri Stati è, pertanto, inevitabilmente condannata all'inefficacia delle proprie funzioni di tutela. L'esistenza di un pericolo sarebbe infatti conoscibile dall'amministrazione soltanto in seguito al manifestarsi di esso all'interno dei confini nazionali, quando oramai l'adozione di un provvedimento, anche urgente, non sarebbe più in grado di produrre alcun apprezzabile risultato.

## **2. Interdipendenza tra ordinamenti ed esternalizzazione delle funzioni amministrative**

A causa dell'interdipendenza venutasi a creare tra distinti ordinamenti giuridici le amministrazioni di uno Stato si trovano ad esercitare le proprie funzioni anche in relazione ad interessi esterni all'ordinamento giuridico di appartenenza. Si assiste così allo spezzarsi della tradizionale corrispondenza fra l'ambito territoriale di competenza dell'amministrazione e i limiti spaziali di efficacia dei provvedimenti da essa adottati<sup>5</sup>. Gli Stati - e in essi i consumatori e gli operatori economici - subiscono direttamente gli effetti dell'esercizio delle funzioni regolative di altri Paesi e, allo stesso tempo, proiettano verso l'esterno le conseguenze delle proprie decisioni<sup>6</sup>: ne consegue il relativizzarsi tanto del principio della supremazia della pubblica amministrazione all'interno del territorio statale, quanto lo stesso principio di sovranità<sup>7</sup>.

Preso atto dello stravolgimento che interessa i rapporti interstatali e dell'insufficienza dei tradizionali strumenti di regolazione dei mercati, gli Stati

<sup>5</sup> B.G. MATTARELLA, *The Influence of European and Global Administrative Law on National Administrative Acts*, in E. CHITI-B.G. MATTARELLA (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin, 2011, 72; M. CONTICELLI, presentazione al volume a cura di S. CASSESE-M. CONTICELLI, *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 2, 4 ss.

<sup>6</sup> D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012, 4.

<sup>7</sup> S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1, 39 ss.

hanno imboccato la via della definizione di accordi regionali<sup>8</sup> e globali<sup>9</sup> volti ad istituire spazi di libero scambio i quali, grazie all'adozione di *standard* comuni di sicurezza e qualità per le produzioni che comportano un rischio<sup>10</sup>, possano provvedere ad una più efficace tutela di interessi giuridici che nel nuovo contesto hanno abbandonato la tradizionale dimensione nazionale “in quanto estesi a un ambito spaziale più complesso, [in]definito, esteso su scala mondiale e articolato in più centri di potere”<sup>11</sup>.

Si assiste di conseguenza ad un rilevante mutamento dei fondamenti di legittimità delle funzioni attribuite alle amministrazioni nazionali<sup>12</sup>, le quali, pur continuando ad agire all'interno del territorio nazionale e nell'ambito delle prerogative statali, ritrovano nel diritto sovranazionale la legittimazione della propria azione, così come sovrastatali sono gli interessi che ne determinano le funzioni<sup>13</sup>. La stessa legittimità dell'azione amministrativa si ritrova così ad essere sottoposta ad un doppio sindacato di legittimità: al giudizio delle corti nazionali si affianca – finanche a sovrapporsi – un controllo di legittimità affidato ad autorità sovranazionali i cui parametri di giudizio sono la conformità a norme sovrastatali e l'idoneità delle amministrazioni nazionali a far fronte alle nuove funzioni, più estese e complesse, loro attribuite. L'esternalizzazione di tali funzioni impone poi, in ossequio al principio di strumentalità dell'organizzazione amministrativa alle funzioni cui essa è preposta, una necessaria revisione organizzativa e procedimentale che non può prescindere da un sistema di coordinamento tra le autorità competenti degli Stati membri della medesima organizzazione.

L'apparato amministrativo nazionale, abbandonato il tradizionale modello gerarchico discendente da un unico e supremo potere politico, diviene, pertanto, un singolo e periferico modulo di un complesso sistema giuridico volto alla tutela

<sup>8</sup> C. BOISROBERT-S. OH-A. STJEPANOVIC-H. LELIEVELD (eds.), *Ensuring Global Food Safety. Exploring Global Harmonization*, Amsterdam, 2010; N. REES-D. WATSON, *International Standards for Food Safety*, Gaithersburg, 2000.

<sup>9</sup> Sul tema si rinvia agli studi di: A. LUPONE-C. RICCI-A. SANTINI (eds.), *The right to safe food towards a global governance*, Torino, 2013; P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, 2011; M.D. MASSON-MATTHEE, *The Codex Alimentarius Commission and its standards*, Der Haag, 2007; D. BEVILACQUA, *The Codex Alimentarius Commission and its influence on European and National Food Policy*, in *EFFL*, 2006, 1, 3 ss.

<sup>10</sup> G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, 2011, 119 ss.

<sup>11</sup> D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare...*, cit., 23 ss.

<sup>12</sup> S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 154 ss.

<sup>13</sup> B.G. MATTARELLA, *The influence of European and Global Administrative Law*, cit., 75; D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare...*, cit., 5 ss.

di interessi globali, in funzione del quale ne viene modificata l'organizzazione e valutata la legittimità dell'azione<sup>14</sup>.

### 3. Governance del rischio alimentare e domanda di certezza

In questo studio si è scelto di analizzare il sistema europeo di controllo sulla sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari. La ragione di tale scelta è duplice e attiene da un lato alle peculiarità del rischio alimentare e, dall'altro, alle caratteristiche proprie di detto sistema giuridico.

A causa dell'irrazionale percezione del rischio da parte del consumatore<sup>15</sup> e alla complessità della filiera produttiva che crea un'incoltabile asimmetria informativa fra produttore e consumatore, nel settore economico in esame si sostanzia infatti in misura superiore ad ogni altro il "bisogno di orientamento" e la domanda di fiducia che provengono dal consumatore e rispetto ai quali la teoria e la pratica giuridiche sono chiamate a fornire una risposta quanto mai certa ed efficace.

Volgendo poi lo sguardo alla dimensione globale del rischio alimentare – posto che una colonia di batteri in uno stabilimento può provocare a distanza di poche ore la contaminazione di un consumatore presente in un altro continente – si evince come sia illusorio pensare all'amministrazione del rischio alimentare come ad una funzione che possa efficacemente essere affidata alle sole amministrazioni nazionali.

Il problema, peraltro, non riguarda soltanto la fissazione di *standard* comuni fra più Stati, ma anche le diverse organizzazioni e modalità di funzionamento dei sistemi di verifica della conformità dei prodotti a tali *standard*. In assenza di un'armonizzazione dei sistemi di controllo in un regime di libero scambio, privo di controlli alle frontiere, si verificherebbe infatti un innalzamento del livello del rischio per un consumatore stabilito in uno Stato d'importazione comparativamente più virtuoso di uno esportatore. Il primo, infatti, acquisterebbe inconsapevolmente prodotti nominalmente dotati di pari sicurezza rispetto a quelli di origine interna – poiché teoricamente conformi ai medesimi *standard* – ma meno controllati e, pertanto, meno sicuri. Al contempo, gli operatori economici dello Stato più virtuoso si ritroverebbero a condividere il mercato con concorrenti esteri dotati di pari reputazione, ma vincolati da costi e rischi di produzione minori, quindi dotati di un ingiusto vantaggio concorrenziale.

L'interdipendenza che viene così a stabilirsi fra i diversi ordinamenti richiama la necessità di interventi globali adeguati al fine di garantire tutela

<sup>14</sup> G. VESPERINI, *Il vincolo europeo*, cit., 178 ss.

<sup>15</sup> M. FERRARI, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, 46 ss., in nota.

ad interessi confliggenti come, da un lato, la libertà d'impresa e la connessa libertà degli scambi e, dall'altro, gli interessi propri dei consumatori, i quali, pur astrattamente contrapposti, si trovano ad invocare all'indirizzo dei creatori e degli esecutori delle norme un comune bisogno di certezza<sup>16</sup>.

Elevare il livello di certezza giuridica in un settore sensibile come quello in esame produce, pertanto, l'accrescimento della fiducia del consumatore nell'efficace attuazione dei precetti giuridici a tutela della sicurezza dei prodotti e, allo stesso tempo, consegna al mercato un operatore economico più incline ad organizzare la propria attività conformemente agli *standard* normativi. Una maggiore certezza giuridica colma le asimmetrie che ostacolano l'incontro tra domanda e offerta, ovvero tra bisogno di fiducia e ricerca del profitto, ponendosi come condizione di equilibrio fra l'illusione di una capacità autoregolatrice del mercato<sup>17</sup> e l'opposta tendenza ad irrigidire le relazioni commerciali tramite il ricorso ad una soffocante normazione<sup>18</sup>.

#### 4. Il sistema europeo dei controlli: un modello compiuto di integrazione fra amministrazioni statali e sovranazionali

Volgendo l'attenzione al dato normativo, occorre considerare che le fonti internazionali in materia di sicurezza e qualità degli alimenti soffrono tuttora di carente sistematicità ed effettività<sup>19</sup>. La cooperazione regionale si propone in tal senso come uno strumento risolutivo e in questo panorama l'esempio più compiuto è senza dubbio quello dell'Unione europea<sup>20</sup>.

Gli studi sulla crisi alimentare più grave degli ultimi decenni, quella della "mucca pazza",<sup>21</sup> hanno messo in luce come all'origine della crisi vi fosse soprattutto un problema di efficienza dei controlli ufficiali sulle merci e di vigilanza sul

<sup>16</sup> A. GERMANÒ, *Le sfide del diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, 1, 1 ss.

<sup>17</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, Milano, 2010, 40 ss., in nota.

<sup>18</sup> *Ivi*, 260, si parla di "costo sociale" delle certezze.

<sup>19</sup> C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro...*, cit., 21 ss.

<sup>20</sup> L. COSTATO-F. ALBISINNI (eds.), *European Food Law*, Padova, 2012; L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2015; S. RIZZIOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008; B. VAN DER MEULEN-M. VAN DER VELDE, *European food law handbook*, Wageningen, 2008; F. CAPELLI-V. SILANO-B. KLAUS, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006; S. CASSESE (a cura di), *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002.

<sup>21</sup> M. JACOB-T. HELLSTROM, *Policy Understanding of Science, Public Trust and the BSE-CJD crisis*, in *Journal of Hazardous Materials*, 78, 2000, 303-317.

corretto esercizio degli stessi: si è trattato di un problema avente ad oggetto l'efficienza, l'imparzialità e la responsabilità della pubblica amministrazione<sup>22</sup>.

Ciò dimostra come la funzione di controllo ufficiale rivesta un ruolo determinante. Occorre considerare, infatti, come le imprese soggette a regolazione e alle relative norme attributive di responsabilità siano indotte a considerare nel proprio bilancio i costi necessari ad assicurare la conformità alla normativa e quelli relativi alle eventuali sanzioni subite a causa degli accertamenti eseguiti dalle autorità di controllo. Studi economici e statistici hanno dimostrato come l'esposizione a regole di responsabilità induca le imprese a sopportare i costi necessari a conformarsi alle norme al fine di ridurre la probabilità di incorrere in sanzioni<sup>23</sup>. Esse sono quindi incoraggiate ad aumentare la qualità dei prodotti, sicché la regolazione pubblica può produrre, oltre che un'efficacia conformativa, anche un effetto performativo che si traduce nel superamento degli stessi *standard* obbligatori. Tale incentivo, tuttavia, opera fintantoché i costi necessari ad adeguarsi a tali *standard* risultino inferiori a quello del rischio di subire una sanzione, ciò che è possibile soltanto nella misura in cui l'impresa sia in grado di calcolare questo rischio. A parità di oneri e sanzioni, quindi, un rischio giuridico incerto dovuto all'inefficienza del sistema di controllo, induce l'impresa a preferire quest'ultimo rispetto al costo certo di adeguamento agli obblighi di legge.

Non è pertanto attraverso l'inasprimento delle sanzioni che si risolve un problema di conformità alle norme, bensì tramite strumenti che mettano gli operatori nelle condizioni di calcolare con un ristretto margine di incertezza il rischio di subire una sanzione, ciò che è possibile soltanto attraverso un sistema efficiente di controllo che eviti, ad esempio, la sovrapposizione di competenze fra le diverse autorità competenti e che assicuri la professionalità e l'indipendenza del personale addetto al controllo.

Al fine di garantire una risposta rapida ed efficace ai rischi di origine alimentare le autorità competenti degli Stati membri, la Commissione e l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sono strutturati in rete a costituire il Sistema di allarme rapido per la notificazione di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi (RASFF)<sup>24</sup>. Ciascuna autorità nazionale ha l'obbligo di notificare immediatamente alla Commissione le informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, sicché la capacità del sistema di reagire con prontezza ed efficacia dipende direttamente

<sup>22</sup> D. BEVILACQUA *La sicurezza alimentare*, cit., 150 ss.

<sup>23</sup> VISCUSI, M.J. MOORE, *Product Liability, Research and Development, and Innovation*, in *The Journal of Political Economy*, 101, 1993, 161-184; E. GIRAUD HÉRAUD-C. GRAZIA-A. HAMMOUDI, *Regolamentazione della sicurezza sanitaria...*, cit., 159 ss.

<sup>24</sup> Art. 33 reg. CE n. 178/2002 del P.E. e del Cons. del 28-1-2002, in *G.U.C.E.* L 31 del 1-2-2002, 1 ss.

da quella delle autorità statali nel rilevare e trasmettere celermente e correttamente le informazioni reperite nello svolgimento delle proprie funzioni di controllo. Il funzionamento del sistema è così affidato all'efficacia dei sistemi nazionali di controllo, ciò da cui discende, in caso di provvedimenti adottati dalla Commissione sulla base di informazioni inesatte, la responsabilità delle autorità nazionali che hanno trasmesso tali informazioni e non della prima<sup>25</sup>.

L'obiettivo di massimizzare l'efficienza del sistema ha imposto che l'organizzazione e la disciplina dei sistemi di controllo operanti nell'ambito degli Stati membri fosse oggetto di armonizzazione.

Il regolamento CE n. 178/2002<sup>26</sup> attribuisce agli Stati membri la responsabilità di organizzare un sistema ufficiale di controllo: non è imposto alcun limite riguardo all'unicità o alla pluralità delle autorità competenti designate dagli Stati membri, ma la finalità di razionalizzazione<sup>27</sup> è perseguita imponendo a quelli che dovessero optare per la designazione di più autorità l'obbligo di assicurarne "un coordinamento efficace ed efficiente"<sup>28</sup>. I principi di efficienza ed efficacia devono essere altresì garantiti dagli Stati attraverso l'elaborazione di un "piano integrato di controllo nazionale pluriennale"<sup>29</sup> attraverso il quale promuovere "un approccio coerente, completo e integrato ai controlli ufficiali", individuare le priorità di intervento e le procedure più efficaci di controllo e infine stabilire i criteri cui ricorrere per la valutazione da parte degli stessi Stati dell'efficienza del proprio sistema<sup>30</sup>.

Il regolamento n. 882/2004 provvede altresì a disciplinare la materia nel dettaglio, imponendo ai Paesi membri obblighi in materia di imparzialità<sup>31</sup>, formazione<sup>32</sup> del personale e trasparenza<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> Trib. primo grado, sentenza 10-3-2004, T-177/02, *Malagutti c. Vezinhet SA*, in *Racc.* 2004, II, 830 ss.

<sup>26</sup> Art. 17, regolamento CE n. 178/2002.

<sup>27</sup> N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, 4, 9 ss.

<sup>28</sup> Art. 4, par. 3, regolamento CE n. 882/2004.

<sup>29</sup> *Ivi*, art. 41.

<sup>30</sup> *Ivi*, art. 43. I contenuti dei piani sono elencati *ivi*, art. 42 par. 2.

<sup>31</sup> *Ivi*, il par. 2 lett. b dell'art. 4 dispone che il personale che effettua i controlli sia libero da qualsiasi conflitto di interesse, mentre il successivo par. 4 impone alle stesse autorità di assicurare l'imparzialità dei controlli ufficiali a tutti i livelli.

<sup>32</sup> Al fine di permettere di svolgere i controlli "con competenza" e "in modo coerente", *ivi* l'art. 6 impone specifici obblighi di formazione per il personale delle autorità competenti.

<sup>33</sup> Sono previsti obblighi di mettere a disposizione del pubblico le informazioni concernenti "le attività di controllo [...] e la loro efficacia", nonché i rischi per la salute derivanti da alimenti o mangimi messi in commercio (*ivi*, art. 7) e di prevedere apposite procedure per

A chiusura del sistema, gli Stati sono chiamati a rispondere innanzi alla Commissione delle eventuali mancanze nell'adempimento dei propri obblighi. Quest'ultima verifica periodicamente, attraverso *audit* condotti negli Stati membri, l'attuazione del piano di controllo nazionale e della legislazione alimentare in generale, nonché il funzionamento e l'organizzazione delle autorità competenti. A tal fine la Commissione si serve del Food and Veterinary Office (FVO), istituito nell'ambito della Direzione generale per la salute e la tutela dei consumatori.

Gli Stati hanno l'obbligo di collaborare con il FVO fornendo ogni assistenza necessaria e di conformarsi alle eventuali raccomandazioni formulate dalla Commissione. Nel caso in cui il FVO segnali la non conformità del sistema di controllo di uno Stato e questo non provveda a conformarsi alle raccomandazioni formulate dalla Commissione entro i termini fissati, quest'ultima può adottare misure urgenti quali la sospensione della commercializzazione dell'alimento o del mangime in questione, la determinazione di particolari condizioni per la commerciabilità e l'utilizzo del prodotto, ovvero qualsiasi altra misura provvisoria giudicata necessaria<sup>34</sup>.

Queste misure costituiscono una minaccia la cui efficacia risulta ben maggiore del tradizionale strumento del procedimento di infrazione. Una grave carenza nel sistema di controllo di uno Stato membro può infatti comportare non soltanto sanzioni pecuniarie, quanto altresì gravissime conseguenze per interi settori del comparto alimentare del Paese. Gli *audit* del FVO rappresentano, pertanto, un efficace strumento di *enforcement*, poiché garantiscono un risolutivo contraddittorio stragiudiziale, evitando il ricorso alle procedure di infrazione la cui efficacia è diminuita dalle lunghe tempistiche del procedimento. Il sistema ha mostrato di funzionare svolgendo appieno l'anzidetta funzione: dall'entrata in vigore del regolamento n. 882/2004 si è registrato un solo caso di procedimento contro uno Stato membro giunto innanzi alla Corte di giustizia<sup>35</sup>.

## 5. Flessibilità dell'autonomia amministrativa e riacquisto di un ruolo per le amministrazioni statali

L'integrazione e l'interdipendenza fra i mercati nazionali dovute all'istituzione del mercato comune dell'Unione fa sì che il quotidiano agire delle amministrazioni di ciascuno Stato influenzi direttamente e concretamente le

---

verificare l'efficacia dei controlli (*ivi*, art. 8, par. 3, lett. a).

<sup>34</sup> In base al combinato disposto tra l'art. 53, reg. CE n. 178/2002, e l'art. 56, reg. CE n. 882/2004.

<sup>35</sup> Corte Giust., sentenza 23-4-2009, C-331/07, *Commissione c. Grecia*, in *Racc.*, 2009, I, 60 ss.

vicende giuridiche degli altri ordinamenti, sia evitando il diffondersi di fonti di pericolo di origine alimentare, sia astenendosi dall'incidere in misura sproporzionata sugli interessi delle imprese straniere.

L'intempestività o l'erronea valutazione da parte delle autorità di uno Stato possono causare gravi danni per i consumatori di altri Paesi, così come per gli interessi dei produttori esteri, come è accaduto ad esempio nel 2011 in occasione dell'emergenza *escherichia coli*: essa infatti, oltre a provocare diversi decessi, ha colpito gravemente i produttori spagnoli di cetrioli, poi "assolti" quando tuttavia il blocco delle vendite aveva oramai messo in ginocchio l'intero comparto e costretto alla chiusura a diverse aziende.

È proprio questa interdipendenza giuridica, che incide tangibilmente su posizioni soggettive e interessi generali, ad avere imposto la crescente affermazione di un diritto amministrativo sovranazionale<sup>36</sup>.

Negli studi sul diritto amministrativo europeo si distinguono tradizionalmente tre forme di integrazione: amministrazione indiretta dell'UE, amministrazione diretta e co-amministrazione<sup>37</sup>. L'attuale conformazione del sistema di controllo ufficiale sugli alimenti pare tuttavia sfuggire a questa classificazione, costituendo un modello a sé. Esso non ha del tutto abbandonato il modello dell'amministrazione indiretta, in quanto ne permane il carattere fondamentale rappresentato dal potere dell'Unione di "far fare" agli Stati membri, ma, al contempo, lo spazio di autonomia riservato a questi ultimi è estremamente ridotto a causa dell'armonizzazione della disciplina relativa all'organizzazione e al funzionamento del sistema, sicché agli Stati sono riservati limitati spazi di manovra, quasi di mera esecuzione. Infine, la Commissione vigila direttamente sull'adempimento degli obblighi degli Stati membri ed è dotata nei confronti di essi di veri e propri poteri sostitutivi.

Tutto ciò comporta non soltanto la supremazia del diritto europeo sui diritti amministrativi nazionali, ma anche che il primo "funzionalizzi [i secondi] alla tutela degli interessi riconosciuti dall'ordinamento europeo"<sup>38</sup>, conducendo così

<sup>36</sup> S. BATTINI, *Who's afraid of Global Administrative Law?*, in C. BORIES, *Un droit administratif global? A global Administrative Law?*, in *Actes du colloque des 16 et 17 juin 2011 sous la direction de Clémentine Bories*, Paris, 2012.

<sup>37</sup> A. WEBER, *El procedimiento administrativo en el Derecho comunitario*, in J. BARNÉS VÁZQUEZ (comp.), *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Madrid, 1993, 57-90. Sulla coamministrazione v. la ricostruzione teorica di S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 108 ss.

<sup>38</sup> L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio d'equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006, 175; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, 125 ss.

ad “un’ europeizzazione”<sup>39</sup> delle amministrazioni statali.

Il rapporto fra ordinamenti nazionali ed europeo si presenta secondo “un disegno piramidale [ove] principi e procedure sono comuni e decisi al centro, mentre l’esecuzione e l’amministrazione diretta si svolgono [...] a livello locale”<sup>40</sup>. Tale organizzazione appare ben lontana dal modello a rete e più prossima al rapporto gerarchico tra amministrazione centrale e uffici decentrati: si tratta di un meccanismo non difforme, quanto a conformazione concreta e conseguenze applicative – non certo quanto a presupposti costituzionali – a quanto si riscontra negli ordinamenti federali o decentrati riguardo all’attribuzione di potestà regolamentari e funzioni amministrative agli Stati federati o alle autonomie regionali.

La conseguenza più rilevante dell’europeizzazione delle funzioni attribuite alle autorità nazionali è il mutamento dei parametri di legalità dell’azione amministrativa, non più costituiti dalla sola legge nazionale, bensì anche – e in misura prevalente – dalla legislazione europea, con le conseguenze che ciò comporta in caso di contrasto tra la prima e la seconda in termini di disapplicazione della disciplina nazionale, di responsabilità extracontrattuale dell’amministrazione nei confronti degli interessi privati eventualmente lesi e dello Stato dinanzi all’Unione.

Di fronte a questo quadro ci si può chiedere allora cosa ne sia stato del principio di autonomia amministrativa degli Stati membri e se si possa ragionevolmente constatare, in materia, il concreto svuotamento della sovranità statale in favore della supremazia della Commissione.

Il caso di studio è paradigmatico nel rivelare la natura flessibile e funzionale del principio di autonomia istituzionale e procedurale degli Stati membri. Il potere di ciascuno Stato “di stabilire quale sia il modo migliore di applicare le disposizioni di diritto dell’UE”, secondo la definizione coniata dal trattato di Maastricht<sup>41</sup> è infatti strettamente connesso con l’obbligo di leale cooperazione<sup>42</sup>, sicché il primo opera fintantoché le opzioni attuate dagli Stati membri non mettano a rischio l’efficace applicazione del diritto europeo. Si tratta, pertanto, di una «autonomia condizionata»<sup>43</sup>, destinata ad arretrare laddove si “accresce la rilevanza sovranazionale dell’azione amministrativa svolta dagli uffici nazionali”<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare...*, cit., 141 ss.

<sup>40</sup> *Ivi*, 149.

<sup>41</sup> XIX Dichiarazione relativa al Trattato di Maastricht.

<sup>42</sup> Art. 4, par. 3, TUE.

<sup>43</sup> G. VESPERINI, *Il vincolo europeo...*, cit., 139.

<sup>44</sup> *Ivi*, 23.

La rilevanza elastica di questa autonomia in funzione della migliore applicazione del diritto dell'UE richiama i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nella doppia veste di clausole di legittimazione dell'interventismo europeo e di garanzia di conservazione dell'autonomia degli Stati membri. La dinamicità di tali principi, giustificata dal loro essere funzionali agli obiettivi posti dai Trattati, determina l'espansione o la compressione dell'autonomia degli Stati membri, modellandone gli ordinamenti in funzione dell'integrazione amministrativa, finanche a scuoterne le stesse fondamenta costituzionali. La mobilitazione dei diritti amministrativi nazionali per la cura degli interessi dell'UE<sup>45</sup> può infatti spingersi fino ad incidere su prerogative tradizionalmente statali, quali ad esempio l'organizzazione di un ministero e i rapporti fra i diversi uffici<sup>46</sup>, nonché persino sull'assetto costituzionale della ripartizione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative fra Stato e autonomie. Secondo un noto principio di diritto internazionale, più volte richiamato dalla Corte di giustizia, gli Stati membri non possono infatti invocare, per sottrarsi alle responsabilità derivanti dalla violazione del diritto dell'Unione, la ripartizione interna delle competenze derivante dalla propria struttura federale o regionale, ovvero la separazione e le diverse attribuzioni dei poteri dello Stato<sup>47</sup>: quando una delle suddette caratteristiche dell'ordinamento interno costituisca un ostacolo alla piena ed efficace attuazione del diritto europeo, lo Stato dovrà allora provvedere a mutare l'organizzazione delle proprie amministrazioni, ovvero la ripartizione delle competenze fra i livelli di governo, optando per l'assetto che maggiormente garantisce il perseguimento degli obiettivi dell'Unione.

In conclusione, il complesso sistema istituzionale oggetto d'indagine dimostra come l'elasticità del principio di autonomia amministrativa degli Stati membri consenta a questi ultimi di elaborare nuovi e originali modelli organizzativi i quali, massimizzando la propria efficienza in funzione degli obiettivi posti dall'UE sono in grado di minimizzare l'intervento diretto della Commissione ed anzi possono imporsi come esempi da replicare, in una prospettiva nella quale la dimensione sovranazionale dell'amministrazione del rischio non produce un definitivo svuotamento della sovranità statale, ma piuttosto un riacquisto di essa secondo nuove forme<sup>48</sup> che ne comportano una rinnovata centralità in un orizzonte giuridico ben più ampio e complesso di quello statale.

<sup>45</sup> L'espressione è parafrasata da S. CASSESE, *Diritto comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. CHITI-G. GRECO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte generale, I, 10 ss.

<sup>46</sup> Corte giust., sentenza 27 ottobre 2009, C-69/91, *Decoster*.

<sup>47</sup> Corte giust., sentenza 1 giugno 1999, C-302/97, *Konle*; Corte giust., sentenza 7 aprile 2000, C-424/97, *Haim*; Corte giust., sentenza 30 settembre 2003, C-224/01, *Koebler*; Corte giust., sentenza 13 giugno 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*.

<sup>48</sup> S. CASSESE-M. CONTICELLI, *Diritto e amministrazioni...*, cit., 157 ss.

## LA SICUREZZA ALIMENTARE E LE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI

**Nicola Lucifero**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. *Food safety*, obblighi informativi e tutela della salute dei consumatori. - 3. Le pratiche commerciali sleali e l'applicazione al settore alimentare. - 4. Gli obblighi di lealtà nelle pratiche commerciali degli operatori alimentari.

### ***Abstract***

La disciplina della sicurezza alimentare, di cui al regolamento CE n. 178/2002 (*food safety*), e gli atti di concorrenza sleale (direttiva n. 2005/29) acquisiscono una particolare rilevanza nel mercato dei prodotti agroalimentari in funzione degli obblighi informativi dettati dal legislatore europeo nel campo della *food law* e della tutela dei consumatori. Infatti, le regole di struttura del mercato alimentare, dettate a tutela della concorrenza tra imprenditori nel mercato e per la protezione dei consumatori, ricadono su questi ultimi destinatari degli alimenti la cui tutela della salute è perseguita attraverso regole di sicurezza della circolazione degli stessi, e prim'ancora della loro produzione, nonché di trasparenza della filiera produttiva e di informazione (regolamento CE n. 178/2002 e regolamento UE n. 1169/2011). In questo ambito infatti le regole informative preposte dal legislatore a regolare lo scambio assolvono ad una ulteriore e peculiare esigenza in termini di tutela della salute del consumatore. Obiettivo di questo contributo è indagare la normativa di fonte UE, e interna, preposta ad armonizzare le regole in materia di pratiche commerciali sleali tra operatori e consumatori alla luce degli obiettivi della sicurezza alimentare. L'intervento, diretto ad analizzare gli strumenti di tutela avverso le pratiche di concorrenza sleale, mira ad individuare i diritti che concorrono ad integrare quello primario della salute. Il profilo dell'indagine pertanto è diretto ai rapporti *business to consumer*, approfondendo principalmente i profili sostanziali della disciplina e tralasciando, per ragioni di sintesi, i diversi altri ambiti della materia tra cui il tema della tutela amministrativa e giurisdizionale, nonché il rapporto tra la disciplina delle pratiche commerciali sleali e quella della concorrenza tra imprese posto che la direttiva in parola tutela indirettamente le attività legittime da quelle dei rispettivi concorrenti che non rispettano le regole previste dalla direttiva e, pertanto, garantisce nel settore da essa coordinato una concorrenza leale.

## 1. Premessa

La tutela della salute umana e gli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti da questi ultimi consumati e l'efficace funzionamento del mercato rappresentano le principali finalità della disciplina normativa in relazione alla sicurezza dei prodotti alimentari (regolamento CE n. 178/2002 del P.E. e del Cons. del 28 gennaio 2002). La complessità dei mercati e la circolazione dei beni, per le caratteristiche impersonali ed anonime degli scambi ha richiesto, nel tempo, l'introduzione di una serie di strumenti capaci di ripristinare la fiducia delle parti rispetto ai processi di produzione e di distribuzione affinché il consumatore sia in grado di effettuare scelte consapevoli sulla base delle caratteristiche merceologiche e qualitative dei beni elevando anche gli indici di tutela della sicurezza. Invero, il ricorso a nuove strategie commerciali, per la promozione e la distribuzione dei prodotti, rese necessarie per l'espansione dei mercati su base mondiale e rese possibili anche per le maggiori conoscenze scientifiche e per i progressi tecnologici, ha aumentato notevolmente il rischio di decisioni commerciali non sufficientemente libere e consapevoli.

Orbene, la ricerca di una tutela dei consumatori alimentari in un mercato globale ha condotto ad una analisi combinata dei diritti economici con i diritti civili e i diritti umani, dove il perseguimento della tutela della salute ha preteso un nuovo strumentario basato sulla previsione dei rischi, la loro rimozione, e sulla trasparenza delle fasi della produzione degli alimenti.

In questo contesto il mercato non viene preso in considerazione quale *locus artificialis*, luogo neutro e astratto, nel quale si palesa l'incontro tra domanda e offerta quali atti strutturalmente definiti, quanto piuttosto esso rappresenta il luogo in cui si determina una sintesi della complessità, che sempre più spesso va a collegarsi anche con "l'interesse sociale", espressione che identifica, appunto, una sintesi degli interessi protetti<sup>1</sup>. In sostanza, il riconoscimento della tutela del mercato è da individuarsi anche in norme di utilità sociale, che non esprimono soltanto una matrice economica, in quanto integrano valori e interessi non patrimoniali tra cui la sicurezza, la libertà e la dignità umana. In questo modo si prospetta la commisurazione del mercato a parametri giuridici specifici relativi a un certo bene o ad una certa categoria di beni, al ruolo degli attori protagonisti, ossia a coloro che partecipano alla produzione e alla distribuzione di beni e servizi, nonché a coloro che acquistano e consumano tali prodotti, alla protezione degli interessi di categoria destinati a coinvolgere accanto alla lealtà dei comportamenti ed alla trasparenza delle caratteristiche dei prodotti

<sup>1</sup> Così L. ROSSI CARLEO, *L'Autorità "garante" del consumatore e della concorrenza tra regolazione e decisione*, in *Conc. e Mercato*, 2013, 846 ss. In argomento, E. BELLISARIO, *La responsabilità sociale delle imprese fra autonomia e autorità privata*, Torino, 2012.

la sfera della salute e la sicurezza e, infine, alla codificazione delle regole in grado di assicurare effettività di tutela ai valori costituzionalmente garantiti. Così gli interessi sottesi al diritto alimentare, ancorché fondato piuttosto sul principio generale di protezione del consumatore e della sua salute<sup>2</sup>, sono anche quelli della tutela della concorrenza e del mercato unitamente alla tutela della salute, sia sotto il profilo oggettivo della circolazione di prodotti sicuri, sia sotto quello soggettivo dei bisogni del consumatore (art. 169 TFUE).

In questo contesto si colloca questo contributo che intende concentrarsi su di un profilo della *food safety* relativo alle regole informative dettate per la circolazione degli alimenti sul mercato e, quindi, sul rapporto giuridico tra imprenditore e consumatore, con particolare riferimento alla materia delle pratiche commerciali sleali. Ciò detto è opportuno circoscrivere l'ambito dell'indagine, e a tale fine evidenziare che lo scopo della relazione è di indagare la normativa di fonte UE, e interna, preposta ad armonizzare le regole in materia di pratiche commerciali sleali tra operatori e consumatori di cui alla direttiva CE n. 2005/29 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 maggio 2005 alla luce degli obiettivi della sicurezza alimentare di cui al citato regolamento CE n. 178/2002, che rappresenta il regolamento di sistema sul quale si erge tutto il diritto alimentare, e costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno (art. 1) mediante l'adozione di principi di sicurezza e un approccio integrato lungo l'intera filiera alimentare ma altresì attraverso una specifica disciplina di informazioni, cioè di conoscenze utilizzabili da parte del consumatore nella scelta del prodotto.

## **2. Food safety, obblighi informativi e tutela della salute dei consumatori**

Il tema delle pratiche commerciali sleali se collocate in relazione agli obiettivi e alle finalità dettate dalla disciplina della sicurezza alimentare evidenzia un complesso sistema caratterizzato da obblighi e da regole informative poste non solo a tutela della parte c.d. debole, bensì strumentali alla tutela del mercato e al perseguimento di istanze di efficienza che, nel mercato alimentare, risponde a finalità concorrenziali e prim'ancora di sicurezza del consumo degli alimenti. D'altronde gli interessi patrimoniali che fanno capo ai soggetti che entrano in contatto economico con altre parti, benché essenzialmente privati,

<sup>2</sup> Così L. COSTATO, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, 1, 3 ss; ID., *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in L. COSTATO-A. GERMANO-E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 19 ss.

sono intimamente connessi ad un interesse di natura pubblica, l'interesse al mantenimento di una struttura di mercato concorrenziale, che rispecchia l'esigenza comune di un ordinato svolgimento della contrattazione ove sia assicurata la tutela della parte debole del contratto, mediante un riequilibrio delle situazioni giuridiche patrimoniali ad esso connesse<sup>3</sup>. Tali concetti si sintetizzano nel settore della *food safety* sotto il profilo della sicurezza degli alimenti nel mercato ove le regole dettate per la libera circolazione di alimenti sicuri e sani rappresenta un aspetto fondamentale del mercato e contribuisce in maniera significativa a garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti<sup>4</sup>, obiettivo perseguito garantendo ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti, e quindi regolamentando il processo informativo che è alla base delle relazioni di mercato, con il fine della tutela della sicurezza dei consumatori<sup>5</sup>. Gli obiettivi della *food safety* infatti non si perseguono soltanto attraverso regole di processo per la sicurezza dell'alimento ma anche attraverso la sicurezza delle informazioni degli alimenti che circolano sul mercato.

In questo contesto si colloca il regolamento UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che rappresenta un testo unitario attraverso cui il legislatore ha riunito una pluralità di regole presenti in diversi atti con il fine di rafforzare la certezza giuridica e garantire una applicazione razionale e coerente in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori. La definizione di principi generali, regole dell'atto informativo e contenuti delle informazioni risponde alla necessità di individuare canoni in grado di coniugare correttezza dell'informazione con la loro intrinseca attendibilità nell'ambito di un mercato di alimenti sicuro, ove la sicurezza dell'alimento si lega inevitabilmente alla presenza di informazioni messe a disposizione del consumatore affinché possa

<sup>3</sup> Sul punto, L. MENGONI, *Autonomia privata e Costituzione*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1997, 1, 4 ss., ove l'A. osserva come il primato del mercato nel nostro ordinamento, così come in quello comunitario, induce ad intervenire, sul piano giudiziale, tutte le volte in cui uno dei contraenti lamenti di essere vittima di assetti di interessi ad esso sfavorevoli, derivanti dalla impossibilità di negoziare efficacemente i termini dello scambio. Ancora, G. BENEDETTI, *Tutela del consumatore e autonomia contrattuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 21 ss.

<sup>4</sup> Finalità indicata all'art. 1 regolamento n. 178/2002, e ben espressa anche dai primi considerando del regolamento (cfr. i nn. 1 e 2 del regolamento n. 178).

<sup>5</sup> Non a caso tra i requisiti di sicurezza degli alimenti l'art. 14 del regolamento UE n. 178/2002 prende in considerazione le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento.

esercitare il suo diritto di scelta, ma altresì per evitare specifici effetti nocivi per la sua salute. Peraltro, la peculiarità della filiera alimentare, che è data anche dai suoi molteplici passaggi che accompagnano precedentemente alla sua immissione sul mercato la realizzazione dell'alimento, coinvolgendo diversi operatori, porta l'attenzione alla catena delle relazioni tra le imprese coinvolte, e i conseguenti obblighi informativi da fornire a valle e degli obblighi di controllo delle informazioni ricevute a monte, con evidenti conseguenze in termini di responsabilità, che rilevano nei confronti del destinatario dell'alimento e dell'atto del suo consumo<sup>6</sup>.

L'obbligo quindi di comunicare le informazioni che possono anche incidere sulla salute dei consumatori, al momento dell'immissione sul mercato del prodotto come alimento costituisce una componente strutturale del sistema della sicurezza alimentare imponendo obblighi informativi a forma vincolata alle imprese alimentari finalizzate ad assicurare una trasparenza del processo di produzione e a garantire informazioni per l'esercizio della scelta del prodotto, la sua fruibilità e il consumo dell'alimento da parte del consumatore.

La specificazione del contenuto delle informazioni sugli alimenti<sup>7</sup> messe a disposizione del consumatore finale, principalmente attraverso l'etichetta<sup>8</sup> – lo strumento legale che veicola le informazioni sul mercato accompagnando il prodotto dal momento della sua produzione fino all'atto del consumo – è perseguita da parte del legislatore specificando da un lato il contenuto delle informazioni, e dall'altro attraverso il divieto degli atti e delle pratiche commerciali impiegate per falsare in misura rilevante il comportamento del consumatore. Sotto il primo profilo si rinvencono le norme sulle informazioni obbligatorie, ossia quel complesso di dati che riguardano le informazioni sulla identità, la composizione, la proprietà o le altre caratteristiche del prodotto; le informazioni sulla protezione della salute del consumatore e sull'uso sicuro dell'alimento; e le informazioni sulle caratteristiche nutrizionali che consentano

<sup>6</sup> Così A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 39-41.

<sup>7</sup> L'ambito oggettivo è sì delineato dall'alimento, come detto, ma il regolamento n. 1169/2011 opera una distinzione tra *alimenti preimballati* e *alimenti non preimballati*, prevedendo per questi ultimi (art. 44) una disciplina decisamente semplificata quanto alle indicazioni obbligatorie (*i.e.* la presenza di allergeni), rimettendo agli Stati membri la decisione circa l'eventuale imposizione di ulteriori indicazioni obbligatorie.

<sup>8</sup> *Ex multis*, A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 207 ss; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012; infine sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Etichettatura degli alimenti* (voce), in *Digesto civ.*, *Aggiornamento*, vol. 4, Torino, 2009, 210 ss.

ai consumatori, compresi quelli che devono seguire un regime alimentare speciale, di effettuare scelte consapevoli (art. 4). Le indicazioni volontarie sugli alimenti (art. 36) invece riguardano ulteriori informazioni, diverse rispetto a quelle obbligatorie, a cui ricorre l'imprenditore con dati aggiuntivi al fine di enfatizzare le proprietà del prodotto e quindi attirare l'attenzione del consumatore in ragione del messaggio pubblicitario. Il riferimento a tali dati che arricchiscono l'etichetta con menzioni, diciture aggiuntive, messaggi, può rappresentare un evidente vantaggio competitivo che rileva nella duplice direzione della concorrenza e della tutela del consumatore finale.

Giova rilevare che nel contesto delle indicazioni da fornire al consumatore il regolamento n. 1169/2011 delinea una gradazione di informazioni rilevanti per la salute aventi ad oggetto informazioni sulla composizione e sulle caratteristiche del prodotto e sull'impiego sicuro di esso, e quindi dirette ad evitare un rischio immediato sulla salute, e altre informazioni (le dichiarazioni nutrizionali) che producono un effetto solo indiretto sulla salute. Ai fini della qualifica di alimento "sicuro" tali informazioni non si esauriscono in mere indicazioni ma richiedono un diretto coinvolgimento del consumatore che non può limitarsi in una passiva percezione del dato, ma richiede un ruolo attivo nella ricezione dell'informazione e nella commisurazione del contenuto rispetto alle esigenze personali e all'impiego dell'alimento<sup>9</sup>.

In definitiva, il processo informativo relativo agli alimenti si articola attraverso un sistema che vuole essere oltremodo rigoroso ed altamente formalizzato in coerenza con la complessità che contraddistingue la filiera produttiva ove il principio di trasparenza, che garantisce l'accesso alle informazioni, si pone alla base delle prescrizioni, formali e sostanziali, dell'etichetta indicate dal legislatore.

Com'è stato autorevolmente osservato<sup>10</sup> sul piano delle informazioni esplicitate in etichetta, o tramite gli altri strumenti, esse rappresentano in concreto clausole contrattuali in quanto tali da identificare l'oggetto del contratto e l'insieme delle sue caratteristiche e le concrete indicazioni della proposta dell'offerente, dalla cui esattezza e corrispondenza al bene, secondo il principio di correttezza, trasparenza ed equità dell'informazione<sup>11</sup>, dipende

<sup>9</sup> Sul punto, F. ALBISINNI, *The new European Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. Alim.*, fasc. 2, 2011, 5. In argomento, I. CANFORA, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 119.

<sup>10</sup> Sulla natura di clausole contrattuali delle indicazioni alimentari in etichetta v. A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 272-273.

<sup>11</sup> Così G. ALPA, *I contratti dei consumatori e la disciplina generale dei contratti e del rapporto obbligatorio*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 356 ss., ricordando il disposto dell'art. 2, 2°

l'accettazione della proposta da parte del consumatore e il conseguente perfezionamento del contratto<sup>12</sup>.

### 3. Le pratiche commerciali sleali e l'applicazione al settore alimentare

Il riferimento alle pratiche commerciali sleali rileva con riguardo alle modalità utilizzate dal professionista per perseguire il risultato di portare il prodotto all'attenzione del consumatore attraverso informazioni o azioni ingannevoli incidendo direttamente sulla sua sfera percettiva ed emotiva alla quale l'informazione del prodotto si rivolge. Quella delle pratiche commerciali sleali è una disciplina di fonte europea di cui alla direttiva CE n. 2005/29, le cui disposizioni sono state recepite, mediante il d.lgs. n. 146/2007 nell'ambito del Codice del Consumo di cui al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, attraverso il quale il legislatore ha inteso salvaguardare il funzionamento del mercato unico e contribuire alla tutela degli interessi economici dei consumatori innalzando il loro livello di protezione. Il recepimento a livello nazionale della direttiva ha determinato un livello binario di protezione: da un lato il d.lgs. n. 145/2007 in materia di pubblicità ingannevole nei rapporti tra professionisti, e dall'altra con il d.lgs. n. 146/2007 sono state regolate le pratiche commerciali scorrette tra professionisti e consumatori<sup>13</sup>.

La direttiva n. 2005/29 persegue il fine di realizzare una armonizzazione completa delle norme europee in materia di pratiche commerciali sleali ("scorrette" nella terminologia del Codice del consumo) fra imprese e consumatori nella prospettiva di elevare il livello di tutela dei consumatori e di contribuire al corretto funzionamento del mercato interno. Perno della direttiva è il divieto posto a quelle pratiche commerciali<sup>14</sup> lesive degli interessi dei consumatori,

comma , lett. e), del Codice del consumo.

<sup>12</sup> Sul punto A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, cit., 272 ss., assegna la natura contrattuale alle indicazioni in etichetta in quanto "le informazioni in etichetta rappresentano il più immediato contenuto della proposta negoziale che, proprio con riguardo ai dati indicati nell'etichetta, viene accettata dal consumatore".

<sup>13</sup> In argomento, *ex multis*, E. MINERVINI-L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali*, Milano, 2007; G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Le "pratiche commerciali sleali" tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Torino, 2007; Id., *Le pratiche commerciali scorrette e il codice del consumo*, Torino, 2008.

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. d), direttiva n. 2005/29, per pratica commerciale si intende ossia qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale, compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un operatore professionale, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ad un consumatore.

in quanto contrarie alle norme di diligenza professionale e che falsino o siano idonee a falsare in misura rilevante il comportamento del consumatore. Invero, l'art. 5 prevede l'illiceità della pratica disponendo un divieto di carattere generale, e quindi delinea la figura generale di pratica commerciale sleale facendo dipendere la valutazione della slealtà di una pratica commerciale dalla sussistenza di norme contrarie alla diligenza professionale oppure se è tale da falsare o è idonea a falsare in modo rilevante il comportamento del consumatore<sup>15</sup>. In particolare, il legislatore distingue la pratica sleale in due tipologie, quelle ingannevoli e quelle aggressive, rispettivamente disciplinate agli artt. 6 e 8, e rinvia all'Allegato I ove viene fornito un elenco delle pratiche commerciali da considerarsi in ogni caso sleali.

La struttura della disciplina è articolata tanto sotto il profilo sostanziale quanto sotto il profilo della tutela amministrativa e giurisdizionale preposta; questa non può essere qui esaminata in modo compiuto, basti rilevare che la fattispecie si integra non solo quando viene falsato il comportamento economico del consumatore, ossia viene alterato il processo decisionale inducendo quest'ultimo ad assumere una decisione che altrimenti non avrebbe preso, ma altresì quando sia idonea, anche potenzialmente, a farlo<sup>16</sup>. All'ampiezza della categoria di comportamenti descritti nella norma – si rammenti che la pratica commerciale non guarda solo al risultato, ma alle modalità attraverso cui viene presentato il prodotto e perseguito quel risultato, e quindi agli strumenti utilizzati per perseguirlo – si accompagna la vastità dell'orizzonte temporale preso in considerazione, posto che l'art. 19 del Codice del Consumo precisa che si applica alle pratiche poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa ad un prodotto.

La valutazione circa l'idoneità va operata con riferimento al consumatore medio, ossia il consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, una formula che evoca non una visione paternalistica della disciplina, finalizzata a una tutela del singolo quale contraente debole, bensì ad un consumatore medio destinato ad operare in un mercato corretto e concorrenziale in grado di collaborare attivamente al controllo della modalità

<sup>15</sup> Una pratica è ingannevole quando contiene informazioni false aventi ad oggetto una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso, ossia *una qualsiasi decisione che sia direttamente connessa con quella di acquistare o meno un prodotto*. Così Corte giust., sentenza 19 dicembre 2013, C-281/12, *Trento Sviluppo srl*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 2013, 4, 652 ss.

<sup>16</sup> Perché scatti il divieto, l'impatto deve essere apprezzabile, almeno in astratto, oltre che improprio. Non si tratta di una nozione statica bensì di una nozione frutto di giudizio degli organi investiti dell'applicazione della disciplina. In argomento M. LIBERTINI, *I principi della correttezza professionale nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Europa dir. priv.*, 1999, 509 ss.

dell'offerta e dell'effettiva trasparenza del contenuto del prodotto<sup>17</sup>.

Dunque, il punto che qui rileva è il rapporto che intercorre tra la direttiva CE n. 2005/29 e il regolamento UE n. 1169/2011 posto che il *considerando* n. 5 del regolamento indica l'opportunità di "integrare" i principi generali sulle pratiche commerciali sleali di cui alla citata direttiva, ed in particolare quegli aspetti della fornitura di informazioni ai consumatori al fine specifico di prevenire azioni ingannevoli e omissioni di informazioni. L'art. 7 del regolamento, rubricato "pratiche leali di informazioni", evoca *prima facie* le disposizioni della direttiva – ed in particolare delle azioni ingannevoli – integrando le specificazioni rese necessarie dalla particolarità del settore alimentare; in verità la norma riproduce sostanzialmente i contenuti delle disposizioni dell'art. 2 della direttiva CE n. 2000/13, e in parte l'art. 2 della direttiva CEE n. 1979/112 che disciplinavano in precedenza l'etichettatura degli alimenti, ancorché all'epoca non inquadrata tra le pratiche commerciali sleali.

La regola generale di correttezza richiamata dall'art. 7 del regolamento nel rendere le informazioni sugli alimenti si traduce in divieti specifici che interessano le modalità e i contenuti delle informazioni circa l'alimento e l'art. 36 ripropone il divieto anzidetto con riguardo alle indicazioni volontarie richiamano la disciplina degli artt. 6 e 7 della direttiva (*i.e.* le indicazioni od omissioni ingannevoli), e così l'ingannevolezza della pratica commerciale può interferire con il divieto di induzione in errore previsto per le informazioni sugli alimenti: in altri termini una informazione falsa relativa potrebbe ricadere nel divieto specifico dell'art. 7 del regolamento e al contempo qualificarsi anche come pratica commerciale sleale ai sensi dell'art. 6 della direttiva. La questione tuttavia va posta alla luce dell'art. 3, par. 4, della direttiva CE n. 2005/29 che indica la natura sussidiaria della disciplina sulle pratiche commerciali sleali e, quindi, l'applicabilità solo in assenza di disposizioni, della direttiva e di altre norme comunitarie<sup>18</sup>, sulle pratiche commerciali sleali contenute in atti normativi destinati a disciplinare settori specifici del mercato. Ove si volesse ritenere che il regolamento UE n. 1169/2011 abbia inteso creare un collegamento con la disciplina delle pratiche commerciali sleali, si deve verificare se la fattispecie dell'art. 7 del regolamento integra una ipotesi di pratica commerciale sleale, ingannevole o aggressiva (e come tali ritenute, con presunzione semplice, vietate), oppure costituiscano una normativa comunitaria che disciplina

<sup>17</sup> In questa prospettiva L. ROSSI CARLEO, *L'Autorità "garante" del consumatore e della concorrenza tra regolazione e decisione*, cit., 847, rileva che occorre guardare non solo "oltre il consumatore" ma anche "oltre le asimmetrie informative" per tener in considerazione le modalità destinate a incidere su avvedutezza ed attenzione.

<sup>18</sup> Cfr. anche *considerando* n. 10 direttiva n. 2005/29. In dottrina L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, 1, 40 ss.

specifici aspetti delle pratiche commerciali sleali, quali le informazioni sugli alimenti. Tuttavia, dal tenore delle norme non sembra possibile sciogliere il dubbio, per quanto una specifica disciplina sia stata invocata fin dai primi *considerando*<sup>19</sup>. In effetti, la finalità di integrazione espressa dal *considerando* n. 5 non si traduce in disposizioni in materia di pratiche commerciali dettate per i prodotti alimentari, settore peraltro frequentemente coinvolto da azioni e pratiche sleali, risolvendosi nell'enunciazione del principio di lealtà dell'informazione, già enunciato nei precedenti testi normativi abrogati dal regolamento, attraverso cui salvaguardare in modo assai tenue il carattere di specialità del settore alimentare.

A ben vedere, richiamando una autorevole dottrina<sup>20</sup>, il coordinamento tra i testi normativi citati, ossia da un lato la direttiva CE n. 2005/29 e dall'altro il regolamento CE n. 178/2002 e il regolamento UE n. 1169/2011, pone la questione in termini di *lex generalis* la prima e di *leges speciales* le seconde, in quanto destinate ad essere applicate ad un settore specifico del mercato e all'interno di un *corpus* normativo unitario e dettagliato che disciplina il settore alimentare e quindi in termini generali si caratterizzano per porsi come *leges generales* con riguardo agli atti di concorrenza sleale posti in essere con riferimento agli alimenti. Una considerazione questa che deve essere effettuata alla luce delle indicazioni della giurisprudenza comunitaria che ha elaborato il criterio di valutazione del consumatore medio, ossia del consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto<sup>21</sup>, che si riflette anche in materia di etichettatura dei prodotti alimentari. Da ciò consegue che non si determina una particolare categoria del soggetto consumatore, ma si rileva un criterio di valutazione del comportamento di uno degli attori del mercato, sempre nella prospettiva di garantirne il corretto funzionamento. Invero, a differenza di altre pratiche commerciali, quella delle informazioni alimentari è strettamente finalizzata al perseguimento di un altro e non meno importante obiettivo dettato dal legislatore europeo e rappresentato dalla tutela della salute umana. Pertanto non può trascurarsi che l'ingestione di un alimento è sempre, o prevalentemente lo è, consequenziale ad una decisione di natura commerciale assunta dal consumatore se procedere o meno all'acquisto dell'alimento. In questi termini la qualifica di alimento sicuro è legata anche alla presenza di quelle informazioni messe a disposizione del consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o

<sup>19</sup> Cfr. *considerando* 5 regolamento n. 1169/2011. In argomento, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione*, cit., 134-135.

<sup>20</sup> Così M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 85-86.

<sup>21</sup> Cfr. Corte giust., sentenza 4 aprile 2000, C-465/98, *Darbo*.

da una categoria di alimenti, fattore quest'ultimo che porta alla ulteriore e non trascurabile conseguenza del diretto coinvolgimento del consumatore non solo nella percezione dei dati informativi per l'impiego dell'alimento ma altresì nel perseguimento della tutela della salute per il consumo di alimenti.

La centralità delle informazioni sulla nutrizione e sulla salute, nelle dinamiche del mercato, con il coinvolgimento dei consumatori nel processo di acquisto dei prodotti alimentari ha reso necessaria la definizione di linee guida più specifiche in grado di assicurare una protezione compatibile con lo sviluppo del mercato ad opera del regolamento CE n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute. Infatti, l'utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute nell'etichettatura, e in generale nella presentazione dei prodotti alimentari, è condizionato alla conformità delle disposizioni del citato regolamento ove è sancito il divieto nel caso di falsa, ambigua e fuorviante rappresentazione delle caratteristiche suscettibili di incidere in maniera rilevante sulle scelte del consumatore. Un fine, quello di non trarre in inganno i consumatori, perseguito altresì anche mediante la presentazione dei prodotti e il criterio dell'intelligibilità, in relazione al quale l'art. 16 del regolamento CE n. 178/2002, e l'art. 7 del regolamento UE n. 1169/2011, come peraltro già formulato nella precedente direttiva CE n. 2000/13, indica che le informazioni devono essere facilmente leggibili e comprensibili, ossia accessibili alla comprensione del consumatore medio, e non devono indurre costui in errore<sup>22</sup>.

#### **4. Gli obblighi di lealtà nelle pratiche commerciali degli operatori alimentari**

L'imposizione di obblighi informativi e di vincoli formali riflette il ricorso ad una informazione, che potremo definire preventiva, che si impone in modo indipendente dalla trattativa nel senso che essi rappresentano obblighi che si devono adempiere, mediante rigide prescrizioni formali volte ad assicurare informazioni, la cui effettività e legalità sono assicurate dall'essere trasmesse con un contenuto e con una forma prestabilita dal legislatore per assecondare la competizione del mercato ma altresì gli obiettivi della *food safety*<sup>23</sup>. A questo

<sup>22</sup> In giurisprudenza, da ultimo, v. Corte giust., sentenza 4 giugno 2015, C-195/2014, *Teekanne*.

<sup>23</sup> In argomento, E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in E. ROOK BASILE-A. GERMANÒ (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, 16-18; L. COSTATO, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 35.

riguardo lo statuto delle pratiche commerciali rappresenta una disciplina conformativa del mercato, di un mercato concorrenziale e trasparente in cui l'agire dell'operatore si misura con il modello della diligenza professionale, della correttezza e della buona fede. Invero, in nessun ambito come in questo gioca un ruolo di rilievo la buona fede, che nel rapporto tra fornitore e consumatore assurge ad emblema e sintesi della loro relazione. Solo l'osservanza dei doveri di lealtà, correttezza e solidarietà sociale, estrinsecatisi in primo luogo nell'assolvimento dell'obbligo generale di informazione, incompatibile con le condotte omissive e reticenti, garantisce reale protezione agli interessi di questa categoria. Obblighi di informazione, ma anche doveri di chiarezza e di trasparenza, si pongono su un piano assai rilevante nel mercato alimentare in ragione degli obiettivi del regolamento CE n. 178/2002 di cui primario è quello di fare sì che le imprese immettano sul mercato esclusivamente prodotti sicuri, contemplando sanzioni di ordine principalmente amministrativo a carico di chi viola gli obblighi di sicurezza dell'alimento, e imponendo un sistema di controlli, e in particolare l'attuazione della già richiamata rintracciabilità, che sancisce precisi vincoli per ciascuna unità produttiva o singolo operatore alimentare<sup>24</sup>. A questo riguardo si manifesta il sindacato relativo alla trasparenza e quello che riguarda il contenuto, posto che, sovente, la chiarezza si rivela funzionale a cogliere l'eventuale squilibrio che consente, eventualmente e successivamente, di operare un controllo contenutistico.

In questa prospettiva si pone l'interferenza tra l'attività di regolazione finalizzata a perseguire gli obiettivi sopradetti di trasparenza della filiera e sicurezza del prodotto attraverso l'indicazione preventiva di obblighi informativi, e l'intervento degli organi amministrativi o giurisdizionali. In quest'ultimo contesto le pratiche che si discostano dalla buona condotta commerciale in contrasto con la buona fede e la correttezza rappresentano un fenomeno tutt'altro che residuale nel mercato alimentare che sovente si esprimono nell'imitazione servile, nell'usurpazione di prerogative altrui ma altresì nell'indicazione di qualità non veritiere, oppure nell'attribuzione di effetti o proprietà salutari dell'alimento, la cui conseguenza si riflette non solo nel contrasto con la normativa concorrenziale ma altresì in termini di sicurezza alimentare.

Infine, dalle diverse pronunce, succedutesi nel tempo, dell'AGCM,

<sup>24</sup> Sul punto ricorda M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, in L. COSTATO-A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 612 ss., che la protezione del consumatore è principalmente affidata all'apparato dei controlli pubblici e delle sanzioni, ovvero sia a strumenti dalla finalità fortemente dissuasiva, piuttosto che ai rimedi costituiti dall'invalidità, dal risarcimento e dalla risoluzione.

istituzione competente ad applicare in via amministrativa le norme sulle pratiche commerciali sleali si percepisce quanto detto in apertura: gli orizzonti si allargano prendendo in considerazione non solo il rapporto tra contratto e mercato ma più in generale il rapporto tra mercato e consumatore e, quindi le regole di sicurezza degli alimenti in cui la linea di confine tra *scorrettezza* e *ingannevolezza* nella prassi dell’Autorità si rinviene in quel punto di equilibrio tra libertà delle imprese di impostare le più efficaci strategie di comunicazione e la tutela dei consumatori sia con riguardo al loro diritto di scelta sia alla tutela della loro salute.



# **FOOD, HEALTH AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY: THE ROLE AND POLITICAL IMPLICATIONS OF THE GENETIC ENGINEERING IN THE EUROPEAN AND MEXICAN AGRIFOOD SYSTEM**

**Antonietta Lupo**

CONTENTS: 1. Unsustainability of contemporary global agrifood system and implications for food safety: background and purpose of the study. - 2. The biotechnology in the European and Mexican food supply chain: models and policies to comparison. - 3. From the “segregation” to the free trade: the European approach to GMOs. - 3.1. The consequences of the European policy on food safety. - 4. Agricultural biotechnology in Mexico: genetically modified crops versus biodiversity conservation. - 4.1. Mexican biosafety policies. - 5. Conclusions.

## ***Abstract***

With a growing population and an expanding economy, Mexico needs to leverage genetic engineering to meet the needs of national food security.

The weakness of concrete mechanisms to control the release of modified genetic material into the environment and the possible adverse effects of transgenic food products contrasts, however, with the heavy biosafety devices developed in Europe, where, despite the positive approach to biotechnology, there is a precautionary approach.

The paper will focus on an analysis of Mexican and European biosafety policies and will give a conclusion that draws together the weaknesses and shortfalls of both legal regimes.

The goal of this study is to contribute to the evaluation of the impact of the genetic engineering on Mexican and European agrifood system and its implications for food safety.

## **1. Unsustainability of contemporary global agrifood system and implications for food safety: background and purpose of the study**

Nutrition and environment interact in a significant way, by doing both at the relationship between man, nature and its evolution.

The law recognizes and protects the interest of the environment, which

results in the constant search for that balance of Giannini's memory<sup>1</sup> between the creative act and the fact destructive of the man. This balance is now compromised by a dramatic depletion of natural resources, many of them employed in the cycle that leads to meeting the food needs<sup>2</sup>.

Agriculture is the primary source of food, but modern and intensive agriculture is in general a burden on the environment, resulting in contamination of water, soil degradation, erosion and reducing biodiversity<sup>3</sup>.

The unsustainability of contemporary global agrifood system arises from the industrialization and globalization of agriculture and food processing, the global population growth, the rising economic prosperity and the paradoxical lack of food security amid an abundance of food. These factors are attributable to national and international policies and regulations, as well as to prevalent business practices and, in particular, consumers' values and habits<sup>4</sup>.

In a context of growing interrogations about the capacity of ecosystems and natural resources to sustain an increasing demand for food and despite the critical environmental situation, food production and consumption look set to increase, placing serious problems of democratic sustainability of development policies, especially with regard to future generations.

There is still an on-going debate among researchers on the best strategy to keep pace with global population growth and increasing food demand. One strategy favours the use of genetically modified crops (GMOs).

Known as the GM crop revolution, these technological advancements are considered a beneficial trade-off between low yielding extensive agricultural systems involving traditional crops, which require more land to produce the same amount of food, and high-yielding intensive systems, which require less land for agricultural use and therefore spare land and minimize the negative impact on biodiversity on non cultivated land.

However, this success cannot hide the fact that hunger and poverty remain a chronic and pervasive problem. At the same time, the development of these products has generated global debate, centred particularly on the risk of

<sup>1</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1125 ss.

<sup>2</sup> About the interaction between environment and food see G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2015.

<sup>3</sup> S.E. JACOBSEN-M. SØRENSEN-S.M. PEDERSEN-J. WEINER, *Feeding the world: genetically modified crops versus agricultural biodiversity*. *Agron. Sustain. Dev.* 2013, 33(4): 651-662.

<sup>4</sup> L. REISCH-U. EBERLE-S. LOREK, *Sustainable food consumption: an overview of contemporary issues and policies*, in *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 2013, 9(2):7-25. Published online Jul 19, 2013. <http://www.google.com/archives/vol9iss2/1207-033.reisch.html>.

releasing modified genetic material into the environment, the environmental impacts of the growing use of pesticides, the control of technology by monopolistic multinational companies and the consumer fears of the unknown risks of eating GM products.

What emerges is a kind of systemic chaos<sup>5</sup> that repeats, once again, on a global level the issue of the security food and the toxicological and nutritional quality of food products.

In this context, food security, in its double meaning of food safety and food security, by theme apparently specific and particular becomes privileged perspective of investigation into the conflict or at least on the dialectical relationship between the environment and its resources, on the one hand, and the man and his food needs, on the other, constituting the litmus test of the slow and difficult transformation that is leading the global agrifood system towards greater environmental sustainability.

Considering that the free market is not able to ensure truly sustainable development, and because of the heteronomous definition of sustainability level deemed acceptable, it requires a comprehensive and multilateral approach to long-term.

In this context of decentralized cooperation, the European Union and Mexico, as global players, have developed a political dialogue on issues of mutual interest such as sustainable economic development, environment and food security.

Taking the agrifood sustainability as its starting point, the paper will propose a reflection on the European and Mexican biosafety policies and give a conclusion that draws together the weaknesses and shortfalls of both legal regimes. Care should be taken to analyze the regulatory system regarding the application of GMOs in the food chain and the management of the cd. "GMOs risk" which grows on the crest of a complicated balance between trade protection and precaution, economic growth and protection of health.

## **2. The biotechnology in the European and Mexican food supply chain: models and policies to comparison**

The inevitable degree of approximation that the concept of sustainable development brings with it led to anything but unique approaches based on environmental alternative ideologies.

The EU appears to favor a level of sustainability cd. weak, whose imperative is not to conserve natural resources, but to harmonize the use with the various

<sup>5</sup> G. ARRIGHI, *Il lungo secolo XX, London e New York 1994, Milano, 1999, 97 ss.*

facets of social and economic development. In this context, the agrifood sustainability sits well with the use of the biotechnology to the extent that it introduces new crops and/or alternative forms of production to ensure the conservation and availability of natural resources also for future generations.

The EU framework, which has followed the evolution of European policy, as early as the 90s, has proposed a model of agriculture that integrates the economic component, the sustainability and compatibility with environment and society. Tangible example of this strategy has been, among other things, the gradual opening to the GMOs.

Despite the overall positive orientation, the European legislature, however, showed very cautious about the adoption of transgenic plant varieties<sup>6</sup>, faced a dual problem: on the one hand, to preserve agricultural biodiversity and the “uniqueness” of the European agriculture and, on the other hand, to protect the health of consumers from the possible risks caused by the consumption of food products from genetically modified crops.

So, Europe has favoured a precautionary approach, trying to interpret the scientific propositions and create a discipline teleologically intended to ensure a correct balance of fundamental values, such as economic freedom and scientific research and the protection of health and the environment.

All GMOs, along with irradiated food, are considered “new food” and submitted to extensive, case-by-case, science based evaluation by the European Food Safety Authority (EFSA). The criteria for authorization fall in four broad categories: safety, freedom of choice, labelling and traceability.

Conversely, Mexico has grown biotech crops since 1988 and is the first country in Latin America to rule the experimental release of GMOs into the environment.

In contrast to the permissive approach to biotechnology in the US, Mexico’s approach is more ambivalent, combining promotion and precaution.

After an eleven year moratorium on all new GM crop approvals, under the obligations of the NAFTA, Mexico is formally committed to liberalizing trade, which includes trade in agricultural products. Nevertheless, as the country heavily reliant on agriculture as a means of sustenance and food security, Mexico faces simultaneous pressures to defend its enormous agricultural diversity broadly, as well as its historically, environmentally and culturally important maize landraces.

The strong opposition from civil society organizations demanded that the

<sup>6</sup> See J.C. BUZBY, *Effects of Food-Safety Perceptions on Food Demand and Global Trade*, 2002, in [www.firstgov.gov/fsearch](http://www.firstgov.gov/fsearch), 64; J. KINDERLERER, *Genetically modified: a European Scientist’s View*, in *New York University Environmental Law Journal*, 2000, 557; N. SALOMON, *A European Perspective on the Precautionary Principle, Food Safety and the Free Trade Imperative of the WTO*, in *European Law Review*, 2002, 141.

government apply the precautionary principle to protect biodiversity and crops of origin.

The precautionary principle, which is mentioned in 2005 Biosafety Law on GMOs as an obligation of the Mexican government, is applied taking into account commitments established in international treaties and agreements of which Mexico is a member. This means, in determining whether and how to apply the precautionary approach, Mexico has to take into account its own capacity and the provisions of the BSP and of the SPS Agreement.

The law, also, states that “where there are threats of serious and or irreversible damage, lack of full scientific uncertainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation” and subject such measures to provisions and administrative procedures established in the law. That is to say, Mexico has to take into account its economic priorities, the cost effective of proposed measures and the nature and the degree of environmental risk when deciding what preventing measures to adopt.

But, the law does not provide guidelines to apply the precautionary principle; so, decision-makers have used their discretion not apply it in the event of uncertainty regarding a GMOs risk, but, rather, to promote the biotechnology.

So, the inclusion of the precautionary principle in the Mexican Biosafety Law on GMOs appears, therefore, only a “good intention”<sup>7</sup>.

### **3. From the “segregation” to the free trade: the European approach to GMOs**

The EU has been legislating on GMOs since the early 1990s to achieve a high degree of protection of its citizens and the environment. European Countries, that had initially embraced these innovative GM crops, soon turned against them.

One partial explanation for this European rejection of GMOs was the Mad Cow Disease (bovine spongiform encephalopathy) crisis of the 1980’s and early 1990’s. This event destroyed public confidence in food safety, and, of more profound import, damaged public trust of scientific pronouncements.

So, until 2003, the trend “GMOs free” has led Europe to take measures of segregation of the individual stages of the production chain, in order to exclude any possible contamination between conventional and genetically modified agricultural products. Europe often has required biosafety and traceability regimes which have been beyond developing countries’ means to implement,

<sup>7</sup> See J.A. HERRERA IZAGUIRRE ET AL., *Mexico’s environmental law in the GMO era*, in *New series: Mexican law review*, 2008, 149.

thus requiring an either-or decision to fully adopt or completely ban the new crop technologies.

Europe's reorientation took place gradually through the adoption of measures inspired by the coexistence between GMOs and conventional crops.

In approaching to doubt and risk scientific - technological, Europe favored a precautionary approach, built on scientific data that binding commercial use of GMOs to public *ex-ante* examination and approval with regard to their safety, released, a case by case, before any application, emission into the environment and/or trade<sup>8</sup>. The risk assessment shows up, in short, as implementation of the precautionary principle, which becomes in the European legislation, the fundamental guiding principle for the identification of the limit of safety - and, therefore, marketability - of a product of GMOs.

Rejecting a very conservative approach, the EU has shown, however, to tolerate situations in which the risk is extremely low, in the knowledge that the application of the precautionary principle can not imply the achievement of a level of "zero risk"<sup>9</sup>.

This trend has significantly reduced the degree of autonomy of the European Countries about the possibility of prohibiting the cultivation of GMOs in their territory, in spite of expectations that many of them harbored in as advocated flexibility in deciding which of the recent directive 2015/412/EC was supposed to be the concretization. From the formal point of view, indeed, the member States wishing to exclude their territory, or in a part, the cultivation of GMOs approved at European level will have to justify the national bans on the basis of reasons based on environmental policy objectives, or agricultural or other factors such as the pre-eminent regional planning urban and rural land use, socio-economic impacts, the coexistence and public order and compatible with the principles governing the internal market and with the Union's international obligations, which are an integral part of the bonds made under the World Trade Organization.

Which, as it is easy to understand, not only it makes difficult the actual application of a national ban, but, in line with a clear "Pilate's logic", exposes individual member States to likely legal retaliation by those multinational biotech will be deemed damaged by any decisions restrictive of free trade.

The new approach, in short, albeit formally aimed at achieving a fair balance between maintaining the current authorization system and the freedom of

<sup>8</sup> See A. LUPPO, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in Riv. quadr. dir. ambiente, 2015.

<sup>9</sup> See G. MONACO, *Dal Consiglio di Stato quasi un "decalogo" sull'applicazione del principio di precauzione*, in *Urban. e app.*, 2014, 558.

member States decision regarding use of GMOs in their territory, in substance appears projected to increase - in throughout the European Union - the marketing of seed and plant propagation material genetically modified, as or in products, and products of their harvest, thwarting attempts of coexistence between these products and those traditional and organic.

According to the principle of non-discrimination between domestic and non-national products, Europe prefers to limit the national protectionist measures, greatly devaluing the concerns put forward by States, such as Italy and France, traditionally inclined to privilege environment and public health and triggering further reasons contrast with those European Countries pro GMOs, among which Spain and the United Kingdom, more susceptible to purely economic and trade issues.

Overall, however, true that the member States have not taken a position shared and, at times, to some of them appeared somewhat ambiguous.

The reference is, first, to our Country which, although formally “free GMOs”, has assumed a peculiar and contradictory attitude, where, on the one hand, prohibits the cultivation of genetically modified plants and, on the other hand, allows the import of products and feed from Countries like the US, Brazil, Argentina, India, Canada and China. Staying at the facts, to date, even Germany seems to have changed opinion and, although he has refused to license Monsanto’s corn, has opened the door - like Sweden - to the production of potato Amflora patented by multinational BASF.

It is reasonable to think that this wavering attitude is a consequence of the lack of transparency that characterizes the European decision-making and that, at present, contributes to confuse the levels of risk perceived by the European public with the actual measurements.

### **3.1. The consequences of the European policy on food safety**

The achievement of full food self-sufficiency has led the European Union to focus on nutritional quality and/or toxicity of food, which was the subject of a discipline as much as possible uniform and adherent incessant becoming of science, especially in genetic engineering and research and the marketing of GMOs.

The food safety is guaranteed, as a general rule, banning the entry into service of those transgenic foods and feed whose risks to health and/or the environment are assessed through a scientific evaluation, “of the highest possible level”, conducted European Food Safety Authority (EFSA).

With all due respect to the precautionary principle, it can not be noted that the risk assessment carried out by the EFSA, is based, in most cases, on the bibliographic analysis of the scientific opinions contained in the dossier

provided by the same companies that require the sale of its GM crop<sup>10</sup>.

Despite the rhetoric of the freedom of decision of the member Countries, the ability to ban from its territory a GMOs product is particularly complex, having to rely on articulated and different reasons from those used by the European Union at the time of approval.

Moreover, protectionist measures (prior to adoption) are subject to a procedure of control and information, which allows the Commission to comment on and, therefore, bind and/or influence the eventual choice of the individual State to limit or prohibit the cultivation of GMOs.

Member States, in these terms, are thus left free to decide or not to decide regardless of the precautionary principle.

In this perspective, in the face of the need for scientific evaluation uniformly throughout the Union, it reduces the right of Member States, or rather, of the community of reference to choose what level of risk it wishes to bear, even at the price of compromise on of economic and industrial development.

Which ends up to be a point of weakness the procedures leading to the authorization of GMOs, the observance of which, moreover, does not seem to properly ensure human health and the environment, given that currently does not know the real effects, especially medium and long term, of GMOs on humans and the environment.

So, actually, the evaluation of the cd. GMOs risk amounts to a sort of balancing the competing interests based on political rather than scientific. Indeed, recalling verbatim the European Commission, it can establish that «the choice of the response to face a certain situation arises from an eminently political decision, a function of the risk level that is “acceptable” to the society on which the risk is imposed. (...) The leaders, faced with an unacceptable risk, scientific uncertainty and public concerns have a duty to find answers». However, “In some cases, the right answer may be not to act or at least not to introduce a binding legal measure”<sup>11</sup>.

#### **4. Agricultural biotechnology in Mexico: genetically modified crops versus biodiversity conservation**

With a growing population, an expanding economy, and a more market-oriented agricultural sector, Mexico needs to take advantage of the best

<sup>10</sup> See, G. SPOTO, *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazione in etichetta*, in *Contratto e Impresa*, 2014, 1084.

<sup>11</sup> Commission of the European Communities, Communication COM (2000) 1, Bruxelles, 2 february 2000.

technology possible in order to produce food in a more sustainable way and to contribute to address national food security needs.

However, Mexico sends mixed signals regarding its stance toward acceptance of biotechnology.

On the other hand, scientists are developing important advances in biotechnology crops which afford the country more opportunities to enter into sustainable agriculture, including crop varieties that can better tolerate drought conditions as well as other benefits like a reduction in fertilizer and herbicide use.

On another hand, the country is at a crossroads due to negative public perception among some sectors of society related to biotechnology and fears about the environmental impacts of biotech crops.

Anyhow, the biggest concern about the biotechnology is to preserve biodiversity and the “uniqueness” of the Mexican agriculture. As noted above, Mexico is considered one of the centres of origin and diversity of corn, exactly the kind of crop that environmentalists want to protect from contamination of genetically engineered DNA.

Generally, Mexican consumers are concerned with the price and quality of their food and not its genetic composition. However, Mexicans across the socio-economic spectrum generally draw a distinction between conventional and genetically engineered corn, as many have concerns about the integrity of Mexico’s native corn species.

The large asymmetries with its North American Free Trade Agreement partners<sup>12</sup> and the need to meet its commercial agreements (WTO Agreements), however, put Mexico in a difficult situation with respect to biodiversity conservation.

So, despite a strong opposition from civil society organizations, decision-makers continue to move forward in its support of biotechnology. At the same time, the transgenic contamination seems no longer to receive more than marginal attention by the Mexican authorities.

Mexico struggled with a government regulatory structure until its Biosafety Law (the GMOs Law) was passed in 2005.

It is the Mexico’s comprehensive biotech regulation that is designed to foment the safe use of modern biotechnology and prevent and control the possible risks associated from the use and application of biotechnology products to human health, plant and animal health, and environmental well-being.

The Law and its Implementation Rules address a number of legislative

<sup>12</sup> The NAFTA Countries treat the agricultural products as exceptional boils down to its economic significance; while, in Mexico agricultural products are exceptional commodities in the sense of being deemed intrinsic to preserving a culture. Corn has acquired this status in Mexico.

issues for the regulation of research, production and marketing of biotech-derived products; while the Biosafety Law is the regulatory framework, the Implementation Rules contribute to the harmonization and consolidation of the fragmented nature of Mexico's biotech policies.

The legislation has its positive aspects, but also has gaps and errors.

The Mexican law is geared towards developing biotechnology and does not have an adequate framework to ensure that local communities be informed when transgenic organisms are released into the environment, nor does it provide a space for lodging complaints about those projects. Furthermore, the law sets up a fund for biotech development, but not has anything similar for preventing or counteracting the potential harms caused by transgenic crops.

As in US and Canada and unlike UE, in Mexico GM food and crops are evaluated using the principle of substantial equivalence: a crop or food to be substantially equivalent to its non-GM counterpart is not subject to further testing or more stringent regulation.

Based on Mexico's Biosafety Law, all transgenic seeds must go through three different testing phases: experimental, pilot, and commercial.

Biotechnology developers try to complete experimental testing as soon as possible in order to begin the pilot testing and, afterwards, the commercial release stage. However, the Reglamento does not install a regulatory body to evaluate the socioeconomic risks of GMOs commercialization.

As US, Mexico does not make a distinction between food and feed approval, but rather the Secretary of Health approves both for animal and human consumption. The difference between approval (authorization) for food and feed and approval (permits) for environmental release is that authorizations are definitive, unless there is some new scientific evidence that shows harm to health. However, permits usually are only for one growing period and even for commercial release they need to be granted every cycle.

Furthermore, the law calls for compulsory labelling of agricultural non-processed GM foods. The biosafety Law does not require labelling for packaged foods and feeds that are equivalent to the conventional food and feed, but labelling is required for seeds for planting<sup>13</sup>.

The law recognizes the importance of maize biodiversity and establishes a special regime of protection for it and other crops originating in Mexico, including a *de facto* moratorium on the commercial planting of GM maize.

Mexican regulators, conscious of the potential vulnerability of the smallholder controlled landraces call for a special regimen for GM maize to

<sup>13</sup> Labelling information should include the fact that the planting seeds are genetically-engineered, the characteristics of the acquired genetic combination, implications with regard to special conditions and growing requirements, and changes in reproductive and productive characteristics.

prevent the release of transgenic seeds in centres of origin and a demarcation of GM maize free zones. They decree that GM maize imports could be used only for consumption, not production.

However, there are questions about its effectiveness: while US imports of GM maize for food, feed or processing continue dramatically with little monitoring, the law is silent on the specific mechanisms that a State can utilize to apply for “centre of origin status” in order to ban the planting of GM seeds.

This lack explains why only two Mexican States have to date banned GM maize under the condition that they are centres of origin.

#### 4.1. Mexican biosafety policies

Mexico has embraced food security as a national priority.

Recent legislation indicates political support to recognize a right to food. In 2009, the legislative assembly of the Federal District of Mexico enacted the “Food Security and Nutrition System of the Federal District,” which created a food security program that promotes the right to food by funding and evaluating nutritional assistance programs.

It is one of the first laws in the world implementing the right to food at the subnational level and thus bringing the right to food protection closer to the citizens. An important achievement of the Law is that the right to food is recognized both as a fundamental human right and as the main objective of such a Law.

Another step in ensuring access and availability of food for its citizens has been to change the Constitution: in 2011, Mexican constitutional articles 4 and 27 are amended to include the right for food for all Mexicans alike.

The right to food means not only food security, but also food safety.

With worries ranging from transgene escape into new “super weeds” to the deaths of Monarch butterflies, biosafety is a high profile area of the Mexican GM debate.

Under this profile, the Biosafety Law on GMOs provides that the purpose of, and the policy pertaining to, biosecurity of GMOs, is to ensure that these organisms are released, commercialized, exported, and imported with an adequate level of safety, which requires an evaluation of risks prior to their release and oversight of their effects after release.

The law subjects the application of the precautionary principle to the provisions and administrative procedures established in it, but it does not provide for guidelines to do so.

The implementation of the principle also requires taking into account the commitments established in international treaties and agreements of which Mexico is a member.

As has been seen, however, it may be difficult for Mexico to decide how to

apply the precautionary approach because it is party to the BSP and Member to the WTO.

On the one hand, the BSP allows the application of the precautionary approach even in the face of “lack of scientific uncertainty due to insufficient scientific information”. On the other hand, the SPS Agreement allows for the application of the precautionary approach “where there is insufficient scientific evidence” but only on a provisional basis.

Furthermore, the application of the precautionary approach in Mexico is crucial when importing GMO’s, especially maize and when granting authorizations of permits for experimental release of GM maize into the environment because the impact on ecosystems is difficult to ascertain and may be difficult to reverse<sup>14</sup>.

## 5. Conclusions

In an effort to balance the different needs of general interest, the action of the European Union seems to have consistently favored the positive impact of biotechnology on the industrial and commercial development, on the basis of the argument according to which the absence of irrefutable scientific evidence does not justify an incongruous imposition of limits on the freedom of economic initiative benefiting the environment and human health.

In this context, the continuing difficulties of survival of the precautionary principle - in the name of technological progress - seem to confirm the importance attached by the European policy to the promotion of trade liberalization and free competition.

Mexico’s distinctive approach to GM crops is a placement between countries that have been leaders in developing innovative technologies as a strategy to maximize the profitability of their agricultural sector and those that are laggards in adopting this strategy. However, the signing of international agreements and the adoption of new legislation are not accompanied by any real introduction of devices allowing the exertion of effective control over transgenic flow.

The absence of border controls on corn imports from the US, the permissiveness of labelling standards, weak detection capabilities, weak bio monitoring that does not allow for the continuous monitoring of transgenic organisms are all factors that suggest multiple entry points for transgenic that are left open.

The weakness of these control mechanisms contrasts with the heavy-duty

<sup>14</sup> A. GUTIERREZ GONZALEZ, *The protection of maize under the Mexican Biosafety Law: Environment and trade*, Akron (OH), 2011, 139.

biosafety devices developed in Europe, for example, like the construction of segregation infrastructure and systematic bio-monitoring. It is possible that Europe's more heavyweight mechanisms do not ensure better control over an undesirable presence of transgenic organisms, because the phenomenon seems extremely difficult to contain. However, it does attest to an approach that is based more clearly on a precautionary principle.

Certainly, this difference reflects, to some extent, a lack of technical and economic means specific to a developing Country. But it, also, reflects a very real desire to meet two conflicting agendas: to open pathways to unhindered trade, all while respecting, at least in appearance, the international standards of environmental governance<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> J. FOYER-C. BONNEUIL, *La bioseguridad mexicana: una "actuación de seriedad,* in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 77, 2015, 37-68.



## SICUREZZA ALIMENTARE E DIRITTO AMMINISTRATIVO

**Francesco Martines**

SOMMARIO: 1. Delimitazione del campo di indagine. - 2. Cos'è la sicurezza alimentare? - 3. Sicurezza alimentare e questioni di diritto interno. - 4. Istituzione e funzionamento delle autorità per la tutela della sicurezza alimentare. - 5. La sicurezza alimentare e il diritto amministrativo dell'emergenza.

### **Abstract**

La *food security* mira a garantire che tutti gli individui possano avere accesso a una quantità di cibo idonea a soddisfare le proprie esigenze nutrizionali. Il diritto al cibo, alla base di uno sviluppo inclusivo e sostenibile, concerne non solo l'aspetto "quantitativo" ma anche quello "qualitativo" nel senso che occorre garantire la salubrità del cibo e il rispetto di adeguate condizioni igieniche (*food safety*). La sfida per la sicurezza alimentare, sebbene veda schierate in prima linea le autorità sopranazionali, può essere vinta soltanto se ciascuno Stato promuove *best practices* condivise offrendo il proprio contributo alla *mission* globale.

Il saggio propone l'approfondimento del ruolo che le amministrazioni interne hanno assunto sul tema della sicurezza alimentare e sui futuri impegni che le attendono rispetto all'obiettivo finale. In particolare viene esaminato il delicato rapporto fra le funzioni amministrative regolatoria e programmatoria, l'attività di gestione del rischio, di controllo e sanzionatoria.

La sicurezza alimentare diviene, così, campo elettivo per verificare la capacità delle norme di diritto amministrativo di assumere una forza più ampia di quella tradizionale (ancorata al binomio autorità-interesse), che abbia il carattere della multidimensionalità e della globalità, in grado di offrire alle istituzioni strumenti idonei a dare le dovute risposte ai reali bisogni della collettività.

### **1. Delimitazione del campo di indagine**

Il rapporto giuridico amministrativo intercorrente fra un'autorità pubblica ed i soggetti privati è connotato da dinamiche potere-interesse finalizzate a garantire la tutela dell'interesse collettivo: le Pubbliche amministrazioni (P.A.) sono titolari di poteri in virtù dei quali adottano provvedimenti autoritativi idonei a produrre effetti nei confronti dei destinatari anche senza la loro

collaborazione o condivisione<sup>1</sup>. Quest'impostazione tradizionale del rapporto pubblico-privato da tempo è stata oggetto di critiche sotto diversi profili che hanno indotto il legislatore a promuovere la disciplina di moduli alternativi di esercizio del potere che si avvalgono della partecipazione attiva dei soggetti privati al fine di garantire maggiore efficienza del risultato<sup>2</sup>.

La spinta in tale direzione è pervenuta (anche) dalla "domanda" di intervento pubblico che si è manifestata in ambiti della vita sociale che – per tradizione – erano stati considerati distanti se non addirittura estranei all'azione della P.A. Uno di questi ambiti è quello della tutela del diritto al cibo e, più specificamente, della sicurezza alimentare.

L'approfondimento che si propone concerne proprio le sfide cui sono chiamate le P.A. (a tutti i livelli territoriali: locale, regionale, statale, europeo ed internazionale) rispetto ad una *mission* globale condivisa da tutti gli operatori del settore, dai legislatori di tutti paesi della comunità internazionale e, soprattutto, dall'Unione europea (UE): elevare gli *standard* di sicurezza alimentare, garantendo che tutti possano ambire al soddisfacimento del diritto ad un cibo sano e sicuro.

Di fronte a questa sfida il diritto amministrativo (quanto meno quello italiano) si trova impreparato in quanto le tradizionali forme di azione (quella autoritativa così come anche le più recenti modalità di esercizio consensuale della funzione) si rivelano insufficienti rispetto ad un obiettivo che non è (*rectius*, non è soltanto) quello di disciplinare in concreto talune fattispecie di rilievo per la collettività o di conseguire in via diretta uno specifico risultato.

In altri termini, la sicurezza alimentare non è materia (soltanto) per interventi autoritativi (generalmente riconducibili alle funzioni normativa, programmatica e sanzionatoria) né (soltanto) un settore nel quale la P.A. possa agire per ottenere – in via diretta – un preciso risultato; la sicurezza alimentare, invero, pone in capo alle P.A. un compito molto delicato, peraltro difficilmente

<sup>1</sup> G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1949, 264 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Note sul concetto di potere giuridico*, in *Annali della Facoltà di Economia e commercio dell'Università di Messina*, 1981, 2; F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. giur. Aggiornamento*, Roma, 2002; M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Milano, 2008; B. MATTARELLA, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969; A.M. SANDULLI, *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 819 ss.

<sup>2</sup> A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. amm.*, 2007, 1, 63 ss.; ID., *Sulla formula amministrazione per risultati*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; V. ANTONELLI, *Contatto e rapporto nell'agire amministrativo*, Padova, 2007; M.A. CABIDDU, *Principio di legalità e amministrazione consensuale*, in *Amministrare*, 2008, 1-2, 27 ss.

declinabile in poche espressioni generali, che consiste nell'assicurare un corretto bilanciamento degli interessi (spesso confliggenti) che gravitano attorno alla materia.

La sicurezza alimentare, dunque, diviene campo elettivo per testare l'idoneità del diritto amministrativo (statale e ultrastatale) a fronteggiare le nuove sfide che la società del terzo millennio impone e, più in generale, per fornire una risposta a chi – da più parti – dubita dell'utilità e dell'efficacia di un deciso intervento pubblico nell'economia e nella vita sociale.

## 2. Cos'è la sicurezza alimentare?

Per affrontare il tema centrale relativo alla domanda (ed alla connessa risposta) di tutela amministrativa in materia di sicurezza alimentare occorre soffermarsi preliminarmente sulla nozione stessa di sicurezza alimentare.

Con questo termine è possibile indicare diverse tematiche che, di seguito sinteticamente, si elencano:

- a) il superamento del problema della fame del mondo attraverso la garanzia dell'approvvigionamento del cibo da parte di tutti (*food security*);
- b) la tutela preventiva del diritto alla salute degli individui attraverso la fissazione dei requisiti minimi di sicurezza per garantire un cibo sano (*food safety*);
- c) l'intervento pubblico di gestione dei rischi connessi alla produzione e commercializzazione degli alimenti (*food safety*);
- d) la disciplina del rapporto produttore-consumatore.

Rispetto ad ognuno di questi obiettivi, gli Stati hanno fino ad oggi assunto un ruolo certamente limitato che spesso si è risolto nell'introdurre, spesso mutuando discipline sopranazionali, regimi di controllo e sanzionatori sull'attività privata di produzione e distribuzione degli alimenti vanificando sul nascere la possibilità che l'autorità pubblica assumesse iniziative di reale promozione della sicurezza alimentare declinata in tutte le anzidette nozioni semantiche.

Le ragioni che hanno determinato un tale atteggiamento da parte dei singoli Stati sono da rinvenire, principalmente, nella natura multidimensionale ed extraterritoriale della materia.

La sicurezza alimentare, infatti, trascende ampiamente i confini territoriali dello Stato e si eleva ad ambito di intervento sovranazionale. La filiera alimentare difficilmente ha origine e termini entro i confini nazionali in quanto tendenzialmente si svolge in diversi luoghi; quand'anche la produzione e la distribuzione di un prodotto alimentare avvengano all'interno di un solo Stato, è frequente che esse comunque producano effetti al di là dei confini nazionali.

Sulla multidimensionalità del fenomeno giuridico della sicurezza alimentare

ha certamente influito il processo di globalizzazione culturale ed economica che ha determinato il concentrarsi in capo a grandi gruppi di impresa internazionali del dominio sul mercato agro-alimentare.

Proprio in ragione della sua portata ultra-statale la sicurezza alimentare è divenuta tema tipicamente affrontato in sede di legislazione europea, inducendo i singoli Stati ad assumere iniziative di mero adeguamento della disciplina interna.

Il primo atto, di matrice europea, di intervento nel settore della sicurezza alimentare può essere considerato il *Libro Verde sui principi generali della legislazione alimentare nell'Unione europea* adottato dalla Commissione europea il 30 aprile 1997, con il quale la Commissione ha invitato i governi dei Paesi membri ed i rappresentanti dei produttori di beni agro-alimentari a dare il proprio contributo nel processo di discussione preordinato alla pianificazione.

L'esito delle consultazioni è stato l'adozione il 12 gennaio 2000 da parte della stessa Commissione del *Libro Bianco sulla sicurezza alimentare* che contiene una raccolta ufficiale delle proposte di azione europea nel settore, nonché l'indicazione degli strumenti da utilizzare per perseguire gli obiettivi di tutela.

La rilevanza delle azioni che hanno condotto all'adozione dei due atti sopra citati non è stata certamente compresa adeguatamente dai governi degli Stati membri che avrebbero dovuto assumere un ruolo attivo di promozione rendendosi attori principali del processo di formazione del diritto della sicurezza alimentare.

Sul punto occorre osservare che l'iniziativa europea di governo di un determinato settore pubblico (quale appunto quello che ha lo scopo di assicurare la sicurezza alimentare) non può e non deve costituire per i singoli Stati un'occasione per rinunciare a parte della propria sovranità; se, infatti, l'appartenere all'Unione implica certamente la scelta di rinunciare ad alcune prerogative di governo interno per accogliere gli esiti di un governo sopranazionale (europeo, per l'appunto) è altresì vero che le regole che disciplinano i processi di formazione del diritto europeo disciplinano strumenti di partecipazione procedimentale in virtù dei quali ciascuno Stato membro può esercitare la propria "quota" di potere.

Il problema che sovente si pone nelle dinamiche di governo delle istituzioni europee, e che nella materia della sicurezza alimentare trova conferma, riguarda proprio il processo di formazione della volontà da parte dell'autorità e il ruolo che in tale processo assumono i governi degli Stati membri. Fino a quando tali dinamiche e tali processi non riusciranno a permearsi del tutto delle garanzie che il diritto amministrativo (a questo punto, europeo) riconosce ai soggetti destinatari delle azioni pubbliche e/o ai loro rappresentanti, tali azioni saranno inevitabilmente poco efficaci e poco soddisfattive dell'interesse comune.

Non può ritenersi, dunque, che ambiti di governo quale per l'appunto la sicurezza alimentare, per l'elevato tecnicismo che li caratterizza, afferiscano

poco al diritto amministrativo o, addirittura, esulino dall'applicazione delle regole proprie del diritto amministrativo per essere più che altro materia di studio per esperti di diritto costituzionale e commerciale; ciò che, anzi, si avverte come sfida per la futura gestione del settore è proprio la necessità di garantire un proficuo dialogo fra gli Stati (non solo quelli appartenenti all'UE) e l'avvio di un'azione di governo coerente nel proprio territorio da parte di ciascuno di essi. Tutte questioni che investono propriamente il diritto amministrativo chiamato a fare la sua parte.

### 3. Sicurezza alimentare e questioni di diritto interno

Pur riconoscendo che la sicurezza alimentare è materia fortemente connotata dall'elemento della extraterritorialità involgendo profili giuridici che vanno al di là del diritto interno, il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle autorità sopranazionali spinge a interrogarsi circa il ruolo che il diritto interno ha assunto rispetto al tema.

Le *policies* europea ed internazionale sull'agro-alimentare non potranno trovare efficace attuazione se ad esse non contribuiranno, a livello interno, tutti i governi nazionali intervenendo sia attraverso riforme di diritto positivo sia attraverso concrete azioni amministrative.

La nostra Costituzione non annovera espressamente il "diritto al cibo" ma esso deve considerarsi ricompreso nel più ampio diritto alla salute sancito dall'art. 32 che impegna la Repubblica alla tutela della salute come fondamentale diritto di ogni persona ed interesse generale della collettività<sup>3</sup>. La scelta di porre al centro il riferimento alla salute e, dunque, alla persona umana si è rivelata quanto mai appropriata in quanto ha costituito il fondamento per l'avvio da parte del legislatore ordinario e delle autorità amministrative competenti di politiche sanitarie elaborate in piena sinergia con i progressi tecnico-scientifici.

Eppure, proprio in materia di sicurezza alimentare (in particolare di *food safety*), il dettato costituzionale oggi potrebbe essere sottoposto a revisione prevedendo che la norma sulla tutela della salute faccia espresso riferimento al diritto al cibo<sup>4</sup>. Questa modifica consentirebbe di fornire un più sicuro fondamento

<sup>3</sup> M. COCCONI, *Il diritto alla tutela della salute*, Padova, 1998; C.E. GALLO-B. PEZZINI (a cura di), *Profili attuali del diritto alla salute*, Milano, 2008; P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, 2011; R. ROSSOLINI, *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004.

<sup>4</sup> In tale direzione si segnalano le dichiarazioni rese alla stampa il 28 marzo 2015 dal Ministro delle Riforme costituzionali, confermate il successivo 16 aprile 2015 dal Ministro delle politiche agricole in audizione alle Commissioni parlamentari Ambiente, Affari sociali e Agricoltura.

alle iniziative di governo sul piano della sicurezza alimentare mettendo anche al riparo dette iniziative da possibili eccezioni di incostituzionalità rispetto alla tutela delle libertà economiche, anch'esse di rango costituzionale.

Rimanendo in tema di disciplina costituzionale, un altro aspetto che probabilmente necessita di maggiore chiarezza è quello concernente il riparto delle funzioni legislative e amministrative fra Stato, Regioni ed altri enti locali. L'attuale assetto del riparto delle competenze non facilita un'efficace azione di intervento pubblico nel settore della sicurezza alimentare che, come detto, è materia multidimensionale che investe materie contermini quali la salute, il paesaggio, l'ambiente, l'economia, la sicurezza pubblica. L'art. 117 Cost. affida alcune di queste materie alla funzione legislativa residuale delle Regioni, altre alla funzione legislativa concorrente, altre infine sono riservate allo Stato.

Anche gli interventi del potere esecutivo finiscono per essere inevitabilmente condizionati da questa mancanza di chiarezza sul piano del riparto delle funzioni legislative nonché dalla difficile applicazione concreta dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tali difficoltà dovrebbero essere superate attraverso l'operato dell'organo di raccordo fra Stato e Regioni (la Conferenza Stato-Regioni) che, tuttavia, sovente intensifica la conflittualità fra i poteri anziché ridurla, rendendo necessario l'intervento del Giudice costituzionale con evidenti ricadute negative sul piano della tempestività ed efficacia dell'azione amministrativa.

Non è pensabile che possano coesistere diverse discipline (e dunque diversi approcci al medesimo problema) per ciascuna regione come, per esempio, accade in materia di Organismi Geneticamente Modificati (OGM)<sup>5</sup>.

Sotto il profilo organizzativo ed istituzionale, dunque, il sistema italiano di gestione delle politiche interne sulla sicurezza alimentare si presenta ancora inadeguato rendendo auspicabile un intervento legislativo di riordino che muova proprio dalla disciplina costituzionale.

Avendo riguardo all'azione amministrativa in materia di sicurezza alimentare merita di essere considerato un altro aspetto che concerne i limiti alla discrezionalità delle P.A. collegati alla circostanza che le scelte operate si basano principalmente sulle valutazioni tecniche fornite dalle scienze mediche, chimiche e biologiche.

Ciò fa sì che i provvedimenti amministrativi vanno ascritti alla categoria

<sup>5</sup> Al riguardo la direttiva UE n. 2015/412 stabilisce che gli Stati membri hanno la facoltà di adottare misure che limitano o vietano in tutto la coltivazione di OGM. Sull'argomento A. SPINA, *La regolazione multilivello degli OGM*, in M. MONTINI-M. ALBERTON (a cura di), *La governance europea ambientale in transizione*, Milano, 2008, 165; A. LUPO, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. ambiente*, 2015, 1, 50 ss.

degli atti espressione della c.d. discrezionalità tecnica<sup>6</sup>.

La natura tecnica della discrezionalità (in luogo della c.d. discrezionalità pura) si ripercuote sul profilo della tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo. Infatti, l'essere la scelta discrezionale ancorata a profili che esulano dalle scienze giuridiche per lungo tempo ha indotto la giurisprudenza amministrativa a ritenere che il sindacato sugli atti espressione di discrezionalità tecnica le fosse precluso non potendo il giudice promuovere un riesame della valutazione tecnica affidata alle scienze c.d. esatte.

Ciò comportava un'ingiustificata *deminutio* di tutela in danno di quei settori dell'*agere* amministrativo nei quali le scelte compiute si avvalgono dei risultati scientifici acquisiti in altre discipline. Proprio in ragione di tali considerazioni, si segnala a partire dalla nota pronuncia del Consiglio di Stato, sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601, un'inversione di tendenza ed una progressiva apertura della giurisprudenza rispetto alla possibilità di sindacare, anche per il tramite di mezzi istruttori quali la consulenza tecnica d'ufficio, gli atti espressione di discrezionalità tecnica (c.d. "sindacato intrinseco"). In particolare, si è affermato un orientamento (ancora tuttavia non consolidato) che distingue fra giudizi tecnici opinabili e giudizi tecnici oggettivi basati su dati univoci e non opinabili: per questi ultimi la giurisprudenza tenderebbe a ritenere ammissibile un sindacato intrinseco che consenta di verificare la corretta applicazione del parametro scientifico oggettivo<sup>7</sup>.

Gli sviluppi in tema di sindacato sugli atti espressione di discrezionalità tecnica assumeranno forte incidenza nella materia della sicurezza alimentare soprattutto con riferimento al profilo della tutela rispetto ai provvedimenti che le P.A. adottano nell'esercizio dei propri poteri programmatori, repressivi e di prevenzione.

#### **4. Istituzione e funzionamento delle autorità per la tutela della sicurezza alimentare**

Il diritto amministrativo è anche il diritto dell'organizzazione delle autorità pubbliche.

Per tale ragione, si ritiene utile svolgere alcune riflessioni sull'apparato

<sup>6</sup> V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967, 52 ss.; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006, 177 ss.; E. FOLLIERI, *Situazioni giuridiche soggettive dell'amministrazione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, 151 ss.

<sup>7</sup> Cons. Stato, sez. VI, 7 novembre 2015, n. 6152; TAR Campania, Napoli, sez. IV, 18 maggio 2015, n. 2758; Tar Puglia, Bari, 13 maggio 2015, n. 692; *contra*, Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2015, n. 3552.

amministrativo (interno ed europeo) affidatario delle funzioni di valutazione e gestione dei rischi connessi alla produzione e distribuzione dei prodotti alimentari.

Il modello prevalentemente adottato in tutti i Paesi UE è stato quello delle agenzie specializzate, ovvero di soggetti istituzionali altamente specializzati, dotati di una struttura snella e soprattutto di elevata indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>8</sup>.

Attraverso il ricorso a tali strutture organizzative si garantisce, per un verso, la separazione dei ruoli di misurazione e valutazione del rischio dall'azione di vera e propria gestione, che sugli esiti della valutazione poggia le proprie basi e, per altro verso, un elevato *standard* di indipendenza e competenza scientifica che il particolare settore (la sicurezza alimentare) richiede.

In ambito europeo, anche a seguito di una serie di eventi emergenziali (quali quelli noti come “mucca pazza”, “polli alla diossina”), con regolamento CE n. 178/2002 (art. 22) è stata istituita l'*European Food Safety Authority* (EFSA). Il regolamento accoglie il principio organizzativo della separazione delle attività di valutazione, affidata all'EFSA (art. 23), e gestione del rischio, riservata alla Commissione europea.

L'indipendenza dell'EFSA è un elemento che è ribadito ripetutamente sia nei considerando che nelle norme cogenti (in particolare, artt. 22-49) del regolamento istitutivo; tale carattere indipendente è assicurato attraverso una serie di soluzioni organizzative relative alla *governance* interna che rendono l'EFSA un *unicum* nel panorama delle agenzie specializzate dell'UE<sup>9</sup>.

Si segnala, in particolare, la composizione del Consiglio di Amministrazione cui compete la gestione amministrativa straordinaria dell'Autorità: ai sensi degli artt. 25 e 37 del regolamento n. 178/2002 esso è costituito da 14 membri che non hanno alcun vincolo di rappresentanza nei confronti degli governi degli Stati membri e sono nominati secondo un procedimento *ad hoc* dal Consiglio in consultazione con il Parlamento europeo in base ad un elenco di nomi proposto dalla Commissione.

L'efficacia dell'azione dell'EFSA, stando alla corretta interpretazione delle norme del regolamento istitutivo (in particolare, il citato art. 27 sulla

<sup>8</sup> F. ASTONE, *Agenzie specializzate e “funzioni normative globali”: il caso della organizzazione mondiale della sanità*, in F. MANGANARO-A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, 2005.

<sup>9</sup> Sull'argomento, S. GABBI, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009; ID., *Dieci anni di EFSA: l'Autorità europea al cuore del sistema europeo per la sicurezza alimentare*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, 241 ss.; N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *Riv. dir. alim.*, 2009.

composizione del Foro Consultivo), presuppone la possibilità che – a livello di amministrazione nazionale – possa individuarsi un soggetto analogo che con EFSA operi in sinergia e collaborazione.

Al riguardo deve segnalarsi che il nostro Paese è l'unico in Europa a non avere ancora costituito l'Autorità Nazionale per la Sicurezza Alimentare inibendo di fatto il pieno e coerente raccordo fra le azioni europee e quelle di *policy* interna.

Il percorso per l'istituzione dell'Autorità nazionale è stato abbastanza tortuoso e, comunque, alla fine si è arrestato prima che giungesse a positiva conclusione: l'art. 11 d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito in legge 28 febbraio 2008, n. 31 istituiva l'Autorità Nazionale per la Sicurezza Alimentare, con sede in Foggia; disponeva la soppressione del preesistente CNSA-Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare (organo tecnico-consultivo operante presso il Ministero della Salute) istituito nel 2005 per dare attuazione agli impegni di cui al regolamento CE n. 178/2002; rinviava ad un futuro regolamento governativo la disciplina dell'organizzazione e funzionamento dell'Autorità; stanziava per i primi tre anni un contributo di 6 milioni di euro a carico del bilancio nazionale per il finanziamento delle attività.

Pochi mesi dopo, complice l'avvicinarsi di un nuovo esecutivo, il procedimento di costituzione e avvio della nuova Autorità veniva dapprima interrotto per poi essere definitivamente arrestato con la norma "Taglia-enti" (art. 26) prevista dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 nell'ambito dei noti interventi di *spending review*.

Le azioni di vigilanza e monitoraggio dei rischi per la sicurezza alimentare hanno continuato, dunque, ad essere garantiti dall'azione del CNSA che, tuttavia, non offre quelle garanzie di terzietà che soltanto un'Autorità indipendente avrebbe potuto fornire. Il Comitato, infatti, è privo di soggettività giuridica autonoma, i suoi organi sono tutti di nomina ministeriale, opera sotto le direttive del Ministero della Salute, non ha propri fondi strutturali, si avvale delle risorse logistiche e del personale ministeriale e, comunque, difetta di poteri di intervento diretto.

E' auspicabile, dunque, che il percorso per la creazione dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza Alimentare sia ripreso assicurando, anche in Italia, un controllo indipendente e terzo su un settore molto delicato e di grande interesse per la collettività.

## 5. La sicurezza alimentare e il diritto amministrativo dell'emergenza

L'attività di monitoraggio del rischio e di vigilanza *ex ante* appartiene alla funzione tipica di controllo dell'autorità pubblica (genericamente l'autorità di governo nazionale e regionale) che, nell'ambito della sicurezza alimentare, è informata al principio di precauzione richiamato dagli artt. 168 del Trattato

sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>10</sup>.

Peraltro, il diritto amministrativo, inteso come disciplina che studia gli strumenti di azione delle P.A., investe il tema della sicurezza alimentare anche sotto il profilo della vera e propria gestione del rischio, soprattutto a seguito di eventi eccezionali ed imprevisi che possono occorrere in una dimensione emergenziale.

Gli studi sul diritto amministrativo dell'emergenza sono relativamente recenti<sup>11</sup> e generalmente hanno assunto quale prospettiva preferenziale quella dell'intervento pubblico in casi di disastri ambientali<sup>12</sup>. Invero, anche il settore della tutela della sicurezza alimentare costituisce uno degli ambiti nei quali trova spazio il diritto amministrativo dell'emergenza con tutte le problematiche che esso implica.

Per amministrazione dell'emergenza (in senso oggettivo) si intende il complesso degli istituti giuridici utilizzati dalla P.A. in situazione di necessità, straordinarietà ed urgenza; situazioni di emergenza sanitaria o igiene pubblica – quali possono essere quelle connesse alla diffusione di prodotti alimentari a rischio – sono sempre più ricorrenti e diffuse richiedendo, quanto meno in una fase di gestione emergenziale, l'adozione da parte delle autorità pubbliche preposte alla tutela della salute e salubrità collettiva di misure speciali e urgenti.

Negli anni più recenti la frequenza di tali interventi è decisamente aumentata in concomitanza col fenomeno che sociologi e giuristi contemporanei

<sup>10</sup> F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; Id., *Il principio di precauzione*, in M. RENNA-F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 413 ss.; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunitario*, 2005, 6, 1673 ss.; G. CORSO, *La valutazione del rischio*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 159 ss.; A.M. CITRIGNO, *Il principio di precauzione: il difficile bilanciamento tra tutela dell'ambiente e libera iniziativa economica*, in G. MOSCHELLA-A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, 437 ss.

<sup>11</sup> C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Il diritto dell'emergenza, Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 5 ss.; A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione di emergenza*, *ibidem*, 157 ss.; G. BRAMBILLA, *Il potere extra ordinem del ministro dell'ambiente: l'emergenza cede il passo alla gestione del rischio*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000, 358 ss.

<sup>12</sup> Sia consentito il rinvio a F. MARTINES, *Poteri di ordinanza sindacale e tutela dell'ambiente*, in G. MOSCHELLA-A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente... cit.*, 275 ss., e alla bibliografia ivi citata.

hanno descritto come “la società dell’incertezza”<sup>13</sup> caratterizzato da una crescita esponenziale dei rischi connessi allo sviluppo tecnologico e sociale e dalla globalizzazione delle economie in particolari settori, quali proprio quello agro-alimentare.

In altri termini, l’attività di prevenzione e precauzione posta in essere - sulla scorta dei dati scientifici - dalle istituzioni nazionali e sopranazionali non sempre pone la collettività al riparo da eventi dannosi che mettono a rischio la salute pubblica rispetto ai quali si rende necessario un intervento immediato *extra ordinem* da parte dell’autorità pubblica.

L’imprevedibilità e la natura emergenziale delle condizioni che rendono necessari tali tipi di intervento escludono la possibilità che il legislatore possa disciplinare puntualmente i confini entro i quali può essere esercitata la discrezionalità da parte della P.A. esponendo le azioni del diritto amministrativo del rischio a comprensibili critiche sul rispetto del canone della legalità.

Abitualmente, infatti, i provvedimenti amministrativi costituiscono espressione di un potere conferito dalla legge che disciplina anche i vincoli per il suo esercizio evitando possibili arbitrii o, comunque, limitando tale evenienza; ciò, inoltre, assicura la possibilità da parte del cittadino di effettuare un rigoroso controllo *ex post* sulla correttezza dell’operato dell’amministrazione sollevando eventuali censure dinanzi all’autorità giurisdizionale competente.

Nel caso dei poteri di intervento emergenziale (e dei relativi provvedimenti) tali garanzie appaiono più sfumate in quanto, come efficacemente rilevato, sono essi stessi a “forgiare la fattispecie, al di fuori di un quadro legislativo che non si è ancora definito per le incertezze della scienza e per la molteplicità dei possibili effetti”<sup>14</sup>. Di tal guisa, le misure di intervento, pur nella loro riconosciuta natura eccezionale e cautelare, divengono l’effettiva disciplina (astratta e concreta) della fattispecie.

Rispetto a tale stato di cose la dottrina prevalente tende a ritenere “sventato” il rischio di un attacco al principio di legalità promuovendo l’intervento precauzionale (dunque preventivo) a dispetto di quello emergenziale-riparatorio.

Purtuttavia, rimane un ampio ambito di azione pubblica che sfugge inevitabilmente alla previsione e precauzione per rimanere destinataria di interventi *extra ordinem* ed *ex post*. Occorre, dunque, prendere atto che esiste questa realtà e che, probabilmente, i citati fenomeni sociali ed economici della incertezza e della globalizzazione impongono una diversa reazione da parte del diritto amministrativo.

<sup>13</sup> U. BECK, *La società del rischio*, Roma, 2000; Z. BAUMAN, *La società dell’incertezza*, Bologna, 1999; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.

<sup>14</sup> M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l’evoluzione dall’amministrazione dell’emergenza all’amministrazione precauzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunitario*, 2006, 1, 1 ss.

In questo senso, sembra potersi cogliere qualche utile spunto dall'evoluzione giurisprudenziale *in subiecta materia* che, pur riconoscendo la natura straordinaria e speciale dei provvedimenti assunti per la gestione del rischio, ha imposto il rispetto di alcuni canoni fondamentali indefettibili a garanzia, in particolare, della trasparenza ed imparzialità dell'azione pubblica. In particolare, la giurisprudenza tende ad accertare molto rigorosamente il rispetto del canone di residualità (per cui i poteri *extra ordinem* possono essere esercitati legittimamente soltanto quando effettivamente non sia possibile agire attraverso i mezzi ordinari), dei limiti temporali di efficacia dei provvedimenti concretamente adottati, delle regole sulla pubblicità, adeguata istruttoria e motivazione<sup>15</sup>.

Con riferimento all'ambito dell'esercizio dei poteri di intervento *extra ordinem*, anche sulla scorta degli arresti giurisprudenziali più significativi, si è assistito ad una vera e propria assunzione di consapevolezza da parte del legislatore che è spesso intervenuto a disciplinare *ex post* (ponendo, fra l'altro, gli interventi già avviati al riparo da possibili censure di illegittimità) i limiti entro i quali l'elevata discrezionalità delle autorità pubbliche possa esprimersi. In questo ambito, peraltro, si segnala il diffondersi prevalente di strumenti di *soft law* (*sub specie* di linee guida e piani d'emergenza) che, in considerazione del carattere tecnico delle questioni affrontate e della necessità di risposte rapide, tendono a rappresentare un valido compromesso fra il rispetto del principio di legalità (sia pure inteso in una accezione più elastica) e la necessità di garantire all'autorità pubblica margini di azione più libera ed efficace.

Si assiste, dunque, ad un processo di tipizzazione dei poteri (tradizionalmente atipici) di amministrazione del rischio che rappresenta, allo stato, la risposta più adeguata che l'ordinamento fornisce a fronte dei rischi derivanti dall'incertezza scientifica che connota settori quali quello della sicurezza alimentare.

<sup>15</sup> *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 29 maggio 2015, n. 2697; sez. II, 15 marzo 2011, n. 1169; sez. IV, 8 novembre 2011, n. 5903; sez. V, 16 febbraio 2010, n. 868; sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6366.

## **SICUREZZA ALIMENTARE E RESPONSABILITÀ DA REATO DELL'ENTE COLLETTIVO. TRA LACUNE E SPUNTI *DE LEGE FERENDA***

**Edoardo Mazzanti**

**SOMMARIO:** 1. La sicurezza alimentare tra politica criminale e referente criminologico: prevenzione e dominante collettiva nel “diritto penale degli alimenti”. - 2. Responsabilità da reato dell’ente collettivo e reati contro la salute pubblica: una grave lacuna. - 3. La colpevolezza (individuale) “nella” organizzazione come rimedio all’assenza di colpevolezza (collettiva) “della” organizzazione. - 4. *Ley orgànica 5/2010* e *ley orgànica 1/2015*: la recentissima riforma della responsabilità collettiva da reato alimentare nell’ordinamento spagnolo. Cenni. - 5. L’estensione della responsabilità dell’ente ai reati contro la salute pubblica in Italia. Spunti *de lege ferenda* verso un “nuovo statuto” punitivo alimentare.

### ***Abstract***

L’economia di massa e l’evoluzione tecnico-scientifica, accanto ai molti benefici, hanno innescato pericoli nuovi, diffusi, difficilmente controllabili. Chiamato a farsi carico di questi nuovi pericoli, il diritto penale ha mutato la propria fisionomia, spostando il perno dalla repressione alla prevenzione e individuando nella organizzazione complessa – vero motore dell’economia – il suo interlocutore principale. L’ordinamento penale italiano si è di recente dotato di una normativa volta a colpire in modo diretto gli enti collettivi per fatti integranti reato commessi nell’ambito delle rispettive attività; tuttavia, ad oggi, essa non contempla la responsabilità dell’ente per reati contro la salute pubblica aventi ad oggetto sostanze alimentari. Nel presente lavoro, l’autore intende fornire una lettura critica di tale esclusione, indagare le alternative che il sistema attualmente offre e, da ultimo, fornire qualche spunto in prospettiva di riforma.

### **1. La sicurezza alimentare tra politica criminale e referente criminologico: “prevenzione” e “dominante collettiva” nel “diritto penale degli alimenti”**

Il diritto sanzionatorio alimentare è fortemente improntato ad una logica

di anticipazione della tutela<sup>1</sup>; essa risulta giustificata, in un senso, dal consolidamento di nuovi interessi ritenuti meritevoli di tutela; in un altro, dall'emersione di nuove forme di aggressione verso interessi "tradizionali" per effetto delle insidie derivanti dal progresso tecnologico.

La tendenza preventiva è evidente soprattutto in relazione al bene giuridico della salute pubblica<sup>2</sup>: in tale frangente, la "sanzione alimentare" – penale o punitivo-amministrativa – ha come obiettivo quello di limitare o annullare il "rischio" o il "pericolo" che la salute pubblica venga danneggiata.

L'attuale apparato punitivo alimentare è il risultato di un'ampia opera di depenalizzazione e razionalizzazione avvenuta sul finire del secolo scorso (cfr., in particolare, il d.lgs. n. 507/1999, attuativo di legge n. 205/1999); esso si articola su tre piani dei quali, tuttavia, solo i primi due assumono carattere penale.

Al livello più alto, si collocano i delitti di comune pericolo mediante frode contenuti nel Titolo VI Capo II del codice penale<sup>3</sup>. Si tratta, in estrema sintesi, di reati protesi alla tutela della salute pubblica<sup>4</sup> i quali, seguendo una condivisibile interpretazione, vedono nel pericolo astratto il proprio denominatore comune. Ciò che connota queste ipotesi delittuose, in sostanza, è la potenziale pericolosità comune, da apprezzare in termini di intensità, diffusività e indeterminatezza.

Al livello inferiore (ma con incidenza pratica assai più alta), troviamo poi la legge n. 283/1962, globalmente preordinata alla difesa di genuinità, integrità e purezza dei prodotti alimentari<sup>5</sup>. Essa detta una disciplina speciale (in quanto

<sup>1</sup> La dottrina in materia è vasta e stratificata. Volendo limitarci ai lavori più recenti ed esaustivi, si vedano L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, *Dir. pen. cont.* 2013; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica. I reati di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2013, part. 99 ss., 248 ss.; S. CORBETTA, *I delitti di comune pericolo mediante frode*, Padova, 2014.

<sup>2</sup> Una diversa branca del diritto alimentare insiste sui beni giuridici dell'economia pubblica e del commercio. Si considerino, in particolare, art. 515 c.p. (*Frode nell'esercizio del commercio*); art. 516 c.p. (*Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine*); art. 517-*quater* c.p. (*Contraffazione di indicazioni geografiche denominazioni di origine dei prodotti alimentari*).

<sup>3</sup> Art. 439 c.p. (*Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari*); art. 440 c.p. (*Adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari*); art. 442 c.p. (*Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate*); art. 444 c.p. (*Commercio di sostanze alimentari nocive*); art. 452 c.p. (*Delitti colposi contro la salute pubblica*).

<sup>4</sup> Ovverosia, il 'pieno ed armonico estrinsecarsi e svilupparsi delle funzioni psico-fisiche dei vari individui che compongono una data comunità sociale'. O. CUSTODERO, *Rilievi in ordine alla tutela penale della salute pubblica*, *Riv. trim. dir. pen. ec.* 2000, 68.

<sup>5</sup> In particolare, gli artt. 5, 6 e 12 l. 283/1962: si tratta, in estrema sintesi, di norme che

*extra-codicem*) dal contenuto generale (in quanto rappresenta la legge-quadro in materia di igiene alimentare), imperniata su fattispecie contravvenzionali più elastiche e duttili che, rispetto all'insorgenza del pericolo per la salute pubblica, anticipano la soglia di punibilità secondo una logica di progressione<sup>6</sup>.

Sebbene esterna allo schema tripartito tradizionale, merita menzione anche la disciplina sugli organismi geneticamente modificati (d'ora in avanti, OGM) e, più precisamente, sugli alimenti geneticamente modificati<sup>7</sup> (d'ora in avanti, AGM), a pieno titolo rientrante nell'ambito del diritto punitivo alimentare. Tale disciplina è contenuta nel d.lgs. n. 70/2005 ed è composta da reati che, in via generale, "si agganciano" al procedimento di autorizzazione alla messa in circolo dell'AGM, punendo le condotte inosservanti dei passaggi ivi indicati. La disciplina su OGM e AGM tende ad affrancarsi dall'impianto tradizionale perché declina in modo nuovo il concetto di "sicurezza alimentare": non più solo conformità igienico-sanitaria ma anche, e soprattutto, conformità nutrizionale-tossicologica<sup>8</sup>.

La tendenza ad anticipare la soglia della tutela ha comportato, in tempi recenti, il progressivo consolidamento del ruolo degli attori privati<sup>9</sup>, in virtù del nesso che l'ordinamento ravvisa tra "conoscenza" e "responsabilità"<sup>10</sup>. Sennonché, l'esigenza di delimitare in modo chiaro le posizioni di garanzia nei

---

puniscono, alternativamente con ammenda o arresto, la maggior parte delle violazioni realizzabili nel corso delle diverse fasi di produzione, detenzione, commercializzazione, vendita e somministrazione delle sostanze alimentari.

<sup>6</sup> A. MADEO, *La tutela penale della salute dei consumatori*, Torino, 2006, 159. Differenziati in ragione della diffusività e dell'intensità del pericolo, questi due corpi normativi disegnano, è stato detto, "una linea di tutela progressiva e complementare" lungo la quale la "salute pubblica" rileva, allo stadio superiore, come bene-oggetto tutelato in via immediata; allo stadio inferiore, come bene "finale" tutelato in via mediata, indiretta, prospettica. Per tutti, C. PIERGALLINI, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, *Riv. it. dir. proc. pen.* 2000, 1453.

<sup>7</sup> Regolamento CE 1829/2003 e regolamento CE 1830/2003.

<sup>8</sup> P. BORGHI-S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare*, *Dig. disc. civ.*, Torino, 2010, 912.

<sup>9</sup> Sulla contaminazione tra *self-regulation* e diritto penale in chiave di anticipazione della tutela, J. BRAITHWAITE, *The new Regulatory State and the Transformation of Criminology*, *Brit. journ. crim.* 2000, 222; R. BALDWIN, *The New Punitive Regulation*, *Mod. law rev.* 2004, 351. Nella dottrina italiana, da ultimo e approfonditamente, V. TORRE, *La 'privatizzazione' delle fonti di diritto penale*, Bologna, 2013, *passim*.

<sup>10</sup> 'Si tratta di norme che tendono ad abbinare conoscenza e responsabilità, collegando specifiche forme di responsabilizzazione o responsabilità all'individuazione di soggetti in possesso di adeguate conoscenze e della possibilità di controllare i fenomeni oggetto di regolazione.' M. TALLACCHINI, *Sicurezze e responsabilità in tempi di crisi*, *Riv. dir. al.* 2012, 13.

contesti produttivi deve oggi fare i conti con la complessità spaziale, temporale e organizzativo-soggettiva che notoriamente li caratterizza. La post-modernità, difatti, ha innescato un processo di progressiva “de-individualizzazione” dei centri d’imputazione soggettiva: da un lato, la dimensione globale dei pericoli “fomenta una *vittimizzazione di massa*, nel senso che il germe del danno circola e si riproduce con il prodotto, potendo, così, attingere un numero indeterminato di vittime”; dall’altro, ad una vittima massificata “si contrappone un *autore diffuso*” coincidente con le “*organizzazioni complesse*, a loro volta polverizzate in una pluralità di centri decisionali”<sup>11</sup>.

È dunque a quest’ultime che il diritto punitivo, chiamato a presidiare produzione e distribuzione su larga scala, deve oggi volgere la propria attenzione<sup>12</sup>.

## 2. Responsabilità da reato dell’ente collettivo e reati contro la salute pubblica: una grave lacuna

Col d.lgs. n. 231/2001 (attuativo della legge n. 300/2000), il legislatore italiano ha superato il principio *societas delinquere et puniri non potest* e ha introdotto un meccanismo di responsabilizzazione della persona giuridica ‘coinvolta’ in un illecito penale; meccanismo che giurisprudenza<sup>13</sup> e buona parte di dottrina tendono oggi a descrivere quale *tertium* rispetto a illecito penale e illecito amministrativo.

A grandissime linee, questo nuovo idealtipo punitivo si fonda: i) sulla commissione di un illecito da parte di un soggetto interno all’ente, con differente regime ascrittivo a seconda che il soggetto in questione sia figura *apicale* (art. 6 d.lgs. n. 231/2001) o *sottoposta* (art. 7 d.lgs. n. 231/2001); ii) sulla sussistenza di un *interesse* o di un *vantaggio* per l’ente connessi alla commissione del reato (art. 5 d.lgs. n. 231/2001); iii) sulla circostanza che il reato commesso nell’interesse o a vantaggio dell’ente rientri in un elenco d’illeciti testualmente prefissato (artt. 24 ss., d.lgs. n. 231/2001).

<sup>11</sup> C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, 25 s. (corsivi nell’originale).

<sup>12</sup> G. MARINUCCI, *Innovazioni tecnologiche e scoperte scientifiche: costi e tempi di adeguamento alle regole di diligenza*, *Riv. it. dir. proc. pen.* 2005, 57; con specifico riferimento ai reati contro la salute pubblica, M. DONINI, *Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati di pericolo contro la salute pubblica*, in M. DONINI-D. CASTRONUOVO (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, Padova, 2007, 206.

<sup>13</sup> Si veda il recente e autorevole avallo delle Sezioni Unite nel caso, tristemente noto, dell’incidente nello stabilimento ThyssenKrupp (Cass. sez. un. 24.4.2014 n. 38343).

L'ente può provare la propria "estranità" al fatto di reato e, conseguentemente, evitare l'irrogazione di sanzioni<sup>14</sup> adempiendo ad una sorta di onere probatorio invertito; in particolare, nel caso di reato commesso da soggetto in posizione apicale (art. 6, 1° comma, d.lgs. n. 231/2001), l'ente non risponde del reato se dimostra che: i) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; ii) il controllo circa adozione e attuazione del modello è stato affidato ad un autonomo Organismo interno all'ente che iii) non abbia omissso la vigilanza o non abbia vigilato in modo insufficiente; iv) la persona fisica che ha commesso il reato ha fraudolentemente eluso il modello.

Il legislatore delegante, dimostrando di avere chiara la convergenza tra reati contro la salute pubblica e responsabilità dell'ente, prescrisse al Governo di inserire i delitti di pericolo comune mediante frode – vale a dire, gli illeciti alimentari del "primo livello" – nel catalogo dei reati-presupposto. Tale indirizzo, tuttavia, in sede di emanazione del d.lgs. n. 231/2001 non trovò concretizzazione: in quel frangente, l'Esecutivo adottò infatti una guardinga linea minimalista e optò per una drastica riduzione dei reati-presupposto, espungendo così dal catalogo ogni riferimento alla materia alimentare.

### **3. La colpevolezza (individuale) "nella" organizzazione come rimedio all'assenza di colpevolezza (collettiva) "della" organizzazione**

Come lucidamente spiegato in un'opera divenuta fondamentale in materia, "nella costellazione del danno da prodotto [anche alimentare] l'illecito è dominato quasi per intero da forme di "responsabilità collettiva", da intendersi sia come responsabilità "nella" organizzazione, sia come responsabilità "della" organizzazione<sup>15</sup>.

Non disponendo il nostro sistema di forme di responsabilizzazione diretta dell'ente per reati contro la salute pubblica, la prassi offre esempi riferibili solo alla prima delle due categorie; esempi costituiti, in altri termini, da reati ad esecuzione plurisoggettiva e plurifrazionata che l'ordinamento "si ostina" a voler trattare soltanto in prospettiva nucleare, dimostrando un'attenzione al contributo dell'agente singolo sproporzionata e quasi anacronistica<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Le sanzioni irrogabili nei confronti dell'ente collettivo sono elencate all'art. 9 d.lgs. n. 231/2001 e constano di: a) sanzioni pecuniarie; b) sanzioni interdittive; c) confisca; d) pubblicazione della sentenza.

<sup>15</sup> C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto*, cit., 336 ss.

<sup>16</sup> Le principali risposte offerte dall'ordinamento per sopperire all'assenza di responsabilità

Le dinamiche delle organizzazioni, di contro, assai difficilmente si lasciano comprimere nelle categorie penalistiche di matrice classica, progettate “per” e “intorno all” individuo. In contesti produttivi complessi, ove poteri e responsabilità seguono logiche di decentramento e polverizzazione<sup>17</sup>, ragionare con gli schemi tradizionali rischia dunque di rivelarsi esercizio ermeneutico poco utile, deformante, produttivo di inaccettabili iniquità<sup>18</sup>.

V'è da sottolineare, tra l'altro, che già esiste un insieme di strumenti *lato sensu*

---

collettiva consistono, in particolare, nel “principio di affidamento” e nella “delega di funzioni”. (α) In base al primo, ogni soggetto inserito in un contesto pluripersonale può confidare che ciascun coobbligato si comporti adottando le regole precauzionali normalmente riferibili all'agente-modello preso a parametro nel “segmento” di attività volta volta considerato. Il principio, traduzione legale di una più lata aspettativa sociale di fiducia, è dettato dall'esigenza di “personalizzare” la responsabilità e funge da suo fattore limitativo; ne consegue, quindi, che gli operatori delle diverse fasi (produzione, confezionamento, distribuzione, somministrazione) e, ancor prima, i diversi operatori all'interno di ogni singola fase sono (o, quantomeno, dovrebbero essere) chiamati a rispondere solo dei pericoli o degli eventi conseguenza della violazione delle specifiche regole cautelari collegate alla loro specifica posizione di garanzia. (β) Per “delega di funzioni”, invece, s'intende il trasferimento di funzioni – e della relativa “quota” di responsabilità – da un soggetto in posizione apicale ad un sottoposto. Nata e sviluppatasi nel contiguo settore della sicurezza sul lavoro – ove, oggi, l'istituto risulta testualmente disciplinato (art. 16 d.lgs. n. 81/2008) –, la delega di funzioni era prevista dal d.lgs. n. 155/1997 il quale, definendo la figura dell'imprenditore quale garante prioritario dell'igiene degli alimenti, faceva espresso riferimento pure al ‘delegato’. Il d.lgs. n. 155/1997 è stato abrogato dal d.lgs. n. 193/2007; tuttavia, per ragioni di ordine sistematico – volgendo lo sguardo, in particolare, alla definizione di “operatore del settore alimentare” ex art. 3 n. 2 regolamento CE n. 178/2002 – c'è da ritenere che la possibilità di delegare funzioni e parte di responsabilità sia, non soltanto possibile, ma tuttora “normativamente coperta”. A differenza della dottrina dominante, la giurisprudenza più tradizionale tende ad ammettere la delega solo in caso di impresa di notevoli dimensioni (ad esempio, Cass. 17 ottobre 2013, n. 46710). V'è tuttavia da segnalare una tendenza nuova e particolarmente interessante: da qualche anno, la Cassazione tende ad escludere la necessità di accertamento di una delega formale laddove l'effettivo trasferimento di funzioni emerga in modo chiaro e preciso dalle modalità con cui l'impresa è strutturata e organizzata (ad esempio, Cass. 2 ottobre 2013, n. 3107).

<sup>17</sup> C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto*, cit., 305ss, 313 ss.

<sup>18</sup> Si pensi alla difficoltà di isolare la singola condotta illecita, di valutare la sua effettiva incidenza causale sull'evento lesivo finale, di soppesare il contributo psicologico (dolo/colpa) del singolo autore etc.

punitivi (pene accessorie<sup>19</sup>, sanzioni amministrative<sup>20</sup>, misure di sicurezza<sup>21</sup>) che, per riprendere una felice immagine, pretende di dialogare con gli individui ma, di fatto, ‘bussa alla porta degli enti collettivi’<sup>22</sup>. Il nostro ordinamento, insomma, sembra avvertire l’esigenza di coinvolgere direttamente la persona giuridica nella dinamica punitiva. L’attuale ‘micro-sistema punitivo’, d’altronde, presenta ancora notevoli limiti<sup>23</sup>; limiti che solo un intervento normativo teso ad estendere la responsabilizzazione diretta dell’ente, evidentemente, potrebbe contribuire a superare.

La configurazione organizzativa degli apparati entro cui i singoli soggetti agenti si trovano ad operare impone, dunque, una netta virata verso una forma di responsabilità autenticamente collettiva.

#### **4. Ley orgànica 5/2010 e ley orgànica 1/2015: la recentissima riforma della responsabilità collettiva da reato alimentare nell’ordinamento spagnolo. Cenni**

Gettando momentaneamente lo sguardo sull’altro lato del Mediterraneo, vale la pena sottolineare che il legislatore spagnolo, raccogliendo gli utili spunti disseminati dalla dottrina<sup>24</sup>, ha recentissimamente esteso la responsabilità della *persona jurídica* anche ai reati alimentari – più in generale, ai *delitos contra la salud pública* – (*Ley orgànica 1/2015*).

<sup>19</sup> Ad esempio, art. 517-*bis*, 2° comma, c.p. e art 12-*bis*, legge n. 283/1962, entrambi introdotti dal d.lgs. n. 507/1999 nell’ottica di ‘bilanciare’ l’ampia depenalizzazione con norme che confermassero la rilevanza penale di comportamenti pericolosi per la salute. Tali norme, ad avviso di chiara dottrina, imponendo la chiusura dello stabilimento o la sospensione/revoca del provvedimento abilitativo in caso di violazioni della normativa alimentare, rivelano una finalità preventiva ad ampio spettro, consistente nell’evitare ‘il perpetuarsi di politiche aziendali volte alla commissione di illeciti penali nel settore alimentare’. A. GARGANI, *Reati contro l’incolumità pubblica*, cit., 507.

<sup>20</sup> Ad esempio, art. 3, 2° comma, d.lgs. n. 507/1999.

<sup>21</sup> Ad esempio, art. 446 c.p.

<sup>22</sup> C. PIERGALLINI, *Depenalizzazione*, cit., 1456; similmente, V. PACILEO, *Autocontrollo igienico-sanitario nell’impresa alimentare e modelli di organizzazione aziendale: un confronto possibile*, *Cass. pen.* 2003, 2492.

<sup>23</sup> Si pensi allo iato tra condotta del singolo e penalizzazione dell’ente, alla mancanza di parametri ascrittivi di natura soggettiva, ai dubbi sulla reale effettività delle sanzioni ecc.

<sup>24</sup> Si veda, recentemente, P. FARALDO CABANA-C. FARALDO CABANA, *¿Irresponsabilidad penal de la persona jurídica por delitos alimentarios? La aplicación de consecuencias accesorias: límites y posibilidades*, in L. FOFFANI-A. DOVAL PAIS-D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agroalimentare in prospettiva europea*, Milano, 2014, 267.

In via generale, notiamo che in Spagna, a differenza del sistema italiano, le fattispecie di diritto punitivo alimentare sono tutte contenute all'interno del *Código penal*, precisamente nel Libro II, Titolo XVII, Capitolo III<sup>25</sup>. Punto di contatto col nostro ordinamento, d'altra parte, è rappresentato dalla tecnica di incriminazione adoperata: anche i *delitos alimentarios*, infatti, si attecchiano a reati di pericolo<sup>26</sup>.

Quanto alla responsabilità della persona giuridica, poi, merita segnalare la recente riforma operata con *Ley orgánica 5/2010*<sup>27</sup>. I tratti salienti della disciplina, volendo andare per grandissime linee, sono: (i) la natura propriamente *penale* della responsabilità; (ii) la collocazione delle relative disposizioni nella Parte generale del *Código* (Libro I, Titolo II); (iii) la autonomia tra posizione della persona giuridica e dell'agente individuale; (iv) il possibile valore esimente dei modelli di organizzazione; (v) il numero chiuso delle fattispecie in presenza delle quali si applicano le sanzioni.

Ebbene, come anticipato, all'interno di tale numero chiuso sono oggi inclusi anche i delitti alimentari: l'art. 366 c.p., freschissimo di riforma, statuisce infatti che alla persona giuridica responsabile dei delitti previsti nei precedenti articoli "è" applicata (*se le impondrá*) una sanzione pecuniaria (par. 1) e "potrà essere applicata" (*los jueces y tribunales podrán asimismo imponer*) una delle sanzioni *lato sensu* interdittive contemplate all'art. 33 par. 7 lett. b-g cp (par. 2).

## 5. L'estensione della responsabilità dell'ente ai reati contro la salute pubblica in Italia. Spunti *de lege ferenda* verso un "nuovo statuto" punitivo alimentare

Il presente lavoro intende chiudersi con l'auspicio che anche l'ordinamento italiano, seguendo l'esempio di quello ispanico, allarghi ai reati alimentari la responsabilità collettiva ex d.lgs. n. 231/2001. Essi, in effetti, costituiscono espressione tipica della illegalità d'impresa<sup>28</sup>: il moltiplicarsi dei traffici,

<sup>25</sup> Artt. 359, 360, 364 e 365 c.p.

<sup>26</sup> Per una sintetica analisi delle varie forme di pericolo impiegato, G. PIGHI, *La tutela della sicurezza alimentare e dei prodotti in Francia, Germania e Spagna*, in *La riforma dei reati*, cit., 139 ss.

<sup>27</sup> Per un commento approfondito, J.D. DE LA CUESTA, *Responsabilidad penal de las personas jurídicas en el derecho español*, *Dir. pen. cont.* 2012; in lingua italiana, F. GANDINI, *La ley orgánica e la responsabilidad penal delle persone giuridiche in Spagna*, *Resp. amm. soc. enti* 2011, 29.

<sup>28</sup> Seguendo una bipartizione tradizionale, intendiamo riferirci, qui, all'impresa "lecita", inserita nel circuito della legalità; le violazioni che le sono ascritte – siano esse episodiche o ripetute – costituiscono momenti di devianza rispetto a moduli operativi di per sé pienamente

l'apertura degli spazi commerciali e, soprattutto, la difficile gestione delle crisi sanitario-alimentari delineano un quadro nel quale è senza dubbio la persona giuridica a ergersi quale destinatario elettivo delle politiche di controllo, prevenzione e repressione.

In Italia, l'attenzione del legislatore è sempre stata catalizzata dalle fattispecie a tutela di economia e commercio<sup>29</sup>. Nondimeno, crediamo che anche le fattispecie a tutela di salute pubblica, sicurezza alimentare e salubrità dei prodotti, da par loro, "reclamino" la responsabilizzazione delle organizzazioni complesse<sup>30</sup>. Più precisamente, in prospettiva *de lege ferenda*, reputiamo l'estensione della responsabilità degli enti ai reati contro la salute pubblica opportuna poiché razionale, utile e concretamente fattibile.

"Razionale" in quanto "coerente", perché stabilirebbe un preciso nesso tra rischio d'impresa e rischio penale, addossando i "costi" della produzione sui soggetti cui la produzione è effettivamente imputabile<sup>31</sup>. Ma la soluzione si rivelerebbe razionale anche in quanto "equa", nel senso che, coinvolgendo direttamente l'organizzazione complessa, l'ordinamento penale uscirebbe dall'angoscioso bivio tra sovraesposizione del singolo e irresponsabilità diffusa.

"Utile", perché l'assetto organizzativo dell'ente può fungere da eccezionale strumento di prevenzione. L'impianto punitivo alimentare, lo si è già ricordato,

---

regolari. Di contro, esula da queste considerazioni l'analisi dell'impresa criminale in senso stretto; quella cioè che, banalizzando, della commissione di illeciti faccia la propria ragione sociale (si veda l'inquietante fenomeno delle c.d. "agromafie").

<sup>29</sup> Ne sia prova l'introduzione nel catalogo *ex d.lgs. n. 231/2001* dei delitti di cui al Titolo VIII Capo II del codice penale, operata con legge 23 luglio 2009 n. 99 (art. 25-*bis*.1 d.lgs. n. 231/2001, che sanziona l'ente qualora, nel suo interesse o a suo vantaggio, siano commessi i delitti di cui agli artt. 513, 516, 517, 517-*ter* e 517-*quater* c.p.).

<sup>30</sup> Un primo tentativo di inclusione dei delitti *ex artt. 440, 442 e 444 c.p.* nel d.lgs. n. 231/2001 è avvenuto con l'art. 12, legge n. 9/2013 (c.d. "Legge salva-olio"); tuttavia, complice una formulazione approssimativa e alcuni evidenti difetti di coordinamento, la disposizione deve ritenersi non applicabile. Per un commento più analitico, ci permettiamo di rinviare a E. MAZZANTI, *Nuove disposizioni penali in materia di olio d'oliva: uso fallace di marchi, responsabilità dell'ente per frodi alimentari, sanzioni accessorie (l. 14.1.2013 n.9 'Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini')*, *Leg. pen.* 2013, 576ss.

<sup>31</sup> In questo solco, per vero, pare porsi anche il regolamento CE 178/2002 (usualmente definito "regolamento generale sul diritto alimentare", RGA): seppur con finalità estranee a quelle penali, il regolamento definisce l'operatore del settore alimentare come "la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo" (art. 3 n.3). La definizione, secondo autorevole dottrina, sarebbe ispirata alla c.d. teoria degli effetti e individuerrebbe il garante degli obblighi di sicurezza non tanto in base alla qualifica rivestita, quanto in base all'attività concretamente svolta. E. ROOK BASILE-A. GERMANÒ, *sub art. 3, Commento al reg. CE 178/2002, Nuove leggi civ. comm.* 2003, 168, 177 ss.

è composto da illeciti a tutela anticipata; illeciti, cioè, che sanzionano fatti connotati da una più o meno intensa, più o meno probabile potenzialità lesiva. Inserire questi illeciti nel catalogo del dlgs 231/2001 significherebbe, in definitiva, prevedere, gestire, “irretire” i fatti che ne stanno alla base, in linea con la finalità, diciamo così, di “contenimento preventivo” che permea l’intero micro-sistema penale alimentare.

“Concretamente fattibile”, infine, perché la legislazione alimentare italiana ed europea offre molteplici strumenti che faciliterebbero l’aggiornamento dei modelli organizzativi da parte delle imprese inserite nel ‘circuito del cibo’. Si pensi, in particolar modo, alle procedure di autocontrollo (c.d. *hazard analysis critical control point*)<sup>32</sup> e agli obblighi di rintracciabilità<sup>33</sup>: imponendo “una sinergia tra regole interne/aziendali e regole di filiera”<sup>34</sup>, i due sistemi si rivelano largamente compatibili coi modelli di organizzazione e gestione di cui all’art. 6 d.lgs. n. 231/2001<sup>35</sup>, cuore pulsante della c.d. colpevolezza d’organizzazione dell’ente collettivo<sup>36</sup>.

In conclusione, pensiamo che un coinvolgimento diretto dell’organizzazione complessa nella dinamica punitiva si porrebbe in linea con la progressiva affermazione dell’autoresponsabilità delle imprese alimentari, collocandosi entro una cornice di “de-istituzionalizzazione temperata”<sup>37</sup> nella quale i compiti (pubblici) di controllo e regolazione vengono parzialmente delegati agli operatori (privati) in virtù del *surplus* cognitivo di cui essi godono<sup>38</sup>. La

<sup>32</sup> Direttiva 93/43/CEE, recepita in Italia con d.lgs. n. 155/1997, oggi sostituita dal regolamento CE 852/2004.

<sup>33</sup> In generale, art. 18 RGA; per quanto riguarda specificamente gli OGM, regolamento CE n. 1830/2003.

<sup>34</sup> E. SIRSI, sub art. 18, *Commento al reg. CE 178/2002*, cit., 270.

<sup>35</sup> V. PACILEO, *Autocontrollo igienico-sanitario*, cit., 2494; S. MASINI, *Modelli organizzativi e responsabilità dell’impresa alimentare*, *Dir. giur. agr. alim. ambiente* 2012, 79 ss. Nel complesso, si osservano: (i) analogie nello spirito, nel senso che entrambe le discipline si inseriscono nel solco della c.d. prevenzione mediante organizzazione; (ii) analogie nella struttura, nel senso che entrambe le discipline s’impennano su precisi doveri di auto-organizzazione; (iii) analogie nella efficacia, nel senso che le due discipline postulano meccanismi simili per l’esclusione di responsabilità.

<sup>36</sup> Per tutti, A. FIORELLA-N. SELVAGGI, *Compliance programs e dominabilità ‘aggregata’ del fatto. Verso una responsabilità da reato dell’ente compiutamente personale*, *Riv. trim. dir. pen. cont.* 2014, 3-4, 105.

<sup>37</sup> D. CASTRONOVO, *La colpa penale*, Milano, 2009, 334 s.

<sup>38</sup> G. FORTI, *La ‘chiara luce della verità’ e l’ignoranza del pericolo. Riflessioni penalistiche sul principio di precauzione*, in M. BERTOLINO-G. FORTI (a cura di), *Scritti per Federico Stella*, Napoli, Jovene, 2007, 633ss, 657ss, il quale rimarca che l’interesse penalistico del principio di precauzione può risiedere principalmente nella sua attitudine a conferire rilievo

responsabilizzazione dell'ente, in questo senso, può allora davvero diventare un fondamentale tassello di un complessivo disegno di innovazione istituzionale e giuridica: il tessuto normativo si fa "flessibile" e "dinamico", definizione e raggiungimento degli obiettivi di conformità agli standard di salute, salubrità e igiene viene a dipendere dal confronto scientificamente fondato tra privato e Autorità<sup>39</sup> e, soprattutto, le regole di organizzazione dell'ente acquisiscono rango di vere e proprie norme di diritto<sup>40</sup>, contribuendo, assieme alle norme di fonte pubblica, a delineare un 'nuovo statuto' di responsabilità dell'impresa alimentare<sup>41</sup>.

---

al differenziale di conoscenza, alla signoria esclusiva delle situazioni pregne di rischio di cui disponga chi intraprenda, specie se in forma organizzata, certe attività produttive aventi un potenziale impatto sui beni giuridici' (*Ibidem*, 637). Analogamente, D. CASTRONUOVO, *La colpa penale*, cit., 335; F. CONSORTE, *Tutela penale e principio di precauzione*, Milano, 2013, 323s.

<sup>39</sup> D. PISANELLO, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità di impresa*, *Dir. internaz. scambi comm.* 2008, 710. Dall'interazione di operatori privati e istituzioni pubbliche discende altresì la delimitazione, mobile e dinamica, dell'area di "rischio consentito", improntata ai crismi di partecipazione, democraticità e trasparenza. F. CONSORTE, *Tutela penale*, cit., 324 s.

<sup>40</sup> F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2009, 68.

<sup>41</sup> È utile segnalare che, appena pochi giorni dopo questo Convegno, la Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare (istituita con d. Min. Giust. 20.4.2015 e presieduta dal Dott. Caselli) ha presentato al Ministro della Giustizia uno schema di disegno di legge recante, per l'appunto, "Nuove norme in materia di reati agroalimentari". Si tratta di un articolato ricco e complesso col quale ci si propone di razionalizzare e ammodernare l'impianto punitivo in materia di alimenti. Significativa, per quel che qui interessa, la scelta di: i) estendere la responsabilità dell'ente collettivo anche ai reati contro la salute pubblica, reati che lo stesso testo si prefigge di modificare notevolmente; ii) introdurre il nuovo art. 6-bis d.lgs. n. 231/2001, che detta le "linee-guida" per la redazione del modello organizzativo atto a contenere il rischio-reato alimentare sulla base degli obblighi giuridici (di informazione, di registrazione, di previsione del sistema disciplinare ecc.) già scolpiti nel fondamentale RGA. Per una sintesi illustrativa dell'elaborato, con possibilità altresì di accedere al testo definitivo, si rimanda a C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia alimentare*, *Dir. pen. cont.* 2015, part. 9 s., 14 s.



# LA DISCIPLINA GIURIDICA DEGLI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI IN AGRICOLTURA: UN “TERMOMETRO” DELL’EVOLUZIONE DELLA INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE NELLA SOCIETÀ DEL RISCHIO E DELLA PAURA

**Pietro Milazzo**

SOMMARIO: 1. Rischio percepito, rischio regolato. Gli OGM nella società del rischio e della paura, e la scienza “partigiana”. - 2. Il diritto degli OGM fra globalizzazione economica, diritto sovranazionale, regolamentazione statale e locale. - 3. Reazioni nazionali e locali. Il caso della direttiva UE n. 2015/412. - 4. Una questione di democrazia o un problema di *availability heuristic*?

## ***Abstract***

Il tema della disciplina giuridica degli OGM è un campo in cui le diversità di approccio nei vari ordinamenti al problema del bilanciamento fra ricerca scientifica a fini (anche) industriali, libertà d’impresa, tutela della salute – in un contesto di (più o meno ampia) incertezza scientifica ed diversità culturali - hanno implicato esiti spesso profondamente contraddittori. Anche l’evoluzione normativa a livello comunitario (che ha presentato più di un significativo *revirement* delle scelte politiche), conferma come tale problema costituisca un campo in cui l’integrazione sovranazionale funziona con difficoltà maggiori rispetto ad altri, ed il riferimento a principi (come quello di precauzione, o di proporzionalità) ha consentito comunque l’emersione di resistenze nazionali o addirittura locali alla integrazione.

Questa esperienza si presta ad essere letta anche nel quadro dei modelli della società “del rischio” o “della paura” teorizzati rispettivamente da Beck e da Sunstein, al fine di verificare la diversa “topografia” dei bilanciamenti che le scelte politiche in materia devono operare, e quali siano le premesse cui la risposta giuridica deve fare fronte.

## **1. Rischio percepito, rischio regolato. Gli OGM nella società del rischio e della paura, e la scienza “partigiana”**

Nella sua notissima ricostruzione risalente alla metà degli anni ’80, Ulrich Beck ha delineato il passaggio dalla società “classista” (in cui la problematica di maggior rilievo era sostanzialmente la distribuzione della ricchezza) alla

società “del rischio”<sup>1</sup>, in cui il tema essenziale diviene appunto quello della distribuzione e della gestione dei rischi sistemici generati dalla stessa evoluzione (specialmente tecnologica, ma anche sociale) della società, come suo effetto secondario e non voluto<sup>2</sup>, ma immanente e consustanziale allo stesso sviluppo. Una caratteristica essenziale dello stato di rischio così inteso è da un lato quello della sua incertezza, cioè della impossibilità (o notevole difficoltà<sup>3</sup>) di predire con esattezza la verifica di un evento indesiderabile, o anche solo del trasformarsi del rischio in concreto pericolo della lesione di un bene/valore meritevole di tutela (per quanto questa distinzione sconti davvero molte incertezze interpretative<sup>4</sup>) – e dall’altro quello per cui il rischio genera “paura”, e la percezione di una necessità di protezione e di tutela da perseguire specialmente mediante lo strumento del diritto<sup>5</sup>.

La premessa è dunque quella della esistenza di una incertezza scientifica. Esaurita la fase storica della super-fiducia in una scienza con caratteri di “durezza” e di sicurezza conoscitiva, nasce la consapevolezza dell’esistenza di lacune di conoscenza tecnico-scientifica, rispetto alle quali può sussistere la percezione di un rischio incombente, anche se sostanzialmente indefinito nelle sue dimensioni e nelle sue probabilità di verifica.

Anche a non voler estremizzare questa visione, si può senz’altro affermare che il diritto svolge ovviamente un ruolo di primo piano nel calibrare la risposta al rischio. È infatti la sede in cui si effettuano le scelte regolative con le quali si traducono le opzioni in ordine al grado di tollerabilità del rischio stesso, e si strutturano le misure destinate ad impedire *tout court* o a rendere più remota o comunque a modulare in termini controllabili ed accettabili la sua verifica. Non è estraneo a questa impostazione – ancorché si collochi in una prospettiva “esterna” ad essa – il principio in via di affermazione in molti settori dell’ordinamento giuridico, nazionale, sovranazionale ed internazionale,

<sup>1</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000, 25: “nella modernità avanzata la produzione sociale di ricchezza va sistematicamente di pari passo con la produzione sociale di rischi. Analogamente, ai problemi ed ai conflitti distributivi della società basata sulla penuria si sovrappongono problemi e conflitti che scaturiscono dalla produzione, definizione e distribuzione di rischi prodotti dalla scienza e dalla tecnica”.

<sup>2</sup> U. BECK, *L’epoca delle conseguenze secondarie e la politicizzazione della modernità*, in U. BECK, A. GIDDENS-S. LASH, *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell’ordine sociale della modernità*, Trieste, 1999, 35 ss.

<sup>3</sup> Esistono modelli che innestano le problematiche del rischio nell’ambito di schemi probabilistici, che rendono la predizione dell’evento dannoso o pericoloso assai meno incerta.

<sup>4</sup> Sulla distinzione fra rischio e pericolo, di recente, M. SIMONCINI, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard*, Napoli, 2010, 61 ss.

<sup>5</sup> C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura*, Bologna, 2010.

di responsabilità nei confronti delle generazioni future derivante dal dominio scientifico e tecnologico sulla natura, che trova negli studi di Hans Jonas una importante premessa culturale etica<sup>6</sup>.

Si tratta, di fatto, di scegliere di quanto anticipare la soglia della tutela e della difesa dell'ordinamento rispetto al rischio. In termini costituzionalistici, l'operazione non parrebbe dissimile da un classico meccanismo di bilanciamento fra principi e valori costituzionali: nel giudizio di bilanciamento fra diritti il legislatore prima ed i giudici delle leggi poi sono tenuti ad effettuare un giudizio di prevalenza (ancorché di frequente non di prevalenza assoluta) di un interesse su di un altro interesse, entrambi meritevoli di tutela, entrambi attuali, ed in astratto reciprocamente compromessi l'uno dall'affermazione della prevalenza dell'altro. Nel caso delle risposte politiche al rischio da incertezza scientifica, invece, si è invece normalmente di fronte al bilanciamento fra un interesse costituzionalmente protetto attuale (ad esempio, la libertà di iniziativa economica, o la libertà di ricerca), ed altri diritti di spessore costituzionale (la salute, l'ambiente, l'altrui libertà di iniziativa economica, ecc.) la cui lesione è puramente ipotetica – ancorché temuta - e dunque incerta<sup>7</sup>.

Il settore degli organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura è tradizionalmente uno degli ambiti portati ad esempio di come gli ordinamenti strutturano la risposta ad un rischio derivante dall'incertezza scientifica in ordine alle conseguenze delle coltivazioni OGM sull'ambiente, sulla salute umana, ma anche sugli equilibri economici e persino sociali/culturali<sup>8</sup>.

Ma in materia di OGM vi è effettivamente un caso di incertezza scientifica? Posto che si dovrebbe più ragionevolmente discorrere di grado di incertezza, piuttosto che di incertezza *tout court*, si può affermare che la ricerca scientifica – o quantomeno la percezione che di essa si ha a livello politico e sociale - non è stata in grado di esprimere una parola definitiva e generale in ordine agli effetti degli OGM sulla salute e sull'ambiente, specialmente sul medio-lungo periodo<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1993. Sulla riflessione di Jonas, dal versante giuridico pubblicistico, cfr. R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 21 ss.

<sup>7</sup> S. GRASSI-A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003, 157, nonché, volendo, P. MILAZZO, *Alcune questioni di interesse costituzionale in materia di organismi geneticamente modificati in agricoltura (a proposito del D.Lgs. n. 279 del 2004 sulla coesistenza fra le forme di agricoltura)*, in *Dir. Pubbl.*, 2005, 261 ss.

<sup>8</sup> M. CANTLEY-M. LEX, *Genetically Modified Foods and Crops*, in J.B. WIENER-M.D. ROGERS-J.K. HAMMITT-P.H. SAND (a cura di), *The reality of precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*, Washington-London, 2011, 39 ss.

<sup>9</sup> Su tutti questi temi, ma ovviamente senza pretesa di completezza, cfr. M. TALLACCHINI-F.

Si trattava peraltro di un compito tutt'altro che semplice: quello di fornire una sorta di "prova negativa" – e come tale, tipicamente diabolica - avente ad oggetto la completa esclusione di ogni possibile conseguenza negativa dell'introduzione in agricoltura degli OGM sulla salute umana e sull'ecosistema. Una prova, questa, che sembra per certi aspetti addirittura contraria alla logica di fallibilità e "falsificabilità" che caratterizza la scienza contemporanea.

L'intervento del diritto in un contesto come quello sommariamente descritto è dunque sottoposto ad un arco di tensioni diverse e talvolta opposte, che vanno da opzioni caratterizzate da una fiducia quasi deterministica nella scienza fino ad atteggiamenti di netta chiusura, non esenti da aspetti anche oscurantistici<sup>10</sup>. Il legislatore nazionale o addirittura locale, così come le istanze regolatorie di livello sovranazionale od internazionale, per la loro natura eminentemente politica, non hanno la possibilità di decidere "quale scienza sia la migliore"<sup>11</sup>. L'arena del dibattito sulla regolamentazione giuridica degli OGM in agricoltura costituisce una sorta di luogo privilegiato di verifica del confine fra "scienza" e "potere", proprio in un punto di tensione del normale assetto in cui il decisore politico deve tendenzialmente adattare le proprie opzioni al grado di sviluppo espresso dalla comunità scientifica.

In realtà, soprattutto nella vicenda italiana recente, si è assistito ad episodi di interversione dei valori della ricerca scientifica come fino ad oggi percepiti anche dal decisore politico: cioè come "fatti" neutrali acquisiti con un grado di ragionevole certezza, in quanto prodotti con metodi sperimentali e mediante il meccanismo della riproducibilità tecnica e del controllo presso la comunità scientifica. Tale posizione privilegiata della scienza rispetto al diritto, per la quale il secondo poteva (e può) prendere i risultati della ricerca scientifica "per buoni" in quanto appunto neutri, è stata messa in discussione in varie vicende, nell'ambito delle quali le opinioni scientifiche sono risultate differenti ed irriducibili ad unità, e sono state paradossalmente considerate politiche anch'esse, o quantomeno ideologiche<sup>12</sup>.

TERRAGNI, *Le biotecnologie. Aspetti etici, sociali e ambientali*, Milano, 2004, 68. A. MEDICI-C.M. GRILLO-G. BERNACCHIA, *Organismi geneticamente modificati. Etica, tecnica, norme*, Piacenza, 2003, 177 ss. J-P. BERLAN (a cura di), *La guerra al vivente. Organismi geneticamente modificati ed altre mistificazioni scientifiche*, Torino, 2001. Sulla brevettabilità F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano, 2005, 107 ss.

<sup>10</sup> G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, *passim* ma soprattutto 1090 ss.

<sup>11</sup> K. SZAWLOWSKA, *Risk Assessment in the European Food Safety Regulation: Who is to Decide Whose Science is Better?* Commission v. France and Beyond..., in *Ger. Law Jour.*, 2004, 1258 e ss.

<sup>12</sup> Il riferimento è alla notissima e drammatica vicenda del caso "Stamina", in cui il Tar

## 2. Il diritto degli OGM fra globalizzazione economica, diritto sovranazionale, regolamentazione statale e locale

In questo contesto, la disciplina degli OGM in agricoltura ha trovato approcci e soluzioni anche significativamente diverse a seconda dei luoghi in cui la regolamentazione è stata posta.

Stati Uniti (così come Paesi quali Canada, Argentina, Uruguay) ed Unione europea adottano nella materia degli OGM approcci regolamentari differenti<sup>13</sup>. Il sistema statunitense è “spinto dall’offerta” – cioè è condizionato dalla presenza di grandi imprese biotecnologiche che effettuano cospicui investimenti e che esercitano una sensibile pressione perché i prodotti agricoli biotecnologici abbiano libero accesso al mercato – mentre quello comunitario è “trainato dalla domanda”, ed è caratterizzato da una complessiva diffidenza dei consumatori finali verso l’introduzione indiscriminata di OGM in agricoltura. Il diverso approccio iniziale implica una serie di conseguenze, fra cui possono in questa sede segnalarsi la tipologia e la tempistica dell’intervento dei pubblici poteri (che ha carattere regolamentare *ex ante* nell’Unione europea ed invece tendenzialmente carattere sanzionatorio ed *ex post* negli Stati Uniti<sup>14</sup>), l’oggetto

---

Lazio (sez. III-*quater*, ord. n. 4728 del 4 dicembre 2013, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org)) ha rilevato una carenza di indipendenza (“ideologica”) di una parte dei componenti del Comitato scientifico ministeriale di verifica della metodologia in questione, per essersi espressi in precedenza sul metodo Stamina, in senso sfavorevole. Secondo il Tar, il principio di indipendenza imporrebbe che i membri del Comitato fossero scelti fra coloro che non si sono mai espressi sul metodo Stamina, o – se impossibile – in pari numero fra scienziati che si sono espressi a favore e scienziati che si sono espressi contro. L’argomento della “indipendenza ideologica” dei membri del Comitato scientifico sembra essere usata dal giudice amministrativo in termini non molto dissimili rispetto a quelli dell’indipendenza del giudice, come se i componenti di un comitato scientifico dovessero approcciarsi ad una materia tecnico/scientifica come altrettante *tabulae rasae*, senza avere alcuna opinione. Ciò sembra davvero difficile in un contesto in cui dovrebbe esistere una comunità scientifica internazionale che procede secondo una linea di accumulo di conoscenze riconosciute ed accettate dalla comunità stessa; ed appare ancor più discutibile l’ipotesi formulata dal TAR di un comitato composto in parti eguali da sostenitori e detrattori del metodo Stamina, in una sorta di *par condicio* delle opinioni che – se può senz’altro avere un senso per le opinioni politiche, che in democrazia partono caratterizzate dalla medesima dignità – perde molto di tale senso quando si tratti di opinioni scientifiche, che ovviamente si prestano ad essere smentite ma che, nella scienza moderna, sono frutto di processi e metodi riconosciuti.

<sup>13</sup> Sulla normativa statunitense, cfr. M.P. BELLONI, *I limiti e le contraddizioni della normativa statunitense e internazionale*, in J. ALEXANDER-M.P.BELLONI-F. LUI-G. SATRIANO (a cura di), *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico. Un confronto con l’atteggiamento regolamentare degli Stati Uniti*, Roma, 2011, 244 ss.

<sup>14</sup> Sul punto, E. MASTROSIMONE, *La disciplina dei prodotti derivati da organismi*

stesso di tale intervento (che riguarda il prodotto nel sistema statunitense ed invece l'intero processo in quello comunitario), i principi che lo regolano (il c.d. principio di "sostanziale equivalenza" non temperato<sup>15</sup> fra prodotti convenzionali ed analoghi prodotti geneticamente modificati negli Stati Uniti, il principio di precauzione nell'ordinamento comunitario).

Senza ripercorrere le varie fasi della regolamentazione europea degli OGM, può dirsi che i principi comunitari in materia sono sostanzialmente a partire dagli anni 2000 (in precedenza, infatti, l'Unione aveva seguito una strada diversa) i seguenti:

- (i) tutela preventiva "caso per caso" rispetto all'opzione repressiva (che invece caratterizza, ad esempio, il sistema statunitense): sia la sperimentazione sia la coltivazione sia l'immissione in commercio di singoli OGM sono infatti condizionate all'esperimento di procedure di autorizzazione sia a livello statale che a livello comunitario, nell'ambito delle quali viene effettuata una complessa istruttoria preventiva in ordine (anche) ai profili scientifici di potenziale rischio per la salute e per l'ecosistema del prodotto e del relativo processo produttivo, e vengono predisposte le misure di gestione del rischio stesso;
- (ii) principio di precauzione e clausole di salvaguardia: come in molte altre materia in cui esiste una analogia dialettica fra diritti e rischio scientificamente non prevedibile, il principio-guida è quello di precauzione<sup>16</sup>. Nella disciplina comunitaria sugli OGM, l'approccio precauzionale è stato riconosciuto anche dalla direttiva 2001/18/CE, ed ha trovato la sua principale applicazione attraverso lo strumento dell'inversione dell'onere

---

*geneticamente modificati. Evoluzione del diritto comunitario e profili di diritto comparato*, in *Dir. Economia*, 2001, 699.

<sup>15</sup> Il principio di sostanziale equivalenza implica che un prodotto geneticamente modificato non possa essere considerato diverso rispetto al medesimo prodotto realizzato mediante metodologie convenzionali. Vi è dunque una inversione dell'onere della prova: incombe a chi sostiene la difformità fra i prodotti l'onere di dimostrare che essi effettivamente non sono "sostanzialmente equivalenti". Naturalmente la prima conseguenza dell'applicazione del principio è quella della sua libera commercializzazione "fino a prova contraria". Il principio ha innervato anche una prima fase del diritto comunitario: cfr. la nota sentenza *Monsanto* della Corte di giustizia (sentenza 9 ottobre 2003 in causa C-236/01).

<sup>16</sup> Nel settore degli OGM il principio ha trovato una compiuta e completa definizione nel regolamento del Parlamento e del Consiglio con il quale è stata istituita l'Autorità europea per la sicurezza alimentare: "qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute, ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio" (art. 7).

della prova: coloro che sono interessati all'emissione deliberata ed alla immissione in commercio di OGM o di prodotti che ne contengano, sono tenuti ad ottenere un'autorizzazione sulla base di una documentazione – da essi stessi predisposta – volta essenzialmente a provare che, nello stato attuale delle conoscenze scientifiche, gli effetti sulla salute umana e sull'ambiente non sono tali da provocare l'introduzione di cautele anticipate che impediscano l'esercizio dell'attività richiesta. Tutte le principali normative comunitarie che interessano gli OGM prevedono clausole di salvaguardia che consentono agli Stati di limitare o vietare (ma secondo proporzionalità) l'uso di prodotti OGM sul proprio territorio nel caso in cui, sulla base di nuove o ulteriori informazioni scientifiche, o di una nuova valutazione di conoscenze scientifiche già note, emerga la fondata convinzione dell'esistenza di una situazione di rischio per la salute o l'ecosistema (peraltro, solo “caso per caso” e sulla base di una strettissima interpretazione). L'applicazione del principio di precauzione è dunque iscritta in un quadro in cui alcune linee generali della disciplina comunitaria non possono essere superate nemmeno dal legislatore, se non a) provvisoriamente, b) con riferimento ad OGM determinati, c) nel rispetto del principio di proporzionalità e d) assumendosi l'onere della rigorosa prova della esistenza di nuove acquisizioni scientifiche (o nuove valutazioni) che inducano all'adozione di una misura restrittiva.

- (iii) rispetto dei principi generali del diritto comunitario: se è vero che il diritto dell'Unione non impedisce agli Stati di prevedere sistemi di tutela “più intensa” di quella comunitaria in relazione a particolari diritti od interessi, ma a condizione che tali sistemi non siano in contraddizione con il Trattato e con il diritto comunitario. Il sistema di protezione non può comunque costituire un “mezzo di discriminazione arbitraria” o una “restrizione dissimulata del commercio” fra Stati membri o un “ostacolo al funzionamento del mercato interno”<sup>17</sup>. Come è stato condivisibilmente affermato in tema di ambiente (ma il discorso vale certamente anche per la salute): “le ulteriori misure di protezione [...] devono costituire un rafforzamento della tutela comunitaria e non una deviazione dalla medesima”<sup>18</sup>, con esclusione di ogni ipotesi di deroga.

Di fatto, dunque, dal diritto comunitario non può che desumersi la impossibilità di vietare l'uso di sementi e quindi la coltivazione (oltre che il relativo commercio) di varietà di piante geneticamente modificate, quando autorizzate, e quindi quando la valutazione del rischio sia stata interiorizzata nel procedimento autorizzatorio: circostanza che è stata peraltro confermata dalla Commissione

<sup>17</sup> CGUE, causa C-512/99, *Germania c. Commissione*, 21 gennaio 2003

<sup>18</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 374.

e soprattutto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>19</sup>.

### 3. Reazioni nazionali e locali. Il caso della direttiva UE n. 2015/412

In realtà in varie esperienze nazionali si è riscontrato un fortissimo tasso di avversione (sociale e politica) agli OGM, che ha portato ad iniziative volte a “sterilizzare”, o quantomeno rendere più difficoltosa l’introduzione di OGM in agricoltura entro i confini nazionali. Gli esempi sono molti, e vanno dall’esperienza “pionieristica” dell’Austria<sup>20</sup>, fino alle numerose forzature del diritto dell’Unione poste in essere dalla Polonia<sup>21</sup>, fino all’esperienza italiana, che è costellata interventi nazionali ma soprattutto regionali, volti a rendere di fatto attenuata – se non addirittura fortemente ostacolata – la versione comunitaria dell’approccio precauzionale, in favore di una impostazione assai più rigida, orizzontale, che tende ad impiegare gli strumenti consentiti dalla normativa europea (clausole di salvaguardia, moratorie, regole di coesistenza forzate fino a renderla di fatto impossibile).

Particolarmente significativa è l’esperienza di alcune realtà locali – specialmente regionali – che hanno ampiamente impostato la propria legislazione e la propria amministrazione nel senso di rendere i relativi territori OGM-free, predisponendo di fatto dei veri e propri “veti”. Sembra di poter ravvisare una sorta di percezione diversificata del rischio o delle conseguenze non desiderabili dell’introduzione di OGM a livello addirittura locale, che spinge le diverse realtà infrastatali a forzare il dato normativo in funzione della rivendicazione di una diversa individuazione politica del livello accettabile di rischio: una applicazione per così dire locale del principio di precauzione.

La pressione politica contraria all’immissione di OGM ha portato – dopo una serie di contrasti gravi fra Stati e Commissione – ad una importante modifica

<sup>19</sup> Cfr. in particolare la sentenza (quarta sezione) del 6 settembre 2012, C-36/11, *Pioneer HI Bred Italia* e l’ordinanza (Nona Sezione) 8 maggio 2013, *Fidenato*, C-542/12, sulla base delle quali uno Stato non può avviare processi di autorizzazione nazionali aggiuntivi rispetto a quello comunitario in materia di coltivazioni biotech, e non può bloccare la coltivazione di varietà OGM in assenza di norme regionali in grado di assicurarne la coesistenza con le colture convenzionali e biologiche.

<sup>20</sup> Su cui E. SIRSI, *Rilievi metodologici per lo studio del problema della “coesistenza” fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, in M. GOLDONI-E. SIRSI (a cura di), *Regole dell’agricoltura regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa, 2005, 210 ss.

<sup>21</sup> Su cui A. SZYMECKA, *La legislazione anti-OGM in Polonia: battaglia perduta?*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, 1. Cfr. anche CGUE, sentenza 16 luglio 2009, C-165/08.

nel marzo 2015 della direttiva n. 2001/18/CE<sup>22</sup>. Come questa disposizione si è distinta la commercializzazione di OGM dalla loro coltivazione: la prima resta sotto l'egida dei principi europei destinati a proteggere il mercato, mentre la seconda "può richiedere maggiore flessibilità in certi casi, essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi" e quindi di fatto viene collocata nella competenza concorrente *ex art. 4 par. 2 TFUE*.

Con la novella del 2015 gli stati si vedono riconosciuta la possibilità di impedire la coltivazione di OGM sul proprio territorio (il che costituisce senz'altro anche un disincentivo alla circolazione, se si pensa ad esempio alle sementi OGM, la cui circolazione è finalizzata ovviamente all'uso in coltivazione), e di esigere che gli stati che la permettano pongano in essere misure per impedire la contaminazione transfrontaliera. Se è vero che gli stati possono procedere alla misura limitativa solo basandosi su "fattori imperativi"<sup>23</sup>, è altrettanto vero che tali fattori spesso – anche per una certa loro genericità, perlomeno in qualche caso - non sembrano assurgere ad un livello di "imperatività" tale da prevalere sulla libertà di iniziativa economica; la stessa genericità sembra in grado di poter "mascherare" un atteggiamento precauzionale in ordine al rischio per la salute o ambientale, mentre la direttiva si premura di tenere ferme le valutazioni del rischio che dovrebbero restare in capo all'Unione in sede di autorizzazione (alcuni degli aspetti su cui la direttiva consente agli stati di intervenire, peraltro, sembra già oggetto di valutazione – o almeno di possibilità di valutazione, stimolabile dagli stessi Stati – nell'ambito del procedimento di autorizzazione a livello europeo).

Si tratterà di verificare, nella prassi applicativa, come la Commissione e la Corte di Giustizia vorranno interpretare sia il ricorso ai fattori imperativi, sia (forse soprattutto) il rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità che anche la novella del 2015 sono mantenuti a presidio contro abusi nazionali nel ricorso alla esclusione dalla coltivazione.

<sup>22</sup> Direttiva UE n. 2015/412 dell'11 marzo 2015.

<sup>23</sup> Tali fattori sono indicati come quelli connessi a: a) obiettivi di politica ambientale; b) pianificazione urbana e territoriale; c) uso del suolo; d) impatti socio-economici; e) esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26-bis; f) obiettivi di politica agricola; g) ordine pubblico. L'ordine pubblico, se invocato dallo Stato, deve essere collegato ad un altro dei fattori di cui sopra, e non operare da solo, verosimilmente per evitare di incorrere nello spettro estremamente ampio di significati che di volta in volta l'ordine pubblico tende ad assumere.

#### 4. Una questione di democrazia o un problema di *avaliability heuristic*?

Le differenze fra gli approcci regolativi sugli OGM in agricoltura sembrano confermare come si tratti di un campo in cui le risposte del diritto possono seguire strade profondamente diverse, e come l'integrazione sovranazionale funzioni con difficoltà maggiori rispetto ad altri, e infine come il riferimento a principi (quali la precauzione e la proporzionalità) abbia consentito comunque l'emersione di resistenze nazionali o addirittura locali alla integrazione stessa, in questo campo.

Quali i motivi di questa situazione? Per tornare alle riflessioni iniziali sul rischio, una prima ipotesi potrebbe essere quella per cui l'incertezza scientifica – ed anche i contrasti fra diverse impostazioni scientifiche – abbiano di fatto ricalibrato in favore del decisore politico l'asse delle scelte sull'accettabilità del rischio ampliandone la discrezionalità, e che quest'ultimo vada ad allocarsi in modo differente rispetto ai singoli territori, alle singole entità, anche substatali. Un fatto di democrazia, di scelte, insomma: che sono meglio collocate al livello statale e substatale, in quanto i soggetti politici possiedono una *better position* per interpretare le esigenze di tutela.

Una seconda ipotesi riguarda invece il problema della selezione dei rischi ammissibili e tollerabili. Seguendo le intuizioni di Sunstein<sup>24</sup>, infatti, la percezione del rischio come reale tende a far divenire il rischio reale, e – per quanto concerne appunto la percezione del rischio stesso – un ruolo importante lo svolgono la euristica della disponibilità (per cui si tende a stimare la probabilità di un evento sfavorevole non sulla sua oggettiva probabilità di verifica, ma sulla base della vividezza e dell'impatto emotivo di un ricordo), la familiarità (la effettiva conoscenza che si ha del rischio: un rischio familiare si teme di più di un rischio ignoto) e la sua rilevanza (attualità, gravità: un rischio ritenuto attuale e grave, ancorché improbabile, è temuto di più di un rischio ritenuto inattuale e tenue). È evidente che il profilo più rilevante è quello delle informazioni disponibili: grazie al patrimonio informativo, infatti, la percezione del rischio va a collocarsi in un punto differente della scala di *avaliability heuristic*. In questo quadro possono essere interpretate anche le differenti discipline ed i differenti approcci in materia di OGM: come diverse gradazioni di percezione del rischio dovuta ad una diversa circolazione delle informazioni, che può creare un maggior allarme in un Paese (o in una sua parte) rispetto ad un altro, in ragione della diversa sensibilità e della diversa

<sup>24</sup> C. R. SUNSTEIN, *Precaution against What? Perceptions, Heuristics, and Culture*, in J.B. WIENER-M.D. ROGERS-J.K. HAMMITT-P. H. SAND (a cura di), *The reality of precaution*, cit., 492.

posizione euristica assunta di volta in volta<sup>25</sup>.

L'evoluzione della normativa – soprattutto dell'UE, ma anche statunitense – sugli OGM sembra dirci che le problematiche attinenti al rischio (soprattutto alla salute, ed all'ambiente) siano senz'altro immanenti, come un filo rosso che incombe sulle scelte politiche, ma che esse vadano ad intersecarsi con problematiche anche diverse, di interferenza della introduzione degli OGM con profili di carattere sociale, economico, urbanistico, ecc. Profili che sembrano essere letti dai regolatori locali quasi in una specie di grande endiadi con gli aspetti propriamente di rischio (come in una sorte di unica percezione negativa), ma che in realtà rispondono ad esigenze almeno in parte differenti, e che trovano la loro giustificazione e la loro risoluzione in istanze di tipo essenzialmente politico, non mediate dal dato tecnico-scientifico.

---

<sup>25</sup> Lo stesso C.R. SUNSTEIN, *ivi*, 505, discorre di *predispositions* delle società ad essere sensibilizzate su particolari tematiche, sulle quali poi si innestano le dinamiche informative che conformano ulteriormente la percezione del (e quindi la risposta al) rischio.



## **STILI DI VITA ALIMENTARI E COSTI DELLA SANITÀ. ESISTE UN “LIMITE COMPORTAMENTALE” ALLA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE?**

**Francesca Minni**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. L'obesità: un problema mondiale. - 3. L'obesità: un problema anche europeo. - 4. L'obesità: in Italia la salute non si tocca. - 5. Conclusioni.

### ***Abstract***

Il crescente aumento di stili di vita alimentari errati, da cui derivano gravi conseguenze, tra cui l'obesità patologica, compromette la salute degli individui e pone gli Stati di fronte a vari ordini di problemi. Da un lato, occorre educare la popolazione con politiche mirate alla sensibilizzazione del consumo di cibo sano e con l'introduzione di normative per la prevenzione e cura dei danni connessi ai disturbi del comportamento alimentare; dall'altro, bisogna fare i conti con gli ingenti costi che, a causa delle patologie legate a una cattiva alimentazione, gravano sulle risorse finanziarie pubbliche. Molteplici sono le misure adottate negli ultimi anni: campagne di sensibilizzazione della popolazione, legislazioni *ad hoc*, aumento della tassazione sui prodotti alimentari considerati nocivi. Di recente poi, si fa strada l'opinione di chi, non ritenendo giusto che la società intera si faccia carico della condotta impropria dei singoli, vorrebbe connettere alle abitudini alimentari degli individui la modulazione dell'accesso al trattamento sanitario. Porre tuttavia un tale “limite comportamentale” al diritto alla salute, solleva non pochi interrogativi di compatibilità con il dettato costituzionale. Esistono allora altre soluzioni per soddisfare tanto le pretese di cura dei singoli, quanto le esigenze di controllo della spesa sanitaria? Una prima risposta è possibile attraverso lo studio in chiave comparata delle diverse esperienze nazionali.

### **1. Introduzione**

Il crescente aumento di stili di vita alimentari errati compromette fortemente la salute degli individui e costituisce altresì una delle principali cause di mortalità della popolazione.

Le malattie che conseguono a una non corretta alimentazione, *in primis* l'obesità patologica, non sono solo il risultato di comportamenti non salutari

dei singoli, la cui responsabilità può essere chiamata in causa laddove esista un facile accesso a stili di vita sani e un aiuto concreto nelle scelte di salute<sup>1</sup>. In proposito, i governi hanno un ruolo fondamentale nel cercare di migliorare la salute delle persone e favorire e sostenere il loro benessere, specie dei gruppi più a rischio (in particolare i giovani), e dispongono di molteplici strumenti per attuare le proprie politiche in tal senso.

Nell’attività di lotta alle patologie connesse alla cattiva alimentazione non è possibile peraltro non fare i conti con i costi ad esse connessi, che appesantiscono i bilanci della sanità pubblica in quei paesi nei quali la stessa è garantita: basti pensare che la spesa sanitaria per una persona obesa può essere superiore del 25% rispetto a quella di una persona di peso normale e che nei Paesi OCSE l’obesità grava sui conti pubblici per una media di circa l’1-3% del totale della spesa sanitaria, arrivando, negli Stati Uniti, fino al 5-10%<sup>2</sup>.

Questa patologia rappresenta di conseguenza anche un considerevole costo sociale che, in quanto tale, è sopportato e ripartito tra tutti i consociati: diviene allora centrale per i governi nazionali trovare soluzioni che incentivino gli individui ad adottare stili di vita alimentare appropriati, tali da garantire non solo la salute dei singoli ma anche il benessere (inteso in senso lato) della collettività. Molte possono essere le soluzioni adottate da ogni singolo Stato e da più Stati insieme (si pensi all’UE) per cercare di risolvere il problema: politiche di sensibilizzazione della popolazione, interventi legislativi mirati a monitorare la produzione e la sicurezza degli alimenti, misure di aumento dell’imposizione fiscale su taluni prodotti volte a scoraggiarne l’acquisto e di conseguenza il consumo. Tali interventi vengono sempre più introdotti dai legislatori e funzionano in sinergia per rendere l’azione quanto più efficace possibile. Tuttavia, le formule per contrastare il fenomeno dell’obesità, migliorare la salute dei cittadini e, con essa, ridurre il dispendio di risorse pubbliche per curare le malattie che da essa derivano, mutano a seconda delle scelte politiche dei diversi Paesi.

## 2. L’obesità: un problema mondiale

I dati OCSE denunciano una crescita esponenziale delle patologie legate al cibo e in particolare dell’obesità: la maggioranza della popolazione dei Paesi OCSE – e un bambino su cinque – è infatti sovrappeso od obesa. Tale patologia,

<sup>1</sup> D. GALEONE, Pianificazione nazionale delle strategie di prevenzione dell’obesità. Il sistema di sorveglianza Okkio alla Salute: risultati 2012, Roma, 20 febbraio 2013, 2.

<sup>2</sup> G. LABATE, Sovrappeso, obesità, disordini alimentari: una sfida da cogliere per guadagnare salute nel 21° secolo, in *Organizzazione sanitaria*, Roma, , 2012, 3, 20.

che dagli anni Ottanta a oggi è più che raddoppiata, risulta strettamente collegata anche alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, giacché la mancanza di risorse economiche spinge i soggetti anche a ridurre il consumo di cibo sano, verdura, frutta, alimenti più costosi rispetto a quelli meno salutari e dalle basse proprietà nutritive<sup>3</sup>.

Nonostante si registri un aumento diffuso delle disfunzioni alimentari, senza dubbio un basso livello socio-economico insieme a una scarsa educazione, costituiscono terreno maggiormente fertile per lo sviluppo di errati stili di vita alimentare, da cui dipende l'aumento delle patologie ad essi connessi; le persone meno istruite che appartengono a categorie socioeconomiche più svantaggiate, risultano maggiormente esposte al rischio obesità e, tra queste, i dati dimostrano come le più esposte siano le donne<sup>4</sup>.

Per far fronte a questo problema, molti Paesi negli ultimi anni hanno adottato politiche per prevenire e combattere la diffusione dell'obesità. Negli Stati Uniti d'America, molti Stati hanno per esempio aumentato le coperture sanitarie del programma *Medicaid* e *Medicare*<sup>5</sup> e introdotto programmi federali per la sanità in base ai quali i contribuenti statunitensi pagano soltanto metà dei costi per la cura di malattie legate all'obesità<sup>6</sup>. Il Giappone, a sua volta, ha adottato un programma sanitario fin dal 2008 per individuare le persone a rischio genetico di sindrome metabolica per prevenire l'insorgenza di malattie croniche ad essa relate. Molti Paesi, più di recente, hanno inoltre sviluppato dei quadri d'intervento che coinvolgano più attori, affiancando all'intervento del settore pubblico il coinvolgimento della società civile e delle aziende alimentari, per sviluppare politiche congiunte che mirino alla salute dei cittadini.

Un importante esempio di questa attività multilivello è la campagna *DrinkUp* promossa nel 2013 dalla *Partnership for a Healthier America*, presieduta dalla *First Lady* degli Stati Uniti, Michelle Obama, che ha visto il coinvolgimento di un grande numero di partner commerciali e civili. Il programma si proponeva di incrementare il consumo di acqua al posto delle bibite ad alto contenuto di zuccheri e i primi risultati evidenziano un soddisfacente successo<sup>7</sup>.

Il Messico, uno degli Stati maggiormente colpiti dal problema, ha adottato il pacchetto strategico più completo per combattere il problema: a partire

<sup>3</sup> AA.VV., *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, Torino, 2012, 42.

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2014.pdf>.

<sup>5</sup> In conformità con l'*Affordable Care Act*.

<sup>6</sup> E. FINKELSTEIN-I. FIEBELKORN-G. WANG, *National Medical Spending Attributable to Overweight and Obesity: How Much and Who's Paying?*, in *Health Affairs*, Bethesda (USA), 2003, 45.

<sup>7</sup> <http://www.nielsen.com/us/en/insights/news/2014/the-drink-up-campaign-made-a-measurable-difference.html>.

dal 2013, ha posto in atto un sensibile aumento dell'attività informativa per sensibilizzare la popolazione al consumo di alimenti sani, e ha introdotto un supporto economico specifico per la sanità, nonché una serie di misure normative e fiscali per disincentivare il consumo di cibi ad alto contenuto calorico. Nel 2014 il governo messicano ha infatti introdotto una nuova tassa dell'8% sui cibi con un apporto calorico superiore alle 275 kcal per 100 grammi, e aumenta di 1 peso (0,06 Euro) per litro il prezzo delle bevande che contengono zuccheri o dolcificanti. Gli introiti derivanti da tali contributi dovrebbero essere destinati al finanziamento di programmi per incentivare la salute pubblica. Anche in questo caso, è stata fondamentale la sinergia degli interventi: infatti, malgrado fosse osteggiata dalle industrie produttrici degli alimenti tassati, la misura è stata introdotta anche grazie a una massiccia campagna pubblicitaria che ha creato l'ambiente favorevole per farla entrare in vigore<sup>8</sup>.

### 3. L'obesità: un problema anche europeo

In tale contesto mondiale, l'Unione europea e i singoli Stati membri si trovano a confrontarsi con due ordini di problemi.

Da un lato, è sempre più necessario introdurre politiche mirate alla sensibilizzazione del consumo di cibo sano e approvare leggi per la prevenzione e cura dei danni connessi ai disturbi del comportamento alimentare. Per questo l'UE è impegnata in prima linea nel combattere le patologie legate al cibo, attraverso una serie di programmi e raccomandazioni rivolti agli Stati membri per incoraggiare stili di vita sani: per esempio la Raccomandazione del Consiglio del 26 novembre 2013 in merito alla promozione di attività fisiche transettoriali a vantaggio della salute<sup>9</sup>, la Piattaforma d'azione europea sulla dieta, l'attività fisica e la salute<sup>10</sup> e le Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio il 27 novembre 2012, in merito alla promozione di attività a vantaggio della salute<sup>11</sup>.

La battaglia all'alimentazione corretta viene condotta dall'Unione anche sul fronte della sicurezza alimentare, materia nella quale l'Europa detiene una competenza normativa che le consente di stabilire regole uniformi sulla produzione, diffusione e consumo di cibi e bevande e, di conseguenza, di tutelare

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/health/Obesity-Update-2014.pdf>.

<sup>9</sup> Gazzetta ufficiale C 354 del 4 dicembre 2013.

<sup>10</sup> <http://www.eufic.org/article/it/show/eu-initiatives/rid/piattaforma-azione-europea-dieta-attivita-fisica-salute/>.

<sup>11</sup> Gazzetta ufficiale C 393 del 19 dicembre 2012.

la salute e la sicurezza dei destinatari finali degli alimenti<sup>12</sup>.

Dall'altro, i governi devono fare i conti con gli ingenti costi che, a causa delle patologie derivanti da una cattiva alimentazione, gravano sulle risorse finanziarie della sanità pubblica.

I Paesi dell'area europea, per questo, hanno raggiunto un accordo che si traduce nel quadro tracciato dal programma *Health 2020* che punta ad accrescere in maniera significativa la salute e il benessere delle persone, ridurre le disuguaglianze in tema di sanità, rinforzare la sanità pubblica e assicurare sistemi sanitari che mettano al centro degli interessi le persone e che siano universali, garantiscano l'uguaglianza, risultino sostenibili economicamente e mirino alla più alta qualità dei servizi<sup>13</sup>. Inoltre, gli Stati si sono impegnati con la Dichiarazione di Vienna e l'*European Food and Nutrition Action Plan 2015–2020* ad incrementare le proprie politiche alimentari per assicurare la prevenzione dell'obesità e delle altre malattie alimentari collegate ad un'alimentazione non corretta. In tali documenti si prende atto che per combattere le malattie alimentari occorre adottare una serie congiunta di politiche e misure sul consumo di cibo: tutti i Paesi coinvolti nel Piano sono d'accordo nell'attuare interventi di natura economica per favorire il consumo di cibo sano, come per esempio le politiche sui prezzi, capaci di influenzare le scelte dei consumatori<sup>14</sup>.

L'aumento dei prezzi dei cibi grassi attraverso una specifica tassazione, sembrerebbe utile a ridurre gli acquisti, favorendo, al contrario, la richiesta di frutta e verdura. Esistono studi che dimostrano come l'ambiente in cui le persone sviluppano le proprie abitudini alimentari e compiono le conseguenti scelte in merito al cibo, condizioni in maniera significativa la loro dieta, per cui anche il prezzo dei prodotti contribuisce a influenzare le loro decisioni<sup>15</sup>. Per questo motivo, sempre di più si ritiene che le politiche sui prezzi possano essere uno strumento chiave nella lotta all'obesità patologica. Ancorché ciò incontri la netta opposizione dei produttori degli alimenti ritenuti nocivi, sempre più Paesi OCSE intervengono a modificare i prezzi dei prodotti al fine di indirizzare gli acquisti dei propri cittadini e, di conseguenza, le loro abitudini

<sup>12</sup> A. FORTI, *Il (doppio) valore del diritto alla salute nel diritto alimentare. (La trasformazione dei diritti sociali nel diritto comunitario)*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, 607.

<sup>13</sup> [http://www.salute.gov.it/imgs/c\\_17\\_pubblicazioni\\_1819\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/c_17_pubblicazioni_1819_allegato.pdf).

<sup>14</sup> [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/253727/64wd14e\\_FoodNutAP\\_140426.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/253727/64wd14e_FoodNutAP_140426.pdf).

<sup>15</sup> T. ANDREYEVA-M.W. LONG-K. D. BROWNELL, *The Impact of Food Prices on Consumption: a Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food.*, *Journal of Public Health, Oxford Journals*, 2010, 100.

alimentari<sup>16</sup>. Spesso la tassazione introdotta non è sufficiente per cambiare il prezzo dei prodotti in maniera così rilevante da disincentivarne massivamente il consumo, ma queste tasse permettono comunque agli Stati di incamerare risorse per far fronte alla spesa pubblica, in taluni casi destinando gli introiti proprio al servizio sanitario e alla cura delle patologie alimentari.

Il primo Paese al mondo a introdurre una tassa sui grassi è stata la Danimarca nel 2011, nell'ammontare di euro 2,15 (cioè 16 Corone Danesi) per kg di grasso saturo. Tale misura si inseriva in un più ampio programma volto a combattere in generale il consumo di prodotti nocivi, tra cui non solo quelli alimentari, ma anche alcool e tabacco e, contemporaneamente, attraverso l'aumento della tassazione su tali generi di consumo, mirava espressamente a ridurre la pressione fiscale dei cittadini. La mancanza di prove evidenti che la tassa sul grasso avesse modificato le abitudini alimentari dei danesi<sup>17</sup>, insieme alle forti critiche dei produttori e della società danese, ha portato però ad eliminare tale strumento dall'ordinamento già dalla fine del 2012.

La Finlandia invece annovera nel proprio sistema tributario la c.d. tassa sui dolci. L'istituto, già disciplinato tra il 1926 e il 1999, è stato reintrodotta nel 2010 e la relativa aliquota è stata poi maggiorata nel 2012 e nel 2014. Insieme alla tassa sulle bevande non alcoliche costituisce una fonte consistente per il governo per recuperare risorse finanziarie; ancora non sono disponibili studi ufficiali, ma sembra che tali previsioni contributive abbiano prodotto effetti anche sul *trend* dei consumi dei cittadini finlandesi, i quali hanno ridotto l'acquisto di bibite edulcorate senza alcol e cibi contenenti zuccheri<sup>18</sup>.

L'Ungheria è di certo uno dei Paesi più sensibili al bisogno di modificare gli stili di vita alimentare dei propri cittadini per migliorare il loro stato di salute. Per questo il governo nel 2011 ha introdotto una tassa sulla salute pubblica in particolare su quei prodotti per i quali erano disponibili sul mercato alternative più salutari. Tale intervento mirava espressamente a influenzare le abitudini alimentari degli individui e, allo stesso tempo, a forzare i produttori a trovare alternative meno dannose per la salute degli ungheresi. La tassazione così introdotta permette di accantonare somme considerevoli destinate ad accrescere il budget sanitario nazionale e ad aumentare gli stipendi dei professionisti

<sup>16</sup> [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf?ua=1).

<sup>17</sup> S. SMED-A. ROBERTSON, *Are Taxes on Fatty Foods Having their Desired Effects on Health?*, *British Medical Journal*, 2012, 345:e6885.

<sup>18</sup> S. WESTON, *Tax Increases Affect Drinks Sales in Finland*, Bath, 2014 (<http://www.foodbev.com/news/tax-increases-affect-drinks-sales-in-fin#.VDKzbmeSyoN>, accessed 31 October 2014); L. CORNELSEN-R. GREEN-A. DANGOUR-R. SMITH, *Perspectives. Why Fat Taxes won't Make Us Thin*, in *Journal of Public Health, Oxford Journals*, 2014, 2.

che lavorano per la sanità pubblica. Gli studi dimostrano che l'intervento ha effettivamente modificato le abitudini alimentari dei consumatori, che hanno considerevolmente ridotto il consumo dei prodotti tassati<sup>19</sup>; allo stesso tempo, anche i produttori hanno promosso attività di ricerca per immettere sul mercato alimenti che non risultino soggetti al tributo.

Anche la Francia nel 2012 ha introdotto una tassa del genere delle precedenti descritte. Nata dapprima come una soluzione del governo per recuperare risorse finanziarie, la tassa sulle bevande non alcoliche contenenti zuccheri o dolcificanti è diventata poi anche uno strumento per combattere le errate abitudini alimentari dei francesi e ridurre la diffusione dell'obesità, specie nei giovani<sup>20</sup>. Le prime analisi evidenziano risultati incoraggianti visto che si registra una considerevole diminuzione negli acquisti dei prodotti tassati.

Oltre alle strategie tributarie che senza dubbio producono effetti sui comportamenti degli acquirenti o anche sulle strategie di mercato dei produttori, in altri Paesi si cerca di arginare il problema dell'obesità in altro modo, attraverso un reticolo di politiche associate che, combinate insieme, possono risultare senza dubbio molto efficaci.

Per rimanere in Europa, emblematico è il caso del Regno Unito: il Paese è infatti uno dei maggiormente colpiti dal problema dell'obesità, i cui casi, negli ultimi venti anni, sono raddoppiati: ad oggi il 26% degli uomini e il 23,8% delle donne inglesi è obeso, quasi il 50% è sovrappeso e la percentuale, nelle stime di previsione, è destinata a crescere<sup>21</sup>. Per questo motivo, svariati sono i tentativi di arginare il dilagare della patologia e si dirigono in varie direzioni con una serie combinata di interventi mirati. Per esempio, nel 2011 è stato approvato il *Public Health Responsibility Deal*, con il quale il governo coinvolge il settore privato nelle politiche connesse alla salute pubblica, fissando obiettivi e priorità ai quali possono contribuire anche partner commerciali e produttori su base volontaria con impegni di vario genere (specie finanziari). Ulteriori strumenti di sensibilizzazione della cittadinanza si concretizzano in vari programmi e documenti del governo quali: il *Public Health Outcomes Framework* (2012), i programmi *Moving more, living more* ed *Everybody active, every day* (2014), il documento *Healthy Lives, Healthy People: A call to action on obesity in England* (2011), nonché in una serie di linee guida per le abitudini alimentari e fisiche dei giovani a scuola.

L'elevata percentuale di persone obese, fa sì che proprio nel Regno Unito

<sup>19</sup> AA.VV., *The public Health Impact Assessment of Taxes on Products*, Hungarian National Institute for Health and Development, Budapest, 2013, 3.

<sup>20</sup> N. BERARDI-P. SEVESTRE-M. TEPAUT-A. VIGNERON, *The Impact of a 'Soda Tax' on Prices. Evidence from French Micro Data*, Paris, 2012, 7.

<sup>21</sup> Le analisi rivelano che circa il 15% dei bambini tra i 2 e i 15 anni nel Regno Unito è obeso.

non siano isolati i pareri di chi, non ritenendo giusto che la società intera si faccia carico della condotta “impropria” dei singoli, vorrebbe connettere alle abitudini alimentari degli individui la modulazione dell’accesso al trattamento sanitario. Nel corso del 2015 il Primo Ministro britannico David Cameron ha proposto un piano per obbligare le persone obese a sottoporsi a trattamenti per perdere peso: esso prevede che, in caso di rifiuto a tali trattamenti, lo Stato possa tagliare i sussidi loro riconosciuti per le cure e i bisogni connessi alla patologia<sup>22</sup>.

Porre un tale “limite comportamentale” al diritto alle cure, solleva nondimeno non pochi interrogativi di compatibilità costituzionale nella garanzia della salute dell’individuo, cosicché al momento non pare che la proposta abbia avuto seguito in UK e certamente non sembra replicabile nell’ordinamento italiano.

#### 4. L’obesità in Italia: la salute non si tocca

A fronte dei diversi interventi per combattere le disfunzioni alimentari e far fronte alle spese ad esse connesse che si registrano nel mondo e in Europa, in Italia la situazione risulta alquanto delicata oltre che arretrata. La questione intreccia le istanze di garanzia della salute di cui all’art. 32 con le logiche di contenimento della spesa pubblica anche in ambito sanitario, che, come dimostrano gli studi predetti, risulta fortemente appesantita dalle patologie connesse a stili di vita e alimentari errati.

*In primis* occorre evidenziare che lo stato dell’arte sulla lotta all’obesità nel nostro Paese non sia al passo con le situazioni precedentemente descritte. È del 2009-2010 un primo progetto dei Ministeri della Salute e dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, in collaborazione con l’Istituto Superiore della Sanità e le Regioni “Okkio alla Salute” per conoscere le dimensioni del fenomeno e fornire suggerimenti sugli stili di vita salutari. Nel 2011 il Ministero della Salute ha prodotto un quaderno apposito, nel quale traccia le linee cliniche per la cura dell’obesità. La proposta avanzata nel 2012 dal Ministro della salute Balduzzi di tassare superalcolici, bibite edulcorate e cibi ad alto contenuto

<sup>22</sup> La misura si applicherebbe anche per i tossicodipendenti e gli alcolisti che si rifiutano di sottoporsi ai trattamenti offerti dallo Stato per agevolare il processo di guarigione. La proposta è al vaglio del Dipartimento della Salute e c’è da aspettarsi una ripresa del discorso a seguito delle imminenti elezioni nazionali. Di recente, poi, anche negli Stati Uniti si registrano proposte *shock* per combattere il dilagante problema dell’obesità. Dalla stravagante proposta di legge di alcuni membri della Camera dei deputati del Mississippi per rendere illegale ai ristoranti la vendita di cibo a chiunque abbia un indice di massa corporea superiore a 30, all’idea discutibile di un gruppo di ricercatori di Harvard di togliere i bambini obesi alla potestà dei propri genitori.

di grassi (la cd. *tassa sul junk food*), non ha avuto alcun seguito, anche in ragione delle forti opposizioni di taluni produttori<sup>23</sup> e non è argomento presente nell'agenda dei prossimi mesi dell'attuale Governo.

Certamente è fuori discussione l'ipotesi di sanzionare gli stili di vita alimentare errati attraverso un intervento diretto e di carattere sostanzialmente economico-sanzionatorio sui soggetti affetti dalla patologia. Occorre infatti ricordare che, per il nostro ordinamento costituzionale il bene salute costituisce in primo luogo un "valore primario" che offre protezione a una serie di situazioni soggettive, intese tanto in senso positivo che negativo: libertà di cura, libertà dalle cure. Con riferimento a tale profilo, data l'assolutezza del diritto tutelato, non sembra che la condotta di vita tenuta da un soggetto, possa in qualche modo influire sull'erogazione o sulla modulazione della cura<sup>24</sup>. A ben vedere esistono, con preciso riferimento alla materia dei trapianti, linee guida internazionali, valide anche in Italia, che connettono allo stile di vita del singolo l'erogazione della prestazione sanitaria (per esempio un fumatore prima di essere sottoposto a un trapianto di polmone deve aver smesso di fumare da almeno sei mesi), ma le disposizioni sono meramente finalizzate a garantire il successo dell'intervento chirurgico e non costituiscono regole volte a responsabilizzare il singolo e sanzionarlo per le proprie scelte di vita.

Vero è che la salute tutelata all'art. 32 Cost. rappresenta anche un "interesse della collettività". La protezione costituzionale, infatti, non riguarda solo la sfera delle pretese soggettive che sono implicate dal diritto alla salute, ma è estesa e, in molti casi, condizionata dalla dimensione superindividuale del bene salute<sup>25</sup>. Salute che rientra peraltro nella più ampia categoria dei diritti sociali, che sono "diritti a prestazione", che hanno bisogno cioè di un intervento positivo, soprattutto economico, da parte dello Stato e, per questo, scontano una forte dipendenza dalla disponibilità di risorse finanziarie pubbliche.

Come detto, la cura dell'obesità implica una rilevante maggiorazione della spesa sanitaria per le casse dello Stato e, per questo, ci si chiede se possa configurarsi per i singoli un dovere di adottare uno stile di vita salutare per non aggravare i conti pubblici, quale "dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale" ai sensi dell'art. 2 Cost. Il ragionamento potrebbe risultare rafforzato alla luce della attuale situazione economico-finanziaria in cui versa il Paese, condizionato nelle politiche di bilancio dagli stringenti vincoli dettati

<sup>23</sup> G. LABATE, *Sovrappeso, obesità, disordini alimentari: una sfida da cogliere per guadagnare salute nel XXI secolo*, *cit.*, 26.

<sup>24</sup> C. MAGLI, *Diritto alla salute e stili di vita: la condotta del singolo può condizionare la modulazione del trattamento sanitario?*, in *Contratto e Impresa*, 2014, 1335 ss.

<sup>25</sup> A. MORRONE-F. MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 2013, 3, 1 ss.

dall’UE. Obblighi che, come noto, hanno condotto a un’importante revisione costituzionale in tema di equilibrio di bilancio che limita ancora di più il margine di spesa nazionale.

Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio, già oggetto bilanciamento con altri principi costituzionali in alcune decisioni della Corte (si veda, da ultimo la sentenza n. 10/2015 e, contraria, la sentenza n. 70/2015), può essere bilanciato con il diritto alla salute e con quali risultati? Potrebbe ad esempio essere compatibile con il dettato costituzionale, in virtù di esigenze economiche di contenimento della spesa pubblica, che lo Stato pretendesse da soggetti obesi un contributo maggiore per i servizi sanitari necessari per le loro cure? La risposta non può che essere negativa. Ancorché sia in teoria possibile bilanciare i diritti sociali con l’equilibrio di bilancio<sup>26</sup>, su presupposti di ragionevolezza<sup>27</sup>, gradualità<sup>28</sup> e temporaneità<sup>29</sup> e che all’esito di tale operazione la garanzia degli stessi possa risultare ridotta, è pur vero che tali diritti presentano un nucleo duro irrinunciabile. Nel caso del diritto alla salute, il limite invalicabile al cospetto del quale le logiche di bilancio devono fermarsi risiede nel rispetto della dignità dell’individuo, in ragione della quale questi non può mai vedersi negate le cc.dd. cure indifferibili e urgenti<sup>30</sup>.

L’interesse dello Stato a evitare comportamenti dannosi è quindi senza dubbio meritevole di tutela in virtù di quanto previsto dall’art. 32 Cost.: la salute, infatti, è anche interesse della collettività, non solo diritto fondamentale dell’individuo; per questo, però, lo Stato può punire la condotta nociva, non solo disincentivandola, ma anche rendendola illecita (come per esempio capita per il consumo di droghe o le violazioni al codice della strada nella guida di veicoli). Ciò tuttavia non significa che lo Stato possa rifiutarsi di curare soggetti affetti da una patologia, ancorché connessa a stili di vita sbagliati, né che possa riservare

<sup>26</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 1, 90.

<sup>27</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit., 90.

<sup>28</sup> Il criterio di gradualità è utilizzato spesso dalla Corte costituzionale come principio imposto al legislatore per la rimodulazione della spesa pubblica onde assicurare una disciplina transitoria che consenta il passaggio progressivo al trattamento meno favorevole (sentenze nn. 356/1992; 243/1993; 240/1994; 99/1995; 205/1995; 218/1995; 416/1996; 125/1998; 30/2004). A. MORRONE, *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, 2014, 3, 13.

<sup>29</sup> Sul criterio della temporaneità delle misure, Corte cost. sentenze nn. 245/1997; 299/1999; 223/2012; 310/2012; 304/2013. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013, 4, 15.

<sup>30</sup> A. MORRONE-F. MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., 10. Corte cost. sentenza 304/1994.

a tali soggetti un trattamento sanitario più caro, facendo gravare sui medesimi il costo (o parte del costo) connesso alla cura della malattia che li affligge. Poiché infatti la salute è un diritto inviolabile dell'uomo, lo Stato è tenuto a curare tutti, senza operare discriminazioni, proprio per promuovere la realizzazione dell'eguaglianza che costituisce l'essenza dei diritti sociali<sup>31</sup>. Eventuali politiche e scelte legislative possono semmai sanzionare il comportamento (per esempio, con una tassazione sui prodotti alimentari grassi), ma non possono mai disconoscere il diritto inviolabile alla salute tutelato dalla Costituzione.

E d'altra parte anche l'eventuale tassazione sugli alimenti non è immune da critiche: la sua introduzione può porre problemi sul piano europeo, con riferimento ai principi di non discriminazione, libera circolazione e concorrenza nel e del mercato previsti dai Trattati. L'imposizione tributaria su taluni prodotti e non su altri in linea di principio potrebbe generare una discriminazione se non supportata da una normativa di dettaglio esaustiva che tenga conto delle esigenze comunitarie legate al mercato e al rispetto dei diritti fondamentali<sup>32</sup>. D'altro canto, anche sul fronte interno, una tassazione solo su alcune categorie di prodotti non è immune da problemi di compatibilità con i principi connessi alla capacità contributiva dei singoli di cui all'art. 53 Cost., che, come noto, è strettamente connesso al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.: l'esigenza di trattamento tributario uniforme non comporta l'impossibilità assoluta di prevedere discipline e trattamenti differenti se giustificate dalla garanzia di scopi costituzionalmente protetti, quale è, per l'appunto, la tutela della salute. Un'impostazione in tal senso tuttavia apre un nuovo spunto di riflessione critica: è, infatti, uno Stato paternalista quello che si propone di "finalizzare" le libertà e introduce un giudizio per così dire calato dall'alto sull'uso che sarebbe opportuno fare dei diritti riconosciuti all'individuo<sup>33</sup>; una simile visione dell'ordinamento, per esempio attraverso una tassazione volta a indirizzare i comportamenti dei cittadini, comporterebbe uno svilimento degli spazi di autonomia dei singoli non più liberi di compiere scelte indipendenti. Così, sostenere che l'alimentazione è un fatto pubblico legittimerebbe lo Stato a imporre agli individui condotte secondo le logiche del dovere morale tipiche dello Stato etico (di cui la tendenza paternalista costituisce un'anticamera), con il palese e inevitabile svilimento del carattere personale degli stili di vita e una conseguente riduzione del godimento dei diritti inviolabili<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 85.

<sup>32</sup> <http://www.eatlp.org/uploads/public/2015/URICCHIO-FoodTaxation.pdf>.

<sup>33</sup> L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 304-305.

<sup>34</sup> [http://www.corriere.it/opinioni/12\\_agosto\\_31/ostellino-paternalismo-stato-etico\\_6a1139f6-f341-11e1-a75f-a4fc24328613.shtml](http://www.corriere.it/opinioni/12_agosto_31/ostellino-paternalismo-stato-etico_6a1139f6-f341-11e1-a75f-a4fc24328613.shtml).

## 5. Conclusioni

La lotta all'obesità è un problema al centro delle agende dei governi in tutto il mondo, ma gli strumenti per arginare il problema non sono ancora solidi e collaudati. Piani strategici combinati possono portare a risultati più evidenti e, a tal fine, è opportuno il coinvolgimento di quante più parti in gioco possibili. Non solo lo Stato, ma anche i produttori e gli stessi consumatori, incoraggiandoli ad adottare stili di vita salutari per il proprio personale interesse, e per assicurare il benessere della collettività (che passa anche attraverso la disponibilità finanziaria dello Stato).

L'Unione europea è chiamata da un lato a monitorare che le tasse sul *junk food* dei vari Paesi membri non violino i principi del mercato comune. In tal senso un *input* delle Istituzioni per armonizzare le normative interne in materia gioverebbe senza dubbio alla compatibilità delle legislazioni già esistenti e ne favorirebbe l'introduzione nei Paesi, come l'Italia, che ancora non vi hanno provveduto; attraverso tale attività, d'altro canto, l'UE può contribuire a individuare piani di soluzione condivisi, fungendo da collettore di possibili linee di intervento da circolare come *best practices* e mettere in atto in tutto il territorio.

Le esperienze di altri Paesi, potrebbero incentivare l'Italia a studiare l'introduzione di una tassa sul *junk food* i cui introiti potrebbero essere destinati per esempio a un fondo speciale del bilancio del SSN da utilizzare specificamente per i trattamenti sanitari relativi ai disordini alimentari. Ciò inevitabilmente con detrimento della piena autonomia dei singoli, condizionati dallo Stato nelle proprie scelte personali.

Rimane ferma la necessità per cui, nella lotta alle disfunzioni alimentari, non può mai dimenticarsi che ai soggetti affetti dalle patologie in discussione va garantito il pieno godimento del loro diritto alla salute, inteso tanto in senso positivo che negativo. Infatti, la condanna allo stile di vita alimentare errato non può mai comportare una negazione del diritto fondamentale alle cure che spettano all'individuo a prescindere dal proprio comportamento.

## **SICUREZZA ALIMENTARE, TUTELA DEI CONSUMATORI E BIOTECNOLOGIE**

**Alessandro Oddi**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il principio di precauzione. - 3. I prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive. - 4. Gli organismi geneticamente modificati.

### ***Abstract***

Com'è noto, quello della sicurezza alimentare è un settore normativo pressoché interamente “comunitarizzato”. Basti solo richiamare il regolamento CE n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare (*lato sensu* intesa), istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Di fatto, la normativa europea lascia pochissimo spazio all’autonomia dei singoli Stati dell’Unione, mentre accentua l’importanza delle decisioni – viepiù numerose – assunte in materia dai giudici di Lussemburgo: decisioni essenzialmente incentrate sul principio di precauzione, che – sebbene nel Trattato FUE pertenga alla sola tutela dell’ambiente (art. 191, par. 2) – è ormai divenuto un principio generale del diritto comunitario (ma sarebbe più corretto parlare di un protocollo di gestione del rischio).

Dopo una breve disamina di tale principio, il contributo si sofferma su due ambiti specifici in cui esso trova applicazione: quello dei prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive e quello degli organismi geneticamente modificati.

### **1. Premessa**

Com'è noto, quello della “sicurezza alimentare” è un settore normativo pressoché interamente “comunitarizzato”. Basti solo richiamare, in proposito: a) il regolamento CE n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> V. <http://www.efsa.europa.eu>.

e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare; b) la direttiva n. 2002/99/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2002, che stabilisce norme di polizia sanitaria per la produzione, la trasformazione, la distribuzione e l'introduzione di prodotti di origine animale destinati al consumo umano; c) i regolamenti CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, n. 852/2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; n. 853/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; n. 854/2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; e n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (c.d. "pacchetto igiene").

Precipuo rilievo assume il regolamento n. 178/2002, il quale – nell'accogliere "una nozione lata di "legislazione alimentare", che abbracci[a] un'ampia gamma di disposizioni aventi un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, tra cui disposizioni sui materiali e gli oggetti a contatto con gli alimenti, sui mangimi e su altri mezzi di produzione agricola a livello di produzione primaria" (considerando n. 11) – "costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. Esso stabilisce principi comuni e competenze, i mezzi per assicurare un solido fondamento scientifico, procedure e meccanismi organizzativi efficienti a sostegno dell'attività decisionale nel campo della sicurezza degli alimenti e dei mangimi" (art. 1, par. 1).

Di fatto, la normativa europea lascia pochissimo spazio all'autonomia dei singoli Stati dell'Unione, mentre accentua l'importanza delle decisioni – vieppiù numerose – assunte in materia dai giudici di Lussemburgo: decisioni essenzialmente incentrate sul "principio di precauzione", che – sebbene nel Trattato FUE pertenga alla sola tutela dell'ambiente (art. 191, par. 2) – è ormai divenuto un principio generale del diritto comunitario.

Giova quindi prendere le mosse da una breve disamina di tale principio, per poi soffermarsi su due ambiti specifici in cui esso trova applicazione: quello dei prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive e quello degli organismi geneticamente modificati.

## 2. Il principio di precauzione

Il significato del principio di precauzione è tutt'altro che univoco: ne esistono numerose definizioni dottrinali (almeno una ventina), talora molto differenti<sup>2</sup>. Qui non è possibile darne conto in maniera esaustiva. Ci limiteremo, perciò, ad alcune indicazioni di massima, soprattutto allo scopo di meglio inquadrare quanto si esporrà nei paragrafi successivi.

**2.1.1.** Secondo la Commissione europea, il principio in parola designa e compendia una strategia strutturata di approccio al rischio per la salute umana, la quale strategia si articola in tre fasi interconnesse: valutazione, gestione e comunicazione del rischio. Dove:

a) il rischio è la funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un *pericolo*, ossia di qualunque agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute;

b) la valutazione del rischio è un processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio;

c) la gestione del rischio è un processo - distinto dalla valutazione del rischio - che consiste nell'esaminare alternative d'intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione del rischio e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo;

d) la comunicazione del rischio è lo scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra responsabili della valutazione del rischio, responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione

<sup>2</sup> Al riguardo, v., fra gli altri, F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, 1994; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 87 ss.; N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, 1996; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004; M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare. Profili critico-ricostruttivi*, Milano, 2006; C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010.

del rischio<sup>3</sup>.

In altre parole, “il ricorso al principio di precauzione interviene unicamente in un’ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato, o la sua portata quantificata o i suoi effetti determinati per l’insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici”. Ma esso “non può in nessun caso legittimare l’adozione di decisioni arbitrarie”.

Senonché lo stesso concetto di “incertezza scientifica” è, a sua volta, incerto. Ciò “deriva di solito da cinque caratteristiche del metodo scientifico: le variabili prescelte, le misurazioni effettuate, i campioni individuati, i modelli utilizzati e le relazioni causali impiegate. L’incertezza scientifica può derivare inoltre da controversie sui dati esistenti o dalla mancanza di dati. L’incertezza può riguardare elementi qualitativi o quantitativi dell’analisi. Una strategia più astratta e generalizzata, preferita da alcuni scienziati, consiste nel separare tutte le incertezze in tre categorie: distorsione, aleatorietà e variabilità reale. Alcuni altri esperti preferiscono categorizzare in termini di stima dell’intervallo di fiducia della probabilità del verificarsi e della gravità dell’impatto del pericolo”.

Il principio di precauzione non impone necessariamente di agire (anche l’inazione, infatti, può costituire una risposta) né di adottare atti finali produttivi di effetti giuridici (e, quindi, suscettibili di controllo giurisdizionale). Esso potrebbe suggerire, ad esempio, di finanziare un programma di ricerca, oppure di informare l’opinione pubblica sui possibili effetti negativi di un prodotto o di un procedimento, oppure ancora di sottoporre ad autorizzazione preventiva l’immissione sul mercato di alcuni tipi di prodotti, come i medicinali, gli antiparassitari o gli additivi alimentari.

Nella gestione del rischio, devono sempre essere osservati i criteri generali di proporzionalità, non discriminazione e coerenza. Devono inoltre essere tenuti presenti i vantaggi e gli oneri (sia a breve sia a lungo termine, anche di carattere non economico: ad esempio, la tutela della salute) derivanti dall’azione o dall’inazione, oltreché l’evoluzione delle conoscenze scientifiche (alla cui luce le misure adottate devono essere sottoposte a nuova valutazione)<sup>4</sup>.

**2.1.2.** Nella prospettiva della Commissione europea, dunque, quello di precauzione, più che un semplice “principio”, rappresenta un vero e proprio protocollo di gestione del rischio. Esso riveste, cioè, natura essenzialmente procedurale (o pragmatico-formale) ed involge ora valutazioni di natura tecnico-scientifica ora valutazioni di natura *lato sensu* politica, le quali ultime

<sup>3</sup> Cfr. l’art. 3 del regolamento n. 178/2002.

<sup>4</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, del 2 febbraio 2000 (dove sono tratte le frasi virgolettate).

attengono, in sostanza, al grado di accettabilità sociale di un certo rischio in un determinato momento storico.

È indubbio, peraltro, che l'opzione di metodo canonizzata da tale principio possiede anche una valenza “retorico-persuasiva”, nel senso che – occorrendo – ben si presta allo scopo di tranquillizzare l'opinione pubblica, in modo da non comprometterne la fiducia nelle istituzioni.

**2.2.** V'è anche chi teorizza una concezione massimalistica (o forte) del principio in esame, secondo cui la mera eventualità di conseguenze negative per la salute umana, indipendentemente dalla probabilità concreta che queste si verifichino, costituisce di per sé ragione sufficiente per opporsi ad una certa innovazione scientifica o tecnologica (c.d. strategia del “rischio zero”).

Così inteso, il principio di precauzione non si accontenta della dimostrazione che un dato prodotto o processo non è di regola nocivo, ma esige la prova della sua totale innocuità: ovverosia una *probatio diabolica*, tanto più in una società ipercomplessa (“liquida”, per dirla con Bauman) qual è quella di oggi.

Si tratta, dunque, di una visione inaccettabile, giacché – oltre a comportare un costo troppo alto per la collettività – si risolve in una pregiudiziale e sistematica avversione nei riguardi di qualunque tipo di rischio (ancorché solo ipotetico), inevitabilmente destinata a sfociare in un misoneistico immobilismo, che – per una sorta di eterogenesi dei fini – mette esso stesso in pericolo la salute umana.

### 3. I prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive

Riguardato nella prospettiva della tutela dei consumatori, il principio di precauzione richiede di predisporre un sistema di autorizzazioni preventive, e di controlli successivi, alla commercializzazione di taluni prodotti potenzialmente nocivi per la salute umana, come pure d'imporre puntuali obblighi informativi a carico delle aziende<sup>5</sup>.

Assai significativo, fra tanti, è il caso dei prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive (vitamine, sali minerali, amminoacidi ecc.), sempre più diffusi sul mercato internazionale e spesso pubblicizzati con *claim* salutistici ingannevoli, quando non del tutto falsi.

Chiamata a pronunciarsi circa la vendita di simili prodotti, la Corte di giustizia ha affermato che, in mancanza di armonizzazione e laddove sussistano incertezze allo stato attuale della ricerca scientifica, compete agli Stati membri decidere in merito al livello di tutela della salute e della vita delle persone ed al requisito

<sup>5</sup> Al riguardo, v., per tutti, S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2015.

di una previa autorizzazione all'immissione sul mercato di prodotti alimentari, tenendo conto anche delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità. Tale potere discrezionale è particolarmente importante allorché si tratti di sostanze (ad esempio, le vitamine) che in genere non sono nocive di per sé, ma possono risultare dannose ove consumate in misura eccessiva assieme al complesso degli alimenti, la cui composizione è imprevedibile e incontrollabile. In linea di principio, dunque, non contrasta col diritto comunitario la scelta di uno Stato di vietare, salvo previa autorizzazione, la detenzione per la vendita o la messa in vendita di prodotti alimentari destinati all'alimentazione umana, qualora siano integrati con sostanze nutritive diverse da quelle che la normativa nazionale considera lecite. È necessario, però, che venga rispettato il principio di proporzionalità: i mezzi prescelti devono essere limitati allo stretto necessario per garantire la tutela della salute o per soddisfare esigenze imperative (ad esempio, la difesa dei consumatori) e devono essere proporzionati all'obiettivo così perseguito, il quale non si sarebbe potuto raggiungere con misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari. Inoltre, poiché l'art. 36 TFUE contiene una deroga – da interpretare restrittivamente – al principio della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità, spetta alle autorità nazionali che ad esso si richiamano dimostrare di volta in volta, alla luce delle abitudini alimentari nazionali e tenuto conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale, che la loro normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi considerati da detto articolo e, segnatamente, che la commercializzazione dei prodotti di cui trattasi presenta un rischio reale per la salute. Il divieto di commercializzare prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive deve quindi basarsi su una valutazione approfondita del rischio prospettato dallo Stato membro che invoca il predetto art. 36 TFUE. La decisione di vietare la commercializzazione di un prodotto alimentare arricchito – che peraltro costituisce l'ostacolo più restrittivo per gli scambi aventi ad oggetto prodotti legittimamente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri – può essere adottata soltanto qualora l'asserito rischio reale per la salute risulti sufficientemente dimostrato sulla base dei dati scientifici più recenti disponibili al momento dell'adozione. In un contesto del genere, la valutazione del rischio che lo Stato membro deve effettuare è imperniata sulla stima del grado di probabilità e della gravità degli effetti nocivi, per la salute umana, dell'aggiunta di determinate sostanze nutritive ai prodotti alimentari. Allorquando sussista un'incertezza scientifica riguardo all'esistenza o alla portata di rischi reali per la salute, lo Stato membro potrà adottare, in forza del principio di precauzione, misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi, purché la valutazione del rischio non si fondi su considerazioni puramente ipotetiche<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. CGUE, Sesta Sezione, 5 febbraio 2004, in causa C-24/00, *Commissione delle Comunità*

#### 4. Gli organismi geneticamente modificati

Uno dei settori in cui la complessiva tenuta del principio di precauzione è messa a più dura prova – in ragione del fatto che i dubbi e i timori prevalgono di gran lunga sulle certezze scientifiche – è quello delle biotecnologie, a cominciare dagli organismi geneticamente modificati (OGM)<sup>7</sup>.

L'annosa vicenda del mais MON810 – commercializzato dalla multinazionale statunitense Monsanto – è emblematica della notevole difficoltà di tracciare, in concreto, i confini del rischio socialmente accettabile, e rivela altresì svariati profili di inadeguatezza della vigente normativa europea sugli OGM. Ne sono riprova – come vedremo – gli sviluppi che quella vicenda ha avuto di recente proprio nel nostro Paese.

**4.1.1.** A livello comunitario, la coltivazione di organismi geneticamente modificati a scopo sperimentale e commerciale è attualmente disciplinata: a) dalla direttiva n. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva n. 90/220/CEE del Consiglio; b) dalla direttiva UE n. 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva n. 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare sul loro territorio la coltivazione di organismi geneticamente modificati; c) dal regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati; d) dal regolamento CE n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE.

In particolare, il regolamento n. 1829/2003 subordina l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi geneticamente modificati ad una previa autorizzazione, per ottenere la quale le aziende interessate devono presentare domanda all'autorità competente di uno Stato membro. La domanda – che deve specificare la portata dell'autorizzazione richiesta, contenere gli studi e i dati

europee c. Repubblica francese.

<sup>7</sup> Al riguardo, v., fra gli altri, D. BRESSANINI, *Ogm tra leggende e realtà. Chi ha paura degli organismi geneticamente modificati?*, Bologna, 2009; L. CHIEFFI (a cura di), *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003; A. D'ALOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005; R. FERRARA-I.M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003; G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2006.

che dimostrano la sicurezza del prodotto, indicare quali parti sono riservate, nonché includere un piano di monitoraggio, una proposta di etichettatura e un metodo di rilevazione – viene trasmessa, unitamente alle eventuali informazioni supplementari fornite dal richiedente, all’Autorità europea per la sicurezza alimentare, cui compete la valutazione scientifica – effettuata in stretta collaborazione con gli organismi scientifici degli Stati membri – del rischio sia ambientale sia per la salute umana e animale. Il parere dell’Autorità è sottoposto ad una consultazione pubblica che dura un mese. Entro tre mesi dal ricevimento del parere dell’Autorità, la Commissione europea approva la proposta di rilascio oppure di rifiuto dell’autorizzazione (essa può anche disattendere il parere dell’Autorità, motivandone le ragioni); quindi la trasmette agli Stati membri, che la votano a maggioranza qualificata *ex art.* 238, par. 3, lett. *a*), TFUE. Se gli Stati membri, in seno al comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali e al comitato d’appello, non riescono ad adottare la decisione a maggioranza qualificata entro un determinato periodo di tempo (“Nessun parere”), sarà la Commissione a prendere la decisione finale. L’autorizzazione è valida in tutta l’Unione per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile; può essere modificata, sospesa o revocata, ove non soddisfi più le condizioni stabilite dal regolamento.

Quando sia manifesto che alimenti o mangimi autorizzati possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l’ambiente, ovvero qualora, alla luce di un parere dell’Autorità, appaia necessario sospendere o modificare urgentemente un’autorizzazione, la Commissione, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, adotta immediatamente, in funzione della gravità della situazione, una o alcune delle seguenti misure: sospensione dell’immissione sul mercato, dell’importazione o dell’utilizzo del prodotto; determinazione di condizioni particolari per lo stesso; qualsiasi altra misura provvisoria adeguata. Se uno Stato membro informa ufficialmente la Commissione circa la necessità di adottare tali misure ed essa non vi provvede, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie, informandone immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione; entro dieci giorni lavorativi, la Commissione sottopone la questione al comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, ai fini della proroga, modificazione od abrogazione delle misure cautelari provvisorie nazionali; lo Stato membro può lasciare in vigore le proprie misure cautelari provvisorie fino all’adozione delle misure comunitarie<sup>8</sup>.

La Corte di giustizia ha chiarito che “le espressioni “[in modo] manifesto” e “grave rischio” devono essere intese come atte a riferirsi a un serio rischio che ponga a repentaglio in modo manifesto la salute umana, la salute degli animali

<sup>8</sup> Cfr. gli artt. 53 e 54 del regolamento n. 178/2002 e l’art. 34 del regolamento n. 1829/2003.

o l'ambiente. Questo rischio deve essere constatato sulla base di nuovi elementi fondati su dati scientifici attendibili. Infatti, misure di tutela adottate in forza dell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Al contrario, siffatte misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché rivestano un carattere preventivo, possono essere adottate solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, che dimostrino che tali misure sono necessarie<sup>9</sup>.

**4.1.2.** La nuova direttiva n. 2015/412 garantisce agli Stati membri una maggiore flessibilità nelle decisioni riguardanti la coltivazione di colture geneticamente modificate. Ed invero, “[l]’esperienza ha dimostrato che la coltivazione degli OGM è una questione affrontata in modo più approfondito a livello di Stati membri. Le questioni relative all’immissione in commercio e all’importazione degli OGM dovrebbero continuare ad essere disciplinate a livello di Unione al fine di salvaguardare il mercato interno. Tuttavia la coltivazione può richiedere maggiore flessibilità in certi casi, essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l’uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi» (considerando n. 6).

Più nel dettaglio, la direttiva stabilisce che: a) nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell’autorizzazione, uno Stato membro può richiedere di modificare l’ambito geografico dell’autorizzazione, affinché il proprio territorio sia escluso, in tutto o in parte, dalla coltivazione; b) dopo l’autorizzazione, uno Stato membro può adottare misure che limitano o vietano in tutto il suo territorio, o in parte di esso, la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM definiti in base alla coltura o al tratto, a condizione che queste misure siano conformi al diritto dell’Unione, motivate e rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione e, inoltre, che siano basate su fattori imperativi quali quelli connessi a obiettivi di politica ambientale, pianificazione urbana e territoriale, uso del suolo, impatti socio-economici, esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, obiettivi di politica agricola, ordine pubblico.

**4.2.1.** A livello nazionale, il d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212 (“Attuazione delle direttive 98/95/CE e 98/96/CE concernenti la commercializzazione dei prodotti

<sup>9</sup> Così CGUE, Quarta Sezione, 8 settembre 2011, in cause riunite da C58/10 a C68/10, *Monsanto SAS e altri c. Ministro francese dell’agricoltura e della pesca* (parr. 76 e 77).

sementieri, il catalogo [*sic!*] comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli”), subordina la messa in coltura di prodotti sementieri di varietà geneticamente modificate ad un’apposita autorizzazione ministeriale. Il d.l. 22 novembre 2004, n. 279 (“Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica”), convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, ha successivamente introdotto misure volte a salvaguardare la coesistenza, tramite la separazione delle rispettive filiere di produzione, fra le colture transgeniche, escluse quelle per fini di ricerca e sperimentazione, e le colture convenzionali e biologiche, “al fine di non compromettere la biodiversità dell’ambiente naturale e di garantire la libertà di iniziativa economica, il diritto di scelta dei consumatori e la qualità e la tipicità della produzione agroalimentare nazionale” (art. 1).

Tuttavia la Corte di giustizia ha ritenuto che, “allo stato attuale del diritto dell’Unione, uno Stato membro non è libero di subordinare a un’autorizzazione nazionale, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell’ambiente, la coltivazione di OGM autorizzati in virtù del regolamento n. 1829/2003 ed iscritti nel catalogo comune in applicazione della direttiva 2002/53. Al contrario, un divieto o una limitazione della coltivazione di tali prodotti possono essere decisi da uno Stato membro nei casi espressamente previsti dal diritto dell’Unione. Fra tali eccezioni figurano, da un lato, le misure adottate in applicazione dell’articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 nonché quelle disposte ai sensi degli articoli 16, paragrafo 2, o 18 della direttiva 2002/53, [...] e, dall’altro, le misure di coesistenza prese a titolo dell’articolo 26 bis della direttiva 2001/18”<sup>10</sup>.

A sua volta, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità degli artt. 3, 4, 6, 1° comma, e 7, nonché – in via consequenziale – degli artt. 5, commi 3 e 4, 6, 2° comma, e 8, del d.l. n. 279/2004, ritenendo queste disposizioni “lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l’esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo”<sup>11</sup>.

**4.2.2.** Il d.m. 12 luglio 2013 – adottato, ai sensi dell’art. 54 del regolamento n. 178/2002, dal Ministro della salute, di concerto con quello delle politiche agricole, alimentari e forestali e con quello dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare – ha vietato su tutto il territorio italiano la coltivazione di varietà di mais MON810, provenienti da sementi geneticamente modificate,

<sup>10</sup> Così CGUE, Quarta Sezione, 6 settembre 2012, in causa C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali* (parr. 69-71).

<sup>11</sup> Così Corte cost., sentenza 17 marzo 2006, n. 116.

fino all'adozione di misure comunitarie (*ex art. 54, 3° comma, del predetto regolamento*) e comunque al massimo per diciotto mesi<sup>12</sup>.

Il decreto è stato impugnato, sotto profili diversi, dinanzi al Giudice amministrativo, il quale ha rigettato il ricorso sia in primo grado<sup>13</sup> sia in appello<sup>14</sup>, ravvisando i presupposti per l'applicazione del principio di precauzione<sup>15</sup>.

Come vuole la procedura, le predette misure d'urgenza sono state comunicate sia alla Commissione europea sia agli Stati membri. La Commissione non ha ritenuto di prorogarle, modificarle o abrogarle.

Il divieto di coltivazione è stato in seguito prolungato dal d.m. 22 gennaio 2015, sempre fino all'adozione delle misure comunitarie e comunque al massimo per diciotto mesi.

**4.3.** Dacché opera la normativa europea sugli OGM, poc'anzi richiamata, l'esito delle votazioni all'interno del comitato permanente e del comitato d'appello si è sempre risolto in "Nessun parere". Ogni anno, l'Unione adotta migliaia di decisioni di esecuzione mediante la procedura di comitato, e questo è l'unico caso in cui gli Stati membri si astengono sistematicamente dall'appoggiare qualunque scelta, rimettendosi alle valutazioni della Commissione.

Di conseguenza, il 22 aprile 2015 la stessa Commissione ha presentato una proposta di revisione del processo decisionale europeo relativo agli OGM, intesa ad attribuire agli Stati membri maggiore libertà di limitare o proibire l'uso di tali organismi, autorizzati a livello dell'Unione, negli alimenti o nei mangimi all'interno del loro territorio (*c.d. opt-out*)<sup>16</sup>.

Le misure adottate dagli Stati membri dovranno: *a)* fondarsi su motivi legittimi diversi da quelli valutati a livello dell'UE (ossia non potranno fondarsi su una valutazione attinente ai rischi per la salute umana o animale o per l'ambiente); *b)* essere compatibili col mercato interno (in particolare, con l'art. 34 TFUE, che vieta le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative alla libera circolazione delle merci) e con i principi di proporzionalità e di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali; *c)* essere conformi

<sup>12</sup> Analogo provvedimento è stato assunto nel 2012 dalla Francia (dove, peraltro, il principio di precauzione è espressamente contemplato dall'art. 5 della *Charte de l'environnement* del 2004, la quale rientra nel *bloc de constitutionnalité*).

<sup>13</sup> Cfr. Tar Lazio, sez. III-*quater*, 23 aprile 2014, n. 4410.

<sup>14</sup> Cfr. CdS, sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605.

<sup>15</sup> V. anche Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 20 marzo 2015, n. 146, riguardante la legge reg. FVG 28 marzo 2014, n. 5 ["Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 (Norme in materia di risorse forestali)"].

<sup>16</sup> La proposta non concerne gli OGM destinati alla coltivazione, i quali sono già disciplinati dalla direttiva n. 2015/412.

all'art. 36 TFUE e al concetto di “ragioni predominanti di interesse pubblico”, così come sviluppato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La proposta – che è già stata trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – seguirà l'*iter* legislativo ordinario.

## **L'ITALIA E LA QUESTIONE OGM ALLA LUCE DELLA RECENTE NORMATIVA UE**

**Giada Ragone**

SOMMARIO: 1. Un problema globale. Una questione di rilievo costituzionale.  
- 2. Il 2015, anno caldo per la legislazione in materia OGM. - 3. L'attuale panorama italiano. - 4. Considerazioni conclusive.

### ***Abstract***

Il contributo affronta alcuni nodi problematici inerenti al regime giuridico degli organismi geneticamente modificati, alla luce delle recenti evoluzioni del diritto italiano e dell'Unione europea.

Particolare attenzione è data all'individuazione delle ripercussioni che la regolazione degli OGM ha su beni che – all'interno dell'ordinamento italiano – trovano riconoscimento nella Costituzione (diritto alla salute, alla tutela dell'ambiente, alla libera iniziativa economica e alla libertà di ricerca scientifica).

Si pone inoltre sotto osservazione la posizione di criticità assunta dell'Italia verso i prodotti GM, la quale non è determinata unicamente da dubbi di natura scientifica, legati alle ripercussioni su salute dei consumatori e ambiente, ma altresì da ragioni di politica economica e dalla presenza di diversi portatori d'interesse che spesso s'inseriscono come elemento di forte pressione fra decisore politico e tecnici.

### **1. Un problema globale. Una questione di rilievo costituzionale**

Quello degli organismi geneticamente modificati<sup>1</sup> è un problema di dimensioni globali e impone agli ordinamenti di confrontarsi con questioni che spaziano dall'individuazione di adeguate regole di circolazione<sup>2</sup> dei prodotti GM

---

<sup>1</sup> In questa sede il termine OGM è utilizzato per indicare varietà vegetali destinate all'alimentazione umana e animale, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto si verifichi in natura con l'accoppiamento e la ricombinazione genetica naturale. Non ci si riferisce, invece, ad animali geneticamente modificati, microrganismi o prodotti medicinali per uso umano o animale.

<sup>2</sup> Il rilascio dell'autorizzazione da parte della Commissione Europea giunge al termine della procedura stabilita dal regolamento CE n. 1829/2003 ed è subordinato alla valutazione dei rischi per la salute umana e animale e per l'ambiente, condotta dall'Autorità europea per la

sui mercati, al peso che i parametri tecnico/scientifici devono assumere nella tutela di beni giuridici rilevanti quali il diritto alla salute e la preservazione dell'ambiente.

Nell'ambito dell'Unione europea, si sono apprestati strumenti giuridici che consentono, da un lato, di controllare la sicurezza dei prodotti GM immessi in commercio attraverso una procedura di autorizzazione accentrata, dall'altro, di garantire la libertà di circolazione delle merci<sup>3</sup> all'interno del mercato unico. A quest'ultimo scopo, è fatto divieto agli Stati membri di limitare od ostacolare la circolazione nel loro territorio di OGM autorizzati dall'Unione e che soddisfino le prescrizioni del diritto europeo sulla commercializzazione, se non alle condizioni definite dallo stesso diritto UE. Più in generale, anche al di fuori delle relazioni tra Stati membri, esiste un interesse – particolarmente avvertito da parte dei paesi produttori ed esportatori di prodotti transgenici – a che l'adozione di regimi regolatori restrittivi nei confronti di tali beni non mini il buono svolgimento dei rapporti commerciali interstatali. Non stupisce, ad esempio, che nel 2003, Stati Uniti, Canada e Argentina accusarono l'allora Comunità Europea di prevedere procedure eccessivamente lente per il rilascio dell'autorizzazione a nuove varietà di prodotti GM, le quali finivano col porre ingiuste barriere al commercio internazionale. Lo scontro assunse toni tali che fu richiesto l'intervento dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, affinché prendesse provvedimenti in merito<sup>4</sup>.

Oltre alle conseguenze sui rapporti commerciali tra stati, un ulteriore fattore che rende la legislazione sugli OGM d'interesse globale attiene al confronto con questioni scientifiche che interrogano nella stessa maniera i diversi ordinamenti: questi ultimi sono infatti posti dinanzi alla medesima

---

sicurezza alimentare (EFSA).

Gli articoli 12-14 del citato regolamento stabiliscono inoltre obblighi di etichettatura gli alimenti geneticamente modificati, che sono destinati al consumatore finale o ai fornitori di alimenti per la collettività. È richiesto infatti che tali prodotti riportino in etichetta la dicitura relativa alla presenza di OGM. Tale obbligo “non si applica agli alimenti che contengono materiale che contiene, è costituito o prodotto a partire da OGM presenti in proporzione non superiore allo 0,9 % degli ingredienti alimentari considerati individualmente o degli alimenti costituiti da un unico ingrediente, purché tale presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile” (cfr. art. 12, 2° comma).

<sup>3</sup> La cui base giuridica è da rintracciarsi all'art. 26 e agli articoli da 28 a 37 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>4</sup> A distanza di anni, quest'ultima affermò che la *de facto* moratoria – ossia l'estrema lentezza nell'applicazione delle procedure di autorizzazione – applicata dall'Unione europea tra il 1998 e il 2003 violasse le norme dell'OMC. Sul punto cfr. D. WINICKOFF-S. JASANOFF-L. BUSCH-R. GROVE-WHITE, B. WYNNE, *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade law*, in *The Yale Journal of International Law*, 30, 2005, 81-123.

incognita inerente ai rischi delle modificazioni genetiche. In simili campi, il tradizionale localismo della materia giuridica trova parziale attenuazione<sup>5</sup> e l'obiettivo di offrire soluzione alle comuni sfide poste dall'innovazione scientifica porta i legislatori e le corti<sup>6</sup> di differenti ordinamenti a prendere in considerazione e a prestare attenzione alle altrui opzioni. Naturalmente, senza che da ciò derivi automaticamente un'omologazione delle soluzioni giuridiche approntate dagli stati: resta infatti possibile che, come si è accennato facendo riferimento alla *querelle* tra America e Unione europea, proprio in tema di OGM, si riscontrino posizioni significativamente differenti<sup>7</sup>. Del resto, la scelta del regime normativo dei prodotti transgenici può avere importanti ripercussioni su beni che – quantomeno all'interno del nostro ordinamento – trovano riconoscimento nella Costituzione. Si pensi in particolare al diritto alla salute, alla tutela dell'ambiente, alla libera iniziativa economica e alla libertà di ricerca scientifica. Pertanto, oltre a valutazioni scientifiche, anche considerazioni di natura politica, valoriale e costituzionale sono in grado di orientare nella scelta tra un approccio liberale nei confronti dei prodotti in questione e, viceversa, un regime restrittivo.

Nella prima evenienza si favorirà la libera iniziativa delle imprese agricole e sementiere, dell'industria alimentare e mangimistica, nonché degli operatori della distribuzione e del settore delle biotecnologie, ma si renderà necessaria l'adozione di precauzioni che garantiscano la massima tutela della salute dei consumatori e dei territori eventualmente destinati alle colture *biotech*. Invece, nell'ipotesi in cui si scelga un regime regolatorio fortemente cauto e prudenziale (a tutto vantaggio della sicurezza alimentare e del rispetto del principio di

<sup>5</sup> “Il diritto ‘tecnologico’ subisce sempre più la vocazione globale del suo presupposto sostanziale” e, di conseguenza, “il tradizionale diritto degli Stati mostra la corda”. Così A. D'ALOIA, *Norme, giustizia, diritti nel tempo delle bio-tecnologie: note introduttive*, in Id. (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2004 XIV. Sul punto cfr. anche G.F. FERRARI, *Biotecnologie e diritto costituzionale*, in R. FERRARA-I. M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dall'ambiente*, Padova, 2003, 36-37.

<sup>6</sup> “One of the arguments for the use of comparative law by national courts is that learning from the experience of other nations can improve the quality of the legal decisions made by national courts” (così S. DOTHAN, *The Optimal Use of Comparative Law*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, n. 1/2014, 21).

<sup>7</sup> A fronte di Stati che, come l'Italia vietano *tout court* le coltivazioni transgeniche, negli ultimi vent'anni almeno una trentina di Paesi hanno fatto ricorso a colture geneticamente modificate. Secondo un recente *report* dell'*International service for the acquisition of agri-biotech applications (Isaa)*, nel 2014 sono stati più di 180 i milioni di ettari di terreno nel mondo coltivati ad OGM. Il documento è disponibile al seguente link: [http://www.isaaa.org/resources/publications/annualreport/2014/pdf/ISAAA-Aannual\\_Report-2014.pdf](http://www.isaaa.org/resources/publications/annualreport/2014/pdf/ISAAA-Aannual_Report-2014.pdf).

precauzione), si rischierà di comprimere maggiormente le prerogative discendenti dall'art. 41 Cost. nonché la libertà della ricerca scientifica<sup>8</sup>. In ogni caso, quelle che precedono sono solo indicazioni di massima, non impossibili da contraddire. Si potrebbe ad esempio sostenere che, anche nell'ipotesi di una chiusura incondizionata verso l'impiego e la coltivazione degli organismi transgenici, s'incorra nella potenziale limitazione del diritto alla salute dei consumatori e della tutela dell'ambiente: infatti, poiché la modificazione genetica delle piante permette la coltivazione di varietà vegetali particolarmente resistenti, le quali non richiedono l'impiego di sostanze chimiche antiparassitarie, la loro mancata coltura potrebbe andare a detrimento della possibilità di accedere a prodotti più salubri di quelli tradizionali e della possibilità di coltivare con metodi di agricoltura meno invasivi per l'ambiente.

Stanti queste premesse, si può comprendere una certa difficoltà nell'individuazione di equilibrate soluzioni normative in materia.

## 2. Il 2015, anno caldo per la legislazione in materia OGM

L'anno in corso ha visto la presentazione e la promulgazione di importanti atti normativi relativi ai prodotti transgenici, sia da parte delle istituzioni dell'Unione Europea, sia da parte delle autorità nazionali italiane.

Quanto alle prime, va principalmente segnalata l'emanazione della direttiva n. 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo, la quale ha modificato la direttiva 2001/18/CE per ciò che concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati sul loro territorio<sup>9</sup>. La novella ha stabilito che “nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell'autorizzazione, uno Stato membro può chiedere di adeguare l'ambito geografico dell'autorizzazione [...] in modo che tutto il territorio di tale Stato membro o parte di esso debba essere escluso dalla coltivazione”<sup>10</sup>. Nel caso in cui il richiedente/notificante si rifiuti di adeguare l'ambito geografico della propria richiesta di autorizzazione, resta la possibilità per lo Stato membro di adottare

<sup>8</sup> Di quest'ultimo aspetto si tratterà più ampiamente *infra*.

<sup>9</sup> Per un approfondimento a riguardo sia consentito rinviare a G. RAGONE, *La disciplina degli Ogm tra Unione Europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientifiche controverse?*, in *Biolaw Journal*, n. 1/2015, 125 ss. Si segnalano altresì M. DE BENEDETTO, *Note intorno a virtù e limiti nella ricerca scientifica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica tra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, 146 ss. e V. RANALDI, *Il confronto tra Stati Membri ed Unione Europea in materia di Ogm nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 4/2014, 1039 ss.

<sup>10</sup> Cfr. art. 26-*quater*.

misure che limitino o vietino la coltivazione del prodotto GM in questione, a condizione che tali misure siano conformi al diritto UE, siano rispettose dei principi di proporzionalità e non discriminazione e siano basate su fattori connessi a obiettivi di politica ambientale, pianificazione urbana e territoriale, uso del suolo, impatto socio-economico, esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti e ordine pubblico.

Successivamente, il 22 aprile, la Commissione europea ha presentato una proposta di emendamento del Regolamento CE n. 1829/2003, in merito della possibilità per i Paesi UE di restringere o proibire l'uso di alimenti e sementi geneticamente modificati sul loro territorio. La bozza, che suggerisce “to mirror, as regards genetically modified food and seed, the recent amendment of Directive 2001/18/Ec in respect for GMOs intended for cultivation”<sup>11</sup>, è stata rigettata dalla Commissione Agricoltura del Parlamento europeo. Prossimamente sarà posta al vaglio della Commissione Ambiente e, a seguire, dell'assemblea plenaria del Parlamento<sup>12</sup>. La partita non è dunque ancora chiusa<sup>13</sup> ma la bocciatura da parte della Commissione Agricoltura è sonora: l'assoluta maggioranza dei votanti ha reputato che concedere agli Stati il potere di proibire l'uso di OGM approvati comporti il rischio che arbitrari divieti nazionali distorcano la concorrenza sul mercato unico e mettano a repentaglio la produzione alimentare dell'Unione in settori fortemente dipendenti dalle importazioni di mangimi GM.

Quanto poi al fronte nazionale, lo scorso agosto è stata approvata dal Parlamento italiano la legge n. 115/2015 (legge europea 2014) che, all'art. 20, ha previsto significative prescrizioni in materia di organismi manipolati geneticamente. All'interno di esse, occorre distinguere tra disposizioni che confermano la consueta diffidenza italiana verso i prodotti OGM e innovazioni che, al contrario, tradiscono qualche segnale di apertura. Appartengono alla prima categoria le enunciazioni dei commi 1 e 2. Difatti, nelle more dell'attuazione della direttiva n. 2015/412, è rivolta alla Commissione europea una richiesta di adeguamento dell'ambito geografico che escluda l'Italia dalle autorizzazioni alla coltivazione di OGM già concesse dell'UE anteriormente al 2 aprile 2015 (c. 1). In subordine, per l'ipotesi di mancata accettazione della suddetta richiesta,

<sup>11</sup> Cfr. il *Draft Report* n. 2015/0093 (COD), p. 6, disponibile al link:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-560.784+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

<sup>12</sup> Nel corso della pubblicazione del presente contributo, la proposta ha ricevuto anche la bocciatura della Commissione Ambiente (il 13 ottobre 2015) e del Parlamento europeo in sessione plenaria (il 28 ottobre 2015).

<sup>13</sup> Pur a fronte della netta opposizione del Parlamento di cui si è detto *supra* (nota 12), il Commissario europeo per la salute e la sicurezza alimentare, Vytenis Andriukaitis, ha affermato che la Commissione europea non ritirerà la proposta legislativa, che sarà ora discussa dai ministri europei.

si prevede l'adozione di misure che limitino o vietino la coltivazione dei prodotti oggetto della licenza in tutto o in parte del territorio nazionale (c. 2). Nella stessa ottica fortemente prudentiale e cautelativa vanno inquadrare le disposizioni che stabiliscono una multa da 25.000 a 50.000 euro per chi violi i divieti di coltivazioni derivanti dalle prescrizioni dei commi precedenti (c. 3) e confermano le restrizioni alla coltura già adottate dalle autorità italiane (c. 4). Viceversa, appaiono innovative – e in controtendenza rispetto alle norme appena riportate – le prescrizioni del comma 5, le quali modificano in senso meno restrittivo nei confronti delle coltivazioni OGM il discusso d.lgs. n. 212/2001. È in particolare abrogata la richiesta di autorizzazione del Ministero italiano delle politiche agricole e forestali per la messa in coltura di prodotti sementieri già approvati dall'UE. Di conseguenza, è altresì soppressa la previsione di pene detentive<sup>14</sup> per i coltivatori che seminino prodotti di varietà geneticamente modificate in assenza della suddetta autorizzazione.

### 3. L'attuale panorama italiano

Alla luce del complesso quadro normativo attualmente vigente e delle novelle di cui si è dato conto al paragrafo precedente, si può tracciare il seguente schema del regime giuridico a cui sono assoggettati gli OGM in Italia.

Per ciò che concerne la loro circolazione e immissione in commercio, i prodotti che hanno ottenuto autorizzazione a livello europeo non possono incontrare alcuna particolare limitazione<sup>15</sup>. Finché la bozza di revisione del regolamento CE n. 1829/2003 resterà una proposta, eventuali restrizioni all'uso di OGM da parte del legislatore italiano rappresenterebbero una grave violazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare, della libertà di circolazione delle merci. Che simili limitazioni, ad oggi, non possano essere poste è da ritenersi positivo almeno per i seguenti fattori: *in primis*, la procedura d'autorizzazione europea giunge a buon esito solo là dove siano esclusi rischi per la salute del consumatore, *ergo* a quest'ultimo è consentita una più ampia libertà di scelta senza incorrere in pericoli ragionevolmente prevedibili; *in secundis*, in alcuni settori dell'economia nazionale le importazioni di prodotti GM – che, avendo

<sup>14</sup> Arresto da sei mesi a tre anni (cfr. art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 212 del 2001).

<sup>15</sup> Il che non significa che non siano condotti attenti controlli da parte delle autorità nazionali sui prodotti importati. Al contrario, per coordinare e garantire effettiva efficacia a tali attività, il Ministero della Salute, le Regioni e le Province Autonome, l'Istituto Superiore di Sanità ed il Laboratorio nazionale di riferimento predispongono periodicamente il Piano nazionale di controllo ufficiale sulla presenza di organismi geneticamente modificati negli alimenti. Il Piano relativo al quadriennio 2015/2018 è disponibile al seguente link: [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2257\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2257_allegato.pdf).

costi di produzione minori, possono essere acquistati a prezzi inferiori rispetto ai succedanei ottenuti con tecniche tradizionali – rappresentano un’importante risorsa<sup>16</sup>. Pertanto, una limitazione all’utilizzo di tali beni si ripercuoterebbe negativamente sull’attività di numerosi operatori economici<sup>17</sup>.

Quanto invece alla possibilità di coltivare OGM sul nostro territorio, gli ostacoli normativi e l’ostilità della politica italiana sembrano ancora insuperabili<sup>18</sup>, tanto più che la direttiva n. 2015/412 oggi concede agli Stati maggiore libertà di scelta a riguardo. Le giustificazioni e le conseguenze di tale posizione sono oggetto di una discussione tanto accesa quanto lontana dal trovare composizione. In ogni caso, vale la pena interrogarsi su quali siano le

<sup>16</sup> È così in particolare nel campo dei mangimi destinati agli allevamenti.

<sup>17</sup> Per questo motivo Assalzo (Associazione Nazionale tra i Produttori di Alimenti Zootecnici) ha mostrato grande scetticismo verso la proposta di revisione del regolamento CE n. 1829/2003 che propone di demandare a ogni singolo Stato la possibilità di decidere in autonomia se limitare o vietare l’uso di prodotti GM già autorizzati. In un articolo pubblicato il 27 aprile 2015 sulla rivista dell’Associazione, *Mangimi&Alimenti.it*, si afferma che la proposta in parola “è un atto che comporta grandi rischi per ciascun Paese europeo, ma che nasconde seri pericoli soprattutto per un paese come l’Italia costretto da sempre a importare grandi quantità di materie prime, anche GM, per garantire il proprio fabbisogno interno e anche il suo *export* alimentare”.

<sup>18</sup> Le limitazioni alla coltivazione contenute all’art. 20 della legge n. 115/2015, confermano l’approccio prudentiale che aveva animato il legislatore italiano già in occasione dell’emanazione del d.lgs n. 212/2001 e del d.l. n. 279/2004, convertito nella legge n. 5/2005. Il d.l. del 2004, noto anche come “Decreto Alemanno”, è stato all’origine della complessa vicenda conclusasi con la sentenza 6 settembre 2012, C- 36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Italia* della Corte di Giustizia. L’articolato in questione venne inizialmente sottoposto al vaglio del Giudice delle leggi italiano che giudicò incostituzionali, per violazione dell’art. 117 Cost., le disposizioni che prevedevano un atto statale per adottare le norme quadro per la coesistenza di colture GM e tradizionali e assegnò all’esclusiva competenza legislativa delle regioni il potere di disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali. A seguito della sentenza cost. 116/2006, il Ministero dell’Ambiente adottò una nota con cui dispose che, nelle more della disposizione dei piani di coesistenza da parte delle regioni, sarebbe stata sospesa su tutto il territorio italiano la coltura dei nuovi prodotti GM già approvati in sede comunitaria. Avverso tale risoluzione la *Pioneer Hi Bred Italia*, società leader nella vendita di sementi geneticamente modificate per l’agricoltura professionale, propose ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Nel corso del procedimento instauratosi, il Consiglio di Stato, chiamato a rendere parere obbligatorio, dubitando che la sospensione dell’autorizzazione dei prodotti *Pioneer* fosse conforme al diritto dell’Unione, sollevò una questione pregiudiziale dinnanzi alla Corte di Giustizia. Quest’ultima affermò a chiare lettere che “allo stato attuale del diritto dell’Unione, uno Stato membro non è libero di subordinare a un’autorizzazione nazionale, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell’ambiente, la coltivazione di OGM autorizzati in virtù del regolamento n. 1829/2003 ed iscritti nel catalogo comune in applicazione della direttiva 2002/53”.

ragioni per cui in Italia non possono essere coltivati quei medesimi prodotti GM di cui, viceversa, è consentito l'acquisto per alimentazione umana diretta o per scopi mangimistici. Il fatto che il consumatore italiano possa, comunque, trovare sul mercato certi prodotti implica che, alla base del divieto di coltura degli stessi, non vi siano preoccupazioni relative alla salute umana; piuttosto, i motivi vanno ricercati in timori circa i potenziali effetti ambientali e socio-economici di questo tipo di coltivazioni.

In relazione ai primi, uno dei problemi di maggiore rilievo è l'individuazione di misure che consentano la coesistenza tra coltivazioni OGM, varietà selvatiche e tradizionali. La possibilità che fenomeni di impollinazione incrociata e contaminazione genetica tra colture limitrofe mettano a rischio la conservazione della biodiversità non è, infatti, solo meramente eventuale. Un secondo motivo di preoccupazione riguarda gli esiti imprevedibili che potrebbero prodursi sulla fauna a causa dell'introduzione nell'ecosistema e nella catena alimentare di vegetali di origine artificiale. D'altro canto, la semina di piante il cui DNA sia stato modificato in maniera tale da renderle particolarmente resistenti e immuni all'attacco dei parassiti, potrebbe consentire una riduzione dell'utilizzo di pesticidi e diserbanti, con sicuro vantaggio per la flora e la fauna dei territori interessati. Inoltre i prodotti GM aprono alla prospettiva di ottenere maggiore produttività dai campi, facendo con ciò "venir meno la necessità di aumentare le superfici coltivate a discapito di foreste e ambienti naturali"<sup>19</sup>.

Quanto invece alle considerazioni di natura socio-economica, nel caso italiano, esse sono molteplici e variano dalla necessità di tutelare il settore del turismo gastronomico (che deve molto del suo successo alla cultura del cibo biologico e alla preservazione della tipicità dei prodotti locali), alla preoccupazione paternalistica verso i piccoli-medi agricoltori che, qualora per far fronte alla concorrenza dovessero ricorrere a sementi GM, si troverebbero nella necessità di contrattare con le grandi multinazionali titolari dei brevetti sui prodotti sementieri OGM, le quali operano in regime di semi-monopolio. A ciò si è d'altra parte obiettato che oggi la brevettazione delle sementi non riguarda più le sole varietà transgeniche ma, altresì, quelle considerate tradizionali.

Sembra dunque che "ogni asserzione in tema di OGM conosce il suo contrario, ogni dato viene relativizzato, ogni tesi viene messa in dubbio"<sup>20</sup>. Ciò assodato,

<sup>19</sup> Così M. BERTI, *La dimensione economica e ambientale*, in C. CASONATO-M. BERTI (a cura di), *Il diritto degli Ogm tra possibilità e scelta. Atti del convegno tenuto presso la facoltà di Giurisprudenza di Trento 26 novembre 2004*, Trento, 2006, 78.

<sup>20</sup> Così F. ROSSI DAL POZZO, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare tra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2014, n. 2, 342.

pare indubbio che, per quanto comprensibili possano risultare le ragioni (di natura politica e scientifica) dello scetticismo verso le colture *biotech*, un'indiscriminata chiusura alla coltivazione preclude all'Italia vantaggi di varia natura<sup>21</sup> e, aspetto affatto secondario, rappresenta un grosso *vulnus* alla libertà di ricerca scientifica. È chiaro infatti che, in questo settore, la ricerca e la sperimentazione non possono prescindere dalla possibilità di coltivare e testare i prodotti sul – *rectius* nel – campo<sup>22</sup>. La direttiva n. 2015/412 sembra tenere conto di questo elemento pragmatico e al *considerando* n. 19 afferma che “le decisioni degli Stati membri che limitano o vietano la coltivazione di OGM in tutto il loro territorio o in parte di esso non dovrebbero impedire lo svolgimento di attività di ricerca biotecnologica purché, nello svolgere tali attività di ricerca, siano osservate tutte le necessarie misure di sicurezza”. Come l'Italia terrà in considerazione questa indicazione è difficile da prevedere. Al momento il divieto di coltivazioni GM sul nostro territorio sembrerebbe non incontrare eccezioni, nemmeno in nome della libertà di ricerca scientifica. È noto che quest'ultima, benché riconosciuta all'art. 33 della Costituzione, non sia assoluta e il nostro ordinamento conosce altri esempi di limitazione della stessa in ragione della tutela di contrastanti interessi costituzionali: è il caso del divieto di sperimentazione sugli embrioni umani *ex art.* 13 della legge n. 40/2004. Ciò non di meno, perché una libertà costituzionale sia legittimamente limitata è necessario che ciò sia esito del bilanciamento tra beni del medesimo rango. Nel caso delle varietà transgeniche il maggiore ostacolo all'esercizio della libertà prevista dall'art. 33 Cost. sembrerebbe essere la preoccupazione per la tutela dell'ambiente, ossia il timore che le coltivazioni necessarie ai biotecnologi per le loro ricerche – per quanto di dimensioni ridotte – possano rappresentare fonte di pericolo per le colture biologiche e tradizionali presenti in zone limitrofe. Il rischio non può escludersi totalmente, ma il ricorso ad idonee misure di coesistenza potrebbe limitarlo significativamente. Pertanto il mantenimento di un divieto totale alla coltivazione o è esito di una consapevole scelta politica, oppure non può che risultare da una lettura distorta, in quanto eccessivamente radicale, del principio di precauzione di materia ambientale. La tutela del territorio e dell'ambiente sono beni di sicura importanza ma, al contempo, la possibilità di fare ricerca sugli OGM non è necessariamente in contraddizione con essa. La sperimentazione controllata e regolamentata sulle piante geneticamente modificate, oltre a permettere di creare e sviluppare

<sup>21</sup> *In primis* la possibilità di produrre autonomamente quei medesimi prodotti che, ad oggi, è costretta ad importare.

<sup>22</sup> A riguardo si veda M. DE BENEDETTO, *Note intorno a virtù e limiti nella ricerca scientifica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica tra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, 137 ss.

varietà vegetali che arrechino vantaggi indiretti per l'ambiente<sup>23</sup>, consente di verificare se davvero esistano rischi legati a questo tipo di colture e quali siano gli eventuali rimedi<sup>24</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

Il contributo della ricerca, pubblica e privata, sulle implicazioni della manipolazione genetica dei prodotti dovrebbe essere strumento imprescindibile per il legislatore nazionale. Quando a fondamento delle compromissioni degli interessi di diversi *stakeholders* sono poste preoccupazioni che originano da valutazioni di natura tecnico/scientifica, è indispensabile che esse siano quanto più scrupolosamente verificate.

Da tempo la nostra Corte costituzionale invita il legislatore ad un dialogo con organi dotati di competenze tecniche. In particolare, con la sentenza cost. n. 282/2002, la Corte ha indicato al legislatore un preciso vincolo procedimentale, senza il rispetto del quale ogni scelta legislativa *science-based* apparirà irragionevole. Si legge nella pronuncia che la regolazione di pratiche fondate su conoscenze scientifiche deve fondarsi su conoscenze “acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico-scientifici”. Una simile indicazione era già stata offerta dalla Corte costituzionale con la statuizione relativa al c.d. “caso di Bella”<sup>25</sup>. Nella sentenza n. 185 del 1998,

<sup>23</sup> Si è già fatto cenno alla possibilità di limitare l'utilizzo di pesticidi e diserbanti, nonché alla prospettiva di ridurre la necessità superfici coltivabili.

<sup>24</sup> Cfr. L'appello pubblicato il 4 luglio 2014 dal quotidiano *La Stampa*, intitolato “La ricerca sulle piante OGM nel Paese di Galileo Galilei” e sottoscritto da 33 scienziati italiani: “Riteniamo che la sperimentazione delle piante OGM da parte del nostro sistema di ricerca pubblico sia la migliore garanzia che [i] rischi, se esistono, siano individuati tempestivamente. I contribuenti italiani hanno diritto a una informazione indipendente sui rapporti costi-benefici delle coltivazioni OGM e le nostre aziende sementiere hanno diritto ad accedere alle innovazioni generate dalla ricerca pubblica. I nostri ricercatori non sono da meno di quelli stranieri e sono in grado di fornire al Paese queste informazioni e innovazioni”. Il testo completo della lettera è disponibile al seguente link: <http://www.lastampa.it/2014/07/04/cultura/opinioni/lettere-al-direttore/la-ricerca-sulle-piante-ogm-nel-paese-di-galileo-galilei-0ALxnl2UDv7Y2qqZYKLvzL/pagina.html>.

<sup>25</sup> La decisione in parola riguardava il d.l. 17 febbraio 1998, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria), disciplinante l'accesso ad una terapia anti-tumorale nota come “Multiterapia Di Bella” e connotata da fragili basi scientifiche. Sul punto v. G. D'AMICO, *Tecniche argomentative e questioni scientifiche controverse*, in AA.VV., *Forum di Biodiritto 2008. Percorsi a confronto. Inizio vita, fine vita e altri problemi*, Trento, 2009, 50.

infatti, “la Corte ha esplicitamente statuito una mutua relazione tra potere legislativo ed *expertise* scientifica, relazione che deve tradursi in meccanismi decisionali condivisi”<sup>26</sup>.

Il che non significa che l’opinione della comunità scientifica su di un certo tema debba dettare le mosse del legislatore. Si condivide, infatti, l’osservazione per cui “la regola giuridica è chiamata a disciplinare l’‘uso’ della scienza che – sollecitata da interessi economici o anche soltanto dall’innata aspirazione umana al benessere – riesce a materializzarsi nel ‘prodotto’ tecnologico”<sup>27</sup>. Così come pare indubbio che “dal diritto costituzionale [...] deve essere estratta, per così dire, la ‘misura della scienza’ che valga a segnare i confini (e i limiti) in cui l’ordinamento giuridico è legittimato a intervenire in quelle attività umane [...] che mirano, attraverso le tecniche, alla trasformazione della natura”<sup>28</sup>. Tuttavia, ciò non toglie che in materie scientificamente controverse, un’adeguata istruttoria legislativa – anche attraverso la chiamata in causa della comunità scientifica italiana – possa contribuire, insieme a considerazioni di natura politica, economica o valoriale, all’adozione di soluzioni normative quanto più pertinenti alle esigenze della società.

<sup>26</sup> Così S. PENASA, *La «ragionevolezza scientifica» delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, n. 4, 823.

<sup>27</sup> E. CASTORINA, *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, 2015, n. 4, 22.

<sup>28</sup> *Ibidem*.



## **SICUREZZA ALIMENTARE: OGM E TUTELA DELLA SALUTE, LIBERI DI DIRE NO**

**Luigi Rufo**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Alimentazione e salute: profili giuridici. - 3. Metodi produttivi in ambito agricolo. - 4. OGM: benefici e rischi per la salute. - 5. Gli OGM nei Paesi Extra EU. - 6. EU: la nuova disciplina sugli OGM. - 7. Conclusioni.

### ***Abstract***

L'Europa in ambito agroalimentare è sempre più sensibile alla valorizzazione delle produzioni agricole nel rispetto della sicurezza alimentare, al fine di migliorare la qualità della vita e tutelare la salute umana. Oggi in agricoltura si parla sempre più di biotecnologie "avanzate" che consentono attraverso le nuove tecnologie e l'ingegneria genetica di progettare e produrre "Organismi Geneticamente Modificati" (OGM), per essere, ad esempio, più resistenti ai virus, migliorativi della specie vegetale o animale ecc. Tuttavia, a causa delle differenze socioculturali e dei potenziali rischi legati essenzialmente alla salute umana, all'ambiente e all'economia, gli OGM sono da sempre oggetto di ampi dibattiti internazionali. Il presente contributo intende approfondire la tematica della sicurezza alimentare legata alla produzione di prodotti OGM, richiamando altresì la grande novità che in ambito comunitario il 2015 ha portato nel settore agroalimentare. Il Parlamento europeo ha infatti approvato una modifica alla direttiva comunitaria sugli OGM, non scevra di criticità, che concede ai paesi UE il diritto di vietarne la coltivazione sul proprio territorio.

### **1. Introduzione**

Nella storia dell'umanità l'agricoltura e l'alimentazione hanno sempre avuto un ruolo predominante ed oggi stiamo assistendo a cambiamenti che spesso possiamo definire epocali. In modo particolare, dall'inizio del terzo millennio, queste tematiche sono divenute sempre più sentite dalla comunità internazionale non solo perché legate alla sopravvivenza di un genere umano sempre più numeroso, ma anche perché attraverso i modelli di produzione, distribuzione e consumo del cibo si determina anche la qualità delle condizioni di vita dei singoli e delle comunità. Non a caso, il filosofo tedesco Feuerbach coniò la celebre massima secondo cui "Noi siamo quello che mangiamo".

Infatti, anche se è vero che gli attuali sistemi di produzione alimentare sono connotati da elevati standard tecnici, non può escludersi che, per negligenza, dolo o anche semplice casualità nei processi produttivi, di conservazione e di dispaccio dei beni alimentari possano sussistere rischi alimentari per la salute del consumatore.

E se nel recente passato l'attenzione degli operatori e dei consumatori era particolarmente desta rispetto a intossicazioni o altri disturbi discendenti dall'assunzione di cibi nocivi o avvelenati<sup>1</sup>, oggi con la nascita e lo sviluppo delle biotecnologie agroalimentari, che rappresentano un punto d'incontro perfetto tra scienza e tecnica, è cambiata la percezione del pericolo per la salute dei cittadini<sup>2</sup> e si cerca attraverso nuove norme di garantire che i prodotti alimentari siano sicuri e sani in tutte le fasi del loro ciclo di vita, dall'origine fino alla tavola del consumatore (c.d. "tracciabilità"<sup>3</sup>).

A ciò si deve aggiungere un altro fenomeno rilevante, i Paesi dell'Atlantico che sin dal XV° secolo sono stati i precursori dello sviluppo economico, sociale e tecnologico oggi appaiono in una prospettiva non più come area trainante ma trainata ed altamente concorrente di paesi emergenti come Cina, India che sono in piena esplosione economica tanto da esportare tonnellate di derrate alimentari, che non sempre vengono prodotte nel rispetto delle norme sulla sicurezza alimentare, verso paesi esteri.

Così che, alla luce di ciò, il dibattito sull'uso degli Organismi Geneticamente Modificati (OGM) nella produzione agricola acquisisce sempre più importanza economica e sociale, anche in relazione a ripetute modifiche, nella Comunità europea ed in Italia, delle norme che ne regolano la produzione e l'uso.

## 2. Alimentazione e salute: profili giuridici

La centralità dei diritti e delle tutele legati alla dignità della persona è ormai patrimonio acquisito sia con riferimento agli ordinamenti nazionali – basti pensare all'art. 2 della nostra Costituzione – sia in una prospettiva unionale e sovranazionale. Pur se indissolubilmente connesso al concetto di dignità umana di cui all'art. 2 e di esistenza libera e dignitosa altresì richiamata all'art. 36 Cost., il diritto al cibo non trova tuttavia espressa menzione nella nostra Carta costituzionale (salva la riconduzione dello stesso al "catalogo aperto" dei

<sup>1</sup> L. COSTATO, *Una ricognizione sui principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 203 ss.

<sup>2</sup> F. CAMMEO-C. VITTA, *Sanità pubblica*, in *Tratt. Orlando*, parte II, vol. IV, 1905, 217.

<sup>3</sup> La tracciabilità dei prodotti agroalimentari è divenuta obbligatoria in Europa dal 1° gennaio 2005 ai sensi del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002.

diritti inviolabili, che come noto trovano nello stesso art. 2 Cost. la loro “porta di ingresso” nel nostro ordinamento costituzionale).

A livello sovranazionale, il primo riconoscimento del diritto all'alimentazione è arrivato nel 1948 ad opera della “Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo” (art. 25), ove per la prima volta si è parlato del diritto al cibo come un diritto umano fondamentale. Nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 si è andato oltre, statuendo (art. 11) che “I Paesi facenti parte del Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati (...)” e convengono di intraprendere azioni appropriate per realizzare questo diritto. Come ricordato dallo stesso sito web istituzionale della FAO (*Food and Agriculture Organization*), “Le Nazioni Unite vigilano sull'attuazione del Patto attraverso il loro Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, che opera mediante l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani. Nel 1999 il Comitato insisté sull'obbligo per gli Stati di introdurre leggi che assicurino il diritto al cibo”.

Con le Linee guida sul diritto all'alimentazione, definite della FAO nel 2004, si è compiuto un ulteriore passo in avanti, con l'introduzione di raccomandazioni pratiche per garantire che il diritto al cibo diventi realtà.

Sul fronte specifico della sicurezza alimentare, nel 1963 FAO e OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) hanno costituito la “Commissione per il *Codex Alimentarius*”, con l'obiettivo di assicurare la tutela sanitaria del consumatore finale, di promuovere buone pratiche nel commercio degli alimenti e di armonizzare le normative alimentari interne, collaborando con i Governi e con le agenzie governative e non governative interessate a questo settore di attività.

Se l'ancoraggio costituzionale più immediato del diritto al cibo è l'art. 2 *sub specie* di diritto inviolabile, quando questo va ad intrecciarsi con la questione della sicurezza alimentare non può non essere letto in relazione all'art. 32 Cost., in termini di diritto a nutrirsi di cibo sano o comunque non pericoloso per la salute. Gli obiettivi del *Codex alimentarius* sono perfettamente in linea con i principi e i diritti della nostra Costituzione, perseguendo la necessaria coesistenza (o, più correttamente, coincidenza) di diritto al cibo e sicurezza alimentare, poiché un'alimentazione non sicura non può dirsi idonea a realizzare la finalità di una vita dignitosa per l'uomo (non è il mero sfamarsi l'obiettivo al quale un mondo civile e progredito può accontentarsi di tendere).

La piena realizzazione di alimentazione e salute passa però dall'intervento dello Stato: lo richiede l'art. 32, 1° comma Cost. e lo esige anche lo stesso Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali che il nostro Stato ha firmato e ratificato.

D'altra parte, anche ove non vi fossero ragioni di esigibilità costituzionale dell'intervento del potere pubblico interno, sarebbero le ordinarie prassi

commerciali e gli Stati terzi verso i quali esportiamo i nostri prodotti “food” a pretendere l'intervento dell'apparato amministrativo e sanitario nel controllo della sicurezza degli alimenti esportati. Non va trascurato, sotto questo aspetto, che i provvedimenti di blocco delle importazioni da parte di determinati Paesi, anche limitatamente ad alcune categorie merceologiche, per ragioni di sicurezza alimentare sono di fatto diventati, dopo il venir meno dei dazi tra Paesi aderenti al WTO, la principale barriera all'*export* agroalimentare. È pertanto elemento di massima importanza la costante e vigile attenzione degli apparati statali e sub-statali preposti ai controlli igienico-sanitari e di sicurezza del ciclo di vita dei prodotti, affinché non si offrano facili occasioni di blocco delle importazioni a Paesi non troppo convintamente votatisi alle ragioni del libero scambio. L'impiego di tecnologie produttive di massa e la circolazione senza frontiere degli alimenti in mercati fortemente integrati a livello non può, in altri termini, aver luogo senza adeguata vigilanza sulla sicurezza dei prodotti agroalimentari.

Quando si parla di sicurezza alimentare si deve però sottolineare che essa non va intesa soltanto come idoneità a superare i controlli di polizia sanitaria, il cui scopo è la verifica dell'igiene e della corretta conservazione dei prodotti alimentari. Come peraltro si è già accennato, sicurezza alimentare significa sicurezza del ciclo di vita del prodotto, ancor prima della verifica sull'igiene e sulla conservazione, estesa quindi al controllo sulle tecniche di coltivazione, sui metodi di produzione degli alimenti, sulla composizione dei cibi, sul rispetto di obblighi di etichettatura.

I controlli quindi hanno lo scopo di assicurare la conformità dei prodotti alimentari alle norme comuni stabilite al fine di prevenire i rischi per la salute pubblica. Naturalmente queste disposizioni riguardano sia i prodotti commercializzati sul territorio nazionale e dell'Unione europea, sia quelli importati da paesi extra UE (ed esportati verso gli stessi). Ma importante è sottolineare come in Europa, nel caso in cui un controllo o uno studio di fattibilità stabiliscano la probabilità che si verifichino effetti nocivi per la salute della collettività, o nei casi di incertezza derivante da accertamenti su più ampia scala, gli Stati membri e/o la Commissione possano, sulla base del principio di precauzione<sup>4</sup>, adottare adeguate misure che blocchino la produzione oppure la commercializzazione del prodotto o del lotto ritenuto pericoloso.

Detto ciò, si deve altresì sottolineare come sia in Italia - in cui le tradizioni culinarie rappresentano un grande valore di riconoscimento e di identità - sia in Europa la politica agroalimentare, oltre ad incentivare e promuovere lo

<sup>4</sup> Le norme UE volte alla sicurezza alimentare e, più in generale, alla tutela della salute umana, fanno costante appello alla necessità di accurate valutazioni di rischio prima di intraprendere attività di ricerca e sviluppo, di produzione e commercializzazione di prodotti ottenuti con l'impiego delle moderne tecnologie biologiche.

sviluppo del settore facendo attenzione a conciliare le esigenze dei consumatori<sup>5</sup>, mettendo a loro disposizione alimenti sicuri e genuini, con quelle dei produttori, si preoccupa anche di valorizzare le produzioni agricole emanando norme tecniche *ad hoc* a protezione della tipicità di alcuni prodotti alimentari e a tutela della filiera produttiva<sup>6</sup>.

Accanto alla scontata esigenza della sicurezza alimentare delle produzioni è importante sottolineare come sia rilevante la valutazione anche di altri elementi come: qualità organolettiche ottime, impatto di produzione sull'ambiente minimo e un giusto prezzo di produzione e acquisto. Tutto ciò è realizzabile attraverso lo sviluppo sostenibile dei modelli produttivi oggi applicati in agricoltura.

### 3. I metodi produttivi in ambito agricolo

La nota consapevolezza che l'agricoltura deve, adattandosi alle varie necessità, essere in grado di produrre cibo di buona qualità e al contempo promuovere la biodiversità favorendo la creazione di sinergie tra le specie viventi, sostenere processi di protezione del suolo, ottimizzare il consumo di acqua e ridurre l'impiego di prodotti chimici, garantire redditi adeguati e prezzi accessibili, induce a fare importanti valutazioni su quale modello produttivo far affidamento tenendo conto dei differenti contesti territoriali e dell'economia di lungo periodo.

Le specie di piante coltivate, oggigiorno, sono molto diverse dalle piante selvatiche dalle quali sono derivate, infatti si deve sottolineare come nessuna di queste sia "naturale", ma rappresenta il prodotto di un intervento, sempre più accurato e guidato dalla scienza e dall'esperienza, di selezione effettuata dall'uomo. Il mais, ad esempio, è tra le coltivazioni che più hanno risentito di tali interventi di selezione e miglioramento, e a differenza del suo progenitore selvatico (c.d. "teosinte"<sup>7</sup>) originario del Messico, per crescere ha bisogno di fertilizzanti sintetici, diserbanti e molta acqua.

Così che, accanto all'agricoltura "tradizionale"<sup>8</sup>, metodo agricolo basato sulle

<sup>5</sup> Tutto questo è realizzabile proprio grazie alla Politica Agricola Comune (PAC) che rappresenta l'insieme delle regole comuni che l'Unione europea ha inteso darsi nel comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri.

<sup>6</sup> Cfr. il regolamento CE n. 692/2003 che modifica il regolamento CE n. 2081/92 definisce i livelli di riconoscimento DOP (Denominazione di Origine Protetta) e IGP (Indicazione Geografica Protetta) sui prodotti commercializzati su tutto il territorio europeo.

<sup>7</sup> Cfr. [http://www.lescienze.it/news/2004/12/07/news/dal\\_teosinte\\_al\\_mais-585605](http://www.lescienze.it/news/2004/12/07/news/dal_teosinte_al_mais-585605).

<sup>8</sup> In passato la scelta di cosa coltivare e di come farlo era pressoché ad appannaggio esclusivo

leggi della natura e sulla stagionalità dei prodotti, e a quella “convenzionale”, sistema totalmente dipendente dall’uso di fitosanitari (insetticidi, anticrittogamici o fungicidi, diserbanti, ecc) e di concimi minerali, troviamo anche l’agricoltura biologica<sup>9</sup>, metodo che mira a ridurre o provare ad eliminare del tutto lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, in particolare del suolo, dell’acqua e dell’aria.

Tuttavia, dobbiamo segnalare che parallelamente ai sistemi di coltivazione finora citati, in alcune significative realtà (Stati Uniti, Argentina, Brasile, Canada, India, Cina), con l’aiuto delle nuove tecnologie si sta sviluppando sempre più un metodo legato alle produzioni biotecnologiche<sup>10</sup>. Nello specifico, dagli anni ‘90 del secolo scorso, si parla di applicazioni biotecnologiche ogniqualvolta vengano impiegate tecniche atte a “indurre artificialmente dei cambiamenti nella struttura e nella funzione di un organismo vivente o di un processo biologico per un fine di utilità concreta<sup>11</sup>”.

Alla luce di ciò, non possiamo dire che questi quattro metodi, o alcuni di essi, siano scevri di criticità. Infatti si deve notare come il quadro normativo Europeo, che li regola, non impedisce in assoluto che possano verificarsi rischi per il sostentamento, per l’ambiente e per la salute dell’uomo.

Anche se c’è da dire che nel tempo con l’adozione della direttiva n. 2001/18/CE, sull’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati, del regolamento CE n. 178/2002, che prevede norme che assicurino, per ogni prodotto e processo produttivo impiegato, la rintracciabilità in ciascuna delle fasi della filiera e del regolamento CE n. 396/2005, a tutela della salute dei consumatori, che si preoccupa di definire i livelli massimi di residui (LMR) delle sostanze attive presenti nei prodotti alimentari di origine vegetale e animale, si è potuto ragionevolmente confidare in uno *standard* comune di tutela della qualità e della sicurezza degli alimenti che definisce, altresì, misure e sanzioni applicabili in caso di violazione.

---

del contadino e legata a profili economici e a conoscenze tecniche.

<sup>9</sup> L’agricoltura biologica è un metodo di produzione definito dal punto di vista legislativo a livello comunitario con un primo regolamento, il regolamento CEE n. 2092/91, sostituito successivamente dai regolamenti CE n. 834/07 e 889/08 e a livello nazionale con il d.m. n. 18354/09.

<sup>10</sup> L’OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) definisce le biotecnologie come “l’applicazione della scienza e della tecnologia agli organismi viventi o a parti di essi per ottenere beni e servizi al fine di migliorare la qualità della vita dell’uomo attraverso la messa a punto di nuovi metodi diagnostici e terapeutici, la formulazione di nuovi farmaci e la realizzazione di nuovi prodotti industriali ed alimentari, inclusi gli organismi geneticamente modificati”.

<sup>11</sup> *Convention on Biological Diversity*, FAO *Biotechnology Glossary*.

#### 4. OGM: benefici e rischi per la salute

Oggi quando, in ambito agricolo, parliamo di tecniche di ricombinazione genetica la più conosciuta è la produzione di piante OGM (Organismi geneticamente modificati), in cui vengono introdotti uno o più geni estratti da altri organismi mediante metodi di “ingegneria genetica”, o biotecnologie “avanzate”, e lo scopo della loro creazione è volontà di ottenere piante (o anche animali) che abbiano caratteristiche migliorative per le varie specie ovvero che siano di beneficio per la qualità della vita delle persone.

In ambito europeo il quadro normativo in materia di OGM è costituito prevalentemente da fonti comunitarie, rientrando la loro disciplina, oltre che nella materia “agricoltura”, nella quale vi è una competenza concorrente dell’Unione Europea (esclusiva relativamente al funzionamento del mercato interno nel settore, v. artt. 3 e 4 del TFUE), anche nelle materie salute pubblica e protezione dei consumatori (rispettivamente, artt. 168 e 169 del TFUE), nella prima delle quali la possibilità di legiferare con procedura ordinaria UE è circoscritta, in presenza di “comuni problemi di sicurezza”, mentre nella seconda l’UE può legiferare fissando misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri, e gli Stati possono soltanto stabilire misure più rigorose, previa notifica.

Le norme UE adottate in questo quadro volte alla sicurezza alimentare e, più in generale, alla tutela della salute umana, sono tutte di natura precauzionale<sup>12</sup> e fanno costante appello alla necessità di accurate valutazioni di rischio prima di intraprendere attività di ricerca e sviluppo, di produzione e commercializzazione di prodotti ottenuti con l’impiego delle moderne tecnologie biologiche.

Nello specifico il processo normativo, a livello europeo, riguardante l’uso degli OGM è iniziato verso la fine del secolo scorso con l’emanazione della prima direttiva nel 1990<sup>13</sup>, cui ne seguì una seconda nel 2001<sup>14</sup>, recentemente modificata.

Nonostante ciò, sono ancora oggi ferventi le preoccupazioni sull’uso delle biotecnologie e sulle loro conseguenze, con il timore che possano perdersi di vista,

<sup>12</sup> vedi COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, 2 febbraio 2000, COM (2000) 1 final, vd. P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un’analisi sul suo ruolo e del suo contenuto nell’ordinamento comunitario*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1, 2002, 15-70.

<sup>13</sup> Direttiva 23 aprile 1990, n. 90/220/CEE, direttiva del Consiglio sull’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati, in GUCE, 8 maggio 1990, n. L 117.

<sup>14</sup> Direttiva 12 marzo 2001, n. 2001/18/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull’emissione deliberata di organismi geneticamente modificati che abroga la direttiva n. 90/220/CEE del Consiglio, in GUCE, 17 aprile 2001, n. L 106.

in questo ambito, i riferimenti della persona umana, della vita e dell'ambiente. Si sono, così, creati distinti schieramenti con argomentazioni, favorevoli e contrarie, sia di natura etiche sia di natura sociali ed economiche e che non hanno ancora trovato nella "coscienza collettiva" una piena affermazione.

Le principali ragioni di coloro che sostengono l'impiego degli OGM possono essere così sintetizzate: a) maggiore disponibilità di cibo per i paesi in via di sviluppo; b) miglioramento qualitativo degli alimenti dal punto di vista della durata, del valore nutritivo, del gusto; c) assenza nei prodotti OGM di residui di fitofarmaci, con conseguenti minori rischi per l'uomo; d) aumento della produttività, riduzione dei costi di gestione delle coltivazioni e ulteriore facilità nella commercializzazione sui mercati globali.

Coloro che sono invece fortemente convinti della loro non salubrità o utilità sono mossi da motivazioni principalmente di carattere etico più che ecologico, che sono: a) non è moralmente corretto sottoporre l'uomo e l'ambiente ad eventuali rischi che né la scienza, né nessun ricercatore possono escludere ed, eventualmente, gestire; b) sussistono problemi etici legati alle piante contenenti geni animali o umani; c) vi sarà minore accesso alle risorse alimentari per le popolazioni più povere a causa dei diritti di proprietà sui nuovi organismi; d) comparsa di nuovi virus o malattie resistenti agli antibiotici<sup>15</sup>.

## 5. Gli OGM nei Paesi Extra EU

Tra i Paesi che hanno contribuito allo sviluppo delle biotecnologie agroalimentari, quello che ha compiuto una scelta più convincente ed incisiva sono gli Stati Uniti che si confermano ancora oggi leader indiscusso del settore OGM, sia dal punto di vista dell'offerta che della domanda.

Comunemente si fa risalire, negli Stati Uniti, la nascita delle biotecnologie nel settore agricolo in occasione della sentenza del 1980 della Corte Suprema degli USA, che stabilì che un organismo geneticamente modificato può essere brevettato<sup>16</sup>. Si trattò di una sentenza decisiva per avviare lo sfruttamento industriale dell'ingegneria genetica e che pose le basi per la nascita dell'attività di produzione degli OGM. Interessante è sottolineare come tutto questo sia possibile anche grazie al fatto che riguardo al rischio sanitario, negli Stati Uniti prevale il concetto della "sostanziale equivalenza". In altri termini, fatti gli accertamenti necessari per la sua approvazione, un prodotto è considerato sicuro finché non ne viene dimostrata la pericolosità.

Da ultimo dobbiamo segnalare come recenti studi hanno dimostrato che il

<sup>15</sup> F. SALA, *Gli Ogm sono davvero pericolosi?*, Roma-Bari, 2005.

<sup>16</sup> Cfr. *Causa Diamond vs. Chackrabarty*.

livello di consapevolezza raggiunto dai consumatori statunitensi nei confronti delle biotecnologie agroalimentari è tra i più alti al mondo, arrivando ad affermare che i benefici sono superiori ai rischi.

La seconda nazione al mondo come produttrice di OGM è l'Argentina. Ad oggi, le varietà di colture approvate, in questo Paese, per il commercio sono 17. Uno dei fattori che ha portato l'Argentina a scalare velocemente le posizioni tra i Paesi produttori di OGM in ambito agroalimentare è la presenza di un quadro regolamentare solido e in particolare le più recenti novità nell'ambito regolamentare argentino troviamo: la bozza di legge per il sostegno alle biotecnologie (finalizzata a incentivi fiscali per lo sviluppo del settore) e il *Piano strategico di sviluppo delle biotecnologie Agricole 2005-2015*<sup>17</sup>.

Un altro paese che nel mondo rappresenta una delle realtà più significative a livello mondiale nel campo della ricerca agroalimentare è il Brasile. Infatti già dal 1972, anno della fondazione della Compagnia per la Ricerca Agricola Brasiliana (EMBRAPA), è dotato di un organismo di ricerca e sviluppo in ambito agroalimentare a livello nazionale.

In Brasile da un punto di vista regolamentare, tutto l'apparato normativo ruota intorno alla legge n. 11.460/2007 che ha modificato pesantemente la precedente legge n. 11.105/2005. Infatti la normativa varata nel 2005 avendo alcune lacune sull'utilizzo degli OGM aveva determinato forte confusione.

In questa cornice non può mancare un breve cenno ai paesi emergenti che stanno ricoprendo posizioni importanti tra i paesi produttori di biotecnologie agroalimentari. In modo particolare sono degne di menzione la Cina e l'India.

La Cina, in particolar modo, sin dal 1997 commercializza ben sei specie di piante OGM, tra le quali una particolare pianta di cotone, che risulta la coltura più diffusa, resistente agli insetti. Questo paese si distingue, altresì, per importanti progetti di ricerca che hanno portato il governo cinese a riconoscere agli OGM un ruolo strategico per la crescita del paese e ad emanare nel 1993 il primo regolamento sulla biosicurezza, il *Safety Administration and Regulation on Genetic Engineering*.

In India, riconoscendo il potenziale delle biotecnologie, il proprio Governo istituì nel 1982 il *National Biotechnology Board* che con l'*Environmental Protection Act* (EPA) nel 1986 gettò le basi del quadro regolamentare indiano per le biotecnologie e stabilendo le regole per la ricerca, lo sviluppo, l'uso su larga scala e l'importazione degli OGM. Successivamente nel 2006 con l'obiettivo di semplificazione fu emanato il *Food Safety and Standard Act of 2006*.

<sup>17</sup> *2005-2015 Agricultural Biotechnology Development Strategic Plan*, ministry of economy and production, department of agriculture, Livestock, fisheries and production.

## 6. EU: la nuova disciplina sugli OGM

In Europa, a livello normativo, parlare di OGM voleva dire, fino a qualche mese fa, confrontarsi con la direttiva n. 2001/18/CE<sup>18</sup>, i due regolamenti (n. 1829 e n. 1830/2003/CE) che disciplinano l'autorizzazione e l'etichettatura/tracciabilità degli alimenti e dei mangimi costituiti o derivati da OGM, e con la raccomandazione CE n. 556/2003<sup>19</sup> riguardante le linee guida sulla coesistenza tra colture OGM e colture convenzionali.

Altresì, parallelamente al legislatore comunitario, un numero crescente di Stati avevano varato provvedimenti atti a limitare la coltivazione di OGM nel proprio territorio, invocando sempre più frequentemente la clausola di salvaguardia<sup>20</sup> dell'art. 23 della direttiva n. 18/2001 o le misure di emergenza dell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003/CE. Tale situazione ha messo in luce alcune lacune nel quadro normativo comunitario sulla spinta delle quali, nel marzo del 2011, è stata approvata una modifica alla direttiva 2001/18/CE, finalizzata a raggiungere il giusto equilibrio tra il mantenimento del sistema di autorizzazioni dell'Unione europea – basato sulla valutazione scientifica dei rischi sanitari e ambientali – e l'esigenza di garantire agli Stati membri la libertà di affrontare gli aspetti nazionali, regionali o locali specifici legati alla coltivazione degli OGM, nel mantenimento delle garanzie per tutti i soggetti interessati.

Ma vi è di più: infatti, se fino ad ora sul tema OGM si è assistito a un susseguirsi di incertezze normative, dopo l'accordo sottoscritto a Lussemburgo il 12 giugno 2014 tra i 28 Stati UE sull'impiego degli OGM in Europa, conclusosi con il “compromesso” secondo il quale la Commissione poteva autorizzarne l'uso a livello Comunitario, lasciando agli Stati membri la facoltà di limitarlo o di impedirlo sul proprio territorio, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea della nuova direttiva n. 412/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 che modifica la direttiva n. 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la OGM sul proprio territorio, si è posto un primo punto fermo nella questione.

Infatti, secondo le nuove regole europee gli Stati membri saranno “liberi di dire no”, in altri termini potranno decidere se vogliono che colture geneticamente modificate vengano o meno coltivate sul proprio territorio.

<sup>18</sup> Per un commento alla direttiva vedi A. ODDENINO, *La disciplina degli organismi geneticamente modificati, il quadro del diritto comunitario*, in R. FERRARA-I.M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati, sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003, 91 ss.

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52010DC0380>.

<sup>20</sup> Cfr. Corte giustizia europea C-58/10, C-68/10, C-36/11.

Ma più nello specifico, nell'ottica di armonizzare e migliorare il quadro giuridico per l'autorizzazione degli OGM, il Parlamento europeo è intervenuto anche in relazione al delicato tema concernente la contaminazione transfrontaliera, prevedendo che, a decorrere da aprile 2017, gli Stati membri in cui sono coltivati OGM dovranno adottare tutti provvedimenti necessari, nelle zone di frontiera del proprio territorio, al fine di evitare eventuali contaminazioni transfrontaliere in Stati membri limitrofi in cui la coltivazione di tali OGM è vietata, a meno che tali provvedimenti non siano superflui alla luce delle particolari condizioni geografiche.

Altresì, con l'art. 26-ter ha stabilito nuove norme in base alle quali ogni Stato membro potrà vietare, in due differenti momenti, la coltivazione degli OGM: 1) durante la procedura di autorizzazione; 2) dopo che un OGM è stato autorizzato ma solo per motivi connessi ad obiettivi della politica ambientale o agricola o per altre ragioni imperative quali la pianificazione urbana e territoriale, l'uso del suolo, gli impatti socio-economici, la coesistenza e l'ordine pubblico.

Pertanto con questa nuova direttiva cambia parzialmente l'orientamento europeo rispetto l'uso degli OGM.

Tuttavia si deve segnalare come questa direttiva non sia scevra da criticità. Infatti, se a prima vista sembrerebbe che l'Unione rinunci a parte delle sua sovranità per lasciare ai suoi componenti la libertà di scegliere in autonomia se commercializzare o meno gli organismi geneticamente modificati entro i propri confini (misure di *opt-out*), non è proprio così. In realtà da un'attenta lettura dell'art. 26-ter appare chiaro che la possibilità di contraddire le decisioni assunte a livello comunitario diventerà molto difficile, dovendo fondarsi su motivi legittimi, più facilmente confutabili, diversi da quelli valutati dall'Unione che già prende in esame i rischi per la salute umana o animale o per l'ambiente.

## 7. Conclusioni

Possiamo concludere ritenendo che le sfide che gli Stati, a livello internazionale, devono affrontare per assicurare una alimentazione sufficiente alla propria popolazione, sono certamente difficili e piene di ostacoli. Purtroppo non si può non rilevare come gli OGM sono diventati nel tempo una vera e propria categoria di pensiero piuttosto che una realtà fenomenica, e che quando si scrive OGM riconducendoli all'ambito agricolo si legge industria e artificialità come contrapposizione di naturalità<sup>21</sup>. Così che le scelte in tema

<sup>21</sup> E. SIRSI, *Su Ogm e agricoltura. Una lettura alla luce della prospettiva di riforma della disciplina della coltivazione degli Ogm nell'UE e dello sviluppo di tecniche alternative di modificazione genetica*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2013.

di OGM vanno al di là delle sole logiche agricole e di sostenibilità ambientale, ma passano necessariamente per il contemperamento di esigenze di natura politica, economica, finanziaria, sociale, culturale. Il noto oncologo Veronesi ha giustamente affermato, a riguardo, che “è assurdo opporsi per principio all’applicazione della genetica in agricoltura ma tuttavia è ragionevole studiare, per ogni prodotto cosiddetto OGM, il rapporto rischio-beneficio”<sup>22</sup>. Oltretutto, è bene ricordare che gli OGM oggi in commercio sono impiegati prevalentemente nei settori zootecnico, energetico e tessile, e quindi il loro consumo diretto da parte dell’uomo è marginale. Anche il nostro Paese che si è sempre schierato contro la sperimentazione degli OGM<sup>23</sup>, si trova poi nella paradossale situazione di dover importare, per soddisfare i propri fabbisogni, materie prime come grano, mais, soia OGM dagli USA.

La questione OGM, con tutti gli elementi di contesto sopra rammentati, non può pertanto, piaccia o meno, essere affrontata sulla base delle sole categorie del “bene” e del “male”, del “nocivo” e del “salutare”, ma va contestualizzata in una riflessione più generale che deve riguardare “un modello di agricoltura, alimentazione, ecologia, sviluppo, cultura ed economia” in attesa di risposte sperimentali convincenti. Il diritto, nel dibattito sugli OGM come in altre controverse questioni, può agevolare, con l’ingresso delle risultanze scientifiche, la corretta costruzione del percorso preparatorio delle decisioni e, laddove ve ne siano le possibilità “tecniche”, valutare, a valle, se quanto statuito è stato il frutto di un corretto percorso argomentativo. Senza smarrire, tuttavia, i “fari” che l’ordinamento UE, le altre fonti di diritto sovranazionale e la Costituzione tengono accesi sui principi e sui diritti cui dare applicazione.

<sup>22</sup> <http://www.ilgiornale.it/news/salute/veronesi-sugli-ogm-assurdo-opporsi-1057452.html>.

<sup>23</sup> Cfr. Tar Friuli Venezia Giulia, n. 178/2014, Tar Lazio, n. 4410/2014, Tar del Friuli Venezia Giulia n. 146/2015. Vedi anche Consiglio di Stato, n. 605 del 5 febbraio 2015.

# **PRINCIPIO DI PRECAUZIONE, TUTELA DELLA SALUTE E OGM. IL POTERE DI SCELTA DELL'IMPRENDITORE E DEL CONSUMATORE TRA LIBERTÀ DI INIZIATIVA PRIVATA E RETAGGI AUTORITARI**

**Roberto Saija**

**SOMMARIO:** 1. Diritto privato e regole del cibo. La sicurezza alimentare e il regime della responsabilità civile. - 2. Gli standard della sicurezza e il potere di “scelta” del consumatore. - 3. Le diverse declinazioni della sicurezza alimentare. - 4. La disciplina degli OGM tra principio di precauzione e tutela del consumatore.

## ***Abstract***

Il lavoro ha come scopo l'analisi del potere di scelta dell'imprenditore e del consumatore alla luce del complesso e variegato quadro normativo in materia di OGM. Se si fa riferimento, infatti, alla nuova normativa in materia di coltivazione di OGM emanata dall'UE, è facile rendersi conto che anziché rafforzare il potere di iniziativa degli agricoltori, esso risulta ulteriormente indebolito, essendo stato trasferito dall'Unione ai singoli Stati membri, cui è rimessa, alla luce della recente direttiva n. 2015/412, la valutazione sull'autorizzazione alla coltivazione di organismi geneticamente modificati. Nulla sembra essere cambiato anche riguardo al potere di scelta dei consumatori, la cui libertà di acquistare e mangiare prodotti contenenti OGM rimane garantita dalle norme in materia di etichettatura obbligatoria e volontaria contenute oltre che nei regolamenti di settore, anche nel regolamento n. 1169/2011 entrato in vigore nel dicembre 2014.

## **1. Diritto privato e regole del cibo. La sicurezza alimentare e il regime della responsabilità civile**

Il Convegno organizzato dall'associazione dei Costituzionalisti ibero-americani costituisce una preziosa occasione per riflettere sulle problematiche giuridiche connesse alla tutela della salute e ai rischi che possono derivare dall'alimentazione. In questa logica. “rischio” e “precauzione” diventano concetti che lungi dall'essere contrapposti sono quasi complementari. In buona sostanza, ogni volta che si prospetta il rischio di un danno alla salute causato da un alimento scatta il principio di precauzione. Le istituzioni europee mettono in moto quello che il regolamento n. 178/2002 ha definito “sistema di

allarme rapido”, per cui scatta una sorta di rete informativa per anticipare il più possibile la soglia della tutela, che normalmente coincide col verificarsi di un danno. Questo sistema non rende certo immuni i consumatori da pericoli connessi al cibo, come hanno dimostrato i numerosi scandali alimentari che si sono verificati tra la fine del XX secolo e l'alba di quello che stiamo attraversando, ma se non altro ha contribuito a ripristinare la fiducia nei prodotti alimentari che legittimamente circolano sul mercato, per lo meno fino a un certo punto, in quanto se si pensa a prodotti alimentari costituiti da OGM o a partire da OGM, il legislatore sovranazionale ha ritenuto sufficiente una completa etichettatura per autoresponsabilizzare chi li acquista. Il sistema agroalimentare vigente, che sembra ispirato a rigore e cautela, in realtà non è rimasto immune dalle logiche di mercato e di efficienza economica che hanno caratterizzato la Comunità sin dalla nascita.

Tradizionalmente le regole giuridiche applicate all'alimentazione prevedono gli effetti che derivano dalla violazione di norme adottate per la produzione di cibi. In genere, dalla trasgressione di tale disciplina può derivare o un semplice pericolo o, nei casi più gravi, un danno alla salute umana. Com'è noto, i tradizionali rimedi privatistici consentono di far ricadere sui responsabili gli obblighi risarcitori. Tuttavia, dalla rigida applicazione delle norme di diritto comune, il consumatore può attendersi niente più che una tutela successiva al verificarsi di un danno, come dimostra sia la clausola generale della responsabilità civile (art. 2043 c.c.) sia la disciplina del codice del consumo in materia di responsabilità del produttore per danno derivante da prodotto alimentare difettoso, che costituisce uno dei primi e più importanti esempi della legislazione consumeristica di derivazione comunitaria. È tuttavia ormai acclarato che questo tipo di tutela non è efficiente, per cui il ruolo del diritto nella soluzione delle problematiche manifestatesi nella società del rischio diventa quello di garantire anche e soprattutto una tutela preventiva. Ciò attraverso la fissazione di regole tecniche funzionali a individuare gli standard di sicurezza e qualità, il cui rispetto dovrebbe impedire non solo il danno, ma addirittura il rischio.

È noto, infatti, che il principio di precauzione, di matrice ambientale, è stato recepito nel diritto alimentare sin dalla fine degli anni novanta grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, chiamata a risolvere il caso della BSE, ed è stato poi codificato nell'art. 7 del regolamento n. 178/2002 che contiene i principi della legislazione alimentare.

Quando si parla di prodotti alimentari insicuri, è facile che si crei una sorta di sfiducia nella responsabilità civile quale principale o addirittura unico strumento di tutela del consumatore. Nel momento in cui entra in gioco la salute umana, infatti, la tutela successiva è insufficiente a causa del fatto che interviene quando il danno è già causato. Oltretutto, se pensiamo alla norma vigente nel nostro sistema sulla responsabilità del produttore per danno da

prodotto alimentare difettoso, e cioè l'art. 114 cod. cons., emerge con chiarezza la ragione che induce ad essere perplessi. Sappiamo, infatti, che per poter invocare questa norma, il consumatore danneggiato deve dimostrare il danno, che è causato dal difetto che dipende (cfr. art. 117 cod. cons.) dalla mancanza di sicurezza, nel senso che c'è il difetto quando viene lesa la legittima aspettativa di sicurezza. È proprio su questa nozione che si rompe l'unità del diritto privato. Infatti, se la disciplina di diritto comune è contenuta negli artt. 102 e 103 cod. cons., tali norme non si applicano ai prodotti alimentari ai quali è destinato uno specifico regolamento, il n. 178/2002, mentre il regime della responsabilità è sempre quello regolato dal Titolo II cod. cons. (responsabilità per prodotto difettoso), frutto del recepimento della nota direttiva del 1985. Tutto ciò comporta una frattura del sistema, poiché mentre in generale per i prodotti sia la nozione di sicurezza (e di insicurezza) sia il regime della responsabilità sono sistematicamente contenute in un unico provvedimento, il codice del consumo, per i prodotti alimentari il regime della responsabilità è contenuto in una norma interna, seppur armonizzata, e il concetto di sicurezza è contenuto in un regolamento con conseguente diversità di linguaggio che richiede l'intervento dell'interprete. Mentre il quadro giuridico interno che risulta dall'art. 117, 1° comma, lett. *a*) e *b*) è tutto sommato coerente con il regime della responsabilità del produttore, l'art. 14, 4° comma lett. *a*) (che per determinare se un prodotto sia o meno dannoso per la salute, richiede che si prendano in considerazione anche i possibili effetti a lungo termine sia su chi lo consuma sia sui discendenti) per un verso e, per altro – e ancor di più – l'art. 7 del regolamento n. 178/2002 che codifica il principio di precauzione, sembrano destinati a rompere la relazione tra danneggiante e danneggiato, con conseguente necessità di adattamento delle regole tradizionali al fatto che la responsabilità si proietta verso le generazioni future. In sintesi è il concetto di “rischio”, cui è legato il principio di precauzione, che porta da un lato allo sfaldamento di uno degli assi portanti del sistema della responsabilità civile, e cioè della nozione privatistica di danno -tradizionalmente collegato all'evento che diventa, alla luce del principio di precauzione, del tutto irrilevante – e dall'altro a demolire alcuni assiomi dell'analisi giuseconomica, che spinge a non essere troppo “cauti” in quanto i costi della precauzione non devono superare quelli del danno.

## 2. Gli standard della sicurezza e il potere di “scelta” del consumatore

La filiera alimentare, attraverso cui passa il prodotto agricolo per trasformarsi in alimento coinvolge spesso diversi operatori, dall'agricoltore o allevatore, al trasformatore, al confezionatore, tutti chiamati al rispetto di regole tecniche che le imprese devono non solo rispettare affinché il prodotto

sia sicuro ma in alcuni casi sono chiamate ad elaborare e che consistono nei c.d. standard, il cui costo inevitabilmente si riflette sul prezzo finale del prodotto destinato al consumo umano. Essi, inoltre, non sono sempre uguali a se stessi ma sono soggetti a modifiche che seguono l'evoluzione degli studi di tecnologia alimentare.

Di fronte alle norme tecniche elaborate non da giuristi ma da appartenenti al mondo della scienza, sorge l'esigenza di fornire al consumatore tutte le informazioni necessarie ad effettuare una scelta quanto più possibile libera e consapevole. Va tuttavia specificato che destinatari delle informazioni sono anche i produttori ed in genere gli operatori del settore alimentare, interessati a conoscere non solo le norme tecniche, spesso mutevoli, ma anche le conseguenze che derivano dall'adozione di talune soluzioni tecniche al posto di altre. Per quanto riguarda i consumatori, la moderna società dei servizi ha spiegato i suoi effetti anche nel settore dell'alimentazione. Accade sempre più spesso di acquistare nei supermercati e negozi specializzati cibi già preparati di cui il consumatore nulla sa sulle modalità seguite per la loro realizzazione e che deve solo cuocere o finire di cuocere al momento del consumo. Non avendo notizie precise, egli deve "accontentarsi" del fatto che l'impresa alimentare abbia rispettato gli standard di sicurezza e qualità. In questa logica, anche sulla scorta di importanti studi sociologici, gioca un ruolo importante la fiducia che il consumatore ripone non solo nel rispetto delle regole tecniche, ma anche nel modo in cui esse sono state formulate dagli stessi produttori o dalle società di certificazione, il cui rilascio è subordinato all'osservanza delle regole e del pagamento di un prezzo.

Emerge con evidenza che le norme sulla *food safety* – e soprattutto quelle sulla *food quality* – non sono agganciate esclusivamente alla salvaguardia della salute umana, ma si inscrivono in una cornice (purtroppo) più ampia che tiene conto del buon funzionamento del mercato. Esse si muovono, quindi, in una duplicità di obiettivi, per cui se per un verso le norme tecniche perseguono lo scopo di garantire un elevato livello di tutela della salute, esse spingono inevitabilmente verso una produzione che sembra destinata ad abbandonare il cibo *home made* a vantaggio di una produzione industrializzata ed omologata che segna il tramonto della diversità alimentare, a causa dell'obbligo di rispettare rigidi parametri di sicurezza che visti gli elevati costi, sono appannaggio esclusivo della grande industria alimentare.

Tutto ciò finisce per condizionare anche gli agricoltori chiamati a fornire le materie prime, i quali sono vincolati ai parametri che l'industria alimentare impone. Essa, sulla base delle indagini di mercato, è a sua volta condizionata dalle scelte e dai gusti dei consumatori finali. La conseguenza che se ne ricava è un'accentuata asimmetria informativa tra agricoltori e consumatori e ciò non solo per i prodotti che passano attraverso il filtro dell'industria ma anche per quelli freschi. Se ciò vale per le *commodities*, può dirsi che per quanto

riguarda i prodotti di nicchia il discorso si complica ulteriormente, in quanto una rigida applicazione degli standard di sicurezza rischia di mettere al bando alcune produzioni caratterizzate da una precisa valenza socio-culturale, con conseguente impoverimento del patrimonio culturale enogastronomico in nome di una malintesa tutela della salute che rischia di reprimere il potere di scelta del consumatore. Si pensi, in questa logica, per un verso alla sicurezza delle produzioni biotecnologiche e, per altro, alla sicurezza (o insicurezza) di prodotti tradizionali come la *'nduja* calabrese, oppure alla stroncatura, un tipo di pasta prodotto anticamente in casa utilizzando le “scopature” di magazzino, cioè raccogliendo da terra ciò che restava della farina e della crusca durante le operazioni di molitura del grano.

La conseguenza che si ricava è che per potere agire in maniera consapevole, il consumatore deve poter scegliere, per cui bisogna valorizzare, per un verso, il ruolo dei consumatori e, per altro, quello degli agricoltori e ciò può avvenire attraverso il ricorso all'associazionismo che per i consumatori comporta la legittimazione all'esercizio delle azioni di classe, mentre per gli agricoltori questo strumento deve tradursi in una opportunità nel senso che deve superare sia i localismi sia l'esasperata tendenza all'individualismo, radicato nella cultura della classe agricola, a vantaggio di un moderno sistema agro-alimentare competitivo, in grado di far fronte alla concorrenza proveniente da oltreoceano.

Come dimostra l'esperienza condotta in altri paesi europei, per combattere la *food crisis* e per confrontarsi con gli standard della *food safety*, imposta dall'industria alimentare massificatrice e nemica delle tradizioni gastronomiche che rappresentano il simbolo dell'identità culturale di un popolo, la qualità e la salubrità dei cibi deve passare attraverso la concentrazione sempre più forte ed efficiente tra tutti i soggetti collettivi interessati.

Ne deriva che nel controllo della filiera agroalimentare devono essere necessariamente coinvolti, i cd. soggetti deboli, cioè consumatori e imprenditori agricoli, i primi in relazione al professionista con cui entrano in contatto quando sono chiamati a scegliere, tra più cibi, quello più rispondente alle loro esigenze, ed i secondi quando entrano in contatto con imprese forti, come le multinazionali, che impongono i propri parametri, le regole tecniche che non devono venire dall'alto ma necessitano del coinvolgimento dei diretti destinatari (consumatori e agricoltori).

Si giustifica, in questa logica, il ruolo svolto dall'informazione e quindi la funzione promozionale delle tecniche privatistiche a servizio non solo del singolo ma anche della collettività. Tale ruolo dell'informazione diventa fondamentale, nella moderna società dei consumi, anche nelle tecniche di contrattazione a distanza, cioè nel commercio elettronico, sempre più diffuso nel settore agroalimentare, dove è certamente più facile che la fiducia riposta dal consumatore sia tradita, per cui si rende necessario individuare, a livello

sovranaazionale, un concetto unitario di *food fraud*, come dimostrano le recenti proposte della Commissione UE.

### 3. Le diverse declinazioni della sicurezza alimentare

Ne deriva un inestricabile collegamento tra sicurezza alimentare, salubrità del prodotto agricolo e tutela del consumatore finale. La sicurezza alimentare va di conseguenza letta al plurale, poiché in una visione *multilevel*, che guarda alle nuove problematiche che la società civile è chiamata ad affrontare, accostata alla “sovranità alimentare”, viene in rilievo non solo come *food safety* ma anche come *food security*. Il problema della “sicurezza degli approvvigionamenti” diventa una delle grandi sfide del terzo millennio, per cui è sempre più avvertita, a livello globale – come messo in rilievo nell’ambito di organizzazioni quali la FAO – l’esigenza di tutelare due diritti certamente meritevoli di considerazione in prospettiva di una tutela efficiente: il “diritto a produrre cibo”, ed il “diritto a un cibo adeguato”. Che il “diritto al cibo”, inteso come diritto di ogni essere umano ad accedere con regolarità ad un’alimentazione sufficiente, possa essere ricondotto ai diritti fondamentali, emerge sin dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948. Non va trascurato il diritto alla produzione di cibo inteso come diritto di ogni popolo a produrre cibo utilizzando le proprie terre e le proprie risorse per poter godere dell’autosufficienza alimentare. Premesso che anche le Costituzioni di alcuni Paesi sudamericani lo hanno codificato, va specificato che il riconoscimento giuridico di quest’esigenza è quanto mai avvertito nei paesi in via di sviluppo, soprattutto a causa del diffondersi preoccupante del c.d. “land grabbing”, ovvero il saccheggio delle terre destinate all’agricoltura ad opera di stranieri (società multinazionali, facenti capo ai più ricchi paesi occidentali, anche europei, che operano spesso con la connivenza dei governi dei paesi di appartenenza) che acquistano terreni in questi paesi con finalità speculative, vincolando le aree agricole con contratti di lungo periodo per destinarle a monoculture utili a soddisfare le finalità alimentari degli abitanti dei loro paesi o alla coltivazione degli agro-combustibili. Per evitare di schiacciare il diritto alla produzione di cibo di questi popoli si rende necessario (come messo in luce nei recenti vertici FAO) formulare, a livello della Comunità internazionale, norme inderogabili o quanto meno standard (o “codici di buone pratiche”) cui uniformare i contratti di compravendita o di affitto o di concessione in uso della terra finalizzati alla produzione di alimenti o di agro-combustibili. In questa logica bisognerebbe creare meccanismi di controllo finalizzati al mantenimento della destinazione d’uso delle terre agricole, anche in vista del perseguimento di finalità di controllo del territorio e della sua stabilità idrogeologica e per salvaguardare le colture tradizionali e l’identità delle produzioni locali.

Tutto ciò rientra in una logica molto cara alla nostra tradizione, che è quella di garantire il razionale uso del suolo, una delle finalità che insieme allo stabilimento di equi rapporti sociali devono essere, ai sensi dell'art. 44 Cost., perseguite dalla legge che impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata.

In sintesi, è compito del giurista quello di individuare gli strumenti che consentano a tutti l'accesso alla terra ed in generale alle risorse naturali che sia quanto più possibile equo e improntato al principio dello sviluppo sostenibile; il che può accadere solo individuando non solo a livello nazionale ed europeo, quanto piuttosto globale scelte politiche che sostengano gli agricoltori, i consumatori ed il loro potere di scelta – cui si deve necessariamente conformare la sicurezza alimentare intesa sia come *food safety* sia come *food security* – che non può essere sacrificato di fronte alle esigenze dell'industria.

#### **4. La disciplina degli OGM tra principio di precauzione e tutela del consumatore**

Il rapporto tra scelte del consumatore, salute umana e mercato agroalimentare è del tutto peculiare quando si parla di OGM. Uno dei problemi più urgenti che le imprese agro-alimentari sono chiamate ad affrontare è l'individuazione di moderne ed efficienti strategie competitive, anche per far fronte al preoccupante calo dei redditi. In un periodo caratterizzato da innovazioni tecnologiche e da sempre più moderne reti di comunicazione, è facile immaginare che tutto possa avere una precisa valenza economica, nell'ottica della riscoperta delle radici del territorio e dei migliori sistemi produttivi. Dall'inizio della globalizzazione le imprese avvertono in maniera sempre più pressante la necessità di ritagliarsi nuovi spazi di mercato. Ciò comporta l'esigenza di investire in ricerca, partendo dal livello locale nel cui ambito maturano reali esigenze che possono ottenere risposte, senza che sia necessario ricorrere a logiche di accentrimento, ma attraverso l'utilizzo di sistemi di gestione più vicini alle relazioni territoriali.

In questo contesto si inquadrano i prodotti contenenti o ottenuti da OGM, che rappresentano un caso emblematico della complessa problematica dell'apertura dei mercati. Le nostre produzioni agroalimentari, infatti, sono chiamate a confrontarsi non solo con quelle che hanno origine nei paesi con minori costi produttivi e di manodopera, ma anche con quelle peculiari dal punto di vista genetico. Non è ancora chiaro se l'agricoltura italiana, e più in generale quella europea, possano trarre vantaggi significativi dalla coltivazione libera di piante OGM poiché ciò potrebbe comportare, come effetto, quello di mettersi in concorrenza con aziende agricole i cui costi sono necessariamente più bassi, in quanto non obbligate ad adottare forme di tutela cui, invece, gli agricoltori europei sono soggetti. Per essere competitiva sul mercato globale, l'agricoltura

europea deve utilizzare ben precise strategie di qualità, ed il prodotto di qualità, per comune sentire, non è certo quello transgenico, che rischia di sconfiggere la variabilità qualitativa con conseguente omologazione dei gusti dei consumatori, i quali andrebbero incontro al rischio di confondere i sapori della nostra tradizione alimentare con quelli che sono il frutto di innovazioni tecnologiche. In quest'ottica, i protagonisti del mercato agroalimentare, produttori e consumatori, si trovano d'accordo nel chiedere e nell'offrire prodotti sani, tradizionali e di qualità. Gli OGM sono stati, pertanto, visti da molti come nemici della produzione tipica e tradizionale; il che li ha allontanati dall'idea di produzione qualitativa. Per queste ragioni essi hanno uno scarso *appeal* sul consumatore, almeno nei mercati italiani ed europei in genere, per cui i produttori non avvertono l'esigenza di immetterli in commercio. I prodotti contenenti OGM sono, infatti, molto lontani dalla ricerca dell'origine e dalla valorizzazione del legame con il territorio. Il consumatore, quindi, è sollecitato ad acquistare un prodotto se lo considera sicuro e di elevato livello qualitativo. Egli è fortemente attratto dal *claim* "no OGM", "OGM free"; il che ha causato la bocciatura di questa categoria di prodotti da parte del mercato agroalimentare, specie in alcuni Paesi UE, che li considerano addirittura pericolosi per la salute e per l'ambiente poiché non si conoscono gli effetti che essi possono avere sulle generazioni future. Posto che la migliore strategia è quella della sicurezza e della qualità e che ad essa i prodotti OGM sono quanto meno estranei, va precisato che queste conclusioni non sono da tutti condivise. Infatti, nessun tipo di agricoltura va escluso dal territorio, anche al fine di garantire ai consumatori un effettivo diritto di scelta se consumare prodotti transgenici, convenzionali oppure biologici. Ciò è indice del fatto che i prodotti contenenti OGM sono stati, negli ultimi decenni, al centro di un animato dibattito che ha coinvolto esponenti di vari rami della scienza compresi i giuristi<sup>1</sup>, ed il legislatore europeo, per venire incontro alle esigenze dei protagonisti del mercato agroalimentare, dai produttori ai consumatori, ha predisposto una serie di strumenti di tutela dell'ambiente, della biodiversità, ma anche e soprattutto di chi consuma alimenti transgenici<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. F. BRUNO, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 223 ss.; L. COSTATO, *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 137 ss.; E. SIRSI, *Le norme sull'etichettatura degli organismi geneticamente modificati*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, dir. da L. COSTATO, 2003, 683 ss.; Id., *A proposito degli alimenti senza Ogm (Note sulle regole di etichettatura di alimenti e mangimi costituiti, contenenti e derivanti da Ogm con particolare riferimento all'etichettatura negativa)*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 30 ss.; P. BORGHI, *Le declinazioni del principio di precauzione*, in *Atti del convegno su Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione*, Rovigo, 9 dicembre 2005, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 711 ss.

<sup>2</sup> Cfr. S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011, 309 ss.

Mentre gli USA continuano a sostenere l'indifferenza delle tecniche utilizzate per le modifiche genetiche, dimostrandosi sensibili alla necessità di ammettere l'utilizzo di sostanze alimentari in grado di rispondere meglio ai bisogni dell'uomo, di carattere alimentare e sanitario<sup>3</sup>, sono state manifestate opinioni in senso diverso, che suggeriscono una certa cautela. Manca, infatti, una base scientifica certa che chiarisca le conseguenze sui consumatori di cibi derivanti da OGM, per cui se il loro uso sembra, per certi versi, innocuo, l'incompletezza dei dati in possesso degli scienziati, unita alla discordanza di opinioni, rende manifesta la necessità di informare il consumatore quanto meno della loro presenza, allo scopo di responsabilizzarlo.

Negli ultimi anni si è discusso molto della libertà degli stati membri di consentire all'interno del proprio territorio la coltivazione di prodotti contenenti OGM ed a difesa della autonomia si sono schierati sia scienziati sia imprenditori. In proposito, non va dimenticato che alla base della possibilità di coltivare senza limiti vi è la necessità di valutare l'esistenza o meno di rischi per la salute umana, valore fondamentale che non può essere travalicato in alcun modo da esigenze di studio o peggio ancora economiche.

In questo senso si è posta la recente direttiva n. 2015/412 che ha modificato l'ormai storica direttiva n. 2001/18 che subordina l'autorizzazione all'immissione in commercio ad una attenta e ponderata valutazione dei rischi che tenga conto di ogni fattore che possa in maniera diretta o indiretta incidere sulla salute umana, anche delle generazioni future.

In ordine alle ragioni che hanno indotto le istituzioni a rivedere la normativa consolidata sul tema non può non tenersi in conto che negli ultimi quindici anni le conoscenze scientifiche si sono parecchio evolute per giungere a risultati che hanno indotto il legislatore europeo ad essere meno rigido e a dare maggiore libertà agli stati membri. La flessibilità che l'UE ha dimostrato nei confronti degli SM non vuol dire, tuttavia, che l'entrata in vigore della direttiva segnerà necessariamente un cambiamento di rotta, nel senso che ognuno sarà libero di coltivare; anzi al contrario il risultato cui vuole giungere la nuova disciplina si muove nel senso di lasciar liberi non già gli agricoltori bensì gli SM di decidere se autorizzare o meno in piena autonomia. La conseguenza sarà quindi che ogni stato potrà scegliere cosa fare sul proprio territorio nonostante la coltivazione sia autorizzata a livello comunitario, con un significativo recupero della propria sovranità, sia in positivo per quegli stati che vogliono consentire la libera coltivazione, sia in negativo, per quei Paesi come l'Italia che si ostinano a vietarla. Si ricordano, in proposito, alcuni casi giurisprudenziali, come quello che ha visto fino a

<sup>3</sup> V. sul punto L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, 2013, 326 ss.

tempi recenti l'ennesima sconfitta dell'imprenditore friulano Fidenato ad opera del Consiglio di Stato che nel febbraio 2015 ha depositato la sentenza di rigetto del ricorso che lasciava aperto un ultimo spiraglio rappresentato dall'attesa delle nuove norme europee che oggi hanno inferto un ulteriore colpo basso all'intraprendenza dell'agricoltore, il quale più volte aveva tentato un'inversione di rotta a proposito di mais OGM ed aveva sfidato sia lo Stato italiano sia la regione Friuli fino a impugnare davanti alla giustizia amministrativa le norme interne che vietano la coltivazione di mais GM in Italia. La direttiva europea n. 412 non sembra premiare l'iniziativa privata ma rimette la questione agli Stati, per cui la conseguenza è che quelli come Spagna, Portogallo, e in minor misura, Romania e Slovacchia che erano favorevoli, potranno continuare ad esserlo con maggiori spazi di manovra rispetto al passato, mentre invece, quelli tradizionalmente contrari, come l'Italia, saranno liberi di mantenere il precedente stato di rigore.

Per quanto riguarda le ragioni che hanno spinto l'UE a rimettere la questione agli Stati, sulla scorta del 6° *considerando* della direttiva, esse vanno rintracciate nel fatto che mentre la commercializzazione è più opportuno che rimanga in mano alle istituzioni, per la salvaguardia del mercato interno, invece la decisione se autorizzare o meno la coltivazione è più opportuno che sia rimessa ai singoli stati, attesa la forte dimensione locale.

A livello comunitario la prossima entrata in vigore della direttiva condurrà alla semplificazione dell'autorizzazione. I Paesi contrari potranno far valere la propria opposizione, addirittura, sin dalla fase autorizzatoria, richiedendo espressamente la modifica del campo di applicazione geografico. Tali Stati, inoltre, potranno motivare i divieti di coltivazione sulla base di ragioni abbastanza varie, che vanno dalle motivazioni di carattere economico-sociale, fino a evitare la contaminazione delle coltivazioni tradizionali e biologiche. Il problema della contaminazione acquista una valenza più profonda quando si tratta di coltivazioni in zone transfrontaliere. In questo caso, infatti, i Paesi che coltivano OGM saranno costretti ad adottare alcune indispensabili misure, da concordare con il Paese confinante, dovute alla necessità di garantire la coesistenza di coltivazioni tradizionali o biologiche nello stato limitrofo, salvo che i due paesi non siano separati da barriere naturali, come mare o catene montuose. In questa direzione si muovono i *considerando* 9 e 10 che incoraggiano la cooperazione interstatale, escludendo l'Unione da decisioni siffatte, nonché il correlativo precetto contenuto nell'art. 26-*bis* della direttiva n. 2001/18 cui è stato aggiunto il paragrafo 1-*bis* dalla direttiva n. 2015/412 che fa decorrere l'obbligo per gli Stati confinanti di adottare misure per garantire la coltivazione transfrontaliera a partire dall'aprile 2017, limitando il coinvolgimento comunitario ad una comunicazione delle misure adottate alla Commissione.

A risultare sacrificato è il potere di scelta stavolta non del consumatore, bensì

dell'imprenditore il quale, in nome di un malinteso diritto alla salute si trova a dover seguire la politica del proprio Stato membro, con conseguente inevitabile disuguaglianza tra agricoltori dei vari Paesi membri. La conclusione cui si giunge rischia così di diventare drammatica, nel senso che ad essere compromesso è un principio che si riteneva ben consolidato, quello di uguaglianza e di non discriminazione, per cui probabilmente per risolvere la *querelle* la parola finale rimane affidata alla Corte CEDU.



## **LA “RI-NAZIONALIZZAZIONE” DELLA DISCIPLINA DEGLI OGM: LUCI E OMBRE DELLA REGOLAZIONE NELL’UNIONE EUROPEA**

**Laura Salvi**

**SOMMARIO:** 1. La regolazione degli OGM nel quadro dell’integrazione tra Unione europea e Stati membri. - 2. Il percorso verso la ri-nazionalizzazione della normativa in materia di OGM. - 3. La direttiva 2015/412/UE, e la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul territorio nazionale. - 4. *Segue.* La proposta di modifica del regolamento CE 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l’uso di alimenti e mangimi Gm sul loro territorio. - 5. Autentica sussidiarietà o rinuncia all’armonizzazione? Le irrisolte sfide della regolazione degli OGM nell’Unione europea.

### ***Abstract***

Il presente studio si propone di compiere un’analisi, necessariamente breve e mirata, dei recenti interventi normativi dell’Unione europea in materia di organismi geneticamente modificati (OGM), specie con riguardo alla possibilità, riconosciuta agli Stati membri, di impedire o limitare la coltivazione di OGM sul territorio nazionale (direttiva n. 2015/412/UE).

Tale “ri-nazionalizzazione”, se da un lato sembra aver soddisfatto l’aspirazione di molti Stati membri, e della relativa opinione pubblica, a un riequilibrio delle competenze nazionali e dell’Unione in materia di coltivazione di OGM, dall’altro mette in luce le criticità che da sempre affliggono le dinamiche di interazione tra livello nazionale e sovranazionale di regolazione nel contesto europeo; il tutto induce a più ampi interrogativi circa la coerenza di un siffatto quadro regolatorio rispetto ai principi del mercato interno europeo, oltrech  alle regole del commercio internazionale.

### **1. La regolazione degli OGM nel quadro dell’integrazione tra Unione europea e Stati membri**

La disciplina europea degli OGM si   strutturata sullo sfondo di un difficile equilibrio tra istanze di tutela della salute e dell’ambiente e interessi di stampo pi  marcatamente economico, entrambi nel quadro del corretto ed efficace

funzionamento del mercato interno<sup>1</sup>.

Nello scenario giuridico europeo, il primo intervento del legislatore volto a delineare un quadro regolatorio in materia di OGM – anche se più corretto sarebbe parlare di “organismi transgenici” – si registrò, come noto, all’inizio degli anni ’90, con l’adozione delle direttive n. 90/219/CEE e n. 90/220/CE<sup>2</sup>. A distanza di poco più di un decennio tale disciplina fu profondamente riformata con l’adozione, dapprima della direttiva n. 2001/18/CE<sup>3</sup> sull’emissione deliberata nell’ambiente di OGM, che si occupa sostanzialmente della messa in coltura degli OGM, e in seguito del regolamento CE n. 1829/2003, sull’immissione in commercio di alimenti e mangimi GM e i relativi aspetti dell’etichettatura<sup>4</sup>.

Analizzando il processo di strutturazione di tale quadro normativo, è possibile notare che se da un lato ci si è mossi nella direzione di una decisa “comunitarizzazione” della materia<sup>5</sup>, attraverso una vera e propria centralizzazione del procedimento di autorizzazione per l’immissione in commercio a livello europeo<sup>6</sup>, dall’altro è stato intrapreso un percorso volto a riconoscere sempre più significativi margini decisionali in capo agli Stati membri, in specie con riguardo alla possibilità di porre dei limiti alla coltivazione degli OGM nel territorio nazionale (c.d. *opt-out*).

Tale tendenza sembra aver trovato il proprio culmine con l’adozione della direttiva UE n. 2015/412/UE, dell’11 marzo 2015, la quale ha espressamente riconosciuto la possibilità per gli Stati di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul territorio nazionale, per motivazioni diverse e ulteriori rispetto a quelle già

<sup>1</sup> Tali aspetti sono efficacemente sintetizzabili nella dicotomia *trade-risk*, su cui M.B.A. VAN ASSELT-E. VERSLUIS-E. VOS, *Balancing between Trade and Risk. Integrating legal and social science perspectives*, London, 2013.

<sup>2</sup> Direttiva 90/219/CEE e direttiva 90/220/CEE del 23 aprile 1990, rispettivamente, sull’impiego in ambiente confinato di microrganismi geneticamente modificati e sull’emissione deliberata nell’ambiente di OGM.

<sup>3</sup> Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001.

<sup>4</sup> Regolamento CE n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, cui si affianca il coevo regolamento CE n. n. 1830/2003, relativo al più specifico profilo della tracciabilità.

<sup>5</sup> Cfr. E. BROSSET, *L’EFSA et la prevention des risques liés a la disseminations des Ogm*, in AA.VV., *La création de l’Autorité Européenne de Sécurité des Aliments. Enjeux et perspectives*, Toulouse, 2005, 101-149.

<sup>6</sup> Ciò è accaduto ad opera dal regolamento CE n. 1829/2003, attraverso una centralizzazione dell’autorità tecnico-scientifica in capo all’Autorità Europea per la sicurezza alimentare (EFSA); su tali profili sia consentito rinviare a L. SALVI, *L’immissione in commercio di Ogm: il ruolo dell’Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare*, in L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona*, Napoli, 2011, 407 ss.

previste in base alla normativa. Tale intervento sembra aver cristallizzato un lungo e complesso percorso evolutivo (ma anche, per certi versi, involutivo) che negli anni ha visto avvicinarsi iniziative di armonizzazione a livello europeo e istanze di sussidiarietà miranti alla ri-assegnazione di competenze regolatorie in favore degli Stati; ciò si è realizzato secondo dinamiche che sono quanto mai esemplificative delle interazioni e delle criticità che si manifestano nel contesto europeo sullo sfondo del binomio ‘integrazione europea-sovrani ta statale’.

## 2. Il percorso verso la ri-nazionalizzazione della normativa in materia di OGM

Il quadro normativo in materia di OGM   stato identificato da pi  parti come tipico esempio di regolazione “multi-livello”, in cui diversi livelli istituzionali (internazionale, europeo, statale e infra-statale) prendono parte ai relativi processi politico-decisionali<sup>7</sup>. Nella regolamentazione di questa materia ci si trova perci  di fronte alla sfida di un coordinamento non solo orizzontale, tra i diversi attori europei coinvolti nel processo decisionale e tra le molteplici e diverse istanze di cui gli stessi si fanno portatori<sup>8</sup>, ma anche e soprattutto verticale, tra il livello europeo e nazionale di intervento<sup>9</sup>: l’obiettivo   quello di conciliare le esigenze di armonizzazione delle regole del mercato unico con le posizioni, spesso divergenti, degli Stati, i quali sono evidentemente poco propensi a cedere la propria sovranit  su ambiti di intervento cruciali<sup>10</sup>.

La costruzione del quadro normativo in materia di OGM, come accennato, ha spesso incontrato la resistenza di numerosi Stati e le riserve degli stessi

<sup>7</sup> V., *ex multis*, M. LEE, *Multi-level Governance of Genetically Modified Organism in the European Union: Ambiguity and Hierarchy*, in L. BODIGUEL-M. CARDWELL (eds.), *The Regulation of Genetically Modified Organisms. Comparative approaches*, Oxford, 2010, 101 ss.; F.W. SCHARPF, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, in MPIfG Working Paper 09/01, 2009.

<sup>8</sup> Cfr. C. MEREU, *Schizophrenic Stakes of GMO Regulation in the European Union*, in *EJRR*, n. 2/2012, 202 ss.

<sup>9</sup> Le biotecnologie agroalimentari interessano sia la materia agricoltura che la materia alimentazione, le quali rientrano entrambe (direttamente o in modo indiretto) fra le materie di c.d. competenza concorrente tra Unione e Stati. Su tali aspetti cfr.: A. GERMAN -M.P. RAGIONIERI-E. ROOK BASILE, *Diritto Agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Torino, 2015, 13-16; L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI-V. PAGANIZZA-L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2015, 11 ss.

<sup>10</sup> Cfr. E. BROSSET, *The Prior Authorisation Procedure Adopted for the Deliberate Release into the Environment of Genetically Modified Organisms: the Complexities of Balancing Community and National Competences*, in *ELJ*, 10(5), 2004, 555 ss.

ambienti istituzionali sovranazionali<sup>11</sup>, oltretutto una certa insofferenza da parte dell’opinione pubblica<sup>12</sup>.

L’“avversione” degli Stati nei confronti delle biotecnologie agro-alimentari ha trovato manifestazione su due distinti piani: da un lato, nell’ambito del processo decisionale per l’autorizzazione all’immissione in commercio, ove la divergenza di posizioni nazionali ha quasi sempre impedito di addivenire a un voto (in sede di comitato e di Consiglio) sulle proposte della Commissione; dall’altro, nello stadio *post*-autorizzazione, con l’adozione di numerosi provvedimenti atti a limitare l’impiego di OGM già autorizzati<sup>13</sup>, quali, anzitutto, le clausole di salvaguardia (art. 23, direttiva n. 2001/18/CE) e le misure di emergenza (art. 34, regolamento n. 1829/2003)<sup>14</sup>.

Nel tentativo di accogliere le pressanti istanze nazionali, nel 2003 la Commissione ha adottato la raccomandazione n. 2003/556/CE<sup>15</sup> e, dopo poco, a mezzo del regolamento CE n. 1829/2003, il legislatore europeo ha introdotto nel corpo della direttiva n. 2001/18/CE l’art. 26-*bis*, il quale ha previsto per gli Stati la possibilità di adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti<sup>16</sup>, così segnando la prima vera tappa di un

<sup>11</sup> Si veda V. RANDOUR ET AL., *The Cultivation of Genetically Modified Organisms in the European Union: A Necessary Trade-Off?*, in *JCMS*, 2014, 1-17.

<sup>12</sup> Sui profili concernenti la “contestazione” e, per converso, l’inclusione del pubblico nelle dinamiche di regolazione degli OGM v. N. THAYYIL, *Biotechnology Regulation and GMOs. Law Technology and Public Contestations in Europe*, Cheltenham, 2014.

<sup>13</sup> Talora, si è fatto anche ricorso alla procedura di notifica di cui all’art. 114, parr. 4-5, TFUE, che consente agli Stati, a fronte di certe condizioni, di adottare disposizioni “derogatorie” rispetto alle misure di armonizzazione europee.

<sup>14</sup> Per quanto riguarda l’Italia, si segnala il decreto interministeriale del 12 luglio 2013, con cui si è vietata la coltivazione del mais GM MON810 nel territorio nazionale, nelle more dell’adozione di apposite “misure di emergenza” a livello europeo (*ex artt.* 53-54, regolamento n. 178/2002). La legittimità di tale divieto - cui è seguita la previsione di apposite sanzioni - è stata confermata dapprima dal Tar Lazio (sentenze nn. 4410 e 4411/2014) e poi dal Consiglio di Stato (sentenza n. 605/2015). Il divieto di coltivazione è stato poi prorogato di ulteriori 18 mesi ad opera del decreto 22 gennaio 2015.

<sup>15</sup> Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche.

<sup>16</sup> È questo il fenomeno della coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, che si può verificare in virtù dello scambio di materiale genetico nel corso della coltivazione per la produzione sementiera. Sul tema, molto controverso anche e soprattutto in Italia, v., *ex multis*, G. SGARBANTI, *Profili giuridici sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, 703 ss.; E. SIRSI, *L’impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni non geneticamente modificate*, in L. COSTATO-A. GERMANÒ-E. ROOK

processo orientato alla progressiva “decentralizzazione” della materia<sup>17</sup>.

Dopo alcuni anni, nel 2010, sulla scia di una comunicazione concernente la libertà di decisione degli Stati in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate<sup>18</sup>, nonché di una raccomandazione recante orientamenti per l’elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza<sup>19</sup>, la Commissione ha presentato la proposta COM(2010) 375 def., volta a modificare la direttiva n. 18/2001 al fine di prevedere una vera e propria base giuridica per l’adozione di divieti o limiti alla coltivazione di OGM sul proprio territorio nazionale, per motivi diversi da quelli fondati sulla valutazione scientifica dei rischi per la salute e per l’ambiente effettuata a livello europeo<sup>20</sup>. La Commissione aveva infatti riconosciuto e rimarcato la necessità di realizzare un “giusto equilibrio tra il mantenimento del sistema delle autorizzazioni dell’UE basato sulla valutazione scientifica dei rischi sanitari e ambientali e l’esigenza di garantire agli Stati membri la libertà di affrontare le questioni nazionali, regionali o locali specifiche legate alla coltivazione degli OGM”<sup>21</sup>.

Di qui, non pure senza difficoltà, il legislatore europeo è arrivato all’adozione della direttiva n. 2015/412/CE, che nel riconoscere formalmente in capo agli Stati la facoltà decisionale in merito alla coltivazione di OGM sul proprio territorio, sembra aver aperto una breccia nella – non poi così granitica – azione armonizzatrice dell’Unione in materia.

BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. II, Torino, 2011, 269 ss.; M. LEE, *EU Regulation of GMOs. Law and Decision Making for a New Technology*, Cheltenham, 2008, 105 ss.

<sup>17</sup> Cfr. M. DOBBS, *Legalising General Prohibitions on Cultivation of Genetically Modified Organisms*, in *German Law Jour.*, 2010, vol. 11, n. 2, 1347 ss.

<sup>18</sup> Documento COM(2010) 380 def., Bruxelles, 13 luglio 2010.

<sup>19</sup> Raccomandazione 13 luglio 2010 n. 2010/C 200/01. Essa si limitava a prospettare per gli Stati la possibilità di decidere in merito all’adozione di (sole) misure volte ad evitare la presenza involontaria di colture geneticamente modificate nelle colture convenzionali e biologiche.

<sup>20</sup> Cfr. S. POLI, *The Commission’s New Approach to the Cultivation of Genetically Modified Organisms*, in *EJRR*, 4/2010, 339 ss.; M. DOBBS, *Excluding Coexistence of GMOs? The impact of the EU Commission’s 2010 Recommendation on coexistence*, in *Rev. Eur. Comm. Int. Law*, 2011, vol. 20, n. 2, 180-193.

<sup>21</sup> V. COM(2010)375 def., par. 2.3.

### 3. La direttiva 2015/412/UE, e la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul territorio nazionale

L'iter legislativo che ha condotto all'adozione della recente direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo è stato contrassegnato dalla tradizionale divergenza di posizione tra una parte consistente degli Stati, quelli tra essi a più forte tradizione agricola, i quali tendono ad accordare priorità alle esigenze di tutela della salute dell'ambiente, e la Commissione, che parrebbe invece prioritariamente orientata al soddisfacimento di esigenze di stampo economico-commerciale, nel quadro dei più generali obiettivi del mercato europeo<sup>22</sup>.

La direttiva n. 2015/412/UE ha modificato la direttiva n. 2001/18 inserendo in essa un nuovo articolo 26-ter, che consente agli Stati, conformemente al principio di sussidiarietà, di adottare misure che limitano o vietano in tutto il loro territorio, o in parte di esso, la coltivazione di OGM autorizzati a norma della stessa direttiva 2001/18, o del regolamento CE n. 1829/2003; ciò, però, senza incidere negativamente sulla procedura di autorizzazione all'immissione in commercio, che resta centralizzata a livello europeo, allo scopo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, specie in relazione al mantenimento di un elevato livello di protezione della salute e di tutela dell'ambiente. Alla base di tali nuove previsioni, come esplicitato dal legislatore UE, vi è la consapevolezza che la coltivazione degli OGM è una questione connotata da una forte dimensione nazionale, regionale e locale, dovuta al suo legame con il territorio e con l'ambiente, oltreché l'ormai acquisito riscontro della tendenza di molti Stati a fare un uso strumentale delle misure di salvaguardia per vietare o limitare la coltivazione di OGM<sup>23</sup>.

La direttiva n. 2015/412, in particolare, condiziona l'adozione delle misure nazionali di *opt-out* al fatto che le stesse siano fondate su motivazioni distinte e complementari rispetto a quelle valutate nell'ambito del procedimento di autorizzazione<sup>24</sup>. Esse possono essere collegate a obiettivi di politica ambientale e agricola (quali, ad es., il mantenimento e lo sviluppo di pratiche agricole che combinino produzione e sostenibilità, la garanzia della purezza di sementi e materiali di moltiplicazione vegetale, il mantenimento della biodiversità

<sup>22</sup> Cfr. sul punto V. RANALDI, *Novità sugli OGM: prosegue il confronto tra Stati membri ed Unione europea*, in *Ord. int. e dir. umani*, 2014, 643 ss.

<sup>23</sup> Considerando 6 e 7, direttiva 2015/412/UE.

<sup>24</sup> Trattasi, in tal caso, di misure post-autorizzazione; lo Stato, tuttavia, può anche richiedere, già nel corso della procedura di autorizzazione europea, o del rinnovo dell'autorizzazione, di un determinato prodotto, un adeguamento dell'ambito geografico tale da far sì che tutto, o una parte, del territorio nazionale sia escluso dalla coltivazione dell'OGM (parr. 1, 2 e 6 dell'art. 26-ter).

locali), o a fattori quali la pianificazione urbana e territoriale, l'uso del suolo, gli impatti socio-economici, la coesistenza<sup>25</sup>, l'ordine pubblico; il tutto, comunque, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, oltreché delle previsioni dei Trattati sulla libera circolazione delle merci e degli obblighi assunti in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)<sup>26</sup>.

Quanto al profilo procedurale, gli Stati che intendano adottare un divieto o limite rispetto alla coltivazione di un OGM devono comunicare tali misure, unitamente alle relative motivazioni, alla Commissione UE, la quale può “formulare le osservazioni che ritiene opportune”. Sembra qui delinearsi, seppur non una vera procedura di autorizzazione, un'attività di controllo da parte della Commissione, che interviene a fronte di semplice comunicazione degli Stati; in capo a questi si configura, comunque, un obbligo di *standstill*<sup>27</sup>, il che mira a scongiurare l'aggravio del carico di lavoro degli attori istituzionali che è derivato, in passato, dall'uso massiccio di clausole di salvaguardia o misure di emergenza<sup>28</sup>.

Venendo alla considerazione dei profili sostanziali delle previsioni in esame, è dato rilevare, anzitutto, l'ampia natura delle ragioni adducibili da parte degli Stati a fondamento delle misure nazionali di divieto o di limitazione alla coltivazione; si va da obiettivi di politica ambientale e agricola, certamente potenzialmente pertinenti, a fattori legati, fra l'altro, alla sfera socio-economica, alle tradizioni culturali, all'ordine pubblico. Altrettanto degne di rilievo paiono essere le ragioni che lo stesso legislatore dell'Unione ha posto alla base di questo intervento di ri-nazionalizzazione, fra cui la considerazione che “dare questa possibilità agli Stati membri può migliorare il processo di autorizzazione degli OGM e, al tempo stesso, può garantire la libertà di scelta dei consumatori, degli agricoltori e degli operatori, assicurando maggiore chiarezza alle parti

<sup>25</sup> La questione della coesistenza è stata trattata anche mediante l'inserimento nell'art. 26-*bis* della direttiva 2001/18/CE di un paragrafo “1-*bis*”, secondo il quale, a decorrere dal 3 aprile 2017, gli Stati in cui sono coltivati OGM possono adottare i provvedimenti necessari ad evitare eventuali contaminazioni transfrontaliere in Stati limitrofi in cui la coltivazione di tali OGM è vietata. Vedi altresì il *considerando* n. 9, direttiva 2015/412/UE.

<sup>26</sup> *Considerando* nn. 13,14,15 e 16, direttiva 2015/412/UE. L'art. 26-*quater*, inoltre, ha previsto l'adozione di “misure transitorie” finalizzate all'adeguamento dell'ambito geografico nell'ambito di una notifica/domanda presentata, o di un'autorizzazione concessa, anteriormente al 2 aprile 2015. In virtù di tale previsione, ben 18 Stati (e la regione belga della Vallonia) hanno presentato richiesta di adeguamento con riguardo alla coltivazione di diversi OGM per cui l'autorizzazione già è stata concessa a livello europeo e/o è in corso di rinnovo, fra cui il mais MON810 ([http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical\\_scope\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en.htm)).

<sup>27</sup> Art. 26 *ter*, parr. 4-5.

<sup>28</sup> Cfr., su tale punto, anche V. RANALDI, *op. cit.*, 649.

interessate per quanto riguarda la coltivazione di OGM nell’Unione”<sup>29</sup>.

Ebbene, se i più ampi poteri decisionali demandati agli Stati non incidono (*rectius*: non dovrebbero incidere) negativamente sulla procedura di autorizzazione degli OGM, e così sulla loro libera circolazione<sup>30</sup>, non è inverosimile che l’esercizio di tali poteri finisca per essere connotato dalla stessa tendenza a un’opposizione nazionale incondizionata agli OGM manifestatasi sino a questo momento, celando, dietro i legittimi motivi individuati dalla normativa, mere considerazioni di tipo politico o ideologico.

C’è da chiedersi, pertanto, se la garanzia di libertà di scelta dei consumatori, e anche degli agricoltori e degli operatori del settore, possa effettivamente essere garantita nell’ambito di un sistema in cui, da un lato si garantisce l’espletamento di procedimento di autorizzazione centralizzato a livello europeo, e dall’altro si riconosce agli Stati la facoltà di appellarsi a ragioni della più varia natura per impedire la coltivazione di un OGM che, in quanto autorizzato, dovrebbe invece poter circolare sul mercato ed essere impiegato liberamente, perché “sicuro” per la salute e per l’ambiente.

D’altra parte, vi è da considerare che la Commissione e il legislatore europeo, dovendo perseguire un necessario coordinamento tra prerogative nazionali, sovranazionali e internazionali<sup>31</sup>, si sono trovati di fronte a un dilemma: difendere le istanze nazionali e, nel contempo, tentare di assicurare la coerenza del quadro regolatorio europeo con gli obblighi assunti dall’Unione a livello internazionale<sup>32</sup>. Nell’intento di raggiungere un simile compromesso, si è garantita agli Stati una maggiore flessibilità nel decidere in merito alla coltivazione di OGM, prevedendo però che il processo centralizzato di autorizzazione rimanga inalterato<sup>33</sup>; questo, quantomeno, sul piano formale,

<sup>29</sup> Considerando 8, direttiva 2015/412/UE.

<sup>30</sup> È specificato, nel par. 8 dell’art. 26-ter, che “le misure adottate ai sensi del presente articolo non incidono sulla libera circolazione degli OGM autorizzati...”. Vale la pena di rilevare come sia rimasta relegata alla parte introduttiva della direttiva la considerazione dell’esigenza di fare salva e promuovere l’attività di ricerca nel campo delle biotecnologie (*considerando* 19), questione che invece avrebbe meritato ben più ampia attenzione.

<sup>31</sup> M. POLLACK-G. SHAFFER, *Biotechnology Policy: Between National Fears and Global Disciplines*, in H. WALLACE-M. POLLACK-R. YOUNG (eds) *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 2010, 329 ss.; G. SKOGSTAD, *Contested Accountability Claims and GMO Regulation in the European Union*, in *JCMS*, 2011, 895 ss.

<sup>32</sup> A rilevare sono gli Accordi sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) e sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT) allegati all’Accordo istitutivo dell’OMC, nonché il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza del 2000.

<sup>33</sup> E mantenendo inalterata la caratterizzazione *science-based* della normativa, che peraltro si impone anche alla luce delle previsioni contenute nell’Accordo SPS. Su tali profili, cfr. L. GRUSZCZYNSKI, *Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law: A Critical*

poiché nella sostanza la restituzione di poteri in favore del livello nazionale, più che a garantire la legittimità e la credibilità formale del sistema di regolazione europea, sembra aver mirato più semplicemente a “bypassare” la generale opposizione nazionale nei confronti dell’impiego di OGM.

#### **4. *Segue.* La proposta di modifica del regolamento CE n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l’uso di alimenti e mangimi GM sul loro territorio**

A breve distanza dall’adozione della direttiva 2015/412, nell’aprile 2015, la Commissione ha presentato un progetto di atto<sup>34</sup> che, attraverso l’inserimento nel corpo del regolamento CE n. 1829/2003 di un nuovo art. 34-*bis*, mira(va) a conferire agli Stati maggiore libertà anche per ciò che riguarda la possibilità di limitare o vietare sul proprio territorio l’uso di alimenti e mangimi GM.

Le ragioni che hanno condotto la Commissione a proporre una siffatta misura emergono con chiarezza da una Comunicazione che accompagna la stessa proposta legislativa<sup>35</sup>; nella Comunicazione, segnatamente, si dà conto di come la realtà del processo decisionale in tema di autorizzazione degli OGM sia stata tale per cui gli Stati non sono mai riusciti ad ottenere una maggioranza qualificata favorevole o contraria a un progetto di decisione della Commissione, che perciò è stata sistematicamente messa nella condizione di adottare autonomamente le decisioni di autorizzazione<sup>36</sup>. Di qui, l’opportunità di demandare al livello nazionale la considerazione di profili che, in quanto non strettamente inerenti alla valutazione dei rischi per la salute e per l’ambiente, non possono trovare spazio nel processo decisionale europeo<sup>37</sup>, facendo così in modo che gli Stati siano spinti a non opporsi politicamente in sede europea<sup>38</sup>.

Senza scendere nel merito delle suddette considerazioni, si rileva che la proposta legislativa ha sin da subito incontrato una generalizzata opposizione

---

*Analysis of the SPS Agreement*, Oxford, OUP, 2010.

<sup>34</sup> V. doc. COM(2015) 177 final, Bruxelles, 22.4.2015.

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione “Revisione del processo decisionale in tema di organismi geneticamente modificati (OGM)”, COM(2015) 176 def..

<sup>36</sup> Cfr. il punto 2.2. e l’allegato alla Comunicazione COM(2015)176 def.

<sup>37</sup> Tali diverse questioni sarebbero riconducibili alla nozione di “altri fattori legittimi”, espressamente presi in considerazione dal regolamento n. 1829/2003 come elementi, assieme a quelli di natura scientifica, di cui tener conto nell’adottare la decisione di autorizzazione (v. p. 6 della citata Comunicazione).

<sup>38</sup> Cfr. sul punto il parere del Comitato Economico Sociale Europeo (CESE), del 16 settembre 2015 (Relatore: Espuny Moyano, EESC-2015-02913-00-01-AC-TRA), punto 6.3.2.

e, in particolare, le riserve del Parlamento europeo, che difatti ha votato per il suo respingimento e chiesto alla Commissione di presentare un nuovo progetto di legge<sup>39</sup>. Il Parlamento ha in particolare ritenuto che, alla luce della forte dipendenza dell'UE dall'approvvigionamento di proteine provenienti da fonti geneticamente modificate<sup>40</sup>, l'atto sarebbe stato suscettibile di provocare un effetto negativo indiretto sulle importazioni, con un grave danno per la produzione zootecnica e per l'intero comparto agricolo europeo, e un rischio di distorsioni commerciali internazionali e di violazione delle regole sulla libera circolazione delle merci nel mercato interno<sup>41</sup>.

### **5. Autentica sussidiarietà o rinuncia all'armonizzazione? Le irrisolte sfide della regolazione degli OGM nell'Unione europea**

Sulla scorta dell'approccio tipicamente multilivello che connota la regolazione degli OGM, le Istituzioni dell'Unione sembrano aver individuato nella ri-nazionalizzazione di alcune competenze decisionali in materia una soluzione di compromesso tra le esigenze legate al rispetto degli obblighi del mercato europeo e internazionale, da un lato, e le pressioni provenienti dal livello nazionale e sub-nazionale, dall'altro, oltretutto la via più idonea per sciogliere, o attenuare, la permanente tensione tra l'esigenza di accogliere i fattori di matrice non scientifica legati all'impiego degli OGM e la necessità di preservare la “credibilità” del relativo sistema di regolazione europeo<sup>42</sup>.

Se, infatti, il centralismo a livello di autorizzazione è giustificabile alla luce delle esigenze di tutela della salute e dell'ambiente, da assicurarsi attraverso una valutazione scientifica degli OGM che funga da base per la decisione sulla

<sup>39</sup> Anche sulla scorta del parere negativo espresso dalla commissione Agricoltura del PE in data 3 settembre 2015, la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) ha elaborato una risoluzione legislativa – poi approvata nell'assemblea plenaria – con cui si è invitata la Commissione UE a ritirare il progetto di atto (RR\1076321IT.doc.).

<sup>40</sup> La stessa Commissione, nella comunicazione COM(2015)176, ha rilevato che la maggior parte dei mangimi utilizzati nell'UE è importata (nel 2013 oltre il 60% del fabbisogno dell'UE, essenzialmente semi di soia e farina di soia, è stato soddisfatto da importazioni) e che tali importazioni avvengono principalmente (90%) da Paesi in cui la coltivazione è dominata da OGM.

<sup>41</sup> Si veda anche il parere CESE del 16 settembre 2015 (*supra*, nota n. 38), nonché le considerazioni del Comitato delle Regioni del 21 settembre 2015 (Relatore Mark Weinmeister, COR-2015-03636-00-00-PA-TRA).

<sup>42</sup> Cfr. S. POLI, *The Member States' Long and Winding Road to Partial Regulatory Autonomy in Cultivating Genetically Modified Organisms*, in *EJRR*, n. 2/2013, 143 ss.

relativa autorizzazione all'immissione in commercio, superato questo stadio, laddove si tratti di assicurare la coesistenza delle colture transgeniche e convenzionali e, più in generale, di considerare gli aspetti legati alla coltivazione, è certamente ragionevole pensare di demandare alle istituzioni nazionali e locali le decisioni su tali aspetti, in funzione, ad esempio, delle peculiarità del singolo territorio, della sensibilità ambientale di alcune aree o della natura dell'agricoltura locale<sup>43</sup>.

Tale assetto regolatorio potrebbe tuttavia presentare non poche criticità allorché – come sembra essere sovente capitato – le scelte nazionali e locali promanino o siano condizionate da una moltitudine di ulteriori connessi fattori, venendo di fatto a essere declinate “attraverso le lenti di una conoscenza superficiale o disinteressata”, o addirittura alla luce di correnti emotive e considerazioni politiche di opportunità<sup>44</sup>. Si consideri, ad esempio, la tematica della coesistenza; essa dovrebbe riguardare soprattutto aspetti economici che, sul piano giuridico, sono declinati nella libertà d'iniziativa economica degli operatori del settore agricolo<sup>45</sup>. Nella pratica, tuttavia, la questione della coesistenza è stata per lo più affrontata facendo leva sulla paventata sussistenza di rischi per l'ambiente derivanti dalle sementi OGM, le quali, però, in quanto già autorizzate, sarebbero da ritenersi sicure<sup>46</sup>.

Il rischio che si vada incontro alle criticità già riscontrate in passato pare verosimile se si considera che il legislatore europeo, con la direttiva 2015/412/CE, ha legittimato il richiamo da parte degli Stati a un ampio spettro di ragioni, tali da giustificare - in modo più o meno pertinente - potenziali limiti o divieti nazionali alla coltivazione di OGM che già hanno superato positivamente il procedimento di autorizzazione europeo. Così, pur a fronte di uno snellimento e di un'accelerazione del procedimento decisionale in sede europea, che non subirebbe più l'ostruzionismo degli Stati, ci si troverebbe comunque ad avere un sistema di regolazione poco razionale e coerente, nel quale continuano a coesistere un'autorizzazione rilasciata in sede centrale e possibili misure di blocco, adottate a livello di ciascun singolo Stato, che di fatto “annullano” l'esito e gli effetti di suddetta autorizzazione.

<sup>43</sup> L. BODIGUEL, *La coesistenza delle colture: lo stato ai comandi?*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 4/2009, 18 ss.

<sup>44</sup> In questo senso, molto efficacemente, si è espresso M. BENOZZO, *OGM e produzioni di qualità: la riforma delle regole sulla convivenza*, in *Agriregionieuropa*, n. 39, dicembre 2014.

<sup>45</sup> Si veda il *considerando* 3 della citata Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, ove si afferma che “la coesistenza attiene alla capacità degli agricoltori di operare una libera scelta tra agricoltura convenzionale, biologica o transgenica, nel rispetto degli obblighi legali materia di etichettatura e di norme di purezza”.

<sup>46</sup> Cfr. G. SGARBANTI, *op. cit.*, 706 ss.

Un siffatto approccio di nazionalizzazione, peraltro, pone anche più ampi interrogativi in merito alla sostenibilità e competitività del comparto agro-alimentare europeo, nonché alla coerenza del quadro regolatorio dell’Unione rispetto agli impegni assunti da quest’ultima in sede internazionale.

I tempi sono forse prematuri per esprimere un giudizio complessivo sull’effettiva portata della parziale ri-nazionalizzazione realizzata (e, in parte, ancora prospettata) in materia di biotecnologie nel settore agro-alimentare. Ciò che sembra emergere, comunque, è che il principio di sussidiarietà, formalmente deputato ad operare quale fulcro del modificato assetto delle competenze regolatorie dell’Unione e degli Stati, e quale punto di snodo e di equilibrio tra esigenze centraliste e particolarismi nazionali, in tale frangente sembra essere stato “piegato” alle contingenze del caso e invocato, di fatto, per veicolare una “rinuncia” all’azione armonizzatrice dell’Unione nel mercato europeo.

## **L'INCIDENZA DELLA DIRETTIVA UE 2015/412 SULLA COLTIVAZIONE DI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI NEGLI STATI REGIONALI SPAGNOLO E ITALIANO**

**María José Cazorla González - Giuliana Strambi**

**SOMMARIO:** 1. La direttiva 2015/412/UE e il potere decisionale degli Stati membri. - 2. L'Italia e il divieto della coltivazione di OGM (a fini commerciali o anche di ricerca?). - 3. Il regime giuridico della coesistenza di culture GM in Spagna dopo la direttiva del 2015. - f4. Conclusioni.

### ***Abstract***

Il contributo ha come oggetto le novità introdotte dalla direttiva UE n. 2015/412 in materia di coltivazione di organismi geneticamente modificati e il loro recepimento in Spagna e in Italia, vale a dire in Stati che presentano un'articolazione delle competenze legislative a livello regionale e in cui le regioni possono operare (e di fatto hanno operato fino ad oggi) scelte diversificate fra loro e rispetto al governo centrale riguardo alla coltivazione di OGM nel proprio territorio. Due sono le questioni su cui è interessante effettuare un confronto fra i Paesi presi in esame: la coesistenza e la libertà dell'attività di ricerca biotecnologica. La prima appare di interesse soprattutto per la Spagna, poiché le misure di coesione assumono una valenza transfrontaliera obbligatoria per gli Stati coltivatori di OGM (la Spagna non ha adottato norme sulla coesistenza interna, ma solo un codice di condotta); la seconda appare rilevante soprattutto per l'Italia, in cui la ricerca scientifica in campo aperto fino ad oggi non si è svolta, tuttavia il richiamo alla garanzia di libertà di ricerca negli Stati che vietano colture GM è effettuato solo in un *considerando* della direttiva, quindi è privo di valore vincolante per gli Stati membri.

### **1. La direttiva 2015/412/UE e il potere decisionale degli Stati membri**

La disciplina degli organismi geneticamente modificati (OGM) un interessante terreno di studio della distribuzione di competenze e della efficacia ed effettività delle norme adottate. Sono coinvolti non solo i rapporti fra le Istituzioni europee e gli Stati membri, ma anche quelli fra governo centrale e governi periferici in Stati regionali come la Spagna e l'Italia, in cui le Regioni e le Comunità autonome possono operare scelte diversificate in ordine alle

modalità di coltivazione nel proprio territorio<sup>1</sup>.

Nuovi spunti di riflessione si sono aperti a seguito dell'approvazione, nel marzo 2015, della direttiva n. 2015/412/UE, la quale, modificando la direttiva n. 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di OGM<sup>2</sup>, riconosce agli Stati membri il "diritto di adottare atti giuridicamente vincolanti che limitano o vietano la coltivazione degli OGM sul loro territorio, dopo che per tali OGM è stata rilasciata l'autorizzazione all'immissione in commercio dell'Unione"<sup>3</sup>.

La direttiva n. 2015/412/UE è il frutto della "nuova strategia" dell'Unione europea nel settore<sup>4</sup>, inaugurata nel 2010 con la presentazione, da parte della Commissione, di un "pacchetto" di misure che mira a porre fine al conflitto fra Istituzioni europee e Stati membri in merito all'assunzione di decisioni sulla coltivazione degli OGM nel territorio di ciascuno Stato<sup>5</sup>. A seguito dell'armonizzazione delle regole sull'immissione in commercio di OGM e del progressivo accentramento dei poteri decisionali, si è, infatti, manifestata in vari Stati membri l'esigenza di decidere in autonomia riguardo alla coltivazione di varietà GM sul proprio territorio<sup>6</sup>; così, vi sono stati tentativi di ricorrere alla

<sup>1</sup> Sulla disciplina degli OGM esiste un'ampia bibliografia. Con riferimento alla letteratura italiana, ci si limita a richiamare i vari lavori che Eleonora Sirsi ha dedicato al tema e, in particolare, per una panoramica dei diversi profili di interesse giuridico, *Le regole per gli Ogm nello spazio globale: un'agenda per i governanti del futuro*, in *Rivista diritto agrario*, 2010, I, 466 ss. Con riferimento alla letteratura spagnola, ci si limita a citare alcuni lavori di R. HERRERA CAMPOS-M.J. CAZORLA GONZÁLEZ: *Aspectos legales de la agricultura transgénica*, Università di Almería, 2004; *Sociedad de consumo y agricultura biotecnológica*, Università di Almería, 2006; *Agricultura transgénica y medio ambiente: perspectiva legal*, Madrid, 2009.

<sup>2</sup> La direttiva n. 2015/412/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, "che modifica la direttiva n. 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio".

<sup>3</sup> Considerando 7, direttiva n. 2015/412/UE.

<sup>4</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Domande e risposte sulla nuova strategia dell'UE riguardante la coltura degli OGM*, Memo 10/325, 13-7-2010, Bruxelles (reperibile su [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-325\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-325_it.htm)).

<sup>5</sup> Il "pacchetto di misure" adottato nel 2010 è stato sollecitato l'anno precedente da tredici Stati membri. Sul punto, cfr. COM (2010) 380 def., *sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate*, Bruxelles, 13-7-2010, 3-4. Cfr. *infra*, nota 11.

<sup>6</sup> E. SIRSI, *Su Ogm e agricoltura. Una lettura alla luce della prospettiva di riforma della disciplina della coltivazione degli Ogm nell'UE e dello sviluppo di tecniche alternative di modificazione genetica*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2015, n. 1-1/2013, 76 ss. e spec. 85, laddove ricorda la situazione di appesantimento degli oneri istituzionali in capo alla Commissione europea e di carenza di certezza del diritto a danno degli operatori e dei

clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 della direttiva n. 2001/18/CE o alle misure di emergenza di cui all'art. 34 del regolamento UE n. 1829/2003, oppure alle deroghe al ravvicinamento delle legislazioni di cui all'art. 114, parr. 5 e 6, TFUE<sup>7</sup>. Alcune Regioni europee si sono, inoltre, dichiarate "OGM free"<sup>8</sup> sulla base di motivazioni di ordine socio-economico o politico o adducibili alla difficoltà tecnica di garantire una coesistenza fra colture convenzionali, transgeniche e biologiche<sup>9</sup>, nonostante le Istituzioni dell'Unione abbiano fino ad oggi negato il diritto delle Regioni all'autodeterminazione in questa materia. Il conflitto non ha trovato, peraltro, adeguata composizione neppure attraverso lo strumento messo a disposizione degli Stati membri dal reg. n. 1829/2003, rappresentato dalla possibilità "di adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti" (art. 26-*bis*, direttiva n. 2001/18/CE)<sup>10</sup>.

Dall'insieme delle iniziative proposte nel 2010<sup>11</sup> emerge la volontà delle Istituzioni europee di porre fine alla situazione di *impasse* istituzionale e di crisi di effettività del diritto UE in materia di OGM attraverso il riconoscimento formale della distinzione fra coltivazione e commercializzazione di OGM,

---

consumatori, descritta anche nella *Relazione* premessa sia alla proposta di regolamento del 2010 sia alla proposta di regolamento di modifica del reg. UE n.1829/2003, per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio, del 22 aprile 2015 (COM (2015) 176 e 177 def.).

<sup>7</sup> Cfr. il *considerando* 7 della direttiva 2015/412. In proposito, cfr. A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Biotechnologia e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 213.

<sup>8</sup> Per una panoramica delle regioni europee che si sono dichiarate "OGM free" e delle loro iniziative e proposte, cfr. [www.gmo-free-europe.org](http://www.gmo-free-europe.org).

<sup>9</sup> Cfr., in proposito, COM (2010) 380, citata, 6.

<sup>10</sup> La Corte di Giustizia, nella sentenza del 6 settembre 2012, causa C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl contro il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, ha chiarito che "l'articolo 26 bis della direttiva 2001/18 non consente a uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali OGM nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette a evitare la presenza accidentale di OGM in altre colture". Cfr., le note alla sentenza di S. MASINI, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, 614 ss.; S. RIZZIOLI, in *Riv. dir. agr.*, II, 229 ss.; J. BEQIRAJ, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, 2013, 291 ss.

<sup>11</sup> Il pacchetto presentato il 13 luglio 2010 includeva: una Comunicazione della Commissione «sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate» (COM (2010) 380 def., citato); una Raccomandazione della Commissione "recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche» (2010/C 200/01); una proposta di regolamento che "modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità degli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio" (COM (2010) 375 def.), il cui contenuto è stato adottato con la forma della direttiva, appunto la n. 412 del 2015, al termine di un lungo e dibattuto iter legislativo.

ovverosia fra impiego in agricoltura e mercato<sup>12</sup>. In sostanza, si è inteso accordare agli Stati membri quell'autonomia decisionale richiesta per definire il loro "modello nazionale di agricoltura"<sup>13</sup>, includendo o meno le colture GM, ma preservando il principio della libera circolazione delle merci GM nell'Unione, nonché il metodo di valutazione del rischio per l'ambiente e la salute umana che è alla base dell'autorizzazione a tale circolazione<sup>14</sup>.

La parola chiave del nuovo approccio è *flessibilità*: essa deve essere riconosciuta in misura maggiore agli Stati membri affinché possano tenere conto delle specificità nazionali, regionali e locali e delle esigenze specifiche della coltivazione. La "questione" della coltivazione di OGM ha infatti "forte dimensione nazionale, regionale e locale, dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli *habitat*, degli ecosistemi e dei paesaggi"<sup>15</sup>.

Con specifico riferimento alla direttiva UE n. 2015/412, la flessibilità è garantita attraverso la previsione di due modalità con cui uno Stato membro può escludere tutto o parte del suo territorio dalla coltivazione GM: la prima, nell'ambito della procedura di autorizzazione o del rinnovo dell'autorizzazione di un OGM, prevede la richiesta di adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione; la seconda riguarda la coltivazione di un OGM già autorizzato. In questa ultima ipotesi, le misure nazionali che lo Stato intende adottare devono essere trasmesse alla Commissione e rispettare i principi di proporzionalità e di non discriminazione. Inoltre, devono essere basate su

<sup>12</sup> Cfr., in proposito, E. SIRSI, *Su Ogm e agricoltura*, cit., 67, e spec. 77, laddove nota come "Questa tendenza a separare i due aspetti [agricoltura e mercato] ... si è perfezionata nel tempo anzitutto attraverso l'elaborazione del tema della coesistenza che, sia pur riferita all'intera filiera di produzione, riguarda principalmente la coltivazione, ed è legata strettamente ... alla questione degli spazi di azione – competenze – degli Stati membri.". L'A., inoltre, osserva che, in tal modo, "quello che il Trattato di Roma aveva unificato – l'agricoltura e il mercato dei prodotti agricoli – la politica degli OGM sta dividendo" (*ibidem*).

<sup>13</sup> In proposito, E. SIRSI, *Su Ogm e agricoltura*, cit., 79.

<sup>14</sup> Cfr. il *considerando* 6 della direttiva 2015/412/UE. Sul punto, ved. E. SIRSI, *Su Ogm e agricoltura*, cit., 95, la quale, riflettendo sulla base giuridica della proposta di regolamento del 2010, l'art. 114 TFUE (che poi rimane nella direttiva del 2015), parla di "disarmonizzazione", piuttosto che di diminuzione dell'area di armonizzazione, sulla base del principio di sussidiarietà come definito dall'art. 5 TUE in relazione all'art. 2.2 TFUE (*ivi*, 85). Sull'"inevitabile" ridimensionamento del peso dell'EFSA nel processo decisionale a vantaggio delle autorità a carattere politico, come conseguenza del riconoscimento di un aumento dell'autonomia degli Stati membri nelle decisioni in materia di coltivazioni di OGM, ved. G. RAGONE, *La disciplina degli Ogm tra Unione europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientifiche controverse?*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2015, n. 1, 117.

<sup>15</sup> *Considerando* 6 direttiva 2015/412.

«fattori imperativi», quali quelli connessi a: obiettivi di politica ambientale; pianificazione urbana e territoriale; uso del suolo; impatti socio-economici; esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26-*bis* della direttiva n. 2001/18/CE; obiettivi di politica agricola; ordine pubblico. Tali motivazioni, comunque, non devono contrastare con la valutazione del rischio ambientale effettuate ai sensi della direttiva n. 2001/18/CE oppure del regolamento n. 1829 del 2003<sup>16</sup>.

Di fronte a questo orientamento verso la “ri-nazionalizzazione” delle decisioni in merito alla coltivazione di OGM<sup>17</sup>, anche il principio della coesistenza acquista una valenza diversa, perché destinato ad assumere rilievo soprattutto nei rapporti fra Stati che operano scelte diverse in ordine alla coltivazione di OGM. In quest’ottica, la direttiva del 2015 introduce, a decorrere dal 3 aprile 2017, l’obbligo per gli Stati membri in cui sono coltivati OGM di adottare provvedimenti necessari nelle zone di frontiera del loro territorio al fine di evitare eventuali contaminazioni transfrontaliere, a meno che ciò non sia superfluo alla luce delle particolari condizioni geografiche<sup>18</sup>. È previsto, inoltre, un periodo transitorio (dal 2 aprile 2015 al 3 ottobre 2015) entro il quale uno Stato membro può richiedere di adeguare l’ambito geografico di una domanda presentata oppure di un’autorizzazione già concessa (*opt-out*).

## 2. L'Italia e il divieto della coltivazione di OGM (a fini commerciali o anche di ricerca?)

Il processo di revisione della disciplina europea in materia di OGM nel senso di consentire agli Stati membri di vietare sul proprio territorio la loro coltivazione per ragioni diverse da quelle strettamente ambientali e di tutela della salute ha avuto un forte impulso sotto la presidenza italiana del Consiglio UE (1° luglio-31 dicembre 2014). Del resto, in Italia sia le Regioni sia il Governo avevano manifestato in più occasioni una forte opposizione alla diffusione, sul proprio territorio, di colture GM, reclamando maggiori spazi di autonomia decisionale nel contesto dell’Unione. Molte Regioni hanno adottato

<sup>16</sup> Art. 26-*ter*, parr. 3 e 4, introdotto nella direttiva n. 2001/18/CE dall’art. 1, punto 2), della direttiva n. 2015/412/UE.

<sup>17</sup> Sulle conseguenze della “ri-nazionalizzazione” della decisione sulle modalità di coltivazione derivante dalla direttiva n. 2015/412, quali l’“indebolimento” del ruolo della Commissione e la formazione di disuguaglianze tra i cittadini europei, cfr., anche per ulteriori riferimenti, G. TORRE, *L'impiego di ogm in agricoltura: quali spazi per una normativa diversificata?*, Università di Pisa, a.a. 2014/2015, tesi di laurea inedita, 101.

<sup>18</sup> Par. 1-*bis*, dell’art. 26-*bis*, direttiva n. 2001/18/CE, aggiunto dall’art. 1, punto 1) della direttiva 2015/412/UE.

provvedimenti che rendono di fatto il proprio territorio “OGM free”<sup>19</sup>, mentre il governo statale ha vietato la coltivazione del mais MON810 su tutto il territorio nazionale, a partire dal luglio 2013, con un provvedimento a carattere temporaneo (per un periodo di diciotto mesi, poi rinnovato fino al luglio 2016) che è stato adottato come “misura di emergenza” ai sensi dell’art. 34 del regolamento UE n. 1829/2003<sup>20, 21</sup>.

Non sorprende, allora, che il Governo e il Parlamento italiano si siano subito attivati per dare una rapida attuazione alla direttiva n. 2015/412, in particolare, per avvalersi della facoltà, concessa agli Stati membri in via transitoria, di richiedere un’esclusione di parte o di tutto il proprio territorio dall’ambito di riferimento di autorizzazioni all’immissione in commercio già concesse oppure oggetto di nuova domanda. Il recepimento della direttiva del 2015 è stato, infatti, incluso nei due principali strumenti di adeguamento dell’ordinamento interno

<sup>19</sup> I dati più recenti sull’orientamento assunto a livello regionale e locale si possono ricavare da United States Department of Agriculture, *Italy: Agricultural Biotechnology Annual 2015*, 6 aprile 2015 (consultabile sul sito <http://www.fas.usda.gov/data/italy-agricultural-biotechnology-annual>), dove si afferma che “16 Italian Regions (Valle d’Aosta, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo, Campania, Basilicata, Puglia, Sardegna, Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Liguria, and Molise), 41 Provinces, and more than 2,350 municipalities declared themselves ‘GMO-free’” (*ivi*, 11).

<sup>20</sup> Cfr. i decreti interministeriali del 13 luglio 2013 e del 22 gennaio 2015, adottati ai sensi dell’art. 34 del regolamento UE n. 1829/2003, il quale richiama le procedure previste per le “misure cautelari obbligatorie” di cui all’art. 54 del regolamento UE n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare. Si tenga presente che nel settembre 2013 l’EFSA, sollecitata dalla Commissione europea, ha esaminato la documentazione inviata dall’Italia sul mais MON810 e ha concluso che “there is no specific scientific evidence, in terms of risk to human and animal health or the environment, that would support the notification of an emergency measure under Article 34 of Regulation (EC) No 1829/2003 and that would invalidate its previous risk assessments of maize MON 810.” (Cfr. <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/3371.htm>).

<sup>21</sup> Sulla legittimità delle azioni intraprese dal Governo e dalle Regioni italiane per ostacolare la coltivazioni OGM si sono espresse più volte sia la giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. le sentenze della Corte di Giustizia 9 settembre 2003, C-236/01 *Monsanto*; 8 settembre 2011, C-58/10, *Monsanto c. Ministro dell’agricoltura italiano*; e, da ultimo, 6 settembre 2012, C-36/11, cit.) sia quella nazionale, da ultimo nell’ambito del contenzioso alimentato da iniziative di imprenditori favorevoli all’uso di colture GM, anche in contrasto con le decisioni delle istituzioni (cfr. le sentenze Tar Lazio, sez. III *quater*, nn. 4410 e 4411 del 23 aprile 2014 e del Consiglio di Stato, sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605, su cui vd. E. BLASI, *I nuovi margini del potere decisionale degli stati europei in materia di organismi geneticamente modificati*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2015, fasc. 1, 150 ss. Cfr., inoltre, la sentenza del Tar Friuli Venezia Giulia, sez. I, 24 aprile 2014, n. 178, su cui vd., in senso critico, L. CHIEFFI, *L’impiego delle biotecnologie nel campo agroalimentare tra insuperati pregiudizi e aspettative di sfruttamento economico*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 2015, I).

alla disciplina dell'Unione europea (la legge di delegazione europea e la legge europea) approvati nel luglio 2015: se nella legge di delegazione europea 2014<sup>22</sup> è prevista una generica delega al Governo ad adottare un decreto legislativo di recepimento entro un anno dall'entrata in vigore della legge di delegazione, nelle more dell'adozione di tale provvedimento, la "legge europea 2014"<sup>23</sup> incarica "il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [di richiedere] alla Commissione europea, entro il 3 ottobre 2015, l'adeguamento dell'ambito geografico" suddetto. Si prevede, inoltre, che, qualora il richiedente l'autorizzazione confermi l'ambito geografico della sua domanda iniziale, con decreto interministeriale, adottato previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, possano essere predisposte misure che limitano o vietano in tutto il territorio nazionale o in parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM già autorizzati ai sensi della normativa europea, rispettando le modalità stabilite dall'articolo 26-ter della medesima direttiva n. 2001/18<sup>24</sup>.

La numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti nei suddetti processi decisionali e la genericità delle norme appena richiamate in ordine ai provvedimenti che dovranno essere adottati, in termini sia di definizione della ristrettezza del contenuto (limitazione o divieto), sia delle tipologie di GM interessati dal provvedimento, è espressione della complessità del quadro competenziale italiano in materia. L'intreccio di competenze è, infatti, tale da richiedere una decisione a livello statale, in quanto fondata sulla tutela dell'ambiente (materia di competenza esclusiva statale), ma anche il coinvolgimento delle Regioni, quali titolari esclusivi della competenza in materia di agricoltura e quindi unici soggetti legittimati ad assumere decisioni relative alle modalità di coltivazione sul proprio territorio, in considerazione non solo di aspetti morfologici, ma anche socio-economici, come la giurisprudenza costituzionale italiana ha avuto modo di chiarire<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> L. 9 luglio 2015, n. 114 "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014".

<sup>23</sup> L. 29 luglio 2015, n. 115, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - 'Legge europea 2014'".

<sup>24</sup> Art. 20, commi 1 e 2, "Legge europea 2014". L'articolo prosegue prevedendo sanzioni per le violazioni dei divieti (co. 3) e facendo salvi i divieti adottati in via cautelare ai sensi degli art. 53 e 54 del regolamento UE n. 178/2002 (co. 4).

Sulle condizioni poste dall'art. 26 ter, par. 3, cfr. *supra*, par. 1.

<sup>25</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 116 del 20 settembre 2006, annotata da P. BORGHI, in *Le Regioni*, 2006, 961; M. MOTRONI, in *Federalismi.it*, 2006, n. 18; R. MANFRELOTTO, in *Giur. cost.*, 2006, 1119.

Nei due provvedimenti parlamentari di adeguamento all'ordinamento dell'Unione europea non compare, invece, alcun riferimento alla soluzione della questione dell'assenza, in Italia, di disciplina della ricerca scientifica basata su sperimentazioni di innovazioni biotecnologiche in pieno campo, nonostante che sia stato oggetto di un acceso dibattito parlamentare durante l'iter di approvazione<sup>26</sup>. Il tema, tuttavia, difficilmente potrà essere trascurato al momento dell'approvazione del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2015/412, visto che il *considerando* 19 rivolge un esplicito invito agli Stati membri che decidono di limitare o vietare la coltivazione OGM a far sì che ciò non impedisca lo svolgimento dell'attività di ricerca biotecnologica sul loro territorio. Si auspica, infatti, che nell'Unione si sviluppi una "ricerca indipendente" sui rischi potenziali legati agli OGM e che a tal fine si formi una vasta rete di organizzazioni scientifiche che collaborino fra loro e con l'EFSA per risolvere e chiarire i profili oggetto di controversia sul piano scientifico, e quindi rafforzare il processo di valutazione del rischio finalizzato al rilascio di autorizzazioni all'immissione in commercio di OGM.

### 3. Il regime giuridico della coesistenza di culture GM in Spagna dopo la direttiva del 2015

Nel corso degli anni l'Europa ha accordato, in modo restrittivo e non sempre motivatamente, autorizzazioni per la coltivazione di varietà GM, talvolta subito revocate con sentenza. È il caso della pronuncia del 13 febbraio 2013<sup>27</sup>,

---

Si segnala che, dopo la consegna del presente *paper*, l'Italia e altri Stati membri si sono avvalsi delle misure di *opt-out* (ved. [http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical\\_scope\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en.htm)).

<sup>26</sup> Cfr., ad es., l'Ordine del giorno presentato dalla senatrice a vita Elena Cattaneo (n. G1.100 al ddl n. 1758, 9/1758/2), in cui si evidenzia come "a fare le spese" del perdurare dell'atteggiamento italiano nei confronti della ricerca pubblica nel settore "saranno la tutela della biodiversità agraria italiana che, senza ricerca, continuerà a ridursi; la possibilità di limitare l'impatto della chimica sulle coltivazioni nazionali; l'ulteriore invasione da parte di semi e piante di provenienza estera con le logiche conseguenze di inquinamento per le nostre coltivazioni (si vedano i casi, della distruzione delle palme per il punteruolo rosso, di castagni, nocioleti, fino all'ultimo episodio di Xylella, un parassita importato con semi e piante d'importazione) e complessivamente la possibilità di rendere l'Italia un Paese più competitivo nel settore".

<sup>27</sup> Sentenza del Tribunale dell'Unione europea (prima sezione ampliata) del 13 dicembre 2013. Il Tribunale ha riconosciuto che la Commissione europea ha autorizzato la coltivazione di patate OGM senza sottoporre ai comitati tecnici pertinenti la proposta di decisione, corredata dei pareri scientifici di minoranza contrari all'autorizzazione, e la relazione consolidata dell'EFSA. La sentenza ha, inoltre, evidenziato come la Commissione europea,

con cui il Tribunale europeo ha affermato che l'esecutivo UE aveva autorizzato la patata GM Amflora violando il procedimento, eludendo la presentazione delle relazioni ai comitati pertinenti, ed impedendo un dibattito pubblico sulla misura controversa nel Consiglio dei ministri dell'Unione.

Le restrizioni alle autorizzazioni sono state, in parte, il risultato delle diverse posizioni assunte dagli Stati e dalle Regioni sulla liberalizzazione e commercializzazione degli OGM, in base ai distinti interessi socio-economici. Emblematico è il caso della Spagna, in cui il transgenico viene coltivato su larga scala, tanto che il Paese è al vertice dell'Europa nella coltivazione e nella ricerca di nuove varietà vegetali transgeniche. Non tutti i territori al suo interno, però, hanno condiviso tale decisione. Ad esempio, i Paesi Baschi hanno deciso, in base al principio della libertà di scelta, di dichiarare la propria regione come zona libera da colture GM e sono entrati a far parte della Rete europea delle regioni "OGM free". Altre Comunità autonome come l'Andalusia, le Isole Baleari, la Castilla la Mancha e le Asturie hanno promosso iniziative presso i rispettivi Parlamenti o hanno stabilito periodi di moratoria nei propri territori, sebbene senza ottenere risultati per la mancanza di accordo. Queste differenti situazioni si sono verificate perché in Spagna non sono state approvate le regole di coesistenza, la cui procedura legislativa ha avuto inizio con un progetto di decreto reale nel 2006<sup>28</sup>, con cui è stato introdotto, nell'articolo 61 della legge sulle sementi del 2006<sup>29</sup>, il reato di omesso invio dei dati e dei piani per il monitoraggio delle varietà GM e, nell'art. 62, il reato, più grave, della messa in pericolo della salute umana, animale o dell'ambiente, come conseguenza di precedenti inadempienze.

A questo proposito, si deve ricordare che il *considerando* 6 della raccomandazione del 13 luglio 2010, nell'attuare il *considerando* 10 della direttiva n. 2015/412 e, quindi, nell'orientare gli Stati membri nello sviluppo delle misure di coesistenza e nell'incoraggiarli a cooperare principalmente nelle zone di confine, riconosce la diversità degli Stati in considerazione delle loro regioni. Ebbene, quando la Raccomandazione parla di "zone", ci pare che essa faccia riferimento alle aree di protezione ambientale, nelle Regioni che, per libertà di scelta, hanno già espresso la volontà di avere il rispettivo territorio

---

rispettando l'obbligo previsto dalla procedura, abbia presentato la proposta al Consiglio dei ministri dell'UE per la discussione e l'approvazione; ha, però, scelto di autorizzarla in autonomia e a proprio rischio.

<sup>28</sup> Il testo del decreto sulla coesistenza è reperibile su <http://www.agrodigital.com/images/ogm.pdf>.

<sup>29</sup> Ley 30/2006, del 26 luglio 2006, "de semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos" (BOE n. 178, 27 luglio 2006, 28165 ss.): <https://www.boe.es/boe/dias/2006/07/27/pdfs/A28165-28178.pdf>.

libero da OGM. Tuttavia, essa afferma che tali misure, per essere in armonia con il principio di proporzionalità, dovrebbero evitare gli oneri non necessari per i soggetti coinvolti nella produzione, cosa che certamente è discutibile se consideriamo sia la normativa spagnola sulle sementi, sia il regime giuridico dell'impiego confinato, dell'immissione deliberata nell'ambiente e della commercializzazione degli OGM<sup>30</sup>.

Con riferimento a tali normative, da un lato, si ha il riconoscimento della diversità degli interessi economici dei territori d'Europa, che di solito corrispondono alle politiche delle Regioni europee; e, dall'altro, si ha il principio della libertà di scelta di tutti i soggetti coinvolti: Stati, Regioni, imprese, agricoltori e consumatori. Naturalmente, ciò è in applicazione dei principi di precauzione e prevenzione espressi nel TFUE e del principio di proporzionalità così come delineato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Secondo quanto appena esposto, quando gli interessi delle regioni sono stati diversi, si è arrivati alla revoca delle autorizzazioni per via giudiziale, a causa della violazione delle procedure, così come si è verificato con la sentenza della Corte di giustizia<sup>31</sup>, con cui si è affermato che la coltivazione di OGM (MON 810) non può essere oggetto di una procedura di autorizzazione nazionale quando l'uso e la commercializzazione di queste varietà sono stati già autorizzati ai sensi dell'articolo 26-*bis* della direttiva n. 2001/18.

In questo contesto, in cui la coesistenza si è resa difficile nei territori transfrontalieri non sono stati raggiunti accordi nell'UE, viene pubblicata la direttiva n. 2015/412. Al *considerando* 13, essa richiama la possibilità, per gli Stati membri, di limitare o vietare la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM su tutto il rispettivo territorio o su parte di esso, sulla base di motivazioni relative – come si è già detto – a obiettivi di politica ambientale o agricola o ad altre esigenze, quali la pianificazione urbana e rurale, l'uso del suolo, ripercussioni socio-economiche<sup>32</sup>, coesistenza e ordine pubblico; ma anche, come afferma il *considerando* 15, per cause dovute a condizioni geografiche specifiche, come nel caso di piccole isole o di zone di montagne, oppure la necessità di evitare il pericolo della diffusione di OGM in altri prodotti.

<sup>30</sup> Ley 9/2003, del 25 aprile 2003, “por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente” (BOE n.100, 26-4-2003, 16214 ss.: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/04/26/pdfs/A16214-16223.pdf>).

<sup>31</sup> Causa C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl contro il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, citata.

<sup>32</sup> Cfr. le conclusioni del Consiglio del 2008, la relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'impatto socio-economico della coltivazione degli OGM.

#### **4. Conclusioni**

La direttiva del 2015, adottata nel quadro dell'art. 2.2 del TFUE, dà agli Stati membri maggiore libertà decisionale e contribuisce a legittimare le azioni già avviate da alcune Regioni, Stati, zone e territori che, attraverso moratorie, dichiarazioni o provvedimenti di divieto, hanno espresso la loro volontà di vietare coltivazioni GM. Allo stesso tempo, sembra promuovere, nei conflitti transfrontalieri che potrebbero sorgere, la risoluzione extragiudiziale, piuttosto che giudiziale, visto che in essa si menziona la necessità di cooperazione tra gli Stati.

Per quanto riguarda le Regioni di uno stesso Stato, la direttiva sembra dare loro una maggiore autonomia, benché con una valenza interna, limitata alla competenza nazionale e alla normativa dello Stato regionale.



**3<sup>a</sup> Sessione**

**PRODOTTI TIPICI  
E IDENTITÀ TERRITORIALE**

*Terzo Atelier Firenze*

Sala stampa, Palazzo Incontri



## **PRODOTTI TIPICI E IDENTITÀ TERRITORIALE. ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE**

**Gian Franco Cartei**

Tra i numerosi temi analizzati nel corso dei lavori dell'*atelier* particolare rilievo è stato ricoperto dai caratteri giuridici delle tipicità agroalimentari. In tale prospettiva è stata analizzata, a fianco di tematiche più specifiche, la disciplina giuridica vigente delle indicazioni geografiche e dei relativi marchi collettivi comunitari DOP (Denominazione di origine protetta) IPG (Indicazione geografica protetta) e STG (Specialità Tradizionali Garantite) con particolare riguardo alla procedura di registrazione prevista allo scopo di tutelare il consumatore e di garantire la concorrenza dei produttori. È stata, pertanto, richiamata la cornice normativa nella sua prospettiva storico-evolutiva con ampi richiami agli accordi firmati a Marrakech il 15 aprile 1994, con i quali ebbe vita la *World Trade Organization* (WTO), ed alla disciplina comunitaria e nazionale, con cui si è dato vita ad un sistema centralizzato di registrazione delle denominazioni ritenute meritevoli di protezione.

Dai lavori dell'*atelier* è emersa, altresì, la peculiare disciplina procedimentale per il rilascio dei suddetti marchi, la quale si caratterizza per un sensibile snellimento del relativo procedimento, nonché per il necessario coinvolgimento di autorità nazionali ed europee. Si tratta, in particolare, di un procedimento amministrativo composto che vede una prima fase nazionale, in cui si svolge l'iniziativa e parte della istruttoria – affidata al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali –, e la fase comunitaria, in cui si colloca la parte restante degli adempimenti istruttori e la decisione conclusiva.

I lavori dell'*atelier* hanno affrontato anche il fenomeno peculiare dell'*italian sounding*, consistente nell'utilizzazione di immagini ed espressioni idonee ad evocare la cultura enogastronomica italiana, vuoi mediante abbinamenti evocativi dell'Italia di alimenti appartenenti ad altre culture alimentari, vuoi mediante un uso ingannevole del marchio *Made in Italy* in conseguenza della delocalizzazione delle imprese italiane all'estero. Tale pratica commerciale, riconducibile alla categoria delle frodi alimentari commerciali perpetrate ai danni di consumatori e produttori, tuttora lamenta la mancanza di un efficace sistema di tutela.

Altro tema ampiamente affrontato nel corso dei lavori è stato quello relativo all'acqua ed al suo regime giuridico. Proprio la crescente importanza dei servizi idrici è alla base di una crescente attenzione nei confronti della gestione di un bene essenziale alla vita degli esseri umani. La scarsità dell'acqua è, infatti, causa di numerosi problemi in parte accentuati da un sistema di *governance* multilivello non sempre adatto alle esigenze più recenti. In questo quadro la tematica riveste

una notevole importanza giuridica a livello europeo con la direttiva n. 2000/60/CE, la quale si caratterizza per una politica volta a consentire infrastrutture di ampliamento e politiche di risanamento. Non secondaria risulta, inoltre, l'esperienza recente dell'America Latina con significativi tentativi di sottoporre il servizio idrico ad un regime efficace di regolazione che lo sottragga a tentativi di speculazione e di accaparramento. Sempre l'importanza dell'acqua è stata oggetto di discussione alla luce dei fenomeni di *water grabbing*, consistenti nello sfruttamento abusivo e incontrollato della risorsa idrica per fini privati ai danni di un uso razionale con il conseguente impoverimento delle popolazioni locali. Problemi in parte analoghi sono stati individuati nel conflitto tra la necessità di preservare il suolo agricolo a fini ambientali e produttivi e l'esigenza di realizzare infrastrutture per la produzione di energia, in specie rinnovabile. La disciplina contempla anche in questo caso, come emerso nel corso della discussione, una normativa multilivello che inizia dal Trattato di Kyoto della fine del secolo scorso per poi tradursi in una disciplina europea cui presta ossequio da anni una cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale ed una regolazione nazionale non priva di incertezze applicative.

# I MARCHI REGIONALI DI QUALITÀ CON INDICAZIONE DI PROVENIENZA: OSTACOLI AL LIBERO SCAMBIO O NUOVA FRONTIERA DELLA POLITICA AGRICOLA EUROPEA?

**Francesco Gallarati**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Qualità e indicazione di provenienza. - 3. La (dis)applicazione comunitaria della giurisprudenza *Eggers*. - 4. Una nuova frontiera della politica agricola europea?

## Abstract

Negli ultimi anni in Europa alcuni enti territoriali hanno istituito marchi di qualità con indicazione di provenienza, con lo scopo dichiarato di tutelare la qualità dei prodotti e di garantire un'adeguata informazione dei consumatori, ma con l'effetto indiretto di indurre gli abitanti di un'area geografica a preferire i prodotti locali, con conseguente limitazione della libera circolazione delle merci.

In alcuni casi, questi marchi sono stati giudicati compatibili con il diritto europeo, al ricorrere di determinati presupposti; in altri casi, essi sono stati considerati in contrasto con gli artt. 34 e 36 TFUE, in quanto costituenti misure ad effetto equivalente a restrizioni quantitative (ad es. il marchio istituito dalla Regione Lazio con legge n. 1/2012, dichiarata incostituzionale con sentenza n. 66/2013, per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost.).

Il presente contributo si propone di inquadrare giuridicamente questo istituto, definendone i confini rispetto ad istituti contigui quali le DOP e IGP, al fine di comprendere se sia possibile individuare un ambito di operatività di tali marchi, oppure se essi debbano essere considerati un tentativo illegittimo, posto in essere dagli enti territoriali dell'UE, di sottrarre i prodotti locali alle dinamiche concorrenziali che il mercato unico impone.

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni in Europa alcuni enti pubblici territoriali hanno istituito marchi di qualità con indicazione di provenienza<sup>1</sup>, con lo scopo dichiarato di

---

<sup>1</sup> Sul concetto di "provenienza" e sulla sua distinzione rispetto al concetto di "origine", v. F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti alimentari*, in A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE (a

tutelare la qualità dei prodotti agro-alimentari e di garantire un'adeguata informazione dei consumatori, ma con l'effetto indiretto di ostacolare gli scambi intracomunitari.

Non si tratta di un fenomeno nuovo<sup>2</sup>: già negli anni '90 la Commissione europea aveva avviato procedure di infrazione nei confronti di diversi Stati membri, dopoché un'indagine svolta sui regimi allora in vigore aveva portato all'individuazione di centinaia di marchi – istituiti, gestiti o finanziati da enti pubblici – che stabilivano un collegamento tra origine e qualità dei prodotti agroalimentari<sup>3</sup>. Nella maggior parte dei casi, la procedura è stata risolta in via stragiudiziale, essendo gli Stati membri corsi ai ripari, eliminando i marchi di qualità in questione oppure modificandone la disciplina in modo da renderla conforme agli orientamenti comunitari. In alcuni casi, tuttavia, la questione è stata portata dinanzi alla Corte di giustizia<sup>4</sup>, la quale ha giudicato tali marchi incompatibili con la normativa europea, in quanto costituenti misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative alle importazioni<sup>5</sup>.

Nonostante questo giro di vite, nell'ultimo decennio i marchi di qualità e di origine hanno continuato a proliferare. Un inventario redatto per conto della Commissione europea nel 2010 ha attestato l'esistenza di più di quattrocento sistemi di certificazione della qualità all'interno dell'Unione europea, molti dei quali si servono di un marchio riportante, accanto alla certificazione di qualità, l'indicazione di provenienza del prodotto. A titolo esemplificativo, è possibile citare il marchio bavarese “Geprüfte Qualität - Bayern”, o il marchio “Calidad Agroalimentaria - Control Región de Murcia”. In Italia, vi sono diversi esempi di marchi di qualità istituiti da enti pubblici, quali i marchi “Qualità Südtirol”, “Qualità Trentino”, “Prodotti di qualità Puglia”, ecc.<sup>6</sup>.

cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, 41; ID. *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 66; G. FLORIDIA, *La disciplina del “Made in Italy”: analisi e prospettive*, in *Dir. ind.*, 2010, IV, 338 ss.

<sup>2</sup> Per un'analisi dei marchi di qualità istituiti dalle Regioni italiane, v. I. CANFORA, *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell'informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci vs tutela dell'agricoltura locale?*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 152 ss.

<sup>3</sup> Sul punto v. la “Diciannovesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (2001)” della Commissione europea (COM/2002/0324).

<sup>4</sup> Sulle pronunce della Corte di giustizia v. *infra*, par. 4.

<sup>5</sup> Sulle procedure d'infrazione portate avanti dalla Commissione v. F. GENCARELLI, *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2005, I, 75 ss.

<sup>6</sup> Per un'analisi dei marchi di qualità istituiti in Italia ed in Europa e della posizione assunta al riguardo dalle istituzioni europee, v. F. ALBISINNI, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in *Riv. giur. agr. ambiente*, 2012, IX, 532 ss.; A.

A differenza dei precedenti, i marchi istituiti nell'ultimo decennio non hanno formato oggetto di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Al contrario, alcuni di essi hanno ottenuto l'esplicito benestare di Bruxelles: in alcuni casi, cioè, la Commissione, chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di tali marchi – a dire il vero, limitatamente al profilo della loro compatibilità con gli orientamenti europei in materia di aiuti di Stato – ne ha autorizzato l'utilizzo. È quanto avvenuto ad esempio con riferimento al marchio “Qualità Alto Adige - Südtirol”, il cui utilizzo è stato autorizzato con nota del 20 ottobre 2005<sup>7</sup>.

Le ragioni del differente trattamento riservato ai marchi di qualità di “seconda generazione”, come si dirà meglio più avanti, vanno ricercate da un lato nella diversa configurazione degli stessi rispetto ai marchi precedenti e, dall'altro lato, nel mutato atteggiamento dell'UE nei confronti delle politiche di tutela della qualità e della produzione locale.

Se il nuovo orientamento della Commissione europea sembrerebbe ammettere, al ricorrere di determinati presupposti, la legittimità di marchi di qualità con indicazione di provenienza istituiti da enti pubblici territoriali, ben più restrittiva è, invece, la posizione assunta al riguardo dalla Corte costituzionale italiana. Chiamata a pronunciarsi a più riprese negli ultimi anni sulla legittimità di leggi regionali istitutive di marchi di qualità, essa ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost. La Corte, facendo richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia, ha infatti ritenuto che tali marchi si ponessero in contrasto con gli artt. 34 e 36 TFUE, in quanto misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative<sup>8</sup>.

Ne risulta un quadro complesso e difficile da ricondurre a coerenza, in cui, mentre i marchi istituiti da alcune regioni italiane sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale, altri marchi, sostanzialmente identici, continuano ad essere utilizzati sotto l'egida della Commissione europea.

In questo contesto, non è semplice comprendere se, ed a quali condizioni, un

GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, 248 ss.

<sup>7</sup> Cfr. F. ALBISINNI, *Continuiamo*, cit., 533.

<sup>8</sup> Il riferimento è in particolare a Corte cost., sentenza 12 aprile 2012, n. 86, sentenza 12 aprile 2013, n. 66. In merito, v. i commenti di V. VERGATI, *Il Made in Lazio e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti*, in *Riv. dir. al.*, 2013, IV, 53 ss.; F. ALBISINNI, *Continuiamo*, cit., 526 ss.; C.F. CODUTI, *Un altro no della Consulta al marchio regionale di qualità*, in *Dir. giur. agr. alim. ambiente*, 2013, XII, 740 ss.; G. ROMEO, *L'art. 117 comma 1 Cost. e la precedenza per il diritto europeo*, in *Giur. cost.*, 2013, III, 2417 ss.; M. LIBERTINI, *Sull'azione promozionale di prodotti locali da parte delle regioni*, in *Giur. cost.*, 2012, IV, 2760 ss.; ID., *Ancora sull'azione promozionale di prodotti locali da parte delle regioni e sui marchi di qualità regionali*, in *Giur. cost.*, 2013, II, 1020 ss.

marchio di qualità con indicazione di provenienza istituito da un ente pubblico possa ritenersi conforme al diritto europeo. La questione che si pone, in altre parole, è se sia possibile individuare un ambito di operatività di tali marchi, oppure se essi debbano sempre essere considerati tentativi illegittimi, posti in essere dagli enti territoriali dell'UE, di sottrarre i prodotti locali alle dinamiche concorrenziali che il mercato unico impone. A tale questione sono dedicate le riflessioni che seguono.

## 2. Qualità e indicazione di provenienza

I marchi regionali di qualità sono marchi collettivi di proprietà di enti pubblici<sup>9</sup>, aventi la funzione di certificare la qualità di determinati prodotti<sup>10</sup>. L'istituzione di un marchio collettivo da parte di un ente pubblico non è, di per sé, illegittima: l'art. 66 del regolamento n. 207/2009 prevede che possono depositare marchi collettivi comunitari, tra gli altri, "le persone giuridiche di diritto pubblico".

Tuttavia, trattandosi di marchi istituiti da enti pubblici, essi possono presentare altri profili di incompatibilità con il diritto europeo: in primo luogo, tali marchi potrebbero integrare un aiuto di Stato idoneo a falsare la concorrenza tra gli operatori agroalimentari. In secondo luogo – ed è questo l'aspetto sul quale ci si concentrerà in questa sede – essi potrebbero essere considerati misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, ovvero misure atte ad ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, gli scambi intracomunitari<sup>11</sup>.

Al fine di valutare la compatibilità dei marchi di qualità con indicazione di provenienza, istituiti da enti pubblici, con l'art. 34 TFUE, occorre prendere in esame i due messaggi che i marchi stessi intendono trasmettere: la certificazione della "qualità" e l'indicazione di "provenienza". È dal modo in cui questi due messaggi interagiscono, infatti, che dipende la conformità o meno dei marchi in questione con la normativa comunitaria.

Nel "Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli" (2008) la Commissione europea sottolinea come, in un mercato globale dei prodotti agroalimentari sempre più competitivo, "l'arma più potente di cui dispongono gli agricoltori

<sup>9</sup> Sui marchi collettivi nel diritto alimentare, v. *ex multis* E. ROOK BASILE, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 733; A. NERVI, *Le denominazioni di origine protetta ed i marchi: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, 961.

<sup>10</sup> Cfr. I. CANFORA, *I marchi regionali*, cit., 154.

<sup>11</sup> Cfr. Corte giust., sentenza 11 luglio 1994, C-8/74, *Dassonville*.

dell'UE è la qualità<sup>12</sup>. Questo mostra una forte consapevolezza delle istituzioni comunitarie circa la necessità di valorizzare i prodotti agroalimentari europei di qualità per vincere la sfida della concorrenza globale. Se questo punto è pacifico, più controverso è definire cosa s'intenda per "qualità" ed individuare i requisiti per la relativa certificazione. Nel diritto europeo non vi è una definizione univoca di qualità dei prodotti agroalimentari<sup>13</sup>. Ciò è dovuto al fatto che la "qualità" è un concetto soggettivo, difficilmente oggettivabile: in generale, è di qualità ciò che i consumatori ritengono tale. Ai fini della certificazione della qualità, perciò, questa viene fatta coincidere con determinate caratteristiche obiettive dei prodotti, cui i consumatori attribuiscono valore. Così, a seconda dei casi, si dirà che un prodotto è "di qualità", quando sia realizzato secondo un determinato metodo di produzione, impiegando determinati ingredienti, ecc.<sup>14</sup>.

La particolare qualità di un prodotto è, poi, spesso ricollegata dai consumatori alla "provenienza geografica" dello stesso. La ricchezza della cultura enogastronomica e la diversità delle condizioni climatico-ambientali dei Paesi europei, infatti, fanno sì che i consumatori siano portati ad attribuire, più o meno consciamente – e, soprattutto, più o meno giustificatamente – un valore particolare, ad esempio, ad arance provenienti dalla Sicilia, a birra proveniente dalla Baviera, ecc.

In alcuni casi, il particolare legame sussistente tra origine e qualità è giustificato dalla presenza, reale o presunta, in un determinato luogo, di particolari fattori naturali o umani, tali da rendere un determinato prodotto realizzabile, con certe caratteristiche, solo in quel determinato luogo e non altrove. Sono le ipotesi contemplate dalla disciplina europea in materia di DOP e IGP, oggi contenuta nel regolamento n. 1151/2012, sulla quale non ci si soffermerà oltre in questa sede.

Vi sono poi tutta una serie di casi in cui i consumatori sono portati ad attribuire particolare valore ad un prodotto in virtù della sua provenienza geografica, senza che vi sia alcun collegamento tra le caratteristiche intrinseche del prodotto stesso e l'area geografica da cui proviene. Questo atteggiamento, a seconda dei casi, può essere dovuto alla reputazione acquisita nel tempo da una determinata area geografica e dai produttori ivi insediati, oppure alla preferenza accordata dai consumatori ai prodotti del proprio territorio.

Sia in un caso che nell'altro, la possibilità di indicare la provenienza geografica del proprio prodotto costituisce un vantaggio concorrenziale

<sup>12</sup> *Libro verde* del 15 ottobre 2008 sulla qualità dei prodotti agricoli (COM/2008/641).

<sup>13</sup> Cfr. F. GENCARELLI, *I segni distintivi*, cit., 75 ss.

<sup>14</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Le indicazioni*, cit., 232 ss.; ID., *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in F. ADORNATO-F. ALBISINNI-A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità*, Milano, 2010, 189 ss.

importante per i produttori. Vantaggio che essi potranno legittimamente sfruttare, apponendovi un'“indicazione geografica semplice”<sup>15</sup> (per esempio “Made in”, “Prodotto in”, ecc.), ovvero un'indicazione destinata “ad informare il consumatore che il prodotto che la reca proviene da un luogo, una regione o da un paese determinati”<sup>16</sup>, senza però stabilire un nesso tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica<sup>17</sup>.

Nulla vieta, inoltre, che gli operatori commerciali nella propria attività promozionale tentino di sfruttare la rinomanza del luogo di produzione per stabilire, presso il consumatore, una presunzione di qualità del proprio prodotto: il ricorso a tali pratiche incontra i soli limiti della veridicità delle informazioni e del divieto di pubblicità ingannevole.

Diversamente, quando il collegamento tra qualità e luogo di provenienza è stabilito da un ente pubblico, che in questo modo cerca di promuovere i prodotti realizzati in un'area geografica, ciò può costituire una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni, vietata ai sensi dell'art. 34 TFUE.

Può costituire, si è detto, e non costituisce senz'altro, poiché il recente orientamento seguito dalla Commissione europea, basato su un'interpretazione quantomeno discutibile della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, sembrerebbe aprire alla possibilità di stabilire dei collegamenti tra qualità e origine, anche al di fuori dei casi previsti dalla normativa in materia di DOP e IGP.

Conviene quindi ora procedere all'esame della richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, onde poi confrontarla con la posizione assunta negli ultimi anni dalla Commissione europea con riguardo ai marchi regionali di qualità con indicazione di provenienza.

### 3. La (dis)applicazione comunitaria della giurisprudenza *Eggers*

Come detto, negli anni '90 la Commissione europea ha avviato diverse procedure di infrazione volte a far dichiarare illegittimi i regimi allora in vigore in alcuni Stati membri a protezione dei prodotti locali. Di queste, solamente le

<sup>15</sup> Sulle indicazioni geografiche semplici v. A. VEDASCHI, *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2001, 384.

<sup>16</sup> Corte giust., sentenza 10 novembre 1992, C-3/91, *Exportur*, punto 11.

<sup>17</sup> Cfr. Corte giust., sentenza 7 novembre 2000, C-312/98, *Warsteiner*; Corte giust., sentenza 18 novembre 2003, C-216/01, *Budějovický Budvar*.

contestazioni rivolte contro la Germania<sup>18</sup>, il Belgio<sup>19</sup> e la Francia<sup>20</sup> sono giunte dinanzi alla Corte di giustizia, la quale ha ritenuto che tali marchi costituissero misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative.

Nel fare ciò, la Corte ha fatto riferimento al proprio orientamento, adottato a partire dalla sentenza *Eggers*<sup>21</sup> (1978), secondo il quale:

a) se è vero che gli Stati membri possono subordinare l'ottenimento di denominazioni di qualità al rispetto di determinate norme, al di fuori delle ipotesi contemplate dalla normativa in materia di DOP e IGP, tali denominazioni non devono essere legate alla localizzazione nel territorio nazionale del processo di produzione dei prodotti in questione, bensì unicamente al possesso delle caratteristiche intrinseche che danno ai prodotti la qualità richiesta dalla legge;

b) sempre ad eccezione di DOP e IGP, gli Stati membri non possono stabilire un nesso tra la particolare qualità di un prodotto e la provenienza geografica dello stesso, in quanto in questo modo si creerebbe una presunzione di qualità legata alla localizzazione del processo produttivo che, avvantaggiando i produttori nazionali a discapito dei produttori stranieri, sarebbe incompatibile con il mercato comune<sup>22</sup>.

È alla luce di questi due principi che la Commissione europea, negli anni, ha valutato la compatibilità dei marchi regionali con la normativa comunitaria<sup>23</sup>.

Nei tre casi giunti dinanzi alla Corte di giustizia, la Commissione aveva contestato la legittimità dei marchi di qualità regionali, in quanto i relativi regolamenti d'uso ne subordinavano l'ottenimento alla localizzazione di tutto o parte del processo produttivo in una determinata area geografica.

Diversamente, negli stessi anni, la Commissione europea ha assunto una posizione più aperta nei confronti del marchio "Agriqualità - Prodotto da agricoltura integrata: Marchio rilasciato dalla Regione Toscana", e del marchio "Qualità Controllata - Produzione integrata rispettosa dell'ambiente e della salute: legge regionale dell'Emilia-Romagna 28/99". Nell'uno come nell'altro caso, la Commissione ha ritenuto che tali marchi non fossero incompatibili con il diritto comunitario, in quanto:

a) accessibili a tutti i prodotti ottenuti nell'Unione europea,

<sup>18</sup> Corte giust., sentenza 5 novembre 2002, C-325/00, *Commissione c. Germania*.

<sup>19</sup> Corte giust., sentenza 17 giugno 2004, C-255/03, *Commissione c. Belgio*.

<sup>20</sup> Corte giust., sentenza 6 marzo 2003, C-6/02, *Commissione c. Francia*.

<sup>21</sup> V. nt. 13.

<sup>22</sup> Cfr. Corte giust., sentenza 12 ottobre 1978, C-13/78, *Eggers*, punto 25.

<sup>23</sup> Per un'analisi parzialmente differente dei principi che i marchi di qualità devono rispettare, per poter essere conformi al diritto comunitario, v. F. GENCARELLI, *I segni distintivi*, cit., 75 ss.

indipendentemente dalla provenienza geografica;

b) in entrambi i casi, l'indicazione principale riguardava la certificazione della qualità del prodotto, mentre si faceva riferimento alla regione titolare del marchio "soltanto in quanto ente che garantisce la definizione dei processi produttivi". A queste condizioni, quindi, la Commissione ha ritenuto che il marchio non comportasse alcun riferimento geografico e che non si trattasse "di un marchio di qualità destinato a qualificare la produzione regionale"<sup>24</sup>.

I casi sopra citati riguardavano, però, marchi parzialmente diversi rispetto a quelli oggetto del presente contributo: si trattava, cioè, di marchi che, accanto alla qualità, riportavano non già l'indicazione di provenienza, bensì il riferimento all'ente titolare del marchio. Veniva così aggirato il divieto, risultante dalla giurisprudenza *Eggers*, di stabilire un collegamento tra qualità e provenienza del prodotto. Eppure, già in questi casi, il ragionamento della Commissione europea non era esente da critiche: da un lato, infatti, è evidente come l'indicazione, all'interno del marchio di qualità, della regione certificatrice (nel caso del marchio Toscana, peraltro, accompagnata dallo stemma regionale) fosse idonea ad indurre in confusione il consumatore, che avrebbe potuto pensare che il marchio di qualità certificasse, oltre alla qualità, anche la provenienza geografica del prodotto. Dall'altro lato, non si vede per quale motivo un produttore, per esempio, danese o lituano dovrebbe avere interesse ad ottenere una certificazione di qualità rilasciata dalla Regione Toscana. Appare pertanto evidente che si trattasse, già allora, di una forzatura.

Tale forzatura è ancora più evidente nel caso dei marchi regionali di qualità con indicazione di provenienza. A differenza dei marchi istituiti da Toscana ed Emilia-Romagna, questi marchi si compongono di una dizione "Qualità" o "Prodotti di qualità", accompagnata da una scritta sottostante (in caratteri leggermente più piccoli) indicante la regione di provenienza del prodotto, nonché da un disegno che richiama la regione medesima. Così, ad esempio, il marchio istituito dalla Provincia di Bolzano riporta la dizione "Qualità" o "Qualität", accompagnata dall'indicazione della provenienza del prodotto (Alto Adige o Südtirol, a seconda della variante linguistica prescelta) e da un disegno che richiama, per colori e forma, il paesaggio altoatesino. Il messaggio che il marchio intende trasmettere al consumatore è chiaro: si tratta di un prodotto tipico altoatesino, ottenuto secondo le tecniche tradizionali e nelle condizioni climatico-ambientali proprie di quella zona. Viene quindi stabilito un collegamento tra la qualità del prodotto e la sua provenienza geografica, ossia esattamente ciò che la Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Eggers*, aveva ritenuto incompatibile con il diritto comunitario.

<sup>24</sup> Nota della Commissione europea del 18 febbraio 2000, inviata al Governo italiano in relazione al marchio istituito dall'Emilia Romagna.

Eppure marchi siffatti sono stati giudicati compatibili con il diritto comunitario dalla Commissione europea, che ne ha autorizzato l'uso. Dalle comunicazioni intercorse tra la Commissione e gli Stati membri interessati, è possibile individuare due motivi principali per i quali l'uso di tali marchi è stato assentito. Il primo, comune con i marchi istituiti da Toscana ed Emilia Romagna, è che “tutti i prodotti ottenuti nella Comunità possono utilizzare il marchio di qualità a condizione che rispondano ai requisiti previsti per il suo utilizzo e risulta che tali requisiti possono essere soddisfatti indipendentemente dall'origine geografica del prodotto”<sup>25</sup>.

Il secondo motivo attiene più specificatamente al collegamento tra origine e qualità del prodotto. Per comprendere il ragionamento seguito dalla Commissione, occorre avere riguardo agli “Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato a favore della pubblicità”, pubblicati dalla Commissione nel 2001, nei quali si richiede, ai fini della legittimità di misure promozionali che facciano riferimento alla qualità e all'origine di un prodotto, che il riferimento all'origine sia secondario rispetto al messaggio principale trasmesso ai consumatori e non costituisca il motivo primario per il quale i consumatori sono invitati ad acquistare il prodotto.

In attuazione di tali orientamenti, nelle leggi istitutive o nei regolamenti d'uso dei marchi di qualità istituiti dalle regioni italiane, viene stabilito espressamente che “il marchio trasmette il messaggio principale d'indicazione di qualità del prodotto e quello secondario d'indicazione d'origine del medesimo”<sup>26</sup>.

Un'altra condizione cui la Commissione subordina la compatibilità dei marchi di qualità con la normativa europea è, poi, che gli elementi d'origine del marchio vengano sostituiti a seconda della regione d'origine. Così, ad esempio, il regolamento d'uso del marchio “Prodotti di qualità Puglia” all'art. 2 prevede che “gli elementi d'origine indicati nella parte in basso nel marchio di qualità vengono sostituiti in ragione della zona d'origine”<sup>27</sup>.

A fronte dell'introduzione di questi correttivi, la Commissione europea non ha sollevato obiezioni circa la legittimità di tali marchi<sup>28</sup>.

Anche in questo caso, le conclusioni cui è pervenuta la Commissione non sono esenti da critiche: al di là del fatto che il messaggio relativo alla qualità ricopra un ruolo primario o secondario rispetto a quello relativo alla provenienza –

<sup>25</sup> Nota della Commissione europea del 20 ottobre 2005, inviata al Governo italiano in relazione al marchio istituito dalla Provincia di Bolzano.

<sup>26</sup> Art. 3, 2° comma, legge prov. Bolzano n. 12/2005.

<sup>27</sup> Il regolamento d'uso è stato approvato con DGR 5 giugno 2012, n. 1076.

<sup>28</sup> Per un'analisi del ragionamento seguito dalla Commissione europea e dei correttivi conseguentemente apportati dalle regioni italiane, v. I. CANFORA, *I marchi regionali*, cit., 157 ss.

cosa, peraltro, pressoché impossibile da valutare – è infatti evidente che i marchi *de quibus* stabiliscono un collegamento tra la qualità del prodotto e la sua provenienza geografica, invitando i consumatori ad acquistare il prodotto realizzato in una determinata regione, in quanto “di qualità”. Inoltre, la finalità perseguita dagli enti che hanno istituito tali marchi è palesemente quella di dotare di un vantaggio concorrenziale i produttori stabiliti sul proprio territorio; rispetto a tale finalità, la clausola volta a consentire ai produttori di tutta l’UE di accedere al marchio di qualità, previa sostituzione delle indicazioni geografiche, appare una mera clausola di stile, inserita unicamente per passare il “test” di compatibilità con la normativa comunitaria, nella consapevolezza che difficilmente un produttore stabilito, ad esempio, nel Land di Baden-Württemberg avrà interesse ad ottenere la certificazione di qualità della Regione Puglia<sup>29</sup>.

Pare pertanto ineccepibile, sotto questo profilo, la posizione assunta dalla Corte costituzionale italiana, la quale ha censurato alcune leggi regionali che, seguendo l’esempio delle Province di Trento e di Bolzano, miravano ad istituire un marchio di qualità con indicazione di provenienza.

#### 4. Una nuova frontiera della politica agricola europea?

Venendo infine alla questione che si è posta all’inizio del presente contributo, ovvero se sia possibile individuare un ambito di operatività dei marchi regionali di qualità con indicazione di provenienza, oppure se essi siano da considerare sempre e comunque restrizioni illegittime del libero scambio, sembra di potersi dare due risposte differenti.

Una prima risposta, di natura puramente giuridica, è quella fornita dalla Corte costituzionale italiana, la quale ha affermato che una misura di questo tipo “è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno ‘indirettamente’ o ‘in potenza’, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario”<sup>30</sup>.

*De jure condito*, pertanto, non sembra possibile individuare, nelle maglie strette formate dalla giurisprudenza *Eggers*, un ambito di operatività per marchi siffatti. Ogni tentativo di renderli conformi alla normativa comunitaria si è infatti risolto in un aggiramento, più o meno celato, degli orientamenti

<sup>29</sup> Per ulteriori critiche all’orientamento adottato dalla Commissione ed ai marchi che ne sono risultati, v. I. CANFORA, *I marchi regionali*, cit., 160 ss.

<sup>30</sup> Corte cost., sentenza 12 aprile 2013, n. 66, considerato in diritto 4.

della Corte di giustizia.

Ad una risposta parzialmente diversa si giunge, invece, qualora alle argomentazioni giuridiche si affianchino considerazioni più di natura politica. Se si guarda ai sistemi di certificazione della qualità attualmente vigenti nell'Unione europea, ci si rende conto che il panorama europeo è costellato di marchi di proprietà pubblica che stabiliscono un collegamento tra qualità e provenienza, davanti ai quali la Commissione europea ha spesso chiuso un occhio, o che sono stati dalla stessa esplicitamente approvati.

L'atteggiamento di Bruxelles nei confronti di tali marchi sembra avere un fondamento squisitamente politico. Da alcuni atti pubblicati dalle istituzioni europee negli ultimi anni, infatti, emerge la consapevolezza circa l'opportunità di valorizzare e promuovere i prodotti agroalimentari locali, non tanto e non solo perché di qualità superiore o perché dotati di caratteristiche che li contraddistinguono da tutti gli altri (come nel caso delle DOP e IGP), quanto proprio perché "locali". In altre parole, la "località" di un prodotto tende a divenire un valore in sé, meritevole di tutela anche attraverso interventi pubblici. Valorizzare i prodotti agroalimentari locali, infatti, permette allo stesso tempo di tutelare l'ambiente (riducendo le emissioni dovute al trasporto), creare occupazione, promuovere il turismo, tutelare il territorio favorendo il recupero delle campagne, ecc.

Allo stesso tempo, dai medesimi atti emerge la consapevolezza delle istituzioni comunitarie riguardo all'inadeguatezza dei soli DOP e IGP al perseguimento dei suddetti scopi ed all'insufficienza di tali denominazioni per soddisfare la domanda di tipicità e di località che, in particolare con riferimento ai prodotti agroalimentari, è in continuo aumento presso i consumatori europei.

In quest'ottica sembrano doversi leggere i già citati "Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato a favore della pubblicità" (2001), ma anche il Libro verde sulla "Politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli" (2011)<sup>31</sup>. Particolarmente interessante, in questo senso, è poi la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sul "Marchio regionale: verso migliori prassi nelle economie rurali", la quale pone l'accento sull'opportunità di valorizzare i marchi regionali di qualità, in quanto strumenti "di commercializzazione per contribuire a incrementare la competitività dei prodotti regionali, incoraggiare i produttori locali e contribuire allo sviluppo di un'identità regionale non solo per quanto concerne l'agricoltura ma anche altri settori"<sup>32</sup>.

In conclusione, i marchi regionali di qualità con indicazione di provenienza sembrano rappresentare un espediente giuridico utilizzato dalla Commissione europea per districarsi tra la volontà politica di promuovere le produzioni

<sup>31</sup> Cfr. F. GENCARELLI, *I segni distintivi*, cit., 75 ss.

<sup>32</sup> *Considerando* lett. O della risoluzione.

agroalimentari locali e l'impossibilità, dovuta a ragioni di natura altrettanto politica, allo stato attuale, di porre mano in maniera significativa alla disciplina europea sulle indicazioni geografiche. Parallelamente, l'atteggiamento assunto dalla Commissione al riguardo rappresenta un'opportunità importante per gli enti pubblici territoriali dell'UE, cui è offerta la possibilità di tutelare e promuovere la propria produzione agroalimentare. Opportunità che, tuttavia, non pare essere stata colta dal Governo italiano, il quale al contrario, impugnando dinanzi alla Corte costituzionale ogni legge regionale istitutiva di un marchio siffatto, com'è stato autorevolmente osservato, continua a farsi male da solo<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Il riferimento è a F. ALBISINNI, *Continuiamo*, cit., 526.

## **ITALIAN SOUNDING - MADE IN ITALY - MARKETING - PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE. GLI ALIMENTI CHE SUONANO ITALIANO: IL FENOMENO DELL'ITALIAN SOUNDING E LE FORME DI TUTELA**

**Federica Girinelli**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. *L'italian sounding* fuori Europa: *focus* sugli Stati Uniti d'America. - 3. *L'italian sounding* in Europa: gli effetti della delocalizzazione delle imprese. - 4. Le prospettive di tutela: il *marketing*. - 5. Le prospettive di tutela: le pratiche commerciali scorrette. - 6. Le conclusioni.

### **Abstract**

Il fenomeno dell'*italian sounding* consiste nell'utilizzazione di immagini e parole idonee ad evocare la cultura enogastronomica italiana e si colloca all'interno delle "frodi alimentari commerciali", quali lesioni degli interessi economici e contrattuali dei consumatori. Il fenomeno in parola desta particolare interesse poiché, non determinando una vera e propria contraffazione ed avendo portata transnazionale, non risulta agevole la predisposizione di una tutela. Si assiste, pertanto, ad un vuoto di tutela, che tanto i consumatori quanto gli imprenditori hanno interesse a colmare. Il fenomeno dell'*italian sounding* si esprime in due diverse pratiche: la prima, diffusa principalmente fuori Europa, concerne gli alimenti prodotti da imprese che nulla hanno a che fare con l'Italia ma che utilizzano abbinamenti evocativi del Bel Paese al fine di sfruttare l'*appeal* in materia agroalimentare; la seconda, diffusa principalmente in Europa, deriva da un uso distorto del segno *Made in Italy* e rappresenta la conseguenza immediata della delocalizzazione di imprese italiane all'estero. Due prospettive di tutela paiono in concreto praticabili: da un lato la disciplina del *marketing*, la quale dovrebbe educare il consumatore medio a leggere consapevolmente le etichette dei prodotti alimentari; dall'altro lato la disciplina delle pratiche commerciali scorrette, la quale considera ingannevoli le attività imprenditoriali volte ad indurre in errore i consumatori nelle decisioni di acquisto.

### **1. Premessa**

Con l'espressione "frode alimentare" si intende in senso generico la produzione, la detenzione, il commercio, la vendita e la somministrazione di

alimenti non conformi a legge. L'espressione in commento viene utilizzata per indicare da un lato le frodi sanitarie, che possono assumere le forme di adulterazioni, alterazioni o sofisticazioni e costituiscono una minaccia per la salute del consumatore; e dall'altro lato le frodi commerciali, che possono assumere le forme di falsificazioni e contraffazioni e costituiscono una lesione agli interessi economici e contrattuali dei consumatori<sup>1</sup>.

All'interno delle frodi commerciali si pone il fenomeno dell'*italian sounding*: con tale espressione si intende l'utilizzazione di denominazioni geografiche, immagini ed elementi idonei ad evocare l'Italia e la sua cultura enogastronomica, con riferimento tuttavia ad alimenti e prodotti che non sono, per niente o non del tutto, riconducibili all'Italia<sup>2</sup>. Il fenomeno dell'*italian sounding* desta negli ultimi anni peculiare interesse, poiché, non determinando né una vera e propria contraffazione né tantomeno una falsificazione in senso stretto, non risulta agevole la predisposizione di una tutela avverso le pratiche in cui esso si manifesta.

Da un lato, non sembra possibile attivare la tutela penale: l'art. 515 del codice penale è rubricato "Frode nell'esercizio del commercio", ma non può trovare applicazione con riferimento all'*italian sounding*, poiché nelle etichette dei prodotti è generalmente riportata l'origine veritiera degli stessi. Dall'altro lato, non sembra possibile neanche utilizzare la tutela offerta dai segni distintivi e dalle denominazioni merceologiche: come noto, infatti, eccezion fatta per i regimi europei di qualità (DOP, IGP, STG), ogni Stato membro dell'Unione è tenuto ad accettare i prodotti fabbricati e commercializzati legalmente dagli altri Stati membri con il nome da questi prescelto<sup>3</sup>.

Tanto posto, occorre chiedersi come salvaguardare la correttezza e la consapevolezza della scelta del consumatore in ordine a dei prodotti che,

<sup>1</sup> Così A.M. SEMERARO, *Frodi alimentari: aspetti tecnici e giuridici*, aprile 2011, in <http://www.vetesc.unimi.it/>. Sull'argomento anche: G. COLAVITA-M. MEAZZA-S. REA-M. NASALI, *Frodi alimentari. Tecniche ispettive, aspetti tecnici e giuridici*, Milano, 2012; S. CASILLO, *Il falso è servito. Le falsificazioni nel nostro cibo quotidiano*, Napoli, 2001.

<sup>2</sup> Sul punto, v. S. MASINI, *Sfruttamento commerciale dell'italian sounding, concorrenza sleale e vicende della libertà di informazione (Nota a sentenza, Trib. Sassari, Sez. II Civ. 4 aprile 2013, n. 533)*, in *Dir. giur. agr. alim. ambiente*, 2013, 7/8, 471 ss.; S.D. ZANNINO, *Aspettando il regolamento dell'Unione Europea in materia di etichettatura di origine di alcuni prodotti: panacea, ricostituente o placebo per il Made in Italy?*, in *Dir. comm. internaz.*, 2012, 1, 175 ss.

<sup>3</sup> Si tratta del principio del mutuo riconoscimento, elaborato dalla Corte di giustizia (sentenza *Cassis de Dijon* del 20 febbraio 1979, causa 120/79, in <http://eur-lex.europa.eu/>) e successivamente stemperato dal criterio della "sostanziale diversità qualitativa", che consente il cambiamento del nome del prodotto importato, (sentenza *Smanor* del 14 luglio 1988, causa 298/87, <http://eur-lex.europa.eu/>).

evocando la cultura enogastronomica italiana, pur senza violare le disposizioni relative all'etichettatura, possono trarlo in inganno, a discapito sia del consumatore stesso che delle imprese che realizzano prodotti propriamente ed effettivamente italiani.

Giova precisare che la comunicazione riveste da sempre un ruolo essenziale nel diritto agroalimentare, a causa dei molteplici interessi coinvolti: gli interessi degli imprenditori a differenziare i loro prodotti sul mercato; gli interessi dei consumatori a disporre di mezzi di riconoscimento degli operatori economici e delle relative merci, in modo da poter compiere scelte consapevoli; ed infine, l'interesse della collettività ad incentivare l'efficienza e l'innovazione nella produzione agroalimentare, dal momento che l'anonimato e l'indifferenziazione inducono inevitabilmente all'abbassamento della qualità<sup>4</sup>.

Segnatamente, il fenomeno dell'*italian sounding* si esprime in due diverse pratiche: la prima, diffusa principalmente fuori Europa, concerne gli alimenti prodotti da imprese che nulla hanno a che fare con l'Italia ma che utilizzano immagini, simboli, parole ed abbinamenti evocativi del Bel Paese al precipuo fine di sfruttarne l'*appeal* in materia di gusto e qualità alimentare; la seconda, invece, diffusa sia in Europa che fuori Europa, concerne gli alimenti prodotti da imprese che hanno realizzato una delocalizzazione dall'Italia verso altri Paesi in cui i costi di produzione sono sensibilmente inferiori e che vantano il diritto, stante "l'origine" italiana, di continuare ad utilizzare simboli ed espressioni italiane, come facevano anteriormente alla delocalizzazione.

## 2. *L'italian sounding* fuori Europa: focus sugli Stati Uniti d'America

Il fenomeno in commento assume portata considerevole oltre Oceano, in particolare negli Stati Uniti d'America, dove il giro di affari delle imprese che sfruttano l'*italian sounding* è stato stimato dal Censis in circa tre miliardi di Euro<sup>5</sup>.

La diffusione del fenomeno in esame negli Stati Uniti dipende principalmente dal sistema ivi vigente in ordine alle indicazioni di origine dei prodotti. Nell'ordinamento statunitense, infatti, le indicazioni d'origine sono considerate

<sup>4</sup> Sul punto, v. G. PERONE, *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giust. civ.*, 2011, 12, 535 ss.; P. AUTERI, *Segni distintivi dell'impresa*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1991; A. VANZETTI, *Equilibrio di interessi e diritto al marchio*, in *Riv. dir. comm.*, 1960, I, 254 ss.; A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Agriculture and Science Biotechnology, Property Rights and the Environment: Towards a new Legal Order?*, in *Rapports nationaux italiens au XVI Congres international de droit compare Brisbane 2002*, Milano, 2002, 407 ss.

<sup>5</sup> *Intellectual Property Desk* di New York, nel *Rapporto sulla contraffazione negli Usa: approfondimento sui prodotti italiani falsificati*, ottobre 2010, 52 ss.

e disciplinate quali sotto – categorie dei marchi registrati, poiché, si ritiene che le funzioni siano comuni: in particolare, identificare la provenienza dei prodotti e garantire ai prodotti un notevole valore commerciale<sup>6</sup>.

Un'impresa che intenda tutelare nel territorio statunitense l'indicazione d'origine dei propri prodotti deve ottenere un *certification mark*, che consiste in qualsiasi parola, nome o simbolo idoneo negli USA ad indicare l'origine del prodotto ovvero i materiali utilizzati ovvero il modo di produzione. Il sistema delle denominazioni di indicazione geografica negli Stati Uniti si avvale della struttura amministrativa già operante per i marchi: le domande di registrazione devono essere presentate all'USPTO, il quale è tenuto esclusivamente a valutare la non genericità dell'indicazione geografica di cui si chiede la registrazione.

L'autorità di certificazione attribuisce il marchio sulla base della mera verifica del rispetto degli adempimenti burocratici ed amministrativi. Il titolare di un *certification mark* perde il suo diritto una volta che il nome registrato venga ritenuto generico dai giudici di merito: nell'Unione europea, invece, le denominazioni relative all'origine dei prodotti non possono mai diventare generiche<sup>7</sup>.

### 3. *L'italian sounding* in Europa: gli effetti della delocalizzazione delle imprese

All'interno del fenomeno dell'*italian sounding* in ambito agroalimentare risulta opportuno inserire anche tutte le pratiche commerciali legate ad un uso distorto del *Made in Italy*<sup>8</sup>. Segnatamente, il *Made in Italy* non costituisce un marchio, né un segno distintivo protetto: potremmo definirlo come un valore, percepito come tale dai consumatori in ambito agroalimentare.

<sup>6</sup> Così MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Guida pratica sul sistema di proprietà intellettuale negli Stati Uniti*, Roma, 2009. La normativa statunitense sui marchi ha sia un'articolazione statale che federale. Attualmente la legge federale sui marchi consiste nel *Lanham Act* (1946), ubicato nel Titolo n. 15 dello *United States Code*. La registrazione federale ha luogo presso l'USPTO (*United States Patent and Trademark Office*), che richiede numerosi allegati alla domanda di registrazione: in particolare, oltre alle generalità del richiedente, sono indispensabili la descrizione del marchio, i prodotti/servizi cui associare il marchio e le classi internazionali alle quali appartengono i prodotti/servizi indicati (classificazione internazionale prevista nell'Accordo di Nizza). Entro quattro mesi dal deposito, lo USPTO si pronuncia sulla possibilità o meno di registrare il marchio: generalmente, il rigetto della domanda ("office action") deriva da una valutazione di genericità del marchio.

<sup>7</sup> Così, regolamento UE n. 1151/2012, art. 13, par. 2.

<sup>8</sup> Cfr. G. LAZZERETTI, *La repressione penale delle false e fallaci indicazioni di provenienza sui prodotti industriali e la tutela del Made in Italy*, in *Riv. dir. ind.*, 2008, 2, 53 ss.

La disciplina del *Made in Italy* ha un trascorso normativo e giurisprudenziale particolarmente articolato.

Con riferimento alle fonti normative, la prima tappa è rappresentata dall'Accordo di Madrid del 1891, il cui primo articolo sanzionava con il sequestro alla dogana le merci che recavano una falsa o ingannevole indicazione di provenienza<sup>9</sup>. L'Italia ha ratificato l'Accordo di Madrid con la legge 4 luglio 1967, n. 676 e lo ha attuato con il d.p.r. 26 febbraio 1968, n. 656: la normativa italiana richiedeva, al fine di operare il sequestro della merce, la sussistenza di un "fondato sospetto" circa la falsa o fallace indicazione di provenienza<sup>10</sup>.

Negli anni '90, la Comunità europea ha dato vita ad un Codice Doganale Comunitario, che, con riferimento ad una merce nella cui produzione risultano coinvolti due o più Paesi, ha stabilito che essa è originaria del Paese in cui è stata effettuata l'ultima trasformazione/lavorazione sostanziale<sup>11</sup>.

A livello nazionale, il nostro ordinamento, in primo luogo, ha apprestato una tutela penale delle indicazioni di provenienza con riferimento ai prodotti industriali<sup>12</sup> ed, in secondo luogo, ha esteso la medesima tutela ai prodotti agricoli attraverso l'art. 4, 49° comma, della legge 24 dicembre 2003, n. 350<sup>13</sup>. Con la disposizione normativa citata, il legislatore nazionale ha voluto estendere la tutela penalistica ai prodotti agricoli ed ha aderito alla nozione europea di origine, riferendosi al luogo di lavorazione/trasformazione sostanziale del prodotto alimentare. Ma non solo: rilievo, infatti, assume il richiamo alla tutela del consumatore, sebbene ancora molto generico.

Nel 2006, il legislatore nazionale ha modificato in termini additivi l'art. 4, 49° comma della legge n. 350: nella definizione di fallace indicazione di origine, infatti, viene inserito il seguente inciso "incluso l'uso di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette"<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Così Accordo di Madrid del 14 aprile 1891, art. 1.

<sup>10</sup> Così la legge 4 luglio 1967, n. 676 di ratifica dell'Accordo di Madrid; la disposizione è stata attuata con un d.p.r. 26 febbraio 1968, n. 656.

<sup>11</sup> Il Codice Doganale Comunitario è stato introdotto con il regolamento n. 2913/1992 e successivamente attuato con il regolamento n. 2454/1993. Giova precisare che non è agevole stabilire in modo obiettivo quando una lavorazione abbia realizzato una trasformazione sostanziale su un prodotto: il Tribunale penale di Nocera Inferiore (sentenza n. 404/2012), ad esempio, ha condannato un'industria conserviera per aver apposto l'etichettatura *Made in Italy* sul prodotto "Tripla concentrato di pomodoro", in cui, tuttavia, il pomodoro era risultato importato dalla Cina. Il collegio non ha ritenuto "trasformazione sostanziale" la mera pastorizzazione con aggiunta di acqua e sale, che si è realizzata in Italia.

<sup>12</sup> Così art. 517 c.p.

<sup>13</sup> Così la legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, 49° comma.

<sup>14</sup> Così la legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, 49° comma, mod. dalla legge 27 dicembre

Alla luce di quanto esposto, risulta possibile affermare che nel nostro ordinamento non sussiste un generale obbligo per i produttori/importatori di indicare l'origine delle merci; si rinvencono, invece, obblighi specifici e settoriali con riferimento a determinati prodotti alimentari<sup>15</sup>. Tuttavia, anche laddove non sussiste un obbligo di informazione, è vietato mentire, dal momento che una fallace o ingannevole indicazione sull'origine della merce è foriera di conseguenze penali (art. 4, 49° comma, legge n. 350/2003 in combinato disposto con l'art. 517 c.p.) ed economiche (sequestro della merce).

Con riferimento alle applicazioni giurisprudenziali, la giurisprudenza di legittimità ha elaborato una distinzione tecnica tra provenienza ed origine, nonché tra l'apposizione del *Made in* e l'indicazione del marchio di cui è titolare l'imprenditore. L'origine di una merce consiste nel luogo della sua materiale fabbricazione, con la conseguenza che non può essere apposto il *Made in* se il prodotto (prima solo industriale, oggi anche agricolo) non possa essere considerato fabbricato in un dato luogo geografico secondo i criteri propri del Codice Doganale Europeo; la provenienza di un prodotto, invece, attiene alla sfera personale dell'imprenditore, con la conseguenza che questi può continuare ad apporre il proprio marchio sui prodotti, anche se i medesimi vengono realizzati all'estero, purché conservi il controllo giuridico ed economico della filiera di produzione, in modo tale da assicurare la qualità del prodotto finale<sup>16</sup>. La Suprema Corte, in altre parole, ha ritenuto penalmente irrilevante l'indicazione su prodotti realizzati all'estero (generalmente in seguito ad un procedimento di delocalizzazione aziendale) del nome del produttore italiano e del luogo in cui questi avesse la sede legale, purché l'imprenditore potesse dimostrare di sovrintendere l'intero processo produttivo; mentre, si è ritenuto penalmente rilevante apporre il *Made in Italy* (ed espressioni similari: *designed in Italy*) su prodotti non fabbricati in Italia secondo la normativa doganale europea.

Giova precisare che l'interpretazione elaborata dalla Corte di cassazione trova applicazione esclusivamente per i prodotti alimentari generici e non per quelli che traggono dal luogo di produzione delle qualità intrinseche (regolamento n. 1151/2012: segni europei di qualità).

---

2006, n. 296.

<sup>15</sup> Ad esempio, il regolamento CE n. 1760/2000, ad oggetto l'istituzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine; a livello nazionale, il d.l. 24 giugno 2004, n. 157, conv. nella legge 3 agosto 2004, n. 204, ad oggetto le disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari (carne bovina, latte fresco ortofrutticoli, uova, pollame, miele, passata di pomodoro), nonché in materia di agricoltura e pesca.

<sup>16</sup> In particolare, v. Cass. pen., sez. III, sentenza n. 27250/2007, in [www.foroitaliano.it/banche-dati](http://www.foroitaliano.it/banche-dati).

#### 4. Le prospettive di tutela: il *marketing*

Rilevata l'esistenza di un vuoto di tutela normativa con riferimento all'*italian sounding*, giova tentare di individuare le strade praticabili per addivenire in via indiretta ad una protezione dal fenomeno in commento, tanto per i consumatori quanto per le imprese.

La prima frontiera che può essere percorsa consiste nel rendere edotti e consapevoli i consumatori in ordine alle pratiche di *italian sounding*, in modo tale da indurli a prestare la massima attenzione durante la fase dell'acquisto dei prodotti agroalimentari. È interessante considerare che la stessa Unione europea, da tempo risalente ormai, è consapevole dell'importanza di educare i consumatori all'acquisto: basti pensare, a riguardo, all'art. 2, 2° comma, del Codice del consumo (d.lgs. n. 206/2005), che, nell'elencazione dei diritti del consumatore, inserisce anche il diritto all'educazione al consumo.

La disciplina scientifica che si occupa, specificamente, della comunicazione del valore dei prodotti dalle aziende ai consumatori è il *marketing*. In particolare, il *marketing* consiste in una branca dell'economia che studia il complesso dei metodi finalizzati a collocare con il massimo profitto i prodotti in un dato mercato, attraverso la scelta e la pianificazione delle politiche più opportune di prodotto, di prezzo, di distribuzione e di comunicazione (il cosiddetto "marketing mix"). Volendo risalire alla nozione ontologica del *marketing*, si potrebbe sostenere, prendendo in prestito le parole di un celebre economista<sup>17</sup>: il *marketing* consiste nel processo sociale e manageriale diretto a soddisfare bisogni ed esigenze attraverso processi di creazione e scambio di prodotti e valori.

L'importanza del *marketing* nella commercializzazione dei prodotti, in generale, e nel mercato agroalimentare, in particolare, si è incrementata in seguito alla affermazione del "post-modernismo": nella società postmoderna, caratterizzata dalle dimensioni planetarie dell'economia e dall'aggressività dei messaggi pubblicitari, è mutato il modo di intendere le operazioni di acquisto dei prodotti sui mercati: per il consumatore postmoderno, infatti, che è verosimilmente affrancato dal bisogno, l'acquisto di un bene non è più esclusivamente l'atto di soddisfacimento di una necessità, bensì è un modo di espressione della propria cultura e dei propri valori. Riprendendo le elaborazioni filosofiche degli studiosi ed esponenti del fenomeno culturale in commento<sup>18</sup>, è possibile affermare che i consumatori postmoderni non

<sup>17</sup> Cfr. P. KOTLER, Chicago, 1931.

<sup>18</sup> Sul punto, v. J. BAUDRILLARD, *For a critique of the political economy of the sign*, St. Louis, Telos, 1981; R. ELLIOT, *Symbolic meaning and postmodern consumer culture*, in D. BROWNLIE-M. SAREN-R. WENSLEY-R. WHITTINGTON, *Rethinking Marketing*, London, 1999.

acquistano beni materiali, bensì segni, immagini ed illusioni: ne consegue che nel post-modernismo, i beni valgono maggiormente per ciò che comunicano, piuttosto che per il loro valore d'uso.

Alla luce delle riflessioni svolte, si comprende l'importanza delle strategie di comunicazione aziendale e, dunque, del *marketing*: nella società postmoderna, i *marketing manager* devono riuscire ad agganciare i prodotti aziendali a valori determinati e generalmente accolti da una specifica collettività<sup>19</sup>.

La letteratura anglosassone ha coniato l'espressione "trade dress", per indicare esattamente la veste che contraddistingue il singolo prodotto<sup>20</sup>: laddove tale veste non sia del tutto veridica, ovvero violi altrui diritti di proprietà industriale, gli ordinamenti conoscono appositi rimedi e strumenti di tutela; laddove, invece, tale veste faccia esclusivo affidamento all'impatto visivo che produce sui consumatori, senza dare informazioni errate e senza violare diritti di proprietà industriale, le regole giuridiche non possono operare ed uno strumento di tutela potrebbe rinvenirsi nelle politiche di *marketing*, sia da parte delle imprese che producono *true Made in Italy*, che da parte degli organi nazionali preposti alla tutela dell'agricoltura e dell'alimentazione.

Si tratterebbe, in altre parole, di combattere il fenomeno dell'*italian sounding* con le armi di cui lo stesso si serve: la comunicazione e l'illusione. Le imprese dovrebbero cercare di essere le più originali possibile nel comunicare valori e principi in grado di distinguere, sul piano meramente comunicativo, i loro prodotti da altri similari presenti sul mercato; le istituzioni dovrebbero incrementare le campagne informative per svelare i trucchi di cui si avvalgono le imprese operanti nel settore dell'*italian sounding*, in modo da indurre i consumatori a "capovolgere i prodotti" ed a leggere con attenzione le relative etichette.

## 5. Le prospettive di tutela: le pratiche commerciali scorrette

La seconda forma di tutela a fronte del fenomeno dell'*italian sounding* può essere individuata nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette, così come introdotta dal legislatore nel 2007 all'interno del Codice del consumo<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. G. CICIA-L. CEMBALO-Y. DEL GIUDICE-F. VERNEAU, *Il sistema agroalimentare ed il consumatore postmoderno: nuove sfide per la ricerca e per il mercato*, in *Economia agroalimentare*, 2012, 1.

<sup>20</sup> Cfr. G.B. DINWOODIE, *Reconceptualizing the Inherent Distinctiveness of Product Design Trade Dress*, in *North Carolina Law Review*, 1997, 473 ss.

<sup>21</sup> Così il d.lgs. n. 146/2007, di attuazione della direttiva n. 2005/29/CE, che ha sostituito gli artt. da 18 a 27 del Codice del consumo, d.lgs. n. 206/2005. Sul punto, v. V. CUFFARO (a cura di), *Codice del consumo*, Milano, 2008; E. CAPOBIANCO-G. PERLINGIERI (a cura di), *Codice del consumo. Annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Torino, 2008;

Il Codice del consumo, in particolare, sancisce un generale divieto delle pratiche commerciali scorrette (art. 20), per tali intendendosi tutte le azioni, omissioni e dichiarazioni, realizzate da un professionista e contrarie alla diligenza professionale. Le pratiche scorrette si articolano nelle due *species* delle pratiche ingannevoli, implicanti un inganno verso il consumatore, e delle pratiche aggressive, idonee a realizzare un'aggressione alla sua libertà negoziale.

Le pratiche rilevanti ai nostri fini, in quanto strumenti di manifestazione del fenomeno dell'*italian sounding*, sono le pratiche ingannevoli, per tali intendendosi sia quelle contenenti informazioni o non rispondenti al vero ovvero idonee a trarre in inganno il consumatore circa molteplici caratteristiche dei prodotti, tra le quali l'origine geografica o commerciale degli stessi; sia le pratiche idonee ad indurre il consumatore ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbe mai preso.

Nel disciplinare le pratiche commerciali scorrette, il legislatore nazionale ha preso posizione in ordine al cosiddetto problema dell'*enforcement*, ossia alla tutela da offrire ai consumatori a fronte di un illecito di scorrettezza commerciale. Pur lasciando impregiudicata l'applicazione di ulteriori normative nazionali ed europee afferenti alla materia in oggetto, il Codice del consumo ha attribuito il controllo e l'applicazione della disciplina delle pratiche commerciali all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

In particolare, l'Autorità può, a fronte di una segnalazione proveniente da soggetti privati o associazioni di categoria ovvero d'ufficio, aprire un procedimento istruttorio finalizzato a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale perpetrata da un'impresa. All'esito dell'istruttoria, l'Autorità può inibire ad un'impresa la continuazione di una pratica commerciale valutata come scorretta ed ottenere dal professionista l'assunzione di impegni circa la rimozione della pratica stessa. Laddove il professionista decida di non collaborare e non presentare impegni, l'Autorità ha il potere di vietare la pratica contestata e disporre una sanzione amministrativa pecuniaria, che tenga conto della gravità e della durata della scorrettezza. Nell'ipotesi di inottemperanza al divieto ed alla sanzione, infine, l'Autorità può irrogare un'ulteriore sanzione ed ordinare la sospensione dell'attività di impresa per un periodo massimo di

---

G. DE CRISTOFARO, *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo*, Torino, 2008; E. MINERVINI-L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano*, Milano, 2007; S. BASTIANON, *La tutela del consumatore alla luce delle nuove norme legislative e regolamentari in materia di pratiche commerciali sleali*, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, 7-8, 1460B ss.; v. M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Contratto e Impresa*, 2009, 73 ss.

dieci giorni<sup>22</sup>.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 27, 11° comma, del Codice del consumo, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5 dicembre 2007 il regolamento dell'AGCM sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette. Il procedimento si articola nelle seguenti fasi: richiesta di intervento, avvio dell'istruttoria, svolgimento dell'istruttoria, chiusura dell'istruttoria e decisione dell'Autorità. Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità può sospendere in via cautelare la pratica commerciale ritenuta *prima facie* scorretta; essa, inoltre, può svolgere perizie e ispezioni. Al termine dell'istruttoria, il responsabile del procedimento deve assegnare un termine di almeno dieci giorni alle imprese interessate per presentare delle memorie; all'esito, gli atti vengono trasmessi all'Autorità per la decisione finale, che è ricorribile dinanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva (art. 27, 13° comma, c. cons.).

In ordine alla disciplina testé delineata, la dottrina risulta essere particolarmente divisa. La maggior parte degli Autori ha espresso un'opinione critica sulla scelta operata dal legislatore statale di affidare l'*enforcement* delle pratiche commerciali scorrette all'AGCM: si è evidenziato, infatti, che la strada della tutela amministrativa è inevitabilmente dominata dalla discrezionalità (sebbene "tecnica") dell'ente amministrativo competente, a fronte della quale il giudice amministrativo potrebbe operare soltanto un controllo di tipo debole, limitato alla logicità, razionalità e ragionevolezza dei provvedimenti, senza potersi sostituire all'ente amministrativo nelle valutazioni tecniche<sup>23</sup>.

La dottrina più benevola nei confronti delle scelte legislative considera favorevolmente la presenza di un potere officioso da parte dell'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette: l'attribuzione di un potere del genere ad un organo giudiziario, infatti, sarebbe stata sia inutile, in quanto di difficile attuazione nella realtà concreta, sia pericolosa ed ideologicamente schierata, poiché avrebbe comportato un intervento diretto della giurisdizione (e dunque dello Stato) nell'economia<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Sul punto, v. M. CLARICH, *Le competenze delle autorità indipendenti in materia di pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2010, 5, 688 ss.: l'Autore fa notare che il legislatore, a fronte di un direttiva che lasciava liberi gli Stati membri nella scelta della tutela dinanzi alle pratiche commerciali scorrette purché dotata di effettività, ha optato nel 2007 per la tutela amministrativa (AGCM) e, solo in seconda ed eventuale battuta, una tutela giurisdizionale (giurisdizione esclusiva del GA sui provvedimenti dell'Autorità in materia).

<sup>23</sup> V. DI CATALDO, *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, in *Giur. comm.*, 2011, 6, 803 ss.

<sup>24</sup> S. LUCATTINI, *Garante della concorrenza e certezza economica: alla ricerca delle giustizie per i mercati*, in *Dir. amm.*, 2013, 3, 509 ss.

## 6. Le conclusioni

La problematica della comunicazione nell'agroalimentare è particolarmente attuale. Basti considerare tre circostanze.

Con un comunicato del 24 febbraio 2015, la Confagricoltura ha reso nota la nascita dell'associazione *italian sounding* per la tutela del *Made in Italy* in Germania, in seguito ad un'iniziativa della Confagricoltura stessa e delle Camere di commercio italiane in Germania.

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha presentato ad Expo il 27 maggio il segno unico distintivo agroalimentare "The extraordinary italian taste": nel comunicato stampa apparso sul sito istituzionale, si legge che "si tratta di un marchio che serve alla promozione del 'Made in Italy' agroalimentare, sotto una bandiera unica, e al contrasto dell'Italian sounding". Il logo, in particolare, verrà utilizzato nelle fiere di esposizione e nei grandi punti vendita esteri, nonché nelle campagne di comunicazione e promozione: non verrà, di conseguenza, apposto sui singoli prodotti.

La Commissione europea, in data 20 maggio 2015, all'esito di due *report* realizzati dalla Direzione generale agricoltura e dalla Direzione generale salute e sicurezza alimentare, ha reso nota la sua decisione di non rendere obbligatoria l'indicazione in etichetta dell'origine dei seguenti alimenti: carni minori (cavallo, coniglio e cacciagione), prodotti lattiero-caseari, pasta, riso, conserve di pomodoro e succhi di frutta. In particolare, l'indicazione dell'origine con riferimento agli alimenti citati viene annoverata dalla Commissione tra le indicazioni volontarie che possono, purché veridiche, essere inserite nelle etichette. Rendere obbligatorie tali indicazioni, a detta della Commissione, comporterebbe costi aggiuntivi ed eccessivi per gli operatori del settore alimentare<sup>25</sup>.

Riprendendo le parole del Sommo Poeta, la lingua è di certo "una pantera"<sup>26</sup> e non è agevole riuscire ad inseguirla e tenerla sotto controllo: ciò non toglie, tuttavia, che anche nella nostra attuale società, in cui non vi sono più confini nazionali né per i mercati né per gli strumenti di comunicazione, le istituzioni debbano prodigarsi per attenuare le distorsioni che fisiologicamente scaturiscono dalla globalizzazione e dal liberismo del mercato internazionale.

<sup>25</sup> V. a riguardo la *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'indicazione obbligatoria del paese di origine o del luogo di provenienza per il latte, il latte utilizzato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari e i tipi di carni diverse dalle carni della specie bovina, suina, ovina, caprina e dalle carni di volatili*, in [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/origin-labelling/com-2015-205\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/origin-labelling/com-2015-205_it.pdf).

<sup>26</sup> Così DANTE, il *De vulgari eloquentia*, Firenze, 1303-1305.



## **IMPRESA AGRICOLA E FUNDRAISING**

**Francesca Leonardi**

SOMMARIO: 1. Precisazioni sul tema. - 2. Orientamento al sociale e natura multifunzionale della impresa agro-alimentare. - 3. Articolazione dei finanziamenti e condivisione di obiettivi. - 4. Sguardo alle esperienze applicative.

### ***Abstract***

La produzione di alimenti di qualità si confronta con le esigenze della sostenibilità supportata dalla ricerca scientifica, dalla innovazione tecnologica e dalle idee di agricoltori che utilizzando piattaforme *internet* possono riuscire a finanziare progetti ecocompatibili in grado di coniugare esigenze di utilità sociale e obiettivi di economicità imprenditoriale. Gli strumenti di raccolta fondi diversi dai tradizionali aprono prospettive efficaci di continuità nella iniziativa economica, valorizzando immagine (marchi, DOP, IGP, ecc.) e conoscenza (brevetti, *know how*, ecc.) della impresa. È necessario organizzare le tecniche di finanziamento in modo mirato e calibrato sulle esigenze specifiche dell'operatore economico del settore agroalimentare, dando rilievo ai valori della tipicità e della località di cui si compone il tessuto territoriale italiano, senza tralasciare i principi di libero scambio, standardizzazione e sicurezza alimentare del mercato sovranazionale.

Il *fundraising* ed il *crowdfunding* sono strumenti di finanziamento innovativi in grado di costruire concrete possibilità di sviluppo nel mercato agroalimentare incentivanti la cooperazione fra gli agricoltori in armonia con ambiente e territorio secondo i principi della permacoltura. Il risultato da promuovere è la formazione di un operatore sensibile ai valori della tradizione, proiettato verso la produzione biodinamica e biologica e capace di sfruttare strategie di comunicazione commerciale più innovative che valorizzino immagine e idee imprenditoriali.

### **1. Precisazioni sul tema**

Il tema investe più settori del diritto ed evolve nel confronto con il dato tecnico e la dimensione sociale, collegando l'esperienza del settore agricolo con modelli di finanziamento innovativi, diversi da quelli tradizionali, destinati in

linea di principio a sostenere attività non lucrative<sup>1</sup>.

L'impresa agricola per la sua intrinseca natura multifunzionale è votata alla soddisfazione di interessi di utilità sociale perseguibili anche grazie a modelli di organizzazione dell'azione adeguati dal legislatore, nel corso del tempo, come emerge dalla recentissima legge 18 agosto 2015, n. 141 in materia di "agricoltura sociale", in grado di coordinare realtà lucrative e mondo *no profit*.

Con il termine *fundraising* si intende l'innovativa attività di raccolta fondi, per la realizzazione di progetti socialmente utili, organizzata da soggetti come associazioni, fondazioni, istituti di ricerca e, in generale, enti che tendenzialmente operano senza scopo di lucro la cui promozione avviene, fra l'altro, attraverso campagne pubblicitarie che impiegano *mass media*, *social network*, *siti web*, operazioni di *direct mail* per la comunicazione e la diffusione<sup>2</sup>. Di primaria importanza sono le campagne pubblicitarie per il "5x mille" mediante le quali gli enti ricevono finanziamenti con la preferenza dichiarata dal contribuente che compila la dichiarazione dei redditi. Le campagne, realizzabili in diversi momenti dell'anno, rappresentano un costo sostenibile, calibrato sulle possibilità di ogni ente, necessario per promuoverne l'immagine, far conoscere la *mission* e sono in grado di moltiplicare enormemente i risultati sensibilizzando il pubblico.

Un primo passo imprescindibile nelle attività di *fundraising* è l'organizzazione del *data base* di anagrafiche senza il quale è impossibile gestire i rapporti nel tempo. Vi sono degli specifici *software* che aiutano nella realizzazione ma, in una prima fase, sono sufficienti strumenti anche più semplici e senza costi aggiuntivi per l'ente tenendo a mente che la gestione dei donatori e la comunicazione dei risultati sono essenziali per la raccolta fondi<sup>3</sup>. L'attività di acquisizione e di fidelizzazione del finanziatore, anche attraverso il contributo di *testimonial*

<sup>1</sup> Gli spazi a disposizione impongono di concentrare l'attenzione sugli aspetti innovativi senza ripercorrere istituti noti del diritto agrario, commerciale e costituzionale coinvolti e di ridurre al minimo, conseguentemente, le citazioni offrendo indicazioni per approfondimenti sulle tecniche di finanziamento diverse da quelle tradizionali.

<sup>2</sup> Per una panoramica completa dei principali strumenti di raccolta fondi spiegati nei particolari e ricostruiti in modo programmatico v. V. MELANDRI, *Telemarketing per il fundraising*, Milano, 2014 e dello stesso Autore, *Manuale di fundraising*, Milano, 2012; *Raggiungere l'eccellenza nel fundraising: l'audit come strumento per migliorare la raccolta fondi*, Milano, 2012; *I costi del fundraising. Misurare e valutare le performance nella raccolta fondi*, Forlì, 2010; *Direct mail per il fundraising*, Forlì, 2009; *Paradossi aziendali. Nuove idee dal mondo no profit*, Varese, 1998. Cfr. inoltre R. PICILLI, *Fundraising e comunicazione per la politica*, Roma, 2014; L. ZANIN, *Il piano di fundraising: dalla strategia all'operatività nella raccolta fondi*, Milano, 2012; B. FAROLFI-V. MELANDRI, *Il fundraising in Italia: storia e prospettive*, Milano, 2008.

<sup>3</sup> G. SORDIGLIONI, *Database per il fundraising*, Milano, 2014.

prestigiosi è determinante per la realizzazione dei risultati potendo aderire all'iniziativa sia donatori c.d. ordinari in grado di elargire somme *una tantum* sia i c.d. *major donor* in grado di offrire somme importanti in modo costante nel tempo anche attraverso lasciti testamentari<sup>4</sup>.

Fra le operazioni di *fundraising*, il *crowdfunding* si caratterizza quando la sollecitazione avviene attraverso portali *on line*, strumento molto diffuso a livello internazionale. In Italia ha iniziato a diffondersi con l'adozione del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221 dalla quale è scaturito il regolamento CONSOB sulla raccolta di capitali di rischi da parte di *start up* innovative ai sensi dell'art. 50-*quinquies* e dell'art. 100-*ter* del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 e successive modificazioni. In particolare, il c.d. *equity crowdfunding* è una formula sempre più utilizzata nel settore agroalimentare favorendo l'impiego innovativo di schemi tradizionali e dando voce a iniziative che in altro modo difficilmente avrebbero trovato spazio di diffusione.

Relativamente all'attività di formazione e di diffusione della cultura del *fundraising*, le Università e gli Istituti di ricerca organizzano percorsi di studio e di approfondimento in forma di *Master* e seminari promuovendo lo sviluppo della professionalità di *fundraiser* in grado di creare occasioni di lavoro per i giovani laureati e per i meno giovani che intendessero integrare e moltiplicare le *chance* di inserimento.

Gli interrogativi da analizzare riguardano gli spazi e le condizioni di applicazione di questi strumenti innovativi di finanziamento al settore agricolo e, quindi, il coinvolgimento di operatori che agiscono nel mercato in forma di impresa – senza, o anche con, scopo di lucro – attraverso il costante adattamento degli schemi organizzativi testimoniato dai segnali di apertura a livello normativo in tema di impresa agrituristica, impresa sociale, *start up* innovativa, impresa agricola multifunzionale; gli obiettivi sostenibili e le sinergie con il finanziamento tradizionale; la praticabilità di impiego alla luce delle prime manifestazioni applicative.

## 2. Orientamento al sociale e natura multifunzionale della impresa agro-alimentare

Nel percorso qui svolto, il comune denominatore nella risoluzione degli interrogativi ed il faro per l'orientamento sarà l'utilità sociale. In estrema sintesi, si può anticipare che l'applicazione degli strumenti di *fundraising* e di *crowdfunding* al sistema agricolo che opera in forma di impresa si giustifica laddove e nel caso in cui gli obiettivi che si intendono realizzare rilevano e

<sup>4</sup> S. MALFATTI, *La raccolta fondi attraverso i lasciti testamentari*, Milano, 2014.

si presentano come di forte impatto sociale. L'attività agricola è in grado per suo carattere intrinseco di offrire contemporaneamente beni e prestare servizi socialmente rilevanti, integrando tale precisazione il dato costituzionale secondo cui l'iniziativa economica debba essere indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41 Cost.). E' importante, a tale proposito, il collegamento diretto fra agricoltura e territorio che emerge nell'art. 44 Cost. poiché il fondo rustico non rileva solo come bene aziendale ma anche come porzione di territorio comune da tutelare, valorizzare, riqualificare e promuovere mediante iniziative realizzate dagli operatori del settore agroalimentare. Ne sono testimonianza nel tempo le opere pubbliche di bonifica e gli interventi contro il rischio idrogeologico dove l'imprenditore agricolo ha assunto un ruolo fondamentale di custodia.

La sensibilizzazione verso i temi dell'agricoltura sociale ha favorito il dialogo fra i protagonisti del mondo *profit* e *no profit* e ha reso possibili trasformazioni di aziende agricole in imprese sociali puntando su percorsi didattici aventi ad oggetto esempi di agricoltura multifunzionale; così come ha reso possibile la trasformazione di cooperative sociali o associazioni *onlus* in possesso di idee innovative – ad esempio per la riqualificazione di aree rurali collettive – in impresa sociale. Le forme giuridiche messe a disposizione dal legislatore diventano tecniche di organizzazione dell'azione sempre più adeguate aventi come scopo principale, anche se non necessariamente esclusivo, iniziative a forte impatto collettivo. La realizzazione di obiettivi tanto importanti richiede una pianificazione chiara ed efficace che punti sulla ideazione di una strategia precisa, sulla comunicazione, diffusione e condivisione del progetto e sulla creazione di eventi promozionali.

Il procedimento di realizzazione di progetti di agricoltura sociale ha avuto un primo momento di sviluppo con l'estensione degli spazi di applicazione dell'impresa agrituristica (*ex art. 2135 c.c.*) votata per sua natura intrinseca a valorizzare idee ricreative come orti sociali, fattorie didattiche, laboratori di orto-terapia e ippoterapia. Nel 2006, con il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 di disciplina dell'impresa sociale, si è rimarcata l'esigenza di collegare iniziativa economica e realizzazione di progetti a interesse diffuso impiegando forme di organizzazione dell'attività in grado di perfezionare tale obiettivo come la fondazione, la società, la cooperativa. Le potenzialità di queste tecniche di organizzazione dell'azione si colgono proprio nella capacità di ricevere finanziamenti diversi dai tradizionali facendo ricorso agli strumenti di raccolta fondi propri del *fundraising* e del *crowdfunding*.

La legge 18 agosto 2015, n. 141 ha creato un corpo normativo sistematico in materia di agricoltura sociale declinando il concetto di multifunzionalità abbinato all'impresa agricola per lo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio sanitari, educativi e di inserimento lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in

particolare nelle zone rurali svantaggiate.

Il *focus* normativo sui modelli di organizzazione dell'azione richiamati, espressivi di coordinamento fra momento imprenditoriale e momento sociale, è la rappresentazione esplicita della ricerca di una adeguatezza della forma giuridica per la pianificazione di obiettivi di interesse generale, facendo convivere all'interno dello stesso schema organizzativo interessi lucrativi e soddisfazione di bisogni socialmente rilevanti propri degli enti *no profit*.

Il collegamento fra *fundraising* e agricoltura rappresenta uno strumento per trovare soluzioni condivise a problemi ambientali e sociali; per facilitare la nascita e lo sviluppo di progetti di *welfare* sociale oltre le possibilità offerte dallo Stato; per creare *network* nel reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati; per comunicare e diffondere *best practice* di agricoltura sociale e, più in generale, per favorire il confronto fra istituzioni, mondo agricolo e mondo sociale. La realizzazione di tali obiettivi è raggiungibile attraverso la valorizzazione di una specifica figura professionale (il *fundraiser*) capace di sostenere l'attività come risorsa interna alla struttura produttiva oppure come consulente esterno in grado di monitorare le iniziative in tutte le fasi.

### 3. Articolazione dei finanziamenti e condivisione di obiettivi

Il tema dei finanziamenti in agricoltura richiede di soffermarsi sulle potenzialità di sinergia fra le diverse tecniche ed i diversi livelli di azione, considerando il *fundraising* una prospettiva ed un angolo visuale da integrare con modelli tradizionali di finanziamento sia pubblici che privati, sia nazionali che europei.

Prestando attenzione alle finalità è possibile notare che mentre i finanziamenti tradizionali soddisfano esigenze direttamente commerciali, i finanziamenti con momenti di innovazione, propri del *fundraising* e del *crowdfunding*, sono mossi da scopi sociali. È, d'altronde, constatabile che esiste fra le due forme di sostegno una condivisione di obiettivi poiché i primi, mossi dalla volontà di agevolare e garantire la permanenza nel mercato o l'avviamento di una impresa, una volta erogati soddisfano interessi sociali (tutela di ambiente, territorio, biodiversità, eco-compatibilità, salute, ricerca, innovazione), i secondi erogati per la realizzazione di un progetto a forte impatto collettivo agevolano indirettamente interessi commerciali dell'ente che se ne avvantaggia (come, ad es. acquisto di posizione nel mercato, visibilità, immagine).

La prima fonte di sostegno viene dal livello europeo attraverso la Politica Agricola Comunitaria, che rappresenta uno *standard* fondamentale da seguire nel rispetto del quale sono realizzate singole manovre nazionali armonizzate e coordinate negli obiettivi.

La cornice normativa europea evidenzia le specificità del settore

agroalimentare ammettendo misure di sostegno e deroghe alla disciplina sulla concorrenza che si dimostrano speciali rispetto alle previsioni comunemente applicate all'operatore economico che non opera in agricoltura. Gli aiuti e le deroghe trovano giustificazione non solo nella particolare vulnerabilità dell'imprenditore agricolo (si considerino, tra l'altro, i rischi e le criticità derivanti dal fattore climatico) ma anche nelle potenzialità dei servizi offerti da questo operatore.

Il coordinamento e la condivisione di obiettivi fra i diversi livelli e, soprattutto, fra le tecniche tradizionali e le tecniche più innovative per reperire fondi, nasce dall'analisi della PAC con il passaggio da una politica per la produzione ad una politica per la ricerca e la innovazione. A tale proposito, si nota che con la comparsa della Politica Agricola Comune negli anni '60 emerse, sulle prime, l'esigenza di tutelare adeguati livelli di produzione e uno stile di vita dignitoso dell'operatore economico agricolo; con il trascorrere del tempo, le esigenze del mercato e, soprattutto, le questioni ambientali e di sicurezza alimentare hanno reso necessario un cambiamento di prospettiva spostando l'attenzione verso finalità di salvaguardia della ricerca anche nel settore agricolo, favorendo iniziative legate alla biotecnologia, alla produzione biologica ed ecocompatibile, alle agro-energie<sup>5</sup>. Gli impulsi provenienti dalla normativa recente di livello nazionale in tema di impresa sociale, *start up* innovative e da ultimo di agricoltura sociale multifunzionale costituiscono un esempio tangibile di adeguamento degli schemi organizzativi per la realizzazione dei propositi fissati dalle previsioni europee<sup>6</sup>.

Il livello nazionale di finanziamento viene gestito dagli organismi pagatori e, in particolare, da AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) la quale svolge sia funzioni di coordinamento sia funzioni di controllo sulle azioni svolte dai soggetti istituzionali di livello decentrato. Ogni operazione di erogazione di aiuti, contributi e premi finanziata dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) deve

<sup>5</sup> Riferimenti importanti sono stati tracciati con il regolamento CE n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), sostituito poi dal regolamento UE n. 1305/2013. L'obiettivo attuale che l'UE si prefigge porta il nome di "Orizzonte 2020" attraverso il quale si finanziano progetti con lo scopo di contribuire a fornire beni pubblici e servizi eco-sistemici, sviluppare un'attività agroalimentare sostenibile e competitiva, sostenere lo sviluppo di un mercato per prodotti e processi biologici, migliorare l'efficienza produttiva e affrontare la questione dei cambiamenti climatici garantendo al tempo stesso la sostenibilità e la resilienza.

<sup>6</sup> In tema di accesso ai finanziamenti da parte delle imprese sociali, v. R. TORINO, *Unione europea e imprese sociali: recenti e futuri sviluppi*, in AA.VV., *Impresa e diritto fondamentali nella prospettiva transnazionale*, Napoli, 129 ss.

svolgersi in coerenza con le linee guida europee favorendo una applicazione armonizzata delle procedure di autorizzazione e di contabilizzazione.

L'attenzione per il sociale ed il coordinamento fra le diverse tecniche di finanziamento si manifesta anche nel sistema bancario con la nascita della Banca etica; ne costituisce esempio significativo il modello della Banca popolare, che accanto alla prestazione di servizi tipici e tradizionali si interessa del sostegno delle fasce più bisognose della popolazione e valorizza progetti utili per la collettività, tanto che sono nati, sulla falsariga del modello americano dove questo genere di attività già trova il consenso sensibile della popolazione, portali *on line* (ad es. produzioni dal basso) per la realizzazione di progetti di organizzazioni, persone socie e clienti che vogliono contemporaneamente sia realizzare iniziative sociali, culturali, ambientali attraverso il *crowdfunding* sia alimentare il circuito virtuoso della finanza etica.

Il *fundraising* non esclude l'accesso ai canali tradizionali di finanziamento concessi a livello europeo dalla Politica Agricola Comune, a livello nazionale e regionale con l'ausilio ed il coordinamento realizzato dagli Organismi Pagatori, a livello privato attraverso la collaborazione delle Banche etiche. I consulenti e, per gli enti di maggiori dimensioni, gli uffici di *fundraising* per la specificità degli strumenti impiegati e per il metodo di diffusione hanno la missione di creare una sinergia fra piano strettamente privatistico-imprenditoriale e piano pubblicistico-sociale individuando fra le tecniche di finanziamento a disposizione quelle più adeguate per l'operatore che agisce nel settore agro-alimentare.

Pur essendo tali modelli innovativi noti a livello internazionale, la difficoltà maggiore che attualmente si riscontra riguarda la sensibilizzazione del pubblico verso l'investimento su progetti a interesse diffuso ovvero il superamento delle barriere culturali alzate dal finanziatore. A livello nazionale, infatti, manca la conoscenza del *fundraising* sia relativamente al profilo professionale – la figura del *fundraiser* per molti aspetti sconosciuta è considerata dagli operatori economici come una voce di costo non sempre valutata come utile da sostenere – sia relativamente al profilo sociale – i potenziali sostenitori non sempre credono nella praticabilità del metodo per la realizzazione del progetto. Le attività di comunicazione e di formazione in Italia stanno lentamente colmando tali lacune anche perché la raccolta fondi dal basso è in molti casi l'unica possibilità per la realizzazione di progetti di forte impatto in cui lo Stato non è in grado di intervenire per carenza di risorse.

#### 4. Sguardo alle esperienze applicative

Nonostante le difficoltà segnalate, una progressiva espansione degli strumenti di *fundraising* nel settore agroalimentare si riscontra osservando i casi di cooperative sociali ed imprese agrituristiche che diffondendo attraverso siti *web*

la propria idea innovativa chiedono il sostegno del pubblico, in particolare di potenziali utenti del servizio o di soggetti spinti da spontaneo spirito di liberalità<sup>7</sup>. A tale proposito, si possono passare in rassegna alcune esperienze applicative.

a) Il *barnraiser* è un progetto di raccolta fondi *on line* nato per la produzione di alimenti di qualità ed eco-sostenibili. Per partecipare è necessario avere una idea, la capacità di saperla raccontare, la volontà di fare gruppo condividendo esperienze in una comunità che si prefigura di cambiare la mentalità alimentare secondo una prospettiva di “artigianato” alimentare.

b) I progetti possono essere anche meno lungimiranti, con il semplice scopo di permettere ad una comunità locale di godere di prodotti a chilometri zero grazie all’operato di soggetti svantaggiati. In tale prospettiva, è nata l’idea di una cooperativa di recuperare terreni abbandonati utilizzando una manodopera atipica ovvero persone che hanno avuto poche possibilità o che provengono da percorsi di recupero. Essa si propone, dopo aver trovato i campi e coltivato i frutti, di raggiungere la comunità locale attraverso un sistema di distribuzione e vendita dei prodotti raccolti. La richiesta di aiuto tramite *web* ha riguardato l’acquisto di un mezzo di trasporto necessario per la vendita porta a porta, attraverso itinerari prestabiliti a livello locale. Il progetto ha lo scopo di valorizzare la realtà territoriale potenziando il legame fra la collettività e la realtà produttiva ma, al tempo stesso, permette alla cooperativa di acquisire visibilità e di potenziare l’immagine nel mercato creando una sinergia efficace fra momento solidale e momento imprenditoriale.

c) Altra ipotesi praticabile si collega alla creazione di un *network* di professionisti con competenze diversificate, nei settori dell’agronomia, della psicologia, della comunicazione in grado di valorizzare le risorse agricole a fini di coesione sociale. Il momento della progettazione e l’insegnamento della capacità di esprimere idee innovative è fondamentale quando si ragiona in termini di *fundraising*. A tale scopo, stanno nascendo delle reti di professionisti in grado di fornire assistenza completa nella creazione e nello sviluppo di progetti di innovazione sociale favorendo il dialogo fra protagonisti del mondo *profit* e *no profit*. Si sono con questo metodo sinergico già realizzati progetti di *social farming*, agri-nido, laboratori sociali, orti solidali e percorsi di narrazione trans-mediale per la promozione territoriale.

d) Strumento versatile, in grado di creare un collegamento fra realtà sociale e impresa mettendo in campo le prime forme di apertura verso la collettività, è l’agriturismo. Molti i progetti di agricoltura sociale che ruotano intorno a questa tecnica di organizzazione dell’iniziativa economica capace di soddisfare

<sup>7</sup> Si veda la raccolta di esperienze di agricoltura civica con una profonda sensibilità al dialogo stretto fra comunità e azienda agricola contenuta in F. DURASTANTI-A. GALASSO-G. OREFICE-S. PAOLINI-M. RIZZUTO (a cura di), *I buoni frutti, Viaggio nell’Italia della nuova agricoltura civica, etica e responsabile*, Roma, 2011.

interessi ultra individuali come ospitalità, formazione, riabilitazione, inserimento lavorativo attraverso l'ippoterapia, le attività ludiche e sportive, il turismo sociale ed i laboratori artistici. In crescendo appaiono nel nostro territorio nazionale le manifestazioni concrete di agriturismo sociale facendo riflettere sull'utilizzo innovativo di strumenti tradizionali forgiati per la soddisfazione di bisogni sempre più condivisi. Per la realizzazione della *mission* questi soggetti hanno bisogno del sostegno collettivo il quale può realizzarsi mediante un versamento bancario o postale, attraverso la partecipazione volontaria all'iniziativa oppure mediante una donazione simbolica strumentale per la concretizzazione del progetto (ad es. "dona un albero", "dona una serra").

e) Il finanziamento avviene poi attraverso il c.d. *equity crowdfunding*, richiamato all'inizio, che sfrutta la pubblicità realizzata con il supporto della Banca etica in grado di sponsorizzare e garantire il sostegno dal basso di idee meritevoli di apprezzamento. Con questa tecnica il settore agroalimentare ha visto la fioritura di iniziative di agro-ecologia e resilienza per la custodia del territorio e di gastronomia popolare e interculturale.

f) Fra gli obiettivi che si intendono realizzare attraverso le nuove tecniche di raccolta fondi c'è anche la produzione di alimenti di qualità incentivando gli operatori ad agire secondo criteri di agricoltura sostenibile. L'alimentazione è un tema fondamentale per il c.d. *green crowdfunding* attraverso il quale si intende promuovere la cucina locale e regionale, sostenere l'agricoltura biologica e le lavorazioni eno-gastronomiche di tipo artigianale, diffondere l'educazione ambientale e alimentare tra le nuove generazioni, creare una comunità omogenea improntata ad una visione condivisa basata sulla valorizzazione del piccolo artigianato e dei prodotti a chilometri zero. Creare una comunità virtuale tramite i portali *crowdfunding*, infatti, non significa solo chiedere risorse per la realizzazione di un progetto specifico ma significa anche coinvolgere nel progetto, educare sui temi, mantenere un contatto costante con l'interlocutore, operatore o potenziale donatore, sviluppando capacità di *marketing* anche attraverso video ironici e ben curati volti a suscitare un immediato senso di empatia con il destinatario che possono essere diffusi su specifici *social network* come *twitter* e *facebook*.

Come per ogni iniziativa innovativa e ricca di potenzialità sarà col tempo necessario gestire anche i possibili profili di abuso che potrebbero celarsi dietro l'impiego di strumenti di finanziamento, intensificando o impiegando al meglio tecniche di controllo già in uso messe in atto da Autorità di vigilanza e istituzioni del settore. La delicatezza dell'angolo visuale per operazioni di ambito sociale e la difficoltà di mantenere la fiducia del pubblico per gli strumenti impiegati conducono a considerare centrale la garanzia di valori fondamentali quali la tutela del sostenitore a cui viene richiesto il finanziamento, il monitoraggio della destinazione dei proventi e l'impiego corretto di tecniche di organizzazione dell'azione funzionali ad ottenere aiuti e agevolazioni.



## **PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI COMPOSTI RELATIVI ALLA PROTEZIONE DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE E DELLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE**

**Giovanna Mastrodonato**

**SOMMARIO:** 1. Brevi cenni sull'emersione dei procedimenti amministrativi composti nell'ordinamento europeo. - 2. Il regolamento 1152/2012 sui regimi di qualità e il procedimento composto relativo alla registrazione di DOP e IGP.

### ***Abstract***

Il procedimento di registrazione delle DOP e IGP può ascrivere tra i procedimenti amministrativi composti, posto che, in forme diverse, vi concorrono la Commissione europea e le amministrazioni nazionali. Esso risulta emblematico di un rapporto di stretta collaborazione tra il livello nazionale e quello europeo, volto ad una maggior tutela del consumatore, da un lato, e ad un incremento della libera circolazione dei prodotti, dall'altro. Segnatamente, il regolamento n. 1151 del 2012 semplifica e snellisce le procedure di registrazione per le DOP e le IGP, nella prospettiva di un nuovo assetto improntato alla qualità dei prodotti agroalimentari e alla omogeneità dei requisiti di qualità su tutto il territorio dell'UE, in modo da garantire condizioni di concorrenza uguali tra produttori e attuando il principio di parità delle armi. Emerge pertanto, considerate le immediate ripercussioni sulla concorrenza, il ruolo preponderante della Commissione in questo specifico procedimento.

## 1. Brevi cenni sull'emersione dei procedimenti amministrativi composti nell'ordinamento europeo

Nonostante i dubbi iniziali espressi dalla dottrina più autorevole<sup>1</sup>, sembra sia oggi un dato pacificamente acquisito<sup>2</sup> l'esistenza di un diritto amministrativo europeo, con un *corpus* di regole, *case law* e un'articolata struttura composta da numerosi uffici amministrativi, tanto da potersi ipotizzare, allo stato attuale, sinanco una "Comunità di diritto amministrativo"<sup>3</sup>.

Tuttavia, soltanto di recente si è cominciato a studiare il procedimento amministrativo europeo – mentre i primi studiosi di diritto comunitario preferivano concentrare l'attenzione sulla parte finale dell'atto – come serie di atti preordinati all'emanazione di un provvedimento finale<sup>4</sup>. In seguito, con l'ampliamento dei fini pubblici della Comunità e delle loro combinazioni, i procedimenti si sono rivelati sempre più complessi e diversificati e, anche per questa ragione, il procedimento ha acquisito ampio rilievo a livello comunitario. Per tal via, il procedimento amministrativo<sup>5</sup>, che rappresenta

<sup>1</sup> La nota posizione ostile di Giannini rispetto alla configurabilità del diritto amministrativo europeo – basata sul fatto che nei primi tempi di esistenza della Comunità essa non aveva fini generali, ma particolari, settorialmente circoscritti e predeterminati dal Trattato istitutivo e inoltre la sua plurisoggettività si riferiva agli Stati e non ai privati – veniva in seguito superata per l'allargamento dei fini perseguiti dall'Unione.

<sup>2</sup> Cfr. sul punto G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008.

<sup>3</sup> Il riferimento è a J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, London, revised 1<sup>st</sup> ed., 2006. Nello stesso senso J.B. AUBY, *Le project de constitution européen et le droit administrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1089.

<sup>4</sup> Per uno studio sull'atto amministrativo europeo cfr. il contributo di G. DE VERGOTTINI-S. STICCHI DAMIANI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2006, 1857.

<sup>5</sup> Cfr. per una ricostruzione storica dell'evoluzione dottrina che condurrà all'attuale configurazione del procedimento amministrativo G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, 645. Tuttavia, si ritiene necessaria la consultazione dei contributi fondamentali – oltre a quelli già citati – sul tema del procedimento amministrativo: A.M. SANDULLI, voce *Procedimento amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1966, vol. XIII, 1021 ss. e in *Scritti giuridici*, vol. III, Napoli, 1990, 359; G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, Milano, 1964; F. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469; G. BERTI, *Procedimento, procedura e partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 779; ID., *Per la struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. soc.*, 1980, 437; A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi Bachelet*, I, Milano, 1987; G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo tra vincoli procedurali e regole sostanziali*, in U. ALLEGRETTI-A. ORSI BATTAGLINI-D. SORACE (a cura di), *Diritto*

ormai il modello consueto tramite il quale si esprime l'attività amministrativa, sia di tipo organizzativo che funzionale, rileva per la dottrina più accorta anche per la peculiarità di atteggiarsi alla stregua di uno straordinario mezzo di comunicazione tra Commissione e cittadini, costituendo forse l'unico strumento di contatto con essi: questa caratteristica pare contraddistinguere invero anche i rapporti tra amministrazioni statali e cittadini, costituendo pertanto uno dei pochi tratti comuni che possono rinvenirsi tra procedimento europeo e nazionale. Del resto, già nell'impostazione di Benvenuti<sup>6</sup> proprio il *public interest* risulta la leva cui si deve la nuova centralità assunta dal procedimento amministrativo nell'ordinamento interno, così come accadrà in seguito in quello europeo.

Nondimeno, sembra arduo individuare un unico modello di procedimento europeo, anzi, secondo una nota impostazione dottrinarica<sup>7</sup>, che sembra assai condivisibile, si potrebbero individuare diverse categorie di procedimenti di rilevanza comunitaria: i procedimenti amministrativi europei in senso stretto, (esempio tipico è il procedimento di infrazione), quelli cioè concentrati a livello europeo, le cui controversie vengono trattate innanzi al giudice europeo; i procedimenti amministrativi composti – ove la *species* pare abbia ormai assorbito il *genus*, posto che essi sono ormai i più numerosi – infine, i procedimenti amministrativi nazionali destinatari di specifici limiti e principi posti dal diritto europeo, ossia quelli più fortemente conformati dalle regole europee.

Per tal via, l'Unione europea sembra aver intrapreso, con la proliferazione dei procedimenti amministrativi composti<sup>8</sup>, un percorso nuovo ed assai interessante,

---

*amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, II, Rimini, 1987, 819; M. NIGRO, *Il procedimento fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 5; F. TEDESCHINI, voce *Procedimento amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1989, 872; E. CARDI, voce *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991; G. BERTI, *Le difficoltà del procedimento amministrativo*, in *Amministrare*, 1991, 201; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Procedimento "efficace" e funzione amministrativa giustiziale*, in *Studi Vignocchi*, Modena, 1992, I, 319; R. VILLATA-G. SALA, voce *Procedimento amministrativo*, in *Digesto IV, Discipl. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 574.

<sup>6</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 85.

<sup>7</sup> P. DE LISE, *I procedimenti amministrativi di rilevanza comunitaria*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>8</sup> In relazione alla tematica dei procedimenti amministrativi composti si vedano almeno S. ANTONIAZZI, *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2007, 641 ss.; F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al nuovo Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; F. BIGNAMI-S. CASSESE, *Il procedimento nel diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004; F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa*, Roma-Bari, 1961, spec. 172; G. DELLA CANANEA-C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010; G. DELLA CANANEA,

volto ad incrementare le occasioni di collaborazione tra il livello europeo e quello nazionale, ove il momento decisionale “fa la spola” tra le istituzioni nazionali e quelle comunitarie<sup>9</sup>. Si possono infatti tratteggiare i profili caratterizzanti dei procedimenti composti che, secondo una nota definizione, sarebbero individuabili in quei “procedimenti nei quali, in forme diverse, concorrono la Commissione e le amministrazioni nazionali, con esclusione, quindi, di quelli dove gli Stati sono coinvolti come meri destinatari dell’azione comunitaria”<sup>10</sup>. Si tratta dunque di procedimenti che si svolgono in parte a livello comunitario, in parte a livello statale, preordinati ad interessi di vario genere – si riferiscono agli ambiti più disparati, dall’applicazione delle regole *antitrust* al procedimento di assegnazione dei marchi DOP e IGP, dagli OGM ai fondi strutturali – con la prevalenza, in certi casi, del profilo comunitario, in altri casi del profilo nazionale.

Un possibile discrimine tra le diverse tipologie di procedimenti composti si può infatti ricondurre proprio al momento finale, quello in cui vengono prese le decisioni e, pertanto, a seconda che si concludano con atti delle istituzioni europee o con atti delle autorità nazionali, si potranno riconoscere procedimenti del tipo *bottom up* o del tipo *top down*.

Secondo la dottrina<sup>11</sup> che si è preoccupata di scorgere categorie comuni in cui sistemare i procedimenti composti vi sarebbero diversi, *recte* molteplici, tipi di procedimenti: in un primo tipo la norma comunitaria detta solo la disciplina procedurale, ma il procedimento è strettamente nazionale; in un secondo modello un organo comunitario detta i criteri che poi saranno eseguiti a livello nazionale (regolamento CE n. 1980/2000); un terzo prevede l’istruttoria sia in sede comunitaria che nazionale, ma la decisione viene presa in sede comunitaria (indicazioni geografiche protette); in un quarto modello non solo l’istruzione, bensì anche la decisione viene presa in collaborazione tra i due

---

*I procedimenti amministrativi dell’Unione europea*, in M. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, vol. I, 2007; M. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011; D. DE PRETIS, *Procedimenti amministrativi nazionali e procedimenti amministrativi europei*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei*, Padova, 2005, 49 ss.; E. PICOZZA, *Processo amministrativo e diritto comunitario*, Padova, 2003.

<sup>9</sup> G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea*, in F. BIGNAMI-S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, Quaderno n. 1, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 307.

<sup>10</sup> Così S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2003, 35 ss., spec. 43; cfr. dello stesso autore anche S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1135 ss.

<sup>11</sup> S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, cit.

livelli di governo (direttiva n. 2001/18/CE); un quinto tipo di procedimento prevede l'istruttoria nazionale e la decisione in sede comunitaria; un sesto tipo prevede tutto il procedimento comunitario, ma la Commissione si avvale della collaborazione meramente esecutiva dell'autorità nazionale (art. 20, regolamento n. 1/2003); infine un settimo tipo prevede che il procedimento comunitario abbia la conseguenza di interrompere quello nazionale (art. 11, regolamento n. 1/2003). Sicché emerge chiaramente come – nella disamina dei vari tipi di procedimenti composti – un punto fermo sia l'inesistenza di un unico modello di procedimento amministrativo europeo, a maggior ragione di un modello base di procedimento composto<sup>12</sup>.

Pertanto, resta indiscusso il risvolto positivo in ordine all'evoluzione di un diritto amministrativo comunitario indotto dalla diffusione di ipotesi sempre più frequenti di coamministrazione, modello di amministrazione di cui i procedimenti composti costituiscono il risvolto procedurale, giacché le amministrazioni nazionali e quella comunitaria svolgono in modo coordinato attività complementari, integrandosi vicendevolmente e facendo aumentare, in questo modo, il dialogo tra i vari sistemi amministrativi. Infatti, il *novum* dei procedimenti composti risiede in primo luogo nel superamento della classica teoria delle due sfere, nazionale e comunitaria, ritenute a lungo decisamente separate, posto che proprio l'affermazione dei procedimenti composti costituisce infatti sintomo della crisi di autonomia procedimentale degli Stati membri.

Quanto alle tradizionali funzioni svolte dal procedimento nazionale, di garanzia e di efficacia, nel caso dei procedimenti composti sembra che venga assai sviluppata la funzione di composizione – *figura juris* elaborata da M.S. Giannini<sup>13</sup>, considerata la rilevanza di interessi che non sono solo dell'Unione, ma anche degli Stati. A tal uopo vengono previsti interventi, negoziazioni, accordi, pareri, che risultano volti ad assicurare l'esercizio unitario di poteri diversi e separati.

<sup>12</sup> Non sembra ancora si possa parlare di giurisprudenza consolidata in materia di procedimenti amministrativi composti: si tratta di sentenze scarse ed isolate nel tempo. Ad esempio, il Consiglio di Stato ha trattato la tematica dei c.d. procedimenti amministrativi composti in tema di revoca di un contributo pubblico (Cons. Stato, sez. VI, sentenza 8 giugno 2009, n. 3464). Tuttavia i procedimenti composti presentano indubbi problemi di tutela giurisdizionale, posto che pur presentandosi come uno strumento valido ed efficace per la cura dei vari interessi pubblici, non risulta però altrettanto valido in relazione all'emersione e miglior ponderazione degli interessi dei privati coinvolti nel procedimento, sia per la necessità di impugnare atti endoprocedimentali, sia per la conoscibilità della sede in cui impugnare gli atti. Proprio in relazione alla problematica dei procedimenti composti si deve segnalare una sentenza della Corte di giustizia del 1992 (Corte giust., sentenza 3 dicembre 1992, C-97/91) che costituisce ancora una pietra miliare per l'aver affermato la piena autonomia delle varie fasi procedimentali.

<sup>13</sup> *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 3<sup>a</sup> ed., 1993, 160.

Nella disciplina dei procedimenti composti, pur lacunosa ed eterogenea, è proprio quest'ultima funzione che viene ad esser valorizzata più di ogni altra: nei procedimenti composti infatti la sequenza procedimentale ha la precipua funzione di strumento volto alla composizione degli interessi in gioco.

In particolare, l'indagine sui procedimenti amministrativi composti relativi alla registrazione delle DOP e IGP sembra far emergere un rapporto di stretta collaborazione tra il livello nazionale e quello europeo volto al raggiungimento di un duplice ordine di interessi: una maggior tutela del consumatore, da un lato, e la libera circolazione dei prodotti, dall'altro.

## 2. Il regolamento 1152/2012 sui regimi di qualità e il procedimento composto relativo alla registrazione di DOP e IGP

Come è noto, il regolamento UE n. 1151/2012<sup>14</sup> ha abrogato e sostituito i regolamenti CE nn. 509 e 510 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativi alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari<sup>15</sup>, che avevano a loro volta sostituito il previgente regolamento CEE n. 2081/92.

Il nuovo regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari risulta parte essenziale<sup>16</sup> del c.d. "pacchetto qualità", prodotto di un lungo processo promosso dalla Commissione europea con la pubblicazione del "Libro Verde" nel 2008.

L'obiettivo principale del regolamento sembra coincidere con il conseguimento

<sup>14</sup> Regolamento UE n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (G.U.U.E. L343 del 14 dicembre 2012).

<sup>15</sup> Il marchio DOP (denominazione di origine protetta) designa un alimento prodotto in tutte le sue fasi in una regione determinata, grazie ad abilità riconosciute e con ingredienti locali, e le cui caratteristiche sono legate all'origine geografica. Il marchio IGP (indicazione geografica protetta) designa un alimento la cui qualità o reputazione è legata a una regione nella quale si svolge almeno una fase della produzione. Per la distinzione tra marchi, denominazioni d'origine e indicazioni geografiche, cfr. da ultimo la pronuncia del Cons. Stato, sez. III, 13 maggio 2015, n. 2405.

<sup>16</sup> Per considerazioni critiche sul regolamento n. 1151/2012, cfr. F. GENCARELLI, *Un nuovo attore della PAC: il Parlamento europeo*, in *Dir. un. eur.*, 2013, 95. Cfr. inoltre G. STRAMBI, *Le novità introdotte dal reg. Ue n. 1151/2012 con riguardo alle denominazioni di origine protette, alle indicazioni geografiche protette, alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità*, in A. GERMANÒ-G. STRAMBI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Milano, 2014, 21.

di un quadro normativo semplificato, dello snellimento delle procedure e del miglioramento dell'efficacia dei controlli. Tuttavia, ad una lettura più attenta, il regolamento emanato sembra limitarsi ad apportare pochi, talora significativi, ritocchi alla disciplina preesistente, mentre parte della dottrina rileva addirittura un netto regresso rispetto alle ambizioni iniziali della Commissione e alle indicazioni del "Libro Verde", che lasciavano presupporre una riforma di più ampio respiro<sup>17</sup>.

Tra i profili maggiormente caratterizzanti la riforma della disciplina delle DOP e IGP si segnala innanzitutto lo snellimento delle procedure di registrazione: i regimi di qualità esistenti nell'Unione in materia di indicazioni geografiche, specialità tradizionali e indicazioni facoltative di qualità sono riuniti in un unico strumento legislativo, attraverso una procedura di registrazione comune, semplificata e abbreviata<sup>18</sup>. Infatti la procedura di esame da parte della Commissione risulta, in tale nuovo assetto normativo, dimezzata, posto che si passa da dodici a sei mesi, così come anche per il periodo concesso per sollevare obiezioni, che risulta ridotto nella nuova versione.

In relazione alla necessità di rendere effettiva la protezione offerta ai prodotti di qualità, invece, può inserirsi la disposizione forse più significativa della nuova normativa, e cioè l'art. 13, par. 3, del regolamento UE n. 1151/2012 che impone ad ogni Stato membro di mettere in atto *ex officio* adeguate azioni amministrative e giuridiche al fine di prevenire o fermare l'uso improprio delle indicazioni DOP e IGP<sup>19</sup>; di conseguenza non risulterà più necessaria una denuncia di parte affinché sia attivato il processo di protezione su un prodotto riconosciuto a livello comunitario.

Passando alla disamina del procedimento volto ad ottenere la registrazione delle DOP, IGP e STG, esso si articola in due *steps*: nella prima fase nazionale si svolge l'iniziativa e parte dell'istruttoria, mentre nella fase comunitaria si

<sup>17</sup> Così F. GENCARELLI, *Un nuovo attore della PAC: il Parlamento europeo*, cit.

<sup>18</sup> Nella giurisprudenza della Corte di giustizia è emerso in particolare l'obiettivo di soddisfare l'attesa dei consumatori in materia di qualità e di origine geografica certa, nonché di conseguire, in condizioni di concorrenza uguali, migliori redditi in contropartita di uno sforzo qualitativo reale (Corte giust., 20 maggio 2003, causa C-469/00, *Revil*, e 20 maggio 2003, causa C-108/01, *Consorzio Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita*).

<sup>19</sup> Cfr., per un commento critico all'art. 13, il contributo di A.M. GUTIÉRREZ, *Infracción de las Denominaciones Geográficas Protegidas a través de conductas evocativas: un apunte crítico*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, ottobre-dicembre 2014. Infatti, nel regime precedentemente vigente, l'esclusione dell'obbligo di tutela *ex officio*, oltre a creare una possibile discriminazione sulla base della nazionalità, scaricava di fatto sulle spalle degli operatori economici interessati l'onere di assumere iniziative giudiziarie per ottenere la cessazione di comportamenti commercialmente sleali, privando la tutela accordata dal regolamento della sua dimensione unitaria e frustrandone così in larga misura le finalità.

colloca la seconda parte dell'istruttoria e la decisione finale. Infatti, ai fini della collocazione dei procedimenti di registrazione delle DOP e IGP nell'ambito della più ampia categoria dei procedimenti composti, essi si possono classificare come procedimenti *bottom up*, che hanno cioè origine a livello nazionale e terminano con decisione comunitaria.

Innanzitutto la richiesta viene presentata al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e alla direzione Agricoltura della Regione da una associazione (comitato promotore), composta da imprese che partecipano alla filiera di produzione della denominazione. La richiesta deve contenere l'atto costitutivo e lo statuto del comitato promotore, il disciplinare di produzione, la relazione tecnica – che deve contenere in modo chiaro il legame con il territorio e le caratteristiche del prodotto per la DOP; una qualità specifica e la reputazione per L'IGP – la relazione storica, che prova la produzione almeno venticinquennale del prodotto, nonché l'uso consolidato della denominazione, nel commercio o nel linguaggio comune; la relazione socio-economica, che descrive la produzione, l'offerta e la domanda attuale e potenziale; infine la proposta di documento unico, che riporta in sintesi i contenuti del disciplinare e indica l'organismo di controllo scelto dai proponenti tra quelli accreditati dal Ministero. È questo il documento finale che viene inviato dal Ministero alla Commissione europea. Prima di proseguire nella valutazione della richiesta di registrazione il Ministero chiede il parere alla Regione, che lo esprime con decreto entro 90 giorni.

Quanto all'esame di competenza della Regione, esso si conclude con l'espressione del parere regionale inviato al comitato promotore e al Ministero. Sicché, quest'ultimo prende atto del parere regionale e procede all'esame – da svolgersi entro 90 giorni *ex art. 7, 2° comma, d.m. 14 ottobre 2013* – volto ad accertare la legittimazione del soggetto richiedente, la completezza della documentazione, la rispondenza del disciplinare alle indicazioni UE e nazionali, nonché si verifica che la denominazione proposta non riguardi termini generici.

L'attività ministeriale termina con la presentazione della versione definitiva del disciplinare ad una pubblica audizione denominata *ex art. 8 del d.m. 14 ottobre 2014* “riunione di pubblico accertamento”, che viene tenuta nella zona d'origine, ove possono essere espresse osservazioni in merito al disciplinare.

Successivamente il disciplinare viene pubblicato sulla gazzetta ufficiale della Repubblica italiana e vengono concessi trenta giorni per le osservazioni (*ex art. 9, d.m. 14 ottobre 2013*), “affinché ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e residente sul territorio nazionale possa fare opposizione alla domanda di registrazione”. Il Ministero, quindi, trascorsi 30 giorni senza che siano pervenute opposizioni ricevibili, adotta a questo punto una decisione favorevole sulla registrazione, informando con apposito provvedimento il soggetto richiedente e la o le Regioni interessate, e pubblica su internet il disciplinare. Contestualmente invia il documento unico – nel quale

deve essere indicato anche l'organismo di controllo indicato dai promotori – alla Commissione UE che procede infine alla propria parte di istruttoria. A tal punto il Comitato promotore può richiedere la protezione nazionale transitoria *ex art. 9*, regolamento n. 1152/2012, e art. 12, d.m. 14 ottobre 2013, in virtù della quale gli operatori assoggettati al sistema di controllo possono utilizzare sul territorio nazionale la denominazione DOP IGP come indicazione in etichetta, e tuttavia non consente l'apposizione del logo comunitario.

In relazione all'istruttoria di competenza della Commissione UE, quest'ultima – una volta ricevuto il d.u. – procede con le proprie osservazioni e ha la facoltà di chiedere al Ministero informazioni supplementari e integrazioni che, eventualmente, vanno inviate dallo Stato membro in accordo con il Comitato promotore e la Regione.

Si procede a tal punto alla pubblicazione del documento unico sulla G.U. dell'UE e, trascorsi tre mesi senza che siano pervenute osservazioni dagli Stati membri, emana il regolamento di registrazione della denominazione.

In caso di opposizioni alla richiesta di registrazione pervenute alla Commissione da Paesi diversi da quello che ha presentato la domanda, queste vengono risolte dalla Commissione con l'intervento degli Stati coinvolti. Se, in base alle informazioni di cui dispone grazie all'esame effettuato ritiene che non siano soddisfatte le condizioni per la registrazione, la Commissione adotta atti di esecuzione che respingono la domanda. Se invece viene raggiunto un accordo, dopo lo svolgimento delle consultazioni a seguito di opposizione motivata, procede alla registrazione del nome. Dalla registrazione del nome – nel *database DOOR*, acronimo di *Database Origin & Registration* – deriva la protezione del nome contro qualsiasi forma di impiego commerciale, usurpazione, evocazione, indicazioni false e ingannevoli che possano indurre in errore il consumatore<sup>20</sup>.

A questo punto emerge chiaramente come sia pregnante il ruolo della Commissione – in virtù delle particolari esigenze di omogeneità – in questo tipo di procedimenti, posto che pur prevedendosi l'istruttoria sia in sede comunitaria che in quella nazionale, la decisione spetta alla sede comunitaria. Invece la competenza nazionale risponde al principio di sussidiarietà ed è volta ad alleviare il carico di lavoro della Commissione e a garantire la conoscenza approfondita degli elementi riguardanti il territorio nazionale<sup>21</sup>. Tuttavia, pur rimanendo le due fasi separate e spettando al solo livello europeo la decisione finale sul conferimento della tutela mediante registrazione del prodotto come DOP o IGP, per altro verso, però, si tratta di procedimento funzionalmente

<sup>20</sup> Così M. CONTICELLI, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 317.

<sup>21</sup> Cfr. sul punto L.C. UBERTAZZI, *Procedimenti e giudizi relativi alle IGP comunitarie*, in *Riv. dir. ind.*, 2010, 148.

unitario, posto che esso recepisce al proprio interno tanto la valutazione condotta dalla stessa Istituzione dell'UE, tanto la decisione adottata dalle autorità nazionali.

Sicché, si può agevolmente rimarcare come il ruolo della Commissione non sia sempre uguale nei vari procedimenti composti, anzi, emerge chiaramente come il ruolo dell'Istituzione cresca proporzionalmente in relazione alla presenza di interessi protetti in modo particolare dall'ordinamento europeo, ossia la tutela della concorrenza e la libera circolazione dei prodotti, "valori" posti alla base della disciplina degli alimenti, così come si afferma in una recente pronuncia della Corte di giustizia<sup>22</sup>, posto che "il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri può incontrare limiti laddove sia necessario agli sviluppi della cooperazione amministrativa al fine di garantire un'applicazione coerente del diritto dell'UE".

A tal proposito va ricordata la circostanza per la quale solo la Commissione è competente a decidere sulle domande di registrazione delle DOP ed eventualmente a rifiutare la protezione che ritenga presentare i caratteri della genericità<sup>23</sup>: infatti le valutazioni compiute a livello nazionale riguardanti la genericità non hanno alcun rilievo per il diritto comunitario<sup>24</sup> ed, anzi, lo Stato membro non può neanche adottare norme nazionali volte a modificare una DOP o IGP di cui abbia chiesto la registrazione<sup>25</sup>. Inoltre, nella stessa prospettiva, va sottolineata la norma di cui all'art. 54, regolamento n. 1151, dove si dispone che la Commissione può cancellare, "di propria iniziativa", una denominazione DOP o IGP, anche su richiesta di qualsiasi persona che vanta un interesse legittimo.

Quanto alle considerazioni sul regolamento nel suo complesso, non può che valutarsi con grande *favor* l'avvenuta accentuazione dei profili pubblicitari della materia, che inizialmente si basava maggiormente su un approccio privatistico, strutturata anche in funzione di un più organico rapporto con la PAC, così come riformata nel 2013. Inoltre l'accorpamento in un'unica fonte normativa dei diversi regimi sembra essere maggiormente funzionale ad una semplificazione del procedimento di registrazione, nonché allo scopo di contribuire in un prossimo futuro ad ulteriori evoluzioni interpretative nella direzione di un generale rafforzamento di siffatti strumenti giuridici.

<sup>22</sup> Grande sez., sentenza 3 maggio 2011, C-375/09, *Netia S.A.*

<sup>23</sup> Cfr. L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano dell'Unione europea*, Milano, 2015, 226.

<sup>24</sup> In questo senso cfr. Corte giust., sentenza 10 settembre 2009, C-446/07, *Alberto Severi Grandi Salumifici italiani c. Regione Emilia Romagna*.

<sup>25</sup> Corte giust., sentenza 9 giugno 1998, in cause riunite C-129/97 e C-130/97, *Chiciak e a.*, commentata da L. COSTATO, in *Dir. giur. agr. ambientale*, 1998.

# **BIODIVERSITÀ E BIOTECNOLOGIA: ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA REGOLAMENTAZIONE INTERNAZIONALE DELL'AGRICOLTURA E SULLA CORNICE GIURIDICA DELL'ACCESSO ALLE RISORSE GENETICHE**

**Leandro Moura da Silva**

SOMMARIO: 1. - Introduzione. - 2. La complessità nella regolamentazione delle diversi componenti della biodiversità. - 3. La disciplina sull'accesso alle risorse genetiche - 4. Conclusione.

## ***Abstract***

La comunità internazionale ha riaffermato, negli anni '90, la piena sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali e le sue componenti. Gli Stati hanno, in questo modo, e di conseguenza, cercato, nel corso degli anni, di creare meccanismi legali per proteggere la propria biodiversità. Tuttavia, questo legittimo desiderio di protezione ambientale ha condotto, purtroppo, in diversi Stati, alla creazione di stringenti e rigidi regimi giuridici di regolamentazione in materia di accesso alle risorse genetiche (RG) che rappresentano un nazionalismo esacerbato, che si traduce, in pratica, in oggettivo ostacolo al progresso scientifico che può causare danni allo sviluppo degli stessi Paesi e agli agricoltori locali, nonché alla sicurezza alimentare globale.

## **1. Introduzione**

Nell'anno in cui si svolge, a Milano, l'Expo Universale si amplificano, in Italia, i dibattiti sulle questioni legate alla produzione sostenibile di alimenti in grado di garantire un soddisfacente livello di sicurezza alimentare globale, e, allo stesso tempo, migliorare le tecniche di gestione delle risorse idriche in agricoltura, promuovere l'uso razionale di pesticidi, ridurre la quantità di rifiuti e le emissioni di gas di effetto serra che contribuiscono al preoccupante fenomeno del riscaldamento globale.

In questo modo si moltiplicano eventi e pubblicazioni legate ai temi della produzione alimentare in linea con il motto del suddetto evento ("Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita").

Tuttavia, in qualità di giurista mi sorprende e rattrista il fatto che gli articoli pubblicati si concentrino troppo sulle dichiarazioni ed altre iniziative promosse soprattutto dagli ambientalisti – spesso motivate da visioni superficiali,

semplicistiche, parziali e romantiche – che dimenticano l'importanza dell'aspetto normativo e scientifico-tecnologico legato all'agricoltura e del fatto che l'auspicabile sostenibilità deve essere inserita in un contesto di efficienza legata alla competitività in un mondo moderno e globalizzato che dipende, notevolmente e sempre in modo più determinante, dalle innovazioni tecnologiche, sia a livello di macchinari, sia di nuovi sistemi agricoli integrati, sia di nuove varietà selezionate anche con ricorso all'ingegneria genetica e anche di nuove sostanze quali erbicidi, pesticidi e fertilizzanti (compresa la ricerca che tenta di sviluppare nuove sostanze di interesse agricolo meno inquinanti o pericolose per l'ambiente).

## **2. La complessità nella regolamentazione delle diversi componenti della biodiversità**

Come si sa, le componenti della biodiversità comprendono diverse fattispecie più o meno sensibili agli Stati, che hanno dei legami più o meno stretti con il diritto ambientale. Questo fatto porta, tuttavia, spesso, alla eccessiva ingerenza di ecologisti ed ambientalisti nella regolamentazione di fattispecie come, per esempio, l'accesso alle risorse genetiche, che condizionano lo sviluppo scientifico e tecnologico degli Stati.

Di conseguenza, l'approccio ambientalista riversato nella legge ha condotto, in Paesi come il Brasile, a procedimenti amministrativi per la concessione dell'accesso alle RG (a livello nazionale o internazionale) estremamente lenti ed eccessivamente burocratici, che diventano, di fatto, una situazione estremamente scoraggiante ad ogni centro di ricerca, nazionale o straniero che necessita di materiale genetico associato alla biodiversità.

Le posizioni più estremiste alimentano, inoltre, le infondate paure nei cittadini e le reazioni sproporzionate dei politici che si rispecchiano in norme che impediscono, per esempio, la sperimentazione in campo di coltivazioni transgeniche e in politiche pubbliche di chiara avversione (che comprendono l'assenza di finanziamenti pubblici) alle ricerche scientifiche associate, per esempio, alle diverse tecniche di mutagenesi.

Senza offrire una valida alternativa, economicamente fattibile, è del tutto insensato ed irragionevole, per esempio, pretendere la messa in bando di alcune sostanze o di determinati alimenti considerati come dannosi alla salute (ancorché senza risultati scientifici concludenti) o non eco-sostenibili. È, perciò, per esempio, assolutamente irrealistico ed inverosimile pretendere, senza offrire una valida alternativa, di chiedere alle popolazioni di non consumare più gli alimenti prodotti con olio di palma (come il Kit-kat, le fette biscottate o la Nutella). Allo stesso modo, è altrettanto insensato chiedere di consumare solo prodotti locali (c.d. a "chilometro zero"), che rappresenterebbe un rischio

per un'adeguata nutrizione (basta pensare alle vitamine presenti in molti frutti tropicali consumati in Europa) oltre che un duro colpo ai piccoli agricoltori di molti Paesi in via di sviluppo le cui economie sono basate essenzialmente sulle esportazioni di prodotti alimentari primari.

Questo non vuol dire che le aziende private non debbano avere una politica attiva che cerchi di promuovere il rispetto dell'ambiente<sup>1</sup>.

Comunque, colpevolizzare le multinazionali *biotech* come Monsanto, Syngenta o Dupont, per la perdita di biodiversità, per contribuire alla fame con i suoi brevetti (come se la fame non fosse il risultato delle diseguaglianze economiche) o per la diffusione del male nel mondo attraverso i suoi semi OGM oltre che essere ingiusto è rivelatore di un'analisi superficiale e di una visione distorta della realtà tenuto in considerazione che queste aziende non sono delle ONG con il compito di fornire gratuitamente semi ai piccoli agricoltori (come vorrebbero, invece, i movimenti "no patents on seeds" o quello "Navdanya", fondato dall'ambientalista Vandana Shiva), ma sono invece imprese del settore privato che investono ingenti quantità di capitale proprio in anni di ricerca con la legittima aspettativa di ottenere un profitto, e che è compito e dovere esclusivo degli Stati quello di garantire l'accesso al cibo ai suoi cittadini così come di trovare gli strumenti normativi adeguati ed equilibrati per conciliare lo sviluppo scientifico-tecnologico, la sicurezza alimentare, la crescita economica e la protezione ambientale.

La necessità di distinguere, giuridicamente, le diverse fattispecie, separando, per esempio, la disciplina sulle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura e quelle invece usate in ambito cosmetico-farmaceutico mi ha spinto a difendere, nella ricerca di dottorato, l'esistenza di un diritto agricolo come branca autonoma di diritto che rappresenta un nuovo approccio che cerca di conferire al diritto agrario tradizionale – nato in Italia negli anni Venti del secolo scorso – una "veste" più moderna e compatibile con le nuove esigenze dall'ordinamento giuridico internazionale ed europeo, come, per esempio, una maggiore attenzione alle questioni legate all'imprenditorialità, alla sostenibilità e agli aspetti di auspicabile conciliazione della protezione di interessi diffusi di matrice ambientale con quelli degli imprenditori del settore agroalimentare.

Le risorse genetiche sono, oggettivamente, una realtà complessa e trasversale, che coinvolge diverse branche del diritto e diversi organismi internazionali (tra

---

<sup>1</sup> Infatti, anche per una questione di tutela della propria immagine, ad oggi praticamente tutte le multinazionali dedicano una grande attenzione e sempre più risorse finanziarie sia alle ricerche di nuove tecnologie più sostenibili sia alle politiche che impongono ai fornitori il rispetto degli *standard* internazionali per esempio per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori, il divieto di uso di manodopera minorile o la pratica degli sboscamenti, come lo hanno fatto Coca-Cola e Nestlé per le aziende fornitrici di materia prima come lo zucchero o l'olio di palma.

cui l'OMPI, la FAO, il Segretariato e l'Organo di amministrazione della CDB, l'IFAD, la Banca Mondiale, il Consiglio ed il Segretariato della Convenzione internazionale per la Protezione dei Ritrovati Vegetali-UPOV, il Segretariato del TIRFAA, ecc.), una situazione estremamente delicata che crea, spesso, la sovrapposizione di iniziative con la divergenza di approcci con il risultato di differenti punti di vista sullo stesso fenomeno. Non c'è quindi da stupirsi che, per esempio, la FAO non abbia ad oggi una posizione ufficiale riguardo agli OGM.

### 3. La disciplina sull'accesso alle risorse genetiche

La disciplina degli Stati sulla informazione dell'origine delle RG ai fini di brevettazione ("disclosure of origin or source of genetic resources and associated traditional knowledge in patent applications"), rispecchia, per esempio, la multisettorialità del fenomeno, e l'interfaccia che questa realtà ha con il diritto di proprietà intellettuale, il diritto agricolo ed il diritto ambientale. La necessità di trovare dei criteri uniformi per stabilire l'origine delle RG ha, infatti, condotto alla formazione, nell'anno 2000, del Comitato Intergovernativo dell'OMPI per la Proprietà Intellettuale e le Risorse Genetiche, le Conoscenze Tradizionali ed il Folclore ("Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore-IGC"), che ha, naturalmente, punti di contatto con l'UNESCO, con la CDB e con la FAO.

Per quanto riguarda invece il regime di accesso alle RG e la giusta ripartizione dei benefici del loro utilizzo, il documento di riferimento internazionale è il Protocollo di Nagoya, che è entrato in vigore nel 2014, e che contiene i principi per l'accesso alle RG e la giusta condivisione dei benefici del loro utilizzo.

Il nuovo documento ha sollevato le preoccupazioni di alcuni Paesi ricchi di biodiversità circa le ripercussioni e, soprattutto, l'impatto della nuova disciplina sulle RG agricole, e questa circostanza può condurre a delle difficoltà nella sua applicazione pratica, in particolare per quanto riguarda il modo in cui ogni Stato deciderà di dare attuazione al trattato e come ciò verrà impostato nei sistemi giuridici nazionali, creando una delicata situazione di potenziali conflitti tra gli Stati, che possono decidere di adottare diversi criteri con una portata più o meno ampia della propria sovranità sulle RG associate alla biodiversità presente in ogni Paese.

Infatti, diverse autorità hanno già espresso preoccupazione verso il fenomeno del nazionalismo genetico. Nel 2013, per esempio, in occasione della 23<sup>a</sup> sessione del IGC, Javad Mozafari Hashjin, Presidente dell'Organo di Gestione ("Governing Body") del Trattato internazionale sulle Risorse Fitogenetiche per l'Alimentazione e l'Agricoltura (TIRFAA) dopo aver riconosciuto che le RG vegetali sono probabilmente l'elemento più importante per la sicurezza

alimentare globale in uno scenario di cambiamento climatico, ha criticato l'eccessivo "nazionalismo genetico" che dovrebbe invece essere considerato – dalla comunità internazionale – come un patrimonio comune ("common pool"), in particolare per quanto riguarda quelle RG necessarie all'agricoltura.

Il problema di base risiede nel fatto che ogni Paese definisce le proprie regole di accesso alle componenti della sua biodiversità in base a diversi criteri e concetti (come, per esempio, quello delle specie autoctone, native, endemiche, creole, ecc.).

Sarebbe, per esempio, auspicabile che la comunità internazionale chiarisse, per esempio, il concetto di "proprietà caratteristiche" di specie addomesticate (che rappresentano la maggior parte di quelle RG di interesse agricolo) in grado di fornire, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione sulla Diversità Biologica-CDB, la condizione *in situ*, che è in grado, a sua volta, di determinare lo *status* di "Paese d'origine delle risorse genetiche", ovvero, di conferire la qualità indiscutibile di "legittimo possessore" delle RG che genera, di conseguenza, il diritto sovrano di concedere o meno l'accesso così come di ottenere e negoziare i benefici derivanti dall'utilizzo e della loro commercializzazione (art. 5, n. 1).

Trattasi di un lavoro estremamente complesso e delicato quello di trovare criteri – omogenei e uniformi – per stabilire quale sia l'origine esatta e precisa delle RG, soprattutto di quelle per l'agricoltura e l'alimentazione.

Infatti, Shakeel Bhatti, Segretario del TIRFAA, ha riconosciuto, in occasione di un incontro realizzato nell'OMPI, che è quasi impossibile l'identificazione delle RG per l'agricoltura e l'alimentazione<sup>2</sup>.

Tuttavia, e nonostante le RG siano una componente della biodiversità, l'accesso alle RG si presenta oggi come un fattore decisivo per la ricerca scientifica (visto che il materiale genetico è la materia-prima e la base di molte ricerche in ambito agricolo, medico-farmaceutico, cosmetico e industriale), e quindi anche determinante per la crescita e lo sviluppo economico e tecnologico degli Stati, e non più soltanto come una mera questione di biodiversità strettamente legata all'ambiente o alla sostenibilità ambientale, e questa complessa situazione non è conforme ad un'analisi completamente di parte come quelle che sono, purtroppo, tanto diffuse tra gli ecologisti che tendono ad alimentare dei pregiudizi verso alcune aziende del settore delle biotecnologie.

<sup>2</sup> Presentazione del Dott. Bhatti nel WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, *Traditional Knowledge and Folklore*, Ginevra, 14 febbraio 2012 disponibile al link: <ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/publi/2014/IGC-20%20Side-event%20Bhatti%2012%2002%2014b.ppt>: "Genetic resources in food and agriculture have been shared and exchanged over thousands of years" e "therefore it is hardly possible to identify a single country of origin, at least with some crops". Sempre secondo Bhatti: "This has implications when you deal with questions of disclosure of the country of origin of genetic resources that are utilised in an invention that is claimed in a patent application".

Sebbene sia dell'interesse degli Stati progredire tecnologicamente, in molti Paesi prevale il nazionalismo genetico e la diffidenza verso le tecnologie associate alla mutagenesi, con un eccessivo protezionismo all'accesso alle RG associata alla propria biodiversità che, in assenza di tecnologia avanzata, rappresenta soltanto un ingiustificato egoismo.

Infatti, e nonostante le diverse raccomandazioni dagli esperti internazionali, diversi Paesi danno chiari segni di non volere rinunciare all'esclusività del loro patrimonio genetico.

Il Brasile, per esempio, principale sostenitore del Protocollo di Nagoya, con la recente legge della biodiversità, ha deciso, da un lato, di creare il concetto giuridico di "popolazioni spontanee"<sup>3</sup>, che, in pratica, ha giustificato la nazionalizzazione delle specie esotiche (la maggior parte utilizzata per l'alimentazione) non originarie del Paese e presenti *in situ*, e, dall'altro lato, deciso espressamente di respingere le disposizioni del Protocollo sulla condivisione dei benefici per lo sfruttamento economico delle specie esotiche di interessi agricoli introdotti nel Paese<sup>4</sup>.

D'altro canto, le specificità del sistema agricolo italiano, marcato dai prodotti tipici di elevato valore aggiunto (che risulta nel suo primato nella lista di prodotti DOP, DOC e IGP), ha, a sua volta, giustificato l'adozione di una politica (nazionale e regionale) apertamente contraria ai progetti di miglioramento genetico, che comprende anche quelli non propriamente transgenici, come, per esempio, la selezione assistita da marcatori ("Marker Assisted Selection" - MAS) o le tecniche di sviluppo di varietà vegetali cisgeniche.

È comprensibile che in Paesi come l'Italia, dove l'agricoltura è molto legata ai marchi di qualità associati al territorio e all'immagine di prodotti "tipici" legati alla "tradizione", il sistema politico, che si rispecchia, poi, anche in quello normativo, abbia una grande diffidenza e ostilità verso gli alimenti c.d. "OGM", così come sono comprensibili (anche se eventualmente non condivisibili) le scelte che hanno motivato il Brasile a posizionarsi in modo protezionistico sulle RG di specie native e nazionalistico per quanto riguarda le RG non originarie del Paese.

Questi approcci, così diversi, sulla regolamentazione dell'agricoltura denotano com'è importante analizzare il fenomeno sotto diversi punti di vista per comprendere la posizione degli Stati riguardo ai temi che fanno parte

<sup>3</sup> La categoria di popolazione spontanea comprende le "popolazioni di specie introdotte nel Paese, anche se addomesticate, in grado di auto-propagarsi naturalmente in ecosistemi e negli habitat brasiliani" cfr. art. 1, XXVIII della legge n. 13.123/2015.

<sup>4</sup> L'art. 46 della legge n. 13.123/2015 recita infatti che "La condivisione dei benefici previsti dal protocollo di Nagoya non si applica allo sfruttamento economico, ai fini dell'agricoltura, di materiali di moltiplicazione portato nel Paese da azione umana fino all'entrata in vigore del presente trattato".

dell'agenda internazionale, come, per esempio, la sostenibilità agricola, la sicurezza alimentare, il sostegno del reddito agricolo, ecc.

Infatti, l'analisi parziale dei fenomeni legati alla produzione di alimenti è un male che va combattuto, e che conduce, spesso, alla manipolazione delle informazioni, che porta facilmente alle posizioni più estremiste che sono allo stesso tempo infondate, insensate, irragionevoli e dannose ai sistemi giuridici nazionali ed internazionali.

Di fatto, per coerenza logica, si dovrebbe, per esempio – e dopo la recente rivalutazione della OMS sul rischio per la salute umana dall'ingestione di carne rossa e, soprattutto, degli insaccati – imporre l'etichettatura obbligatoria sui salami, pancetta e prosciutti italiani con l'avvertenza e la dicitura che tali prodotti sono “cancerogeni”, e dannosi come fumare un pacchetto di sigarette.

Ciononostante, gli ambientalisti combattono da anni per l'etichettatura obbligatoria degli OGM, con segni identificativi che, per esempio, in Brasile, ricordano (per colore e forma) quelli dei prodotti radioattivi, come se questi prodotti fossero più dannosi che gli additivi chimici.

Per un osservatore esterno e imparziale è, quindi, curioso notare che il Ministro della Salute italiano Beatrice Lorenzin, a seguito dell'“allarme” lanciato dall'OMS sui rischi delle carni rosse ed insaccati, abbia cercato di tranquillizzare i consumatori ricordando l'importanza di una dieta equilibrata, come quella mediterranea, ed abbia richiamato espressamente “il buon senso”, classificando i titoli degli articoli giornalistici sui nuovi risultati scientifici come “eccessivamente allarmisti”, e non abbia, invece, la stessa reazione quando sono pubblicati articoli altrettanto allarmistici riguardo agli OGM, che sono, oggettivamente, dal punto di vista strettamente scientifico, ad oggi, molto più sicuri che la carne rossa e gli insaccati.

È opportuno notare che come il risultato di anni di “terrorismo ambientale” i cittadini abbiano un'immagine assai negativa delle multinazionali del *biotech*, senza sapere esattamente in cosa consiste il mutamento genetico, e quale sia la loro importanza per garantire la sicurezza alimentare globale. In questo modo, non c'è da stupirsi che nonostante le industrie del tabacco producano da sempre sigarette indubbiamente cancerogene, fanno pubblicità nei media senza nuocere alla sensibilità delle persone e patrocinano molte attività sportive che rivelano che hanno un'immagine, tutto sommato, se non positiva, almeno più neutrale, così come le multinazionali del settore elettronico, che ci offrono prodotti che emettono onde elettromagnetiche classificate attualmente dall'OMS come “possibilmente cancerogene”.

Forse una posizione ragionevole e sensata, come quella del Ministro Lorenzin, che chiede cautela e ponderazione per quanto riguarda le reazioni sugli effetti degli alimenti nel nostro organismo e che richiama tutti cittadini ad adottare una dieta equilibrata, potrebbe essere esteso anche per gli alimenti c.d. “OGM”, senza più decreti di messa in bando o moratorie unilaterali.

È inoltre curioso, per esempio, notare che il Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali italiano, Maurizio Martina, sostenga pubblicamente<sup>5</sup> che le coltivazioni OGM rappresentino un rischio alla biodiversità e ai “delicati” ecosistemi italiani<sup>6</sup> allo stesso tempo che si mostra veramente convinto che la rivalutazione del rischio del glifosato dall’Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro dell’OMS<sup>7</sup> sia un tema che riguardi essenzialmente le coltivazioni transgeniche scordandosi il fatto che l’Italia è il Paese che consuma più pesticidi ed erbicidi a base di glifosato per unità di superficie coltivata in tutta l’Europa occidentale<sup>8</sup>.

In questo modo, l’analisi globale e ponderata dimostra quanto siano fragili le argomentazioni presentate dal Ministro per sostenere la sua posizione.

Sarebbe, perciò, più onesto se riconoscesse, con la massima serenità e naturalezza, che è semplicemente nell’interesse nazionale – visto le attuali incertezze sui possibili ed eventuali effetti negativi sulla salute dell’ingestione di alimenti OGM – seguire una strategia che non sia in nessun modo associata a questo tipo di prodotti. Trattasi di una politica agricola che vuole – legittimamente – difendere l’immagine dei prodotti alimentare *Made in Italy*, anche se difficilmente l’intero comparto agroalimentare italiano – compreso quello DOP/IGP – potrà essere pienamente autosufficiente e quindi, fare a meno dalle importazione di materie-prime OGM.

Trattasi questa di una comprensiva e chiara scelta di politica governativa, che punta sulla promozione della qualità (legata alla tipicità) capace di aggregare valore al comparto, in detrimento alla quantità.

Questa opzione ha tuttavia, delle conseguenze pratiche, ovvero, che il Paese diventa un grande produttore internazionale di alimenti “di nicchia”, che porta, inevitabilmente, ad un indebolimento della sicurezza alimentare nazionale<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> La sua posizione risulta da una lettera inviata al Direttore del periodico l’Espresso il 24 ottobre 2015, disponibile al link: <http://espresso.repubblica.it/attualita/2015/10/26/news/maurizio-martina-perche-io-dico-no-ogm-1.235996>.

<sup>6</sup> Scordando il fatto che il Brasile, tra i Paesi più ricchi in biodiversità nel mondo, possiede da anni coltivazioni OGM, che ovviamente dipendono da una dettagliata normativa sulla coesistenza e di biosicurezza associata ad una costante attività di monitoraggio e controllo.

<sup>7</sup> Classificato come “probabilmente cancerogeno” così come la carne rossa, la cui nota ufficiale alla stampa è disponibile nel link [https://www.iarc.fr/en/media-centre/pr/2015/pdfs/pr240\\_E.pdf](https://www.iarc.fr/en/media-centre/pr/2015/pdfs/pr240_E.pdf)

<sup>8</sup> Infatti, un rapporto dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale-Ispira, del 2012, rivela che l’Italia usa in media 5,6 chili di glifosato per ettaro all’anno. Trattasi di un valore che è il doppio di quello registrato in Paesi come la Francia e la Germania.

<sup>9</sup> Visto che i pensionati e cittadini economicamente più deboli non li consumano, e anche una parte significativa di quelli in situazione economica più confortevole non consumano, quotidianamente o con tanta frequenza, prodotti come il formaggio di Fossa di Sogliano al

In questo modo, e alla luce di quanto sopra indicato, i giuristi che si dedicano allo studio della regolamentazione delle fattispecie legate al settore agroalimentare dovrebbero avere la piena consapevolezza di quanto siano delicati e sensibili i negoziati dei temi agricoli al livello internazionale, anche tra Stati con gli stessi livelli di sviluppo, non scordando la necessità di contestualizzare lo studio delle norme sui diversi fenomeni legati all'agricoltura.

Deve essere visto, perciò, con naturalezza e ben compreso il fatto che la sicurezza alimentare, l'agrobiodiversità e la produzione alimentare sostenibile rimangono, tuttora, delle questioni di ambito sostanzialmente nazionale, nonostante i programmi di aiuti umanitari internazionali (come il "World Food Programme") e di cooperazione che cercano di garantire il diritto dell'accesso agli alimenti che è considerato oggi, dalla maggior parte dei giuristi, come un corollario dei diritti umani.

È, quindi, molto importante che i giuristi abbiano la sensibilità di studiare il fenomeno della regolamentazione di questi nuovi aspetti legati alla produzione di alimenti in maniera equilibrata, come il risultato di una analisi del fenomeno in modo ampio e globale, e non solo sotto il profilo, per esempio, del diritto ambientale, amministrativo o costituzionale.

#### 4. Conclusione

In conclusione, l'intervento e le riflessioni contenute in questo breve saggio vorrebbero dare, in modo sintetico, una visione generale del tema della regolamentazione internazionale delle RG agricole e promuovere i dibattiti sulla costruzione di un diritto agricolo internazionale in grado di accomunare delle realtà oggi senza un chiaro inquadramento giuridico, come, per esempio, le risorse genetiche agricole (ed il loro regime di accesso e ripartizione di benefici), le norme sanitarie e fitosanitarie e le disposizioni sulla protezione delle biotecnologie e delle nuove varietà vegetali.

Questo quadro complesso, in cui si inserisce la regolamentazione delle fattispecie di interesse agricolo (come, per esempio, le norme sanitarie e fitosanitarie, la biosicurezza, la protezione delle nuove varietà vegetali, l'accesso alle RG, l'etichettatura obbligatoria o i limiti massimi di residui), è allo stesso tempo una sfida e un'opportunità affinché gli Stati trovino un sistema giuridico equilibrato che possa proteggere gli interessi degli agricoltori, degli imprenditori e degli scienziati per promuovere l'auspicabile sostenibilità ambientale senza nuocere allo sviluppo scientifico e alla crescita economica.

---

Rubicone e Talamello DOP, il Culatello di Zibello DOP, il caciocavallo silano DOP il Valpolicella Classico Riserva DOCG, l'olio extravergine Monti Iblei DOP o l'Asiago d'allevato DOP, che oltre ai prezzi elevati, hanno un limite oggettivo di produzione associato alle tecniche e lunghi tempi di stagionatura e alla limitata quantità di materia-prima disponibile.



# L'INFLUENZA DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO SULLA GESTIONE DELL'ACQUA: I CASI DELL'UNIONE EUROPEA E DEL MERCOSUR

**Alberto Quintavalla**

SOMMARIO: 1. L'importanza dell'acqua. - 2. *Right2Water*: un'iniziativa d'interesse europeo ma di una competenza frammentata. - 3. La gestione dell'acqua tra UE e Italia. - 4. Le esperienze in America Latina: MERCOSUR e Cochabamba. - 5. Brevi cenni conclusivi.

## ***Abstract***

L'acqua è unica nel suo genere: è ingrediente essenziale della vita umana così come strumento ed elemento fondamentale nella produzione di beni e nella fornitura di servizi. L'unicità dell'acqua come bene deriva dal fatto che non ha sostituti e che il suo acquisto non possa essere posticipato o, addirittura, ignorato. Proprio per tale ragione, soprattutto in tempi recenti, si è assistito ad un intenso dibattito circa la gestione di tale bene, che è sfociato nella proposta di un'iniziativa dei cittadini europei (ICE), passata alla storia come *Right2Water*. Pertanto, dopo aver considerato come la proposizione della suddetta ICE abbia scaturito un forte dibattito sul tema acqua nell'Unione europea, il presente contributo passerà ad analizzare come la gestione e regolamentazione dell'acqua sia condotta in seno all'Unione europea e all'Italia. Da ciò emergerà come, da un punto di vista prettamente giuridico, la gestione e la regolamentazione dell'acqua sia strutturata attraverso una complicata *governance* multilivello. Successivamente, si esamineranno l'approccio giuridico e politico del MERCOSUR al tema dell'acqua così come l'accordo del sistema acquifero del Guarani. Infine, si cercherà di comprendere quale sia l'interazione tra i diversi livelli di *governance* nella gestione dell'acqua.

## **1. L'importanza dell'acqua**

L'acqua è un elemento unico nel suo genere: è ingrediente essenziale della vita umana così come strumento fondamentale e indefettibile nella produzione di beni e nella fornitura di servizi. I problemi più impellenti e socialmente avvertiti provengono precipuamente da due fattori riconducibili alla qualità e alla quantità disponibile al consumo umano. Per quanto concerne il problema della quantità si può evidenziare come solo l'1% dell'acqua sul globo sia disponibile per il consumo

umano. Questo dato diviene ancor più preoccupante se si considerano le sfide demografiche che il pianeta deve affrontare: seppure nell'UE il tasso di natalità sia notevolmente basso, la popolazione globale continua ad aumentare, così diminuendo la quantità *pro capite* di acqua. A riprova di ciò, la Commissione ha evidenziato in una sua comunicazione<sup>1</sup> come il 60% dei principali ecosistemi del pianeta sia già degradato o sfruttato in maniera non sostenibile e, pertanto, se l'approccio al problema non muta, entro il 2050 sarà necessario l'equivalente delle risorse di oltre due pianeti. Il secondo problema attiene alla qualità dell'acqua: emergono pericoli quali la potenziale contaminazione delle acque sotterranee e di superficie così come ulteriori rischi legati a fattori ambientali.

In ogni caso, ciò che rileva, ai fini del presente contributo, è che tali problemi si riflettono direttamente sulla regolamentazione delle politiche in materia di acque: si è potuto assistere, non solo in ambito politico ma anche giuridico, a come il dibattito circa una corretta allocazione e gestione dei servizi idrici si sia, fin *ab origine*, polarizzato. Infatti, tale scontro è frutto di una contrapposizione tra due differenti correnti: l'una che vuole erigere l'acqua come fulgido esempio di bene pubblico implicando la tutela e il rispetto dei diritti umani; l'altra che sostiene la privatizzazione del servizio idrico nell'utopico tentativo di raggiungere una piena efficienza. La conseguenza naturale di una tale attitudine è che i singoli livelli di *governance* che attengono alla regolamentazione dell'acqua si siano, a loro modo, espressi a favore di una corrente piuttosto di un'altra, senza invece cercare di rendere tale *governance* multilivello organica, modulandola in relazione alla volontà dei cittadini.

## **2. *Right2Water*: un'iniziativa d'interesse europeo ma di una competenza frammentata**

Ciò premesso, non è un caso che vi sia stata, per quanto concerne il dibattito sull'acqua, una forte partecipazione attiva dei cittadini. In concreto, la proposta che, a livello europeo, ha riscontrato maggiore successo e attenzione è stata l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) denominata *Right2Water* dal nome dell'associazione stessa che l'ha promossa e volta a promuovere l'acqua come bene pubblico. Oggetto dell'ICE in questione era esortare la Commissione affinché fosse proposta una normativa volta a consacrare il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, promuovendo, così, un'erogazione dei suddetti servizi per tutti gli aventi bisogno.

L'ICE ha avuto un impatto concreto sulla politica comunitaria, avendo dato l'opportunità alla Commissione di rimodulare l'agenda politica ambientale: gli Stati membri sono stati esortati a investire sulla gestione delle risorse

<sup>1</sup> COM(2011) 571.

idriche, sfruttando il nuovo periodo di programmazione finanziaria (2014-2020). Inoltre, la stessa Commissione ha precisato nella comunicazione redatta in risposta all'ICE *Right2Water*<sup>2</sup> che chiederà che ciascun Stato membro attui pienamente la normativa europea in materia di acqua. In sintesi, si può pacificamente affermare come i cambiamenti occorsi alla politica in materia di acque sono stati sicuramente influenzati da una resistente opinione collettiva che, riunendosi sotto l'egida dell'ICE *Right2Water*, ha stimolato le istituzioni pubbliche ad adottare una risposta pronta e in linea con il sentire sociale. Infatti, si può pacificamente affermare come l'ICE sia "uno strumento che risulta potenzialmente in grado di ridurre in maniera significativa il deficit democratico, coinvolgere in maniera efficace la cittadinanza europea a tutti i livelli e permettere un grado di dialogo mai raggiunto prima in ambito europeo"<sup>3</sup>.

Le richieste avanzate dai firmatari dell'ICE *Right2Water* erano chiare e si sostanziavano nella volontà di evitare la liberalizzazione del servizio idrico e nel garantire accesso all'acqua a ciascun cittadino. Viceversa, chiara non era l'individuazione dei soggetti chiamati in causa, essendo il servizio dell'acqua potabile sottoposto a una *governance* multilivello. Le materie erano ripartite su più livelli di competenza: si andava da un organo centrale che, nel caso di specie era rappresentato dall'UE, a quegli enti maggiormente periferici quali le municipalità, passando peraltro per le istituzioni intermedie, ossia i singoli Stati membri e, infine, le Regioni. Pertanto, da una siffatta situazione emergeva come si potesse parlare non tanto di un mercato unico europeo quanto piuttosto di mercati locali territorializzati<sup>4</sup>.

A supporto di ciò, si prenda ad esempio concreto il caso italiano con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 che, una volta indicate specificamente le competenze esclusive statali e quelle concorrenti con le Regioni ha sancito, all'art. 117, la competenza residuale a favore delle Regioni. Secondo una siffatta ripartizione, si può ritenere che i servizi pubblici locali non rientrano né tra le materie esclusive dello Stato né in quelle concorrenti e, pertanto, devono essere attribuite alla competenza residuale delle Regioni. Tuttavia, la Corte costituzionale con la sentenza n. 272/2004<sup>5</sup> ha sancito come i servizi pubblici locali a rilevanza economica siano di competenza statale a fronte del fatto che l'affidamento e la gestione degli stessi servizi rientrano nella materia della tutela della concorrenza. Tuttavia, lo Stato non può impedire alle

<sup>2</sup> COM(2014) 177, 8.

<sup>3</sup> A.E. BUONOCORE-A. QUINTAVALLA, *L'iniziativa dei cittadini europei: analisi dell'istituto e del suo funzionamento*, in *La cittadinanza europea*, 2015.

<sup>4</sup> P. BAUBY, *Local Services of General Economic Interest in Europe. Water Services: What are the Challenges?*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2012, 561.

<sup>5</sup> Corte cost., sentenza 4 agosto 2004, n. 272.

Regioni e agli enti locali di qualificare il servizio idrico quale servizio privo di rilevanza economica, potendo così affidare la gestione del servizio idrico a un soggetto di diritto pubblico. Però, con la sentenza della Corte costituzionale n. 325/2010<sup>6</sup> tale potere, in capo agli enti locali, è stato sottratto ma, tuttavia, persiste la possibilità di ricorrere all'affidamento *in house*. Questo grazie al principio di sussidiarietà consacrato all'art. 118 della Costituzione: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". In tal modo, le esigenze della comunità e dei portatori d'interesse troverebbero una risposta più repentina ed efficace, pur rispettando i principi e le regole di concorrenza comunitari e nazionali. Peraltro, a garanzia di un'eventuale inadempienza dell'ente territoriale, verrebbe in soccorso l'art. 120 della Costituzione, grazie al quale lo Stato ha la facoltà di sostituirsi all'ente inadempiente. Di conseguenza, si può osservare come le politiche in materia di acque influenzano e, a loro volta, sono influenzate da una vasta schiera di enti, originando, come preannunciato *supra*, una *governance* multilivello. Infatti, il principio di sussidiarietà verticale ha come ragione giustificatrice proprio la necessità di considerare ogni esigenza che derivi da una particolare situazione sociale e culturale, e modularsi proprio in base alle necessità della singola comunità.

Inoltre, i livelli direttamente coinvolti nella politica in materia di acque non si esauriscono con quelli finora indicati. Difatti, anche l'attività che è svolta sul piano internazionale è di grande impatto circa la regolamentazione dell'acqua e, pertanto, non può non essere presa in considerazione. A riprova di ciò, non è un caso che la Commissione, nella sopracitata comunicazione<sup>7</sup>, abbia voluto considerare il contesto normativo non solo nel livello in cui essa stessa opera (comunitario), bensì anche a livello internazionale. Il riferimento è come, nell'ultimo decennio, si sia consacrato nei maggiori documenti internazionali il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari<sup>8</sup>. È peraltro innegabile come un siffatto riconoscimento vada nella medesima direzione di quanto consacrato dall'UE nel primo considerando della direttiva n. 2000/60/CE: "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale". Inoltre, sempre secondo la Commissione, il diritto all'acqua deve considerarsi elemento indispensabile per dare pieno significato a quello che è il diritto alla dignità umana e il diritto alla vita, così come sono definiti dalla Carta dei diritti fondamentali rispettivamente agli articoli 1 e 2.

<sup>6</sup> Corte cost., sentenza 24 novembre 2010, n. 325.

<sup>7</sup> V. *supra* nt. 3.

<sup>8</sup> Si v., ad esempio, le risoluzioni nn. 7/22 e 15/9 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite ed anche la risoluzione n. 64/292 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

### 3. La gestione dell'acqua tra UE e Italia

Per quanto concerne il ruolo giocato dall'UE, si può affermare come essa, in linea con quanto statuito nella ripartizione delle competenze *ex art. 4* del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), abbia indirizzato gli sforzi per risolvere il problema circa la qualità e l'accessibilità fisica. L'impegno ad attuare una politica comunitaria finalizzata ad assicurare un certo *standard* qualitativo dell'acqua ha come pietra miliare la direttiva n. 2000/60/CE sulle acque<sup>9</sup>. Viceversa, l'UE ha cercato di risolvere il problema dell'accessibilità fisica sovvenzionando opere di ampliamento e di risanamento delle infrastrutture idriche nei singoli Stati membri.

Inoltre, tale suddivisione di materie non è derivata dal considerare alcuni problemi più impellenti di altri quanto piuttosto è stata dettata dalla sostanziale incompetenza comunitaria circa la fissazione delle tariffe del servizio idrico, i.e. il problema dell'accessibilità economica. Nonostante ciò, l'UE si è preoccupata di imporre agli Stati membri, nella stessa direttiva n. 2000/60/CE, di garantire che il prezzo applicato ai consumatori finali rifletta i costi reali ed effettivi dell'utilizzo delle risorse idriche (principio del *full cost recovery*). Inoltre, la volontà di limitare la tariffazione dei servizi idrici, andando di contro a migliorare l'accessibilità economica, è stata espressa dall'UE anche tramite la giurisprudenza della Corte di giustizia con il c.d. principio dell'*in house providing*. Infatti, si può interpretare tale principio come una risposta delle istituzioni comunitarie al mutato approccio industriale occorso in tempi recenti<sup>10</sup> e ad una particolare attenzione dell'opinione pubblica, i.e. i consumatori finali, verso i costi del servizio idrico.

Pertanto, in base al suddetto principio dell'*in house providing*, è possibile affidare la gestione del servizio essenziale senza dover necessariamente passare per un appalto purché sia rispettato un duplice requisito: la sentenza pilota *Teckal*<sup>11</sup> indica al punto 50 come sia necessario che “nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano”. Peraltro, è di vitale importanza ricordare come il mercato dell'acqua, così come quello dell'energia, sia un mercato completamente difforme rispetto agli altri e, proprio

<sup>9</sup> A cui si aggiungono la direttiva n. 98/83/CE del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano e la direttiva n. 91/271/CEE del Consiglio concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

<sup>10</sup> Si fa riferimento alle imprese private che si sono sostituite agli enti pubblici o alle imprese a partecipazione pubblica.

<sup>11</sup> Corte giust., sentenza 18 novembre 1999, C-107/98, *Teckal*.

per tale ragione, le regole che disciplinano il rispetto della concorrenza sono sospese. È per queste stesse ragioni che risulta possibile derogare al generale principio dell'esternalizzazione, ossia all'obbligare l'amministrazione a porre in essere una procedura a evidenza pubblica per affidare un appalto di servizio e fornitura. Inoltre, il conflitto (solo potenziale) tra il diritto comunitario e il c.d. principio di autorganizzazione amministrativa si risolve senza troppi problemi: quest'ultimo principio trova fondamento nel più ampio principio comunitario di autonomia istituzionale che detengono le P.A. di ciascun Stato membro. Anche in tale caso, la *governance* multilivello non viene in alcun modo scalfita, ma anzi ne è rinvigorita.

A tal punto, si può constatare come il principio dell'*in house providing* non sia altro che una costruzione giurisprudenziale che non ha trovato, fino alle direttive più recenti, una trasposizione positiva: si è dovuto attendere l'adozione della direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici e, specificamente alla materia oggetto di questo contributo, della direttiva n. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Si osservi come quest'ultima direttiva si occupa degli appalti pubblici nei settori speciali al fine di aprirli alla concorrenza e, in linea con quanto statuito nella disciplina generale degli appalti pubblici, affinché siano adottate disposizioni di coordinamento per i contratti con un valore superiore alle soglie indicate *ex art.* 15 ss.: è ferma la volontà di rispettare effettivamente i principi stabiliti all'interno del TFUE e, segnatamente, la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza.

In sintesi, si può affermare come la scelta, da parte dell'UE, di sottoporre la disciplina degli appalti pubblici realizzati all'interno dei confini comunitari (e dunque del mercato interno), anche in determinati settori chiave quali l'acqua e l'energia, sia orientata dallo sviluppo che (si pensa) venga dato dal mercato. Infatti, si ritiene che concedere un determinato servizio tramite un appalto pubblico equivalga a operare una scelta, e dunque, a creare un mercato concorrenziale che, a fianco di finanziamenti pubblici, garantisca come beneficio una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva<sup>12</sup>.

Nonostante quanto finora sostenuto, emerge un approccio particolarmente timido dell'UE in materia di acqua: se da un lato quest'atteggiamento è giustificato dal rispettare una competenza concorrente e ripartita sotto forma di una *governance* multilivello, dall'altro lato si comprende come il legislatore comunitario sia affascinato da un'eventuale apertura del mercato alla concorrenza. Infatti, proprio dopo che l'UE ha fatto notare come una crescita

<sup>12</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione COM(2014) 130 e il *considerando* 4 della direttiva n. 2014/25/UE.

sostenibile si raggiunga mediante appalti pubblici (che altro non sono che la concessione di un servizio pubblico al miglior offerente secondo le regole del mercato e, dunque, della concorrenza), indica, prendendo come esempio concreto la fornitura di acqua potabile, che “è opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva”<sup>13</sup>. Peraltro, non è sufficientemente chiaro se l’UE intenda lasciare effettivamente liberi gli Stati membri di decidere come affidare i servizi idrici o se, viceversa, desideri condizionare implicitamente la loro politica, cercando di aprire il settore al mercato. A parere di chi scrive, l’atteggiamento comunitario è tendenzialmente orientato a preferire la concorrenza ma, nonostante ciò, gli organi dell’UE sono ben decisi a evitare uno scollamento di vedute così come una conseguente disaffezione del sentire sociale con le politiche europee: l’acqua è una materia su cui vi è una particolare attenzione da parte di molti cittadini, stante la sua considerazione come un vero e proprio diritto universale dell’uomo, e, pertanto, le politiche che influenzano o regolano la sua gestione sono costantemente monitorate dagli *stakeholders* che si ergono a guardiani di un tale diritto.

I principi di diritto enucleati dal legislatore e dalla giurisprudenza comunitari non possono dirsi sufficienti affinché il quadro normativo circa la gestione e la regolamentazione dei servizi idrici possa considerarsi completo. Infatti, l’ordinamento comunitario non ha, a causa della ripartizione delle competenze così come risultante dal TFUE, un quadro dettagliato della materia. In tal modo, è lasciata in mano agli Stati membri la possibilità di disciplinare specificamente la materia così come la sua diretta applicazione.

Sotto il profilo del dato positivo si può affermare come, nel corso degli anni, l’approccio del legislatore italiano sia mutato radicalmente: se prima era preferita una gestione *in house* dei servizi pubblici locali, nell’ultimo periodo questa preferenza è venuta meno. Infatti, se l’art. 113, 5° comma, lett. c) del d.lgs. n. 267 del 2000<sup>14</sup> poneva la forma di gestione *in house* sullo stesso piano delle altre forme, dal 2008 l’art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 relega l’affidamento *in house* a un ruolo marginale: si poteva far ricorso all’affidamento *in house* solo nel caso si fossero verificate delle situazioni c.d. eccezionali, i.e. quelle situazioni che “a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”. Nonostante ciò, a seguito dell’esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011, promosso dal Forum italiano dei movimenti

<sup>13</sup> Direttiva n. 2014/25/UE, *considerando* 7.

<sup>14</sup> Il Testo Unico sugli Enti Locali (TUEL).

per l'acqua, tale articolo è stato abrogato. Nonostante l'abrogazione referendaria fosse stata accolta come un trionfo da parte dell'opinione pubblica, si è ottenuto un effetto inverso: la Corte costituzionale ha statuito che "all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo; dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum)"<sup>15</sup>. Pertanto, bisogna notare, *in primis*, come si sia lasciato un vuoto normativo e, secondariamente, come la normativa comunitaria sia più favorevole a una liberalizzazione rispetto a quella che è stata oggetto del referendum.

In ogni caso, ciò che è d'interesse per il presente contributo, è notare come, ancora una volta, nel momento in cui si è trattato di "privatizzare l'acqua" i cittadini si sono riuniti all'interno di comitati e associazioni al fine di salvaguardare quello che per loro è un diritto universale e inalienabile dell'uomo: così come nell'ICE, la campagna referendaria, al di là di qualsiasi conseguenza pratica di diritto, è stata un trionfo di consensi.

#### 4. Le esperienze in America Latina: MERCOSUR e Cochabamba

Fin dalla sua fondazione, l'obiettivo primario del *Mercado Comùn del Sur* (MERCOSUR) era quello di realizzare una libera circolazione di merci, capitale, servizi e persone tra gli Stati membri (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay). A fianco di tale obiettivo, si ponevano altre finalità quali l'utilizzo delle risorse disponibili in maniera efficiente, con particolare attenzione alla preservazione dell'ambiente e alla gestione delle risorse idriche<sup>16</sup>. Nel 2006, con l'ingresso come Stato membro del Venezuela, il MERCOSUR ha, sotto il profilo energetico-ambientale, considerevolmente esteso il mercato in riferimento sia ai consumatori sia alle risorse naturali a disposizione.

Così, la sicurezza ambientale, all'interno dei vertici del MERCOSUR, è diventato uno dei temi di maggiore rilevanza e su cui si concentrano i maggiori sforzi. Ad esempio, il quinto vertice tenutosi nel 2008 tra UE e gli Stati Latinoamericani e Caraibici (CELAC) si è concluso con la Dichiarazione di Lima: uno dei primi obiettivi consacrati, a fianco dello sviluppo sostenibile sociale ed economico, è stato proprio cercare di far fronte alla questione ambientale e al problema del cambiamento climatico. Secondo le conclusioni di tale vertice si può realizzare un modello di sviluppo sostenibile attraverso

<sup>15</sup> Corte cost., sentenza 28 gennaio 2011, n. 24.

<sup>16</sup> Da notare però come in origine la protezione ambientale non era stata inclusa nel Trattato di Asunción nel 1991.

un utilizzo responsabile delle risorse e una forte cooperazione internazionale: è stato promosso il programma EUROCLIMA<sup>17</sup> attraverso il quale si mira a focalizzare l'attenzione politica a livello sovranazionale, nazionale e regionale sulle strategie di cambiamento climatico, così favorendo una *governance* multilivello. Tale obiettivo si raggiunge attraverso uno scambio d'informazioni e conoscenze, contribuendo alla realizzazione di un'agricoltura sostenibile ed evitando la desertificazione. Pertanto, grazie al programma EUROCLIMA sono stati effettuati numerosi interventi che si occupano di acqua: è stato, ad esempio, realizzato un *software* denominato REFRAN-CV che può essere utilizzato nello sviluppo di pianificazione e investimenti per l'irrigazione, la protezione ambientale e la prevenzione di inondazioni e siccità.

Inoltre, nel 1992, la Dichiarazione di Canela ha istituito un *working group* informale affinché si potenziasse la cooperazione interstatale, analizzando le norme in materia ambientali che erano adottate in ciascuno degli Stati membri. Tale gruppo di lavoro è stato poi trasformato nel *SubGrupo de Trabajo 6* (SGT6)<sup>18</sup> che esamina temi quali l'ambiente e la concorrenza, e sistemi comuni di informazione in materia ambientale. Inoltre, quest'organo ha preparato un progetto per il Protocollo addizionale sull'ambiente del MERCOSUR che, nel 2001, è stato adottato come Accordo quadro sull'ambiente del MERCOSUR.

Pertanto, si può pensare, almeno *prima facie*, di paragonare il summenzionato accordo quadro sull'ambiente del MERCOSUR alla direttiva europea n. 2000/60/CE. Ciò che colpisce è come nell'accordo quadro siano indicate spesso le finalità senza però sviluppare i programmi che servirebbero a realizzare gli stessi obiettivi. Un altro problema che attanaglia l'attività di tale organizzazione è sicuramente un metodo intergovernativo che non aiuta ad adottare decisioni politicamente scomode. Pertanto, l'esperienza latino-americana dovrebbe prendere esempio dal *know how* europeo: è assolutamente necessario perseguire una conservazione dell'ambiente ma, per fare ciò, gli strumenti normativi devono essere sia di facile adozione sia produttivi di norme certe, efficaci e applicabili.

Un fulgido esempio di quanto appena sostenuto è costituito dall'accordo del sistema acquifero del Guaranì, la maggiore riserva d'acqua dolce al mondo. Nonostante esso rivesta un ruolo di primaria importanza per la macroregione, poco era stato fatto per evitare l'inquinamento delle acque e la lenta e continua deforestazione. Così, nell'agosto 2010, gli Stati membri, in linea con la risoluzione ONU A/RES/63/124 sulla normativa circa gli acquiferi transfrontalieri, hanno siglato l'Accordo sul sistema acquifero del Guaranì. Nel suddetto Accordo viene sancito come, *ex artt.* 1, 2 e 3 e in base al principio di sovranità, ogni Stato

<sup>17</sup> Finanziato dall'UE per una cifra di circa 18 mln di euro.

<sup>18</sup> Attuato grazie alla risoluzione del Gruppo Mercato Comune (GMC) 20/95.

esercita la sovranità sulla propria porzione di territorio dell'acquifero: non si compie alcun sforzo per creare una *governance* multilivello organica e coerente ma anzi, ci si limita a demandare a ciascun Stato di regolamentare la propria parte. Inoltre, l'Accordo incarica una commissione di essere l'organo che agisca come *trait d'union* tra la cooperazione e la risoluzione delle controversie. Essa, istituita *ex art.* 15, è composta dagli Stati membri e ha il precipuo compito di coordinare la cooperazione tra i soggetti interessati e di potere, se adita, presentare delle raccomandazioni. L'Accordo, però, non concede un vero potere alla Commissione: innanzitutto può intervenire a risolvere le eventuali controversie solo nel caso sia richiesta da parte degli Stati membri e dal suo intervento non derivano effetti vincolanti. Pertanto, si può affermare come il suddetto Accordo abbia un'efficacia estremamente ridotta, se comparata con l'esperienza europea: il principale problema deriva da una questione di *governance*. Nell'UE, infatti, le materie ambientali sono di competenza di svariate istituzioni ma, nonostante ciò, le normative sovranazionali non solo sono efficaci ma anche facilmente applicabili grazie al ruolo che svolge la Corte di giustizia. Parallelamente, se vi fosse una struttura istituzionale ben solida e definita per il MERCOSUR, molto probabilmente si avrebbe una struttura parimenti efficace per il sistema acquifero del Guarani.

Altro caso rilevante ai fini del contributo è ciò che è avvenuto a Cochabamba, città della Bolivia, nel 2000. Tale evento ha inciso non solo nella politica latino-americana, bensì nel panorama internazionale ed è conosciuto come “guerra dell'acqua”. Infatti, il governo boliviano aveva stipulato, con la legge n. 2029 del 1999, un accordo quarantennale con il consorzio *Aguas del Tunari*<sup>19</sup> per gestire il servizio idrico e fognario *Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado* (SEMAPA), così privatizzandolo. Alla privatizzazione aveva fatto seguito un aumento sconsiderato del prezzo dell'acqua, senza alcun miglioramento della rete idrica e fognaria: si forma un comitato in difesa dell'acqua e della vita (*Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida*) che, considerando l'acqua un bene comune e non commerciale, esige la revoca della legge n. 2029. Con tale comitato (e con una violenta insurrezione) i cittadini riuscirono a ribaltare i punti dell'agenda politica ed economica del Paese, i.e. a fermare il processo di privatizzazione iniziato su impulso della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale. Frutto di tali avvenimenti fu anche il nuovo testo costituzionale in cui si sancisce, tra i diritti fondamentali, il diritto all'acqua: “Ogni persona ha diritto all'acqua e all'alimentazione” (art. 16, Cost. del 2009). Inoltre, memore di quanto avvenuto, all'art. 373 si sancisce come “l'acqua costituisce un diritto fondamentale per la vita, all'interno della sovranità popolare” e come “Le risorse idriche non potranno essere oggetto di appropriazione privata e tanto

<sup>19</sup> Controllata indirettamente dalla multinazionale statunitense Bechtel.

queste quanto i suoi servizi non verranno dati in concessione e sono soggetti ad un regime di licenze, registri e autorizzazioni conformi alla Legge”. È d’indubbia importanza come un movimento sia riuscito a imprimere il proprio volere all’interno del processo decisionale, ottenendo finanche un accoglimento normativo a livello costituzionale.

## 5. Brevi cenni conclusivi

Durante il corso del contributo si ha avuto l’opportunità di notare come vi è una sostanziale contrapposizione tra i vari livelli di *governance*: se a livello più alto, i.e. in UE e MERCOSUR, si spinge verso la liberalizzazione del servizio idrico, a livello delle autonomie locali si continua a rivendicare l’utilizzo delle gestioni *in house*. Questo dato non stupisce ed è giustificabile soprattutto a fronte di un rapporto maggiormente stretto tra le autonomie locali e la popolazione. Si pensi, ad esempio, al fatto di come il processo politico e decisionale a livello locale sia sicuramente più orientato a risolvere i problemi concreti dei cittadini e, a maggior ragione, ne è maggiormente influenzato. Nel caso concreto, si può rilevare come il bene acqua sia innalzato a diritto inalienabile dell’uomo e come qualsiasi regolamentazione (e potenziale privatizzazione) che lo riguardi sia attentamente e criticamente esaminata, senza viceversa effettuare un’analisi concreta dei potenziali benefici o degli eventuali danni. Inoltre, la possibilità che l’acqua venga gestita ed amministrata *in house* comporta il notevole vantaggio, da parte delle amministrazioni pubbliche, di potere effettuare scelte politiche più che scelte dettate dal libero mercato. Anche per questa ragione le amministrazioni pubbliche locali sono restie ad affidare la gestione del servizio idrico a un ente terzo: perderebbero una rilevante “quota di mercato” tramite cui perseguono i propri obiettivi politici.

Ciò considerato, si può concludere affermando come la gestione di una risorsa naturale quale l’acqua ponga una serie di problemi derivanti dal suo essere un bene comune. Infatti, essendo una risorsa che tutti hanno il diritto di utilizzare e il cui consumo, allo stesso tempo, determina una diminuzione di utilizzo da parte degli altri aventi diritto, fa sì che le decisioni che si adottano su essa dovrebbero essere parimenti comuni e condivisibili. A fronte di ciò, la politica in materia di acque dovrebbe essere gestita attraverso un sistema di *governance* ben articolato, tenendo presente ciascun livello direttamente coinvolto (globale, regionale, nazionale, locale). Pertanto, un approccio integrato non solo è consigliato ma diventa indispensabile per il raggiungimento di tanto ambiziosi quanto necessari obiettivi ambientali intimamente connessi con il tema dell’acqua.



## **LA PROTEZIONE MULTILIVELLO DELLE TIPICITÀ AGROALIMENTARI TRA DIRITTO GLOBALE E LEGISLAZIONE NAZIONALE**

**Edoardo C. Raffiotta**

**SOMMARIO:** 1. La protezione delle tipicità agroalimentari dal punto di vista del giuspubblicista. - 2. Ambito globale e disciplina multilivello. - 3.1. La protezione delle tipicità agroalimentari nel diritto internazionale. - 3.2. (...) Nel diritto dell'Unione europea. - 3.3. (...) Nella normativa italiana. - 4. La tutela delle tipicità agroalimentari come espressione della c.d. "glocalizzazione".

### ***Abstract***

Per il giuspubblicista l'interesse per la protezione delle tipicità di prodotti agroalimentari non deriva solo dalla connessa tutela a diritti costituzionali come la proprietà, o la tutela della concorrenza del mercato, bensì soprattutto perché è questo un emblematico *case study* descrittivo dei rapporti tra diritto globale e ordinamenti nazionali. Non sfugge, infatti, la constatazione che, nonostante la protezione delle tipicità agroalimentari sia un interesse dell'ordinamento statale, da esso perseguito, le discipline e tutele preposte non siano più, o forse non siano state mai, adeguate all'obiettivo prefissato. Il presente studio, ricostruendo le principali normative in materia, intende mettere in evidenza come tale ambito stia sempre più divenendo un esempio di necessaria disciplina e protezione multilivello.

### **1. La protezione delle tipicità agroalimentari dal punto di vista del giuspubblicista**

La protezione delle tipicità agroalimentari sottende talmente tanti diritti ed interessi giuridici da rappresentare una materia dalla spiccata inclinazione interdisciplinare. È certo questo anzitutto un ambito di interesse (per definizione) degli studiosi di diritto agrario nonché, altresì, senz'altro, tema centrale di ricerca del diritto commerciale e più specificamente del diritto industriale dei marchi e dei brevetti, perché molte sono, pur con non pochi distinguo, le analogie tra le fattispecie. Oltre all'ambito civilistico, questo è però un tema di interesse per molte altre branche del diritto, non da ultimo per il diritto internazionale e quello dell'unione europea, considerato l'ampissimo spazio che da sempre trattati internazionali e fonti europee hanno assunto nel

regolare questa materia.

La summenzionata inclinazione all'interdisciplinarietà però non si limita ai settori richiamati, mostrando un interesse e un'attenzione spiccata anche per il diritto pubblico, un interesse forse maggiore di quello che a prima vista potrebbe intuirsi.

Semplificando al massimo, tentando di circoscrivere la materia, la normativa, o meglio, come si vedrà, le normative: le tipicità agroalimentari mirano a preservare un prodotto agricolo o alimentare originario di una regione, o di un luogo determinato, o (in rari casi) di un intero Paese, la cui qualità o le cui caratteristiche tipiche siano dovute primariamente, o esclusivamente, ad un particolare ambiente geografico comprensivo di fattori materiali ed umani, materie prime tipiche di quei luoghi e, soprattutto, tecniche di produzione o coltivazione derivanti da tradizioni locali: un prodotto, dunque, unico e difficilmente imitabile.

Pertanto, nessuno che non abbia una "legittimazione geografica" potrà utilizzare il nome identificativo di un prodotto agroalimentare tipico che usualmente indica caratteristiche ben precise, la cui riproduzione con tecniche e materiali differenti, determina ovviamente una contraffazione, che, non lede solo il "nome" di quel prodotto, bensì, inoltre, inganna, chi acquista il prodotto contraffatto, il quale si aspetterebbe di trovare la qualità che generalmente a quel nome è associata.

Purtroppo spesso – e questo risulta il vero problema per il giurista indipendentemente dal settore disciplinare d'interesse – tale tutela non è adeguatamente efficace. Molti sono i casi, infatti, assai noti di contraffazioni alimentari (e che ledono in particolare il nostro Paese e la nostra economia, come noto, ricca di tipicità alimentari) come ad esempio i casi: "Parmesan", "Regianito", "Parma Ham", "Daniele Prosciutto & Company", "Cambozola", ma si potrebbe continuare all'infinito.

È evidente come tali esempi di inosservanza della tipicità di prodotti alimentari mettano ancor più in rilievo la violazione di diritti, anche, di rango – più o meno indirettamente – costituzionale. La sua particolare fattispecie, infatti, sembra spesso interessare e sovrapporsi a diritti tradizionalmente degni di protezione costituzionale.

Tra questi diritti, anzitutto, la protezione delle tipicità agroalimentari mostra una connessione – non troppo indiretta – con la proprietà *ex art. 42*, in particolare, con la sua più specifica declinazione di "proprietà agraria" enucleabile dalla lettura congiunta degli artt. 42, 43, 44, 47 (e in particolare il 2° comma) della Costituzione repubblicana<sup>1</sup>. Come è stato autorevolmente notato, infatti, la Costituzione si caratterizza per una protezione del lavoro,

<sup>1</sup> L. COSTATO, *Proprietà agraria*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1998, 278 ss.

dell'impresa e della proprietà non più intese, secondo l'opinione di gran lunga prevalente, come diritto naturale, ma come fattori portanti dell'intero sistema economico prefigurato dalla Carta, manifestando "non solo l'ampliarsi degli interessi dello Stato in ordine alle attività produttive, ma anche l'inserirsi, accanto alle finalità produttivistiche, di scopi più specificamente sociali"<sup>2</sup>. In tal senso la Costituzione, promuovendo e proteggendo il lavoro, tutelando la proprietà, anche terriera (artt. 42 e 44), considerandoli tutti fattori produttivi da favorire e garantire (anche art. 47), inevitabilmente sembra legittimare una particolare garanzia, oltre che direttamente al lavoro e alla proprietà, altresì, inevitabilmente, al frutto del lavoro della terra: tra cui rientrano sicuramente i prodotti agroalimentari.

Ancora, la protezione delle tipicità agroalimentari gode senz'altro di una stretta connessione analogica con la proprietà industriale e con tutti gli interessi collegati alla disciplina dei marchi e dei brevetti (le cui normative internazionali, europee e nazionali, non a caso, sono collegate)<sup>3</sup>, nel proteggere le tecniche e i fattori di produzione. Così come una certa analogia appare esservi con la proprietà intellettuale<sup>4</sup>, in entrambi i casi infatti vi è un'idea, un'invenzione, che l'ordinamento giuridico mira a preservare<sup>5</sup>.

Certo a differenza della proprietà industriale e di quella intellettuale, sovente, non c'è un singolo titolare dell'invenzione, custode della tecnica e dei fattori di produzione, anche se, in un certo senso, tale valore lo acquisiscono i consorzi, o chi registra in un singolo ordinamento una specifica denominazione di origine protetta o un'identificazione geografica territoriale<sup>6</sup>.

Tuttavia, indipendentemente dal condividere le riflessioni sin qui esposte, al di là di qualsiasi interpretazione e teoria, è indubbio che la protezione delle tipicità agroalimentari abbia un rilievo costituzionale, quantomeno, sotto il profilo della tutela della concorrenza. Come accennato, ma soprattutto come

<sup>2</sup> L. COSTATO, *Proprietà agraria*, cit., 282 ss.

<sup>3</sup> Cfr. G. FLORIDIA, *La proprietà industriale nel Mercato Comune*, in F. GALGANO (direttore da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1982, 381 ss.; A. MUSSO, *Proprietà industriale*, in *Enc. dir.*, Annali II-2, 2008, 868 ss.

<sup>4</sup> Sul fondamento costituzionale del diritto d'autore, con particolare riferimento alla fattispecie aperta dell'art. 2 Cost. si v. E. SANTORO, *Note introduttive sul fondamento costituzionale della protezione del diritto di autore*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, 1978, 1003 ss.

<sup>5</sup> Per una riflessione più ampia sulla protezione costituzionale dell'attività industriale e d'ingegno si rinvia a L. MARIO, *Impresa, proprietà intellettuale e costituzione*, in *Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, 2005, 50 ss.

<sup>6</sup> A. BORRONI, *La protezione delle tipicità agroalimentari, uno studio di diritto comparato*, Napoli, 2012, 13 ss.

è evidente, l'utilizzo abusivo di una denominazione, o di un'identificazione agroalimentare, oltre a realizzare una contraffazione e dunque una truffa nei confronti degli utenti consumatori, rappresenta una pratica di concorrenza sleale, favorendo il produttore che, attraverso la falsa denominazione, gode dei vantaggi dati dal nome del prodotto imitato, senza però aver sopportato i costi e gli oneri del processo tipico di produzione. È questo come noto un interesse di rango costituzionale sia per l'ordinamento europeo, che – ormai quasi unanimemente<sup>7</sup> – per l'ordinamento italiano<sup>8</sup>, nonché altresì per la maggior parte degli ordinamenti costituzionali liberaldemocratici, primo fra tutti quello statunitense<sup>9</sup>.

## 2. Ambito globale e disciplina multilivello

Eppure l'interesse per il giuspubblicista è ancora più ampio e generale rispetto alle riflessioni sin qui esposte circa la dignità costituzionale degli interessi connessi alla protezione delle tipicità agroalimentari, in particolare, nella prospettiva del diritto transnazionale e globale, apparendo come un interessante *case study*.

Non sfugge, infatti, la constatazione che, nonostante la protezione delle tipicità agroalimentari sia un interesse dell'ordinamento statale, da esso perseguito, le disposizioni e le sanzioni preposte a tutela a livello nazionale non sono più, o forse non sono state mai<sup>10</sup>, adeguate all'obiettivo prefissato. È così almeno da quando i mercati e l'economia sono divenuti sempre più transazionali e poi globali. Negli esempi sopra richiamati il fenomeno delle contraffazioni alimentari, pur non essendo estraneo all'ordinamento nazionale,

<sup>7</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 28 ottobre 2011, 50. Come noto la “tutela della concorrenza” è entrata espressamente in Costituzione dopo la riforma del Titolo V, acquisendo un particolare ruolo attraverso la lettura “dinamica” data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 14/2004.

<sup>8</sup> E. FRENI, *Le discipline della concorrenza*, in S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari-Roma, 2012, 103 ss.

<sup>9</sup> Cfr. tra i classici G. BERNINI, *La libera concorrenza di fronte alla “common law” e la legislazione “antitrust” statunitense: studio di diritto comparato*, Milano, 1957; G. LANCELLOTTI, *La repressione della concorrenza sleale negli Stati Uniti*, Padova, 1961. Per una ricostruzione della normativa in materia S. MANNONI, *I percorsi della regolazione della concorrenza negli USA e in Europa: appunti per un profilo storico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002, 31, 639 ss.

<sup>10</sup> Come si vedrà, infatti, il primo accordo internazionale in materia risale alla Convenzione di Parigi del 20 marzo 1883.

è amplificato nei mercati esteri, laddove risulta più oneroso e complesso distribuire prodotti alimentari tipici. Ovviamente più colpiti sono i Paesi con una maggiore tradizione agroalimentare come quelli europei (e pertanto anche più interessati a tale protezione). È per tale motivo anzitutto che in particolare questo ambito non può essere regolato esclusivamente dal diritto nazionale, anzi risultando oggi la normativa interna, quantomeno nell'esperienza europea, pressoché residuale.

La presente riflessione vuole mettere in evidenza la graduale, ma costante, evoluzione della disciplina di tale materia, tendente, sempre più, ad essere regolata e garantita dal diritto sovranazionale: un'evoluzione parallela alle trasformazioni dei mercati e dell'economia globale<sup>11</sup>.

### **3.1. La protezione delle tipicità agroalimentari nel diritto internazionale**

Una prima seppur estremamente essenziale protezione dell'identità geografica dei prodotti è rinvenibile già nella Convenzione di Parigi del 20 marzo 1883, dedicata certo più in generale alla protezione della proprietà industriale, non strettamente riferita a prodotti agroalimentari. Tuttavia tale previsione rappresenta un precedente significativo, perché protegge la veridicità della provenienza geografica, come fattore caratterizzante e distintivo del prodotto, che come tale dunque va protetta dagli Stati aderenti alla Convenzione. L'art. 1, 2° comma della Convenzione, definendo l'oggetto di disciplina e tutela, disponeva la garanzia della "proprietà industriale" oltre attraverso la protezione – tra gli altri fattori – dei "brevetti", dei "disegni" e dei "marchi" altresì il "nome commerciale" e le "indicazioni di provenienza o denominazioni d'origine nonché la repressione della concorrenza sleale".

In queste locuzioni finali dell'art. 1 si iniziava pertanto ad affermare il rilievo giuridico e la protezione della provenienza. Tuttavia una protezione molto generica e finalizzata più che altro a contrastare false denominazioni e pratiche di concorrenza sleale, ma non a proteggere le peculiarità, in particolare, dei prodotti agroalimentari. Tale disciplina appare comunque come un importante punto di partenza per la successiva normativa in materia. L'accordo, infatti, fu

<sup>11</sup> Sul punto si v. anche C. GALLI, *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, in *Dir. ind.*, 2004, 60 ss. Per un'analisi più generale sulle trasformazioni degli ordinamenti giuridici nazionali a seguito della globalizzazione dei mercati cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 18 ss.

rivisto e aggiornato in diverse occasioni nel corso degli anni<sup>12</sup>, anche estendendo le garanzie previste per la denominazione e l'origine geografica. In particolare la riforma di Lisbona del 1958, aveva già allora introdotto una disciplina abbastanza avanzata per l'epoca, prevedendo un meccanismo di registrazione internazionale delle denominazioni di origine di prodotti le cui caratteristiche fossero collegate all'ambiente geografico di origine (art. 3), altresì, disponendo la loro protezione “contro qualsiasi usurpazione o imitazione”, ancorché l'origine vera del prodotto fosse indicata o la denominazione fosse tradotta e accompagnata da espressioni come “genere”, “tipo”, “modo”, “imitazione” o “simili”. In tal modo in grado di contrastare, già allora, le forme di contraffazione oggi più diffuse (come ad esempio il *parmesan italian style*).

Tuttavia, nonostante l'avanzata disciplina, il vero ostacolo all'effettività di tali accordi fu rappresentato dalla assai limitata adesione dei Paesi firmatari<sup>13</sup>. Gli Stati che hanno aderito all'accordo di Lisbona, infatti, erano pochi e tutti europei, per lo più quelli che avevano un particolare interesse a proteggere le loro tipicità territoriali, restando invece del tutto estranei i Paesi americani ed asiatici<sup>14</sup>.

Maggiore adesione nonché migliore efficacia hanno avuto invece gli accordi firmati a Marrakech il 15 aprile 1994, con i quali si è istituita la *World Trade Organization* (WTO), convenendo inoltre una specifica disciplina, anche in materia di proprietà industriale ed intellettuale, in particolare attraverso l'*Agreement on Trade-Related aspect of intellectual property rights* (Trips).

Rispetto alle precedenti Convenzioni, l'accordo Trips<sup>15</sup> dedica un'intera sezione (la terza) alle “indicazioni geografiche”, in particolare, alle tipicità agroalimentari. L'Accordo (art. 22) prevede anzitutto una definizione dell'indicazione geografica, chiarendo come essa sia finalizzata ad identificare un prodotto originario del territorio di uno degli Stati firmatari, o di una regione

<sup>12</sup> Modificato in occasione delle Conferenze di: Bruxelles 14 dicembre 1900, Washington 2 giugno 1911, Aja 6 novembre 1925, Londra 2 giugno 1934, Lisbona 31 ottobre 1958, Stoccolma del 14 luglio 1967. Più ampiamente A. BORRONI, *La protezione delle tipicità agroalimentari, uno studio di diritto comparato*, cit., 20 ss.

<sup>13</sup> Accordo siglato, ad esempio, oltre che da Francia e Italia, da Bulgaria, ex Jugoslavia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria. Più ampiamente si v. L. SORDELLI, *L'identificazione dei prodotti agricoli sul mercato*, in *Dir. ind.*, 1994, 471 ss.

<sup>14</sup> C. GALLI, *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit., 65, il quale ha constatato altresì che fosse insoddisfacente anche la tutela derivante dagli accordi bilaterali “limitata, con poche eccezioni, a intese tra Paesi che conoscono entrambi denominazioni famose, delle quali, per così dire, si ‘scambiano’ la protezione: emblematici sono i Trattati conclusi tra l'Italia e la Francia rilevanti specialmente in materia vinicola”.

<sup>15</sup> Ratificato dall'Italia con legge 29 dicembre 1994, n. 747.

o località territoriale, “quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica”.

La tutela convenuta, però, è da subito apparsa poco efficace, delegando genericamente i Paesi firmatari a impedire: a) l’uso nella designazione o presentazione di un prodotto di ogni elemento che indichi o suggerisca che il prodotto in questione sia originario di un’area geografica diversa dal vero luogo d’origine, in modo tale da ingannare il pubblico sull’origine geografica del prodotto; b) qualsiasi uso che costituisca un atto di concorrenza sleale.

Non si persegue espressamente quindi l’utilizzo di quelle pratiche comunque ingannevoli e ambigue, come ad esempio l’utilizzo di espressioni quali “genere”, “tipo”, “stile”, “imitazione” o simili accanto alla denominazione geografica<sup>16</sup>. Non vi è altresì un sistema internazionale di registrazione e dunque riconoscimento e protezione concreta. Più che da qualsiasi altra argomentazione tali conclusioni sono dimostrate dalla specifica disposizione prevista sempre nel Trips (art. 23), la quale prevede una assai più efficace tutela a favore di vini ed alcolici<sup>17</sup>.

L’esito di tale disciplina internazionale è dovuto alla mancata sintesi degli interessi contrapposti tra i Paesi firmatari: tra l’Europa, da un canto, che evidentemente ha molte tipicità agroalimentari da proteggere, e il resto del mondo, tra cui in particolare Stati Uniti d’America, Canada ed Australia, che invece al contrario, mirano a preservare, in contrapposizione, le attività produttive e industriali locali, e la loro operatività anche riprendendo e variando tipicità originarie di altre aree che vengono appunto riprodotte<sup>18</sup>. Più in generale, altresì, alla base del diritto americano vi è il principio di “libera imitazione” dei prodotti non coperti da diritti di privativa, a sua volta collegato all’interesse collettivo alla propagazione di gusti e stili che incontrino il favore dei consumatori<sup>19</sup>. Una differente prospettiva che ha visto prevalere solo il settore vinicolo, nel quale oltre alla migliore organizzazione e forza delle specifiche *lobby*, vi era un concreto interesse, soprattutto degli USA a preservare anche i propri produttori, più che vinicoli, al tempo, di altri alcolici come ad esempio quelli dei whiskey o altri distillati.

Non sono mancati i tentativi di estendere la protezione aggiuntiva riservata ai vini anche ad altri prodotti agroalimentari, come nella quinta conferenza

<sup>16</sup> A. GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche nell’accordo Trips*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 412 ss.

<sup>17</sup> Cfr. l’art. 23 rubricato “Protezione aggiuntiva delle indicazioni geografiche per i vini e gli alcolici”.

<sup>18</sup> M. FERRARI, *Il nesso fra origine geografica e qualità dei prodotti agroalimentari: i diversi modelli di tutela europei e nordamericani*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 142 ss.

<sup>19</sup> Così M. LIBERTINI, *L’informazione sull’origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, in *Riv. dir. ind.*, 2010, 289 ss.

interministeriale del 2003 a Cancun, nella quale l'Unione europea ha proposto una modifica dell'Accordo sull'agricoltura, ma ad oggi, nulla a livello di WTO sembra essere effettivamente accaduto, in attesa che venga concluso e pubblicato il "Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti" (meglio noto come TTIP) in fase di negoziazione, che interesserà altresì la protezione delle tipicità agroalimentari<sup>20</sup>.

### 3.2. (...) Nel diritto dell'Unione europea

Già il diritto comunitario si era occupato di garantire le identità geografiche e le denominazioni d'origine, seppur inizialmente, solo per il settore vitivinicolo, che, come visto, anche nel caso del diritto internazionale, ha sempre beneficiato di una normativa specifica. In particolare il regolamento del Consiglio CEE n. 24/62 istituiva un'organizzazione comune del mercato viti-vinicolo, riconoscendo il "vino di qualità prodotto in una regione determinata" (V.Q.P.R.D.), affiancando (non sostituendo) tale menzione a quelle nazionali, introducendo in questo modo un primo riconoscimento e una prima comune garanzia ai prodotti provenienti da regioni determinate e muniti di peculiari qualità in grado di distinguerli dagli altri vini generici.

Oltre a tale peculiare precedente, una vera e più generale disciplina comune europea si ha con il regolamento n. 2081/92 CEE, il quale mira a coordinare in modo maggiormente uniforme le diverse discipline nazionali. In particolare il menzionato regolamento, per la prima volta, crea un unico sistema centralizzato di registrazione delle denominazioni da proteggere, introducendo una complessa procedura di riconoscimento/registrazione dei prodotti cogestita dalla Commissione europea e dall'Autorità per l'istruttoria e la gestione dei sistemi di controllo<sup>21</sup>. Tale prima normativa rispondeva all'esigenza non più rinviabile di introdurre una regolamentazione comune sui toponimi, non solo così rafforzando la protezione dei prodotti, ma altresì per coordinare e rendere omogenei i differenti modelli in uso tra i vari Stati membri, riducendo inoltre il contenzioso in materia conseguente alla frammentazione normativa, in un contesto – quello del Mercato unico – nel quale i prodotti sempre più facilmente circolavano in Europa.

È dunque a seguito del diritto dell'UE che si introduce la disciplina, ancora oggi vigente, sulla certificazione dei prodotti sotto i noti marchi

<sup>20</sup> C. GALLI, *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit., 63.

<sup>21</sup> Per una più ampia disamina si rinvia a F. CAPELLI, *Tutela giuridica dei prodotti alimentari tipici nel mercato unico*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, 231 ss.

collettivi pubblici: DOP (Denominazioni di Origine Protette), IGP (Indicazioni Geografiche Protette), ai quali successivamente (con la riforma del 2006) si è aggiunta la classificazione STG (Specialità Tradizionale Garantite). Una regolamentazione come detto introdotta già dal citato regolamento del '92, che però sarebbe stata attuata molto lentamente negli anni successivi, e soprattutto integrata e sviluppata a seguito dei successivi regolamenti europei<sup>22</sup>. Invero però la scelta politica di fondo di dotare l'ordinamento europeo di una comune e omogenea classificazione, è quella ancora oggi vigente; una normativa va detto alla quale si collegano strettamente le più generali disposizioni sulla tutela della concorrenza<sup>23</sup>.

Attualmente, la disciplina comunitaria delle DOP/IGP è contenuta nel regolamento UE n. 1151/2012 del 21 novembre 2012<sup>24</sup> "sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari", che ha abrogato<sup>25</sup> la precedente disciplina prevista dal regolamento n. 2006/510/CE del 20 marzo 2006, a cui era strettamente collegato il coevo regolamento n. 2006/509/CE, contenente la disciplina delle "specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari".

Distinta poi è ancora la specifica disciplina per i prodotti vitivinicoli, che resta più articolata e complessa di quella generale (da ultimo contenuta nel regolamento n. 2008/479/CE, recepito in Italia con il d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61). La disciplina in materia si caratterizza soprattutto per il fatto di prevedere diverse sottocategorie di DOP.

Rispetto alla disciplina del 2006, l'ultimo regolamento europeo n. 1151/2012 sembra mantenere l'impostazione generale del precedente. Vengono confermate le già menzionate tre tipologie di marchi collettivi nonché i rispettivi disciplinari e le specifiche procedure di registrazione. Una differenza che colpisce a prima vista però risiede nell'art. 1, dove l'oggetto nel regolamento del 2006 era definito come la "protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana", ora invece il regolamento del 2012 all'art. 1 individua come prima finalità "aiutare i produttori di prodotti agricoli e alimentari a comunicare agli acquirenti e

<sup>22</sup> L. PETRELLI, *Prodotti DOP, IGP e certificazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 72 ss.

<sup>23</sup> M. LIBERTINI, *L'informazione sull'origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, cit., 292.

<sup>24</sup> A commento si v. V. RUBIO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 4, 4 ss.

<sup>25</sup> Art. 58 del regolamento n. 1151/2012, il quale però fa salvo l'articolo 13 del regolamento CE n. 509/2006 che "continua ad applicarsi per le domande relative ai prodotti che non rientrano nell'ambito di applicazione del titolo III del presente regolamento ricevute dalla Commissione prima della data di entrata in vigore del presente regolamento".

ai consumatori le caratteristiche e le modalità di produzione agricola di tali prodotti”. Il risultato, tuttavia, non cambia, perché come dice la medesima disposizione, in tal modo si tutelano, tra gli altri fini, “la concorrenza”, “la proprietà intellettuale” e quella industriale.

La vera novità però consiste nel rafforzamento della protezione delle denominazioni di origine e qualità territoriale, rendendo, in tal senso, protagonisti soprattutto gli Stati membri. L’art. 13, 3° comma, stabilisce, infatti, che “gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l’uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del paragrafo 1 prodotte o commercializzate in tale Stato membro”. Una novella che, come è stato notato<sup>26</sup>, segue in particolare alla sentenza della Corte di giustizia CE del 28 febbraio 2008 (C-132/05). Ricorso mosso contro la Repubblica federale di Germania per l’inerzia delle Autorità amministrative di quel Paese di fronte alla conclamata diffusione sul mercato tedesco di un formaggio a pasta dura denominato “Parmesan”. La Corte pur ritenendo che il termine “Parmesan” potesse risultare evocativo della DOP “Parmigiano Reggiano” ha escluso la responsabilità della Germania, per la presenza nell’ordinamento tedesco di rimedi inibitori di tipo privatistico esperibili anche da soggetti esponenziali di interessi diffusi quali i consorzi di tutela e le associazioni di consumatori. La recente riforma del regolamento n. 1151/2012 ha fugato qualsiasi dubbio interpretativo per il futuro, obbligando lo Stato a inibire violazioni di identità e denominazioni geografiche protette.

### 3.3. (...) Nella normativa italiana

In origine nell’ordinamento italiano l’indicazione e la protezione delle tipicità agroalimentari si caratterizzava per una scarsa e assai frammentaria normativa, come ad esempio attraverso la legge 4 luglio 1970, n. 506, espressamente dedicata alla “tutela della denominazione di origine del prosciutto di Parma” nonché a delimitare il “territorio di produzione” e le specifiche caratteristiche del prodotto<sup>27</sup>.

In seguito, al contrario, è possibile notare una crescente disciplina sempre più sistematica, tuttavia, sostanzialmente, attuativa delle convenzioni e, soprattutto, del diritto dell’UE.

In tal senso, tra le prime, va ricordato il d.lgs. 19 marzo 1996, n. 198, in materia di proprietà industriale, attuativo dei summenzionati accordi Trips, e

<sup>26</sup> V. RUBIO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell’Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, cit., 8.

<sup>27</sup> Disciplina successivamente sostituita dalla legge 13 febbraio 1990, n. 26.

in particolare l'art. 31 espressamente dedicato alla "disciplina delle indicazioni geografiche" con il quale si prevedeva anzitutto una ampia definizione, non limitata a singoli prodotti o ambiti di produzione, contestualmente, assicurando una protezione, che richiamando art. 2598, n. 2, del codice civile, di fatto, estendeva le garanzie previste per tutelare la concorrenza. Ciò che più interessa in questa sede notare, però, è la constatazione che tale disciplina non deriva da una semplice esigenza politica rilevata dal legislatore, ma la tutela della materia sembra discendere, in particolare, dall'attuazione di un accordo internazionale.

Tale constatazione, invero, appare ancora più evidente con l'evoluzione dell'ordinamento europeo, ovviamente, in parallelo, con l'amplificarsi dei commerci, non solo all'interno del Mercato unico, ma anche delle esportazioni internazionali e della globalizzazione dei mercati. In tal senso, la materia, anche seguendo le citate riforme adottate in sede europea, è stata aggiornata attraverso il d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, all'interno del c.d. Codice della proprietà industriale<sup>28</sup>, acquisendo particolare rilievo. Infatti, già le disposizioni generali all'art. 1, circoscrivendo i "diritti di proprietà industriale" espressamente comprende all'interno di tale definizione, oltre ai "marchi ed altri segni distintivi", le "indicazioni geografiche" e le "denominazioni di origine", assicurando a tali fattori espressa protezione legale (art. 2), prevedendo specifiche garanzie e limitazioni (in particolare artt. 11, 13, 21), con un'apposita procedura di registrazione (artt. 166 e 170).

A ben guardare, però, è questa una legislazione che ripercorre ed esegue quanto già statuito in sede europea, da ultimo attraverso il regolamento UE n. 1151/2012, in Italia attuato con il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 14 ottobre 2013, n. 71404.

Nonostante le tipicità agroalimentari siano regolate, ma soprattutto protette, attraverso la normativa statale e, come visto, in particolare, sovranazionale, non bisogna dimenticare come un ruolo, seppur residuale, lo abbiano acquisito anche le regioni con la loro azione amministrativa nonché con la loro legislazione, seppur in attuazione alle discipline nazionali ed europee.

Degna di nota è in particolare la legge reg. Valle d'Aosta del 7 agosto 2001, n. 13, appositamente adottata in materia di "indicazioni geografiche protette e di denominazioni d'origine protette". Tale legge in palese esecuzione della citata normativa europea istituisce appositi uffici amministrativi, controlli e procedure a garanzia e protezione delle proprie tipicità agroalimentari, contestualmente prevedendo interventi di sostegno e promozione dei prodotti locali.

È in particolare su questo versante, quello della promozione che sembra

<sup>28</sup> Anche a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 13 agosto 2010, n. 131.

muoversi l'intervento normativo ed amministrativo della Regione<sup>29</sup>. Prevedendo interventi di sostegno finanziario, promozione di iniziative ed eventi culturali e pubblicitari di vario tipo, così creando le condizioni per favorire la produzione e lo sviluppo delle proprie realtà<sup>30</sup>. Appare, del resto, anche questo un modo per proteggere e preservare, in positivo, le tipicità agroalimentari regionali e locali, molto più efficacemente, ad esempio, rispetto all'istituzione di marchi d'origine regionale, come noto, in più occasioni dichiarati incostituzionali dal nostro Giudice delle leggi<sup>31</sup>.

#### **4. La tutela delle tipicità agroalimentari come espressione della c.d. "glocalizzazione"**

Il sistema normativo sin qui ricordato sulla protezione delle tipicità agroalimentari, sembra descrivere un complesso ordinamento multilivello, nel quale la regolazione e la connessa protezione non avvengono, o meglio, non avvengono più a livello nazionale, bensì attraverso l'interazione di più livelli di "governo", non essendo più la legge statale in grado di realizzare una disciplina, ma soprattutto una protezione efficace. È questo come visto un fenomeno di certo non recente, che risale almeno da quando i mercati e la connessa economia sono divenuti sempre più internazionali e globali. La legge nazionale non è più in grado di regolare e proteggere, nel caso di specie, la tipicità dei propri prodotti agroalimentari, che vengono infedelmente copiati all'estero. Lo Stato pertanto deve ricorrere ad accordi internazionali e mirare ad una disciplina quanto più comune ed omogenea, che, però, rispetto al passato, sfugge sempre di più dalla sua sovranità esclusiva: cedere sovranità in cambio di reciprocità e maggiore efficacia nonché effettività del diritto.

In tal modo l'ordinamento internazionale, o meglio, globale, attraverso il

<sup>29</sup> Cfr., tra le tante, più di recente: delibera della Giunta regionale (Piemonte), 8 giugno 2015, n. 16-1538, G.U. 25 giugno 2015, n. 25; delibera della Giunta regionale (Lombardia), 5 giugno 2015, n. X/3664, G.U. 9 giugno 2015, n. 24; delibera della Giunta regionale (Puglia), 17 aprile 2015, n. 802, G.U. 20 maggio 2015, n. 70; delibera della Giunta regionale (Liguria), 27 marzo 2015, n. 486, G.U. 6 maggio 2015, n. 18.

<sup>30</sup> Si v. ad esempio legge reg. Campania 8 agosto 2014, n. 20, sul "riconoscimento e costituzione dei distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti di filiera"; legge reg. Marche 2 maggio 2012, n. 46, sulla "disciplina dei Distretti Rurali e dei Distretti Agroalimentari di qualità"; legge reg. Abruzzo 21 febbraio 2011, n. 5, in materia di "Promozione e riconoscimento dei distretti agroalimentari di qualità DAQ".

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost., sentenze 12 aprile 2012, n. 86 e 12 aprile 2013, n. 66, per cui in tema V. VERGATI, *Il Made in Lazio e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 4, 53 ss.

diritto e l'azione di Stati, organizzazioni sovranazionali (come l'UE) e globali (ad esempio la WTO, entro la quale vige il ricordato accordo Trips), facilita la protezione di interessi locali: in questo caso dei prodotti agroalimentari tipici. Se si conviene con tale riflessione, è questa probabilmente una metafora, o forse un caso emblematico, espressione della nota teoria sulla c.d. "glocalizzazione", secondo la quale il globale non può prescindere dal locale, così come il globale non può ignorare il locale, perché esso è composto da molte realtà locali<sup>32</sup>. Realtà locali che gli ordinamenti giuridici nazionali e globali, o meglio l'ordinamento multilivello, interagendo – ognuno nel suo ambito di competenza – devono regolare e preservare<sup>33</sup>. Come è stato scritto infatti "la globalizzazione dell'economia non si traduce soltanto in globalizzazione dei mercati, ma anche in globalizzazione dei fattori produttivi, e quindi in una deterritorializzazione – oltre che in una dematerializzazione – dell'economia, i prodotti tipici si fondano invece su un elemento di localizzazione forte, sul quale le denominazioni che denotano l'origine di questi prodotti pongono l'accento. Ma questo elemento fortemente "local" ha sempre più bisogno di una tutela "global", cioè di una tutela che operi non solo nei Paesi di origine dei prodotti tipici (e delle relative denominazioni), ma anche sugli altri mercati nei quali questi prodotti vengono esportati"<sup>34</sup>.

Certo, nel caso qui analizzato, come è stato dimostrato<sup>35</sup>, i risultati ad oggi ottenuti non appaiono certo soddisfacenti e definitivi, tuttavia, rappresentano un percorso, rispetto ad altri ambiti, molto avanzato. Ne è prova del resto la graduale evoluzione dell'ordinamento europeo e il livello attualmente elevato di protezione raggiunto per le tipicità agroalimentari in Europa. Un modello di normazione che si spera – e non si può escludere – venga riprodotto a livello internazionale, con una contestuale evoluzione delle istituzioni e dell'ordinamento giuridico globale, magari proprio all'interno del contesto della WTO.

<sup>32</sup> Tra i primi a teorizzarla R. ROBERTSON, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London, 1992. Tradotto in italiano a cura di A. DE LEONIBUS, *Globalizzazione: teoria sociale e cultura globale*, Trieste, 1999.

<sup>33</sup> Tra le analisi più originali di tale processo di trasformazione, sul nuovo ruolo delle realtà locali nella dimensione globale, si ricordi in particolare quella di Z. BAUMAN nella sua riflessione su *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005; esposta anche in *Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 1999.

<sup>34</sup> C. GALLI, *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit., 61.

<sup>35</sup> M. FERRARI, *Il nesso fra origine geografica e qualità dei prodotti agroalimentari: i diversi modelli di tutela europei e nordamericani*, in *Riv. dir. agr.*, cit., 144 ss.



# ACCESSO ALL'ACQUA E WATER GRABBING NEL CONTESTO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE: SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA TUTELA DEL DIRITTO UMANO ALL'ACQUA A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DELL'AMERICA LATINA

**Francesca Spagnuolo**

SOMMARIO: 1. *Water (grabbing)* e sviluppo sostenibile. - 2. Note sul diritto di accesso all'acqua nelle Costituzioni nazionali e nel diritto internazionale. - 3. Accesso all'acqua e dinamiche di *water grabbing* in America latina. - 4. Conclusioni.

## ***Abstract***

Secondo i dati contenuti in un recente studio pubblicato dalla *National Academy of Sciences of the United States of America*, circa l'86% delle risorse idriche globalmente utilizzate sarebbe destinato alla produzione agricola, a scopo alimentare o per usi industriali ed energetici. In particolare, lo studio rileva le connessioni esistenti tra il *land grabbing* – ovvero l'acquisizione, incontrollata, di terre da parte di governi stranieri, multinazionali e fondi di investimento – e l'accaparramento delle risorse idriche ivi presenti (c.d. *water grabbing*). Il fatto che oggetto di *water grabbing* siano specialmente, seppur non esclusivamente, Paesi con mercati emergenti ed economia in via di sviluppo, mentre i principali *water grabbers* risultino essere i governi e le multinazionali dei Paesi economicamente più avanzati, ha indotto i primi commentatori del fenomeno a interrogarsi sulla natura politico-economica del *water grabbing*, dai più ricondotto ad un modello di sviluppo “vetero-capitalista”, nel quale l'accumulazione di capitale, attraverso l'accaparramento di risorse scarse, si accompagna allo sfruttamento e all'impoverimento delle popolazioni locali. L'intervento tenterà di delineare i tratti caratteristici e le principali implicazioni del *water grabbing* in termini di diritto di accesso all'acqua, con particolare riferimento agli obiettivi di sviluppo sostenibile e ai Paesi dell'America latina, dove il diritto (umano) all'acqua è stato codificato in varie Costituzioni nazionali.

## **1. *Water (grabbing)* e sviluppo sostenibile**

Il documento finale di Rio+20, la Conferenza sullo sviluppo sostenibile organizzata dall'ONU vent'anni dopo il Vertice della Terra di Rio de Janeiro, colloca l'acqua al centro dello sviluppo sostenibile (*We recognize that water is*

*at the core of sustainable development*)<sup>1</sup>. Analogamente, il Segretario generale dell'ONU, nella prefazione al *World Water Development Report (2015)*, sottolinea la centralità dell'acqua per ognuno dei tre pilastri su cui si fonda lo sviluppo sostenibile (ambientale, economico, sociale)<sup>2</sup>.

Le risorse idriche, ed i servizi che esse garantiscono, costituiscono, infatti, uno strumento indispensabile per ridurre la povertà, garantire una crescita economica inclusiva, tutelare la dignità della persona umana, la salute pubblica e la sicurezza alimentare. Il *Report*, nell'affrontare gli aspetti più delicati connessi all'uso della risorsa idrica a livello mondiale, dedica più di un passaggio ai problemi creati dalla concorrenza tra i vari usi dell'acqua, ed i diversi utenti; e con specifico riferimento all'America latina, riferisce del proliferare di conflitti, molti dei quali riguardanti la presenza di investitori stranieri. Ciò di cui parla il *Report*, pur senza menzionarlo espressamente, è il "water grabbing", ovvero l'allocazione (o riallocazione)<sup>3</sup>, a favore di investitori stranieri, di risorse idriche situate in un determinato territorio e già utilizzate dalle popolazioni locali per il proprio sostentamento, o comunque a proprio beneficio; il tutto in assenza di procedure aperte e trasparenti<sup>4</sup>. E ciò anche quando, come avviene di norma, a cedere i diritti d'uso (spesso illimitati) sulla terra e le risorse naturali ivi presenti, sono gli stessi governi nazionali.

L'uso del termine "grabbing", che si suole far risalire all'analisi marxista delle *enclosures* inglesi – vale a dire, la recinzione, da parte dei grandi proprietari terrieri, delle terre comuni utilizzate dalle comunità locali – denota negativamente il fenomeno, recentemente associato all'acquisizione incontrollata di terra coltivabile da parte di governi stranieri, multinazionali e fondi di investimento (c.d. "land grabbing")<sup>5</sup>. La relazione esistente tra

<sup>1</sup> Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 27 luglio 2012, A/RES/66/288, *The Future We Want*.

<sup>2</sup> WWAP, *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*, Parigi, UNESCO, 2015.

<sup>3</sup> Secondi alcuni, es. S.M. BORRAS JR.-J.C. FRANCO-S. GÓMEZ-C. KAY-M. SPOOR, *Land grabbing in Latin America and the Caribbean*, in 39 *J. Peasant Stud.* (3-4), 2012, 845-872, il *land grabbing* non implica necessariamente l'accaparramento della terra e delle risorse naturali ivi presenti, ma semplicemente un potere di controllo sulle stesse (c.d. "control grabbing").

<sup>4</sup> L'assenza di adeguate procedure di consultazione pubblica è documentata anche dalle organizzazioni internazionali, cfr., per es., lo studio condotto nell'ambito della Banca Mondiale da K. DEININGER-D. BYERLEE-J. LINDSAY-A. NORTON-H. SELOD-M. STICKLER, *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, 2011.

<sup>5</sup> In generale sul *land grabbing* v. O. DE SCHUTTER, *How not to Think of Land-Grabbing: Three Critiques of Large-Scale Investments in Farmland*, in 38 *J. Peasant Stud.* (2), 2011,

l'accaparramento di terre arabili e le risorse idriche situate al loro interno, o in loro prossimità, è stata documentata, in uno studio del 2012, mediante l'analisi incrociata dei dati relativi all'acquisizione di terra su larga scala e della quantità di risorse idriche necessarie a coltivarla<sup>6</sup>. Secondo tali dati, i principali "grabbed countries", ovvero i Paesi oggetto dell'accaparramento, sarebbero quelli con economia in via di sviluppo o mercati emergenti; tra i quali spiccano l'Argentina e il Brasile<sup>7</sup>. Un dato non sorprendente se si considera che essendo il fine del *land grabbing* la produzione di materie prime agricole, a fini alimentari o per usi energetici, la presenza di acqua, di cui l'America latina è particolarmente ricca (oltre il 10% dell'intero ammontare di acqua dolce del pianeta è, infatti, collocato in Brasile), è un fattore, a dir poco, determinante.

Malgrado tale abbondanza della risorsa idrica, l'accesso prioritario, e spesso incontrollato, garantito ai *land grabbers* contestualmente ai diritti d'uso della terra, genera concorrenza tra i vari usi, venendo ad incidere negativamente sul diritto di accesso all'acqua da parte delle popolazioni locali.

Obiettivo di questo *paper* è delineare, pur senza pretesa di esaustività, i tratti caratteristici e le principali implicazioni del *water grabbing* in termini di diritto umano all'acqua<sup>8</sup>, utilizzando come caso di studio l'America latina, dove, pur in presenza di importanti riserve di acqua dolce, l'accesso, equo ed effettivo, alla risorsa idrica resta ancora limitato. Il fine è contribuire al dibattito sull'uso razionale delle risorse naturali nel contesto dello sviluppo sostenibile, ed in particolare dell'acqua, l'accesso universale alla quale costituisce nuovo, e autonomo, "Sustainable Development Goal", da realizzare entro il 2030<sup>9</sup>.

249-279.

<sup>6</sup> M.C. RULLI-A. SAVIORI-P. D'ODORICO, *Global Land and Water Grabbing*, in 110 *PNAS* (3) 2013, 892-897.

<sup>7</sup> Per far fronte al fenomeno il Parlamento argentino, nel 2011, ha adottato una legge (legge n. 26.737) che regola l'acquisizione di terra su larga scala da parte di investitori stranieri, ai quali è consentito detenere, complessivamente, non oltre il 15% di tutta la terra arabile argentina e, individualmente, non più di 1000 ettari in un unico sito (il maggior detentore di terra, con 1 milione di ha, è il gruppo Benetton). Analogamente in Brasile, una legge del 2010 stabilisce un limite alle acquisizioni di terra da parte degli investitori esteri, ed impone, oltre un certo ammontare, la richiesta di autorizzazione alle autorità nazionali (v. in dettaglio, N.M. PERRONE, *Restrictions to Foreign Acquisitions of Agricultural Land in Argentina and Brazil*, in 10 *Globalizations* (1), 2013208-209).

<sup>8</sup> Nel dettaglio v. P.H. GLEICK, *The Human Right to Water*, in *Water Policy*, (5) 1998, 487-503.

<sup>9</sup> I "nuovi" obiettivi di sviluppo sostenibile, che gli Stati membri dell'ONU si impegnano a realizzare entro il 2030, sono stati adottati in occasione dell'*United Nations Sustainable Development Summit 2015*, del 25-27 settembre 2015, cfr. la risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/70/1.

## 2. Note sul diritto di accesso all'acqua nelle Costituzioni nazionali e nel diritto internazionale

Nell'ordinamento italiano, in assenza di una previsione esplicita, la tutela del diritto all'acqua può essere desunta dall'art. 2 Cost., secondo il quale "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Essendo l'acqua un bene essenziale, indispensabile per la vita dell'uomo, l'accesso ad essa deve essere, infatti, ritenuto un diritto inviolabile, il cui soddisfacimento richiede l'adempimento di precisi doveri da parte dello Stato, incluse la tutela della risorsa idrica e la garanzia di una quantità minima pro-capite di acqua salubre.

Nelle fonti normative, l'acqua è considerata un bene pubblico, il cui consumo, da parte degli utenti, è funzionale al soddisfacimento di un bisogno primario. Il d.lgs. n. 152/2006 (meglio noto come "Codice dell'ambiente") riconduce al demanio dello Stato tutte le acque superficiali e sotterranee (art. 144), tuttavia, la pubblicità delle acque, come anche il loro uso secondo criteri di solidarietà, era già stabilita tra i principi generali della "legge Galli" (legge 5 gennaio 1994, n. 36)<sup>10</sup>. Poiché si tratta di un bene scarso, oltre che essenziale, affinché ciascuno possa avere accesso ad una quantità adeguata a soddisfare il proprio fabbisogno occorre, secondo la legge italiana, da un lato, salvaguardare la risorsa idrica, e dall'altro, farne un uso razionale<sup>11</sup>. Di conseguenza "gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità"<sup>12</sup>.

Analogamente, nel contesto dell'Unione europea, il diritto di accesso all'acqua non trova espressa menzione nei testi costitutivi, ma può ricavarsi, implicitamente, dagli articoli della Carta dei diritti fondamentali che tutelano il diritto alla dignità umana e alla vita (artt. 1-2), la salute umana e l'ambiente (artt. 35-37). Nell'UE, la specialità dell'acqua rispetto agli altri beni è, comunque, affermata nella normativa di settore: secondo la direttiva quadro sulle acque, l'acqua "non è un prodotto commerciale (...) ma un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"<sup>13</sup>. Più di recente, nella Comunicazione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Right2Water", la Commissione ha dichiarato di reputare "importante" che l'accesso all'acqua (potabile) venga

<sup>10</sup> Cfr. pure l'art. 1, 1° comma, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (T.U. sulle acque)

<sup>11</sup> Art. 144, 2° comma, d.lgs. n. 152/2006, cit.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 4° comma.

<sup>13</sup> *Considerando* 1, direttiva n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000.

considerato “nella sua dimensione di diritto umano”<sup>14</sup>.

Già in precedenza, in ambito europeo, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, nella risoluzione dal titolo “Water: a strategic challenge for the Mediterranean Basin”, aveva ritenuto che, data l'essenzialità dell'acqua per la vita sulla terra, l'accesso ad essa dovesse essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale<sup>15</sup>. Un approccio in linea con il diritto internazionale, ed in particolare con le risoluzioni ONU, in cui il diritto di accesso all'acqua è ritenuto essenziale “al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani”<sup>16</sup>.

Pur non essendo contenuta in atti giuridicamente vincolanti, l'affermazione esplicita e definitiva del diritto umano all'acqua, nei documenti delle Nazioni Unite, impegna gli Stati ad adottare misure idonee a consentire l'esercizio effettivo del diritto, nel rispetto degli obblighi “to respect, protect, fulfil”, i quali implicano di astenersi dal compiere qualsiasi azione che possa impedire l'accesso delle persone all'acqua (“obligations to respect”); di prevenire la violazione del diritto da parte di terzi, siano essi individui, gruppi, multinazionali o altro (“obligations to protect”); di facilitare l'esercizio del diritto da parte di ognuno, pur nei limiti delle effettive possibilità materiali dei singoli governi (“obligations to fulfil”)<sup>17</sup>. Già prima dell'adozione della risoluzione sul diritto umano all'acqua (risoluzione n. 64/292), il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, nel suo *General Comment* n. 15 (GC n. 15), aveva chiarito la base giuridica del diritto all'acqua, individuandola nell'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il quale sancisce il diritto di ogni individuo ad un tenore di vita adeguato<sup>18</sup>. Il diritto umano all'acqua risulta, inoltre, “inestricabilmente” connesso col diritto al conseguimento del più elevato *standard* di salute fisica e mentale possibile (art. 12 del Patto), nonché alla vita e alla dignità umana (artt. 3 e 23 della Dichiarazione universale dei diritti umani) ed è contenuto in varie Convenzioni internazionali aventi un diverso fine principale (es. la Convenzione sui diritti dell'infanzia).

A differenza dell'Europa, dove il diritto all'acqua non ha trovato, finora, espresso riconoscimento nelle Costituzioni nazionali, in America latina esso compare esplicitamente nelle Costituzioni di Nicaragua, Bolivia, Ecuador e Uruguay, dove viene, anzi, a configurarsi alla stregua di un vero e proprio

<sup>14</sup> COM 2014 (177) fin.

<sup>15</sup> Risoluzione (1693) 2009, del 2 ottobre 2009.

<sup>16</sup> V. risoluzione n. 64/292 dell'Assemblea Generale del 28 luglio 2010; risoluzione n. 15/9 del Consiglio dei diritti umani del 6 ottobre 2010; risoluzioni nn. 68/157 del 18 dicembre 2013 e n. 27/7 del 25 settembre 2014 del Consiglio dei diritti umani.

<sup>17</sup> Gli obblighi di “respect, protect and fulfil” in relazione al diritto all'acqua sono ben illustrati nel GC n. 15, E/C.12/2002/11, 26 novembre 2002, par. 21-29.

<sup>18</sup> E/C.12/2002/11, cit., par. 3.

diritto umano<sup>19</sup>. In particolare, in Bolivia – dove le lotte popolari contro la privatizzazione del servizio idrico hanno assunto vasta portata (tanto da far parlare di “water wars”) – la nuova “Costituzione politica” riconosce nell’accesso all’acqua un diritto umano, la cui garanzia implica che i servizi di fornitura non possano essere oggetto di concessione e privatizzazione (artt. 16.I e 20)<sup>20</sup>.

Nessun riferimento espresso al diritto all’acqua è contenuto, invece, nelle Costituzioni del Brasile e dell’Argentina, dove le Corti nazionali hanno, però, implicitamente ricavato il diritto costituzionale di accesso all’acqua da altri diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla vita e ad un ambiente salubre<sup>21</sup>.

## 2.1. Accesso all’acqua e dinamiche di *water grabbing* in America latina

Ma qual è la connessione esistente tra il diritto di accesso all’acqua e le dinamiche del *water grabbing*?

L’accesso prioritario, e spesso incontrollato, garantito ai *land grabbers* contestualmente ai diritti d’uso della terra, comporta il venir meno della disponibilità della risorsa per le popolazioni locali, incidendo negativamente sull’esercizio da parte di quest’ultime del diritto all’acqua, inteso nella sua dimensione “collettiva” oltre che individuale<sup>22</sup>. Di fatto, da un punto di vista giuridico, la dimensione che storicamente caratterizza le risorse idriche, in larga parte delle tradizioni giuridiche (non solo “occidentali”) è “comunitaria” prima ancora che individuale, essendo l’acqua oggetto di un potere giuridico di disposizione da parte del gruppo sociale per la propria sopravvivenza<sup>23</sup>. Nel momento in cui viene meno tale potere, la garanzia del diritto fondamentale della persona di aver accesso ad un quantitativo essenziale di acqua salubre viene, *de facto*, trasferita all’esterno, con esiti non sempre positivi, come dimostrano, tra le altre, l’esperienza del “green grabbing” in Brasile, e la fornitura di acqua potabile da parte delle “water corporations” in Argentina<sup>24</sup>.

In Brasile, il principale fattore di spinta al *water grabbing* è stato individuato

<sup>19</sup> Artt. 16 e 20 Cost. Bolivia; art. 12 Cost. Ecuador; art. 105 Cost. Nicaragua; art. 47 Cost. Uruguay.

<sup>20</sup> Sulla vicenda di Cochabamba cfr., tra i molti, O. OLIVERA-T. LEWIS, *Cochabamba! Water War in Bolivia*, Cambridge, 2004.

<sup>21</sup> SCJ Appeal n. 70011759842 Rio Grande do Sul, 1 dicembre 2005; SCJ Appeal n. 70012091278 Rio Grande do Sul, 25 gennaio 2006; Mendoza, 2008, M 1569, 8 luglio 2008.

<sup>22</sup> Sui contenuti del diritto v. GC n. 15, 4 ss.

<sup>23</sup> Cfr. D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Torino, 2014.

<sup>24</sup> Il termine “green grabbing” è stato coniato da J. VIDAL, *The Great Green Land Grab*, *The Guardian UK*, 13 febbraio 2008.

nella produzione di agro-combustibili e di materie prime agricole a destinazione multipla (c.d. *flex-crops*). Settori dominati direttamente, o indirettamente (mediante *joint ventures* e acquisizione di rami di azienda), dalle multinazionali dell'*agribusiness* e dell'energia (come la Cargill e la Royal Dutch Shell). A differenza di altre esperienze di accaparramento delle terre, es. in Africa, la caratteristica distintiva del Brasile è il fine del *land grabbing*, individuato non tanto nel soddisfacimento della domanda di cibo, quanto piuttosto nella produzione di materie prime agricole, che per la loro intrinseca versatilità trovano più facilmente sbocco sul mercato<sup>25</sup>. È questo il caso dei *flex-crops*, come la canna da zucchero che, essendo impiegata tanto per l'alimentazione quanto per la produzione di energia elettrica, rappresenta un investimento più vantaggioso, specie in un contesto di instabilità dei prezzi.

A questo deve aggiungersi la produzione di energia idroelettrica, che nei Paesi dell'America latina (e dei Caraibi) si aggira intorno al 65% dell'energia totale (secondo l'Agenzia internazionale per l'energia oltre il 90% nel caso del Brasile, dove le centrali idroelettriche attive sono, ad oggi, oltre 150<sup>26</sup>).

In entrambi i casi, il *grabbing* si nasconde sotto una veste "green", vale a dire che l'appropriazione della risorsa idrica viene giustificata facendo ricorso a motivazioni di ordine ambientale, come, appunto, la produzione di energia "pulita" da fonti rinnovabili, quali l'acqua e le biomasse<sup>27</sup>. La conseguenza è il venir meno della disponibilità della risorsa per le comunità locali – spesso costrette, come nel caso della costruzione della diga di Belo Monte, al trasferimento forzato – a vantaggio delle imprese energivore, molte delle quali straniere.

In un siffatto contesto l'acqua assurge a fattore strategico di sviluppo, oltre che strumento essenziale a garantire il soddisfacimento di bisogni primari. Lo dimostra ancora una volta la situazione del Brasile, colpito, nel 2014, da una grave siccità che ha coinvolto gli Stati di Sao Paulo e Rio de Janeiro, entrambi interessati, sia pure per diverse ragioni (il primo per assicurare l'approvvigionamento idrico alla popolazione, il secondo la fornitura di energia idroelettrica), a garantirsi l'accesso al bacino idrico del Rio Jaguari. Senza entrare nei dettagli della vicenda – che ha, comunque, trovato ampia eco nella stampa internazionale<sup>28</sup> – l'aspetto che merita di essere evidenziato, in questa

<sup>25</sup> Cfr. S. BORRAS-J.C. FRANCO-C. WANG, *The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies*, 10 *Globalizations* (1), 2013, 161-179.

<sup>26</sup> Si v. il database dell'agenzia online su: [www.iea.org/statistics/](http://www.iea.org/statistics/).

<sup>27</sup> S. KAY-J. FRANCO, *The global water grab: a primer*, online: <https://www.tni.org/en>.

<sup>28</sup> Cfr. per es. S. ROMERO, *Taps Start to Run Dry in Brazil's Largest City*, in *The New York Times*, 16 febbraio 2015.

sede, è la fragilità dell'impianto regolatorio che presiede alla garanzia del diritto umano all'acqua, soprattutto in situazioni di scarsità. Nel caso specifico, ciò che è emerso, infatti, è che nella competizione tra i vari usi, e utenti, ad avere la peggio è l'acqua destinata al consumo umano (secondo il *World Water Assessment Programme*, in generale, non meno di 20-50 lt. al giorno a persona<sup>29</sup>). E tutto questo malgrado il fatto che, in Brasile, la legislazione settoriale preveda – come nel nostro ordinamento – l'uso prioritario della risorsa idrica per l'approvvigionamento umano e degli animali<sup>30</sup>.

Il *water grabbing* presenta connessioni evidenti anche con il fenomeno della privatizzazione delle risorse idriche. L'esperienza di molti Paesi, principalmente quelli con economia in via di sviluppo, dimostra, infatti, che attraverso la privatizzazione dei servizi di fornitura dell'acqua potabile, il controllo sulle risorse idriche passa, in pratica, dalle autorità pubbliche agli investitori privati, spesso *water corporations*. La presenza di queste ultime, soprattutto nel Sud del mondo, è notevolmente aumentata a partire dai primi anni Novanta, contestualmente al riconoscimento, sul piano internazionale, del valore economico dell'acqua<sup>31</sup>. La gestione e la fornitura dei servizi idrici da parte delle *corporations* ha assunto proporzioni significative anche in America latina, dove la privatizzazione delle risorse idriche è stata accompagnata da contratti pluridecennali per l'erogazione dei servizi di fornitura di acqua potabile alle maggiori multinazionali americane ed europee. Particolarmente significativo è il caso dell'Argentina, dove vari investitori stranieri, incluse le multinazionali dell'acqua Veolia ed Azurix, si sono aggiudicati contratti decennali per la fornitura dell'acqua potabile nelle province di Tucumán e Buenos Aires, poi terminati con la rimunicipalizzazione del servizio ed un contenzioso internazionale sfociato nel riconoscimento di risarcimenti milionari in favore delle due società. Tutto questo malgrado il fatto che quest'ultime non fossero riuscite a garantire una qualità sufficiente del servizio, pur a fronte di continui aumenti delle tariffe<sup>32</sup>.

In parte diverso è, invece, il caso, già richiamato, di Cochabamba, dove l'attenzione mediatica sulle proteste dei cittadini boliviani, che si erano visti in poche settimane incrementare i costi in bolletta di oltre il 50%, hanno condotto alla revoca del contratto quarantennale con il quale il governo aveva

<sup>29</sup> WWAP, *Water for People, Water for Life*, Paris, 2003.

<sup>30</sup> Art. 1.III, *Lei* n. 9.433, 8 gennaio 1997.

<sup>31</sup> *Dublin Statement*, Principle n. 4. Già nel 2000, 300 milioni di persone erano rifornite da imprese multinazionali, v. M. BARLOW-T. CLARCK, *Blue Gold. The Battle against corporate theft of the world's water*, London, 2002.

<sup>32</sup> B. MORGAN, *Turning Off the Tap: Urban Water Service Delivery and the Social Construction of Global Administrative Law*, in 17 *EJIL* (1), 2006, 215-246.

affidato la fornitura del servizio idrico ad Aguas del Tunari, sussidiaria della multinazionale americana Bechtel, e ad un arbitrato internazionale, poi abbandonato dagli investitori stranieri dietro pagamento simbolico di una somma di 30 centesimi.

I casi appena richiamati insegnano che nella privatizzazione dei servizi idrici, così come nell'allocazione a favore degli investitori stranieri dei diritti d'uso sulla terra e sull'acqua ivi incorporata, è fondamentale garantire, da un lato, la trasparenza e la partecipazione degli interessati, e dall'altro, il controllo da parte delle autorità pubbliche sul consumo razionale delle risorse, dimodoché pur nella competizione tra i vari usi (*agribusiness, water corporations, ecc.*) venga, comunque, assicurato, il diritto di accesso equo ed effettivo dei cittadini al bene pubblico. Sotto questo profilo assume particolare rilevanza il ruolo delle istituzioni nazionali, ed in particolare delle Corti, chiamate a interpretare la legislazione nazionale in linea con il diritto internazionale e dunque anche con il diritto umano all'acqua, come riconosciuto in ambito ONU.

### 3. Conclusioni

Adottare un approccio interpretativo basato sulla logica dei diritti umani significa ammettere gli obblighi dello Stato “to respect, protect, fulfil” e, in caso di una loro violazione, adottare rimedi effettivi, anche giurisdizionali.

In un recente *Report* del Relatore speciale dell'ONU sul diritto all'acqua, il *land grabbing* è individuato tra le fattispecie che configurano una violazione delle “obligations to respect”, dal momento che interferisce direttamente con la possibilità di avere accesso all'acqua<sup>33</sup>.

La violazione degli obblighi da parte dello Stato di “rispettare” il diritto umano all'acqua, attraverso l'adozione di misure idonee a consentire l'accesso effettivo alla risorsa è stata sanzionata dalle Corti argentine con riferimento alla sospensione del rifornimento idrico con autocisterne ad un insediamento informale nella città di Buenos Aires (la Villa 31 *bis*) e alla contaminazione fognaria dell'acqua potabile nei quartieri più poveri della città di Córdoba<sup>34</sup>. In entrambi i casi il giudice ha fatto riferimento al GC n. 15 per sottolineare la natura di diritto umano dell'accesso all'acqua, e la sua indispensabilità al fine di garantire il diritto alla salute e ad una vita dignitosa. Nel caso di Córdoba, attraverso il richiamo alla giurisprudenza pregressa della Corte suprema, il

<sup>33</sup> A/HRC/27/55/Add. 1, 30 giugno 2014.

<sup>34</sup> Rispettivamente CABA, *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo*, E. No. 20.898/0, e *Primera Instancia y Nominación en lo Civil y Comercial, Ciudad de Córdoba, MJ Bautista y Otros, Acción de Amparo*, E. No. 500003/36, 19 ottobre 2004.

giudice ha ritenuto dovere della Provincia assicurare ai cittadini delle aree suburbane una quantità minima di acqua potabile (pari a 200 lt. al giorno per ciascuna abitazione) fino al momento in cui i problemi di contaminazione fognaria dell'acqua non fossero stati risolti<sup>35</sup>. Analogamente, nel contenzioso davanti al giudice di Buenos Aires, è stato riconosciuto il dovere dello Stato di realizzare prestazioni positive che rendano “non illusorio” il diritto all'acqua, garantendo accesso ad un livello minimo essenziale di acqua potabile.

Sempre in Argentina, i giudici hanno ritenuto che la disconnessione dalla rete idrica, per mancato pagamento della tariffa di fornitura del servizio idrico all'operatore privato costituisca una violazione degli obblighi “to protect” derivanti dal diritto internazionale, e nella fattispecie dall'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali<sup>36</sup>. Rientra, infatti, nella violazione del dovere di “proteggere” anche la mancata fornitura, da parte dei privati concessionari del servizio idrico, di acqua idonea al consumo umano (ovvero in linea con i parametri dell'Organizzazione mondiale della sanità<sup>37</sup>). Il coinvolgimento dei privati nella fornitura di acqua comporta, infatti, l'attribuzione ad essi di precise responsabilità in termini di rispetto dei diritti umani<sup>38</sup>. Più in generale, qualsiasi attività (agricola, industriale o di altro genere) posta in essere dai privati e in grado di incidere negativamente sull'effettivo accesso all'acqua è considerata, nel quadro del diritto internazionale, una violazione del diritto umano all'acqua<sup>39</sup>.

Di particolare interesse, sotto il profilo del “water grabbing”, è una sentenza con la quale la Corte suprema della Costa Rica ha intimato alle autorità pubbliche di valutare la compatibilità, con la garanzia ai cittadini del diritto di accesso all'acqua per uso personale e domestico, di un progetto per la costruzione di un nuovo acquedotto destinato a convogliare l'acqua della falda acquifera che rifornisce la comunità di Sardinal verso i complessi turistici della zona di playa del Coco e Ocotol. In assenza di uno studio tecnico che dimostrasse il contrario, la Corte ha ritenuto che la costruzione dell'acquedotto (finanziato

<sup>35</sup> La Corte suprema, a partire dal disposto dei trattati internazionali sui diritti umani, la cui gerarchia costituzionale è riconosciuta dalla stessa Costituzione (sez. 75, 22° comma), ha affermato il diritto al mantenimento della salute, come parte essenziale del diritto alla vita.

<sup>36</sup> Juzgado de Primera Instancia de Paz de Moreno, Provincia de Bs.As., *Usuarios y consumidores en defensa de sus derechos contra Aguas del Gran Gobierno de Buenos Aires*, 21 agosto 2002.

<sup>37</sup> WHO, *Guidelines for Drinking-water Quality*, 3ª ed., Ginevra, 2008.

<sup>38</sup> A/HRC/27/55, cit., par. 25.

<sup>39</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, 2011.

con il contributo di investitori stranieri) costituisse una violazione dei diritti all'acqua e ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato (art. 50 Cost. Repubblica Costa Rica)<sup>40</sup>.

Infine, per quanto riguarda l'obbligo degli Stati di assicurare l'effettività del diritto all'acqua ("obligations to fulfil"), le Corti sono intervenute varie volte per sanzionare la mancata garanzia, da parte delle autorità pubbliche nazionali, del diritto di accesso a livelli minimi essenziali della risorsa, per cause riconducibili all'assenza di un adeguato contesto regolatorio o alla cattiva gestione delle risorse disponibili. La Corte costituzionale colombiana, per esempio, ha imposto all'impresa pubblica titolare della fornitura del servizio idrico nella città di Medellín, di connettere all'acquedotto cittadino una famiglia che ne aveva fatto più volte richiesta, invano, vedendosi violare, di conseguenza, il diritto fondamentale di accesso all'acqua, e con esso il diritto alla vita, alla dignità e alla salute<sup>41</sup>. Secondo la Corte, il diritto all'acqua gode, infatti, di un duplice livello di protezione costituzionale, il primo coincidente con la garanzia del contenuto minimo del diritto, vale a dire l'accesso ad una quantità minima e di buona qualità di acqua per uso alimentare e igienico, il secondo connesso con l'attuazione, in concreto, delle misure necessarie ad assicurare la disponibilità, l'accessibilità e la qualità della risorsa idrica (in termini di infrastrutture, ma anche di politiche pubbliche). In assenza di tali misure, la realizzazione del diritto all'acqua ad opera dello Stato non può ritenersi completa.

Concludendo, l'uso razionale della risorsa idrica, nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile, impone ai governi nazionali, inclusi i Paesi in cui l'acqua è presente in quantitativi ingenti, di amministrarla con responsabilità e accortezza, privilegiando, nella concorrenza tra i vari usi, la destinazione per il consumo umano, e mantenendo – anche quando diritti d'uso, più o meno estesi, sono concessi agli investitori stranieri – il controllo effettivo sulla sua gestione.

<sup>40</sup> CSJ, *Gad Amit Kaufman y Otros c/ Municipalidad de Carrillo y Otros*, 14 gennaio 2009. Successivamente una commissione tecnica istituita dal Ministero dell'ambiente ha concluso che la costruzione del nuovo acquedotto non pone rischi a lungo termine per la fornitura di acqua alle comunità locali, purché l'acqua estratta dall'acquifero interessato non superi un livello massimo di 371,75 lt/s. Nondimeno l'attuazione di progetti come quello di Sardinal è guardata con preoccupazione non solo dalle comunità locali ma anche dall'esperta indipendente sui diritti umani incaricata dalle Nazioni Unite di monitorare il rispetto degli obblighi relativi al diritto di accesso all'acqua potabile (v. *Report A/HRC/12/24/Add.1* del 23 giugno 2009).

<sup>41</sup> Corte Const. Rep. de Colombia, *H. Galeano Díaz c/ Empresas Públicas de Medellín ESP y M. Gómez Otero y Otros c/ Hidropacífico SA ESP y Otros*, 5 agosto 2010.



# IL SISTEMA EUROPEO DI TUTELA DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE

**Alice Villari**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. L'evoluzione della disciplina in materia di tutela delle indicazioni geografiche. - 3. Le questioni affrontate dalla giurisprudenza comunitaria: a) i confini della privativa accordata dal regime comunitario di tutela DOP e IGP e i criteri di accertamento della genericità. - 4. *Segue.* b) Il rapporto tra sistema di tutela a livello europeo e regime di tutela nazionale. - 5. Rilievi conclusivi.

## ***Abstract***

L'attenzione del legislatore europeo in tema di indicazioni geografiche dipende dal fatto che esse esercitano una particolare influenza sulle scelte dei consumatori. Il regime di protezione delle indicazioni geografiche qualificate (DOP, IGP e STG), uniforme e accentrato a livello comunitario, ha, infatti, il doppio scopo di tutelare il consumatore e garantire la concorrenza dei produttori. Recentemente la giurisprudenza comunitaria ha affrontato alcune questioni che hanno contribuito a meglio specificare il grado di tutela offerto alle indicazioni geografiche, analizzando il concetto di genericità – nel caso in cui un'espressione, che pure esprima un collegamento con luogo geografico, diventi, nel linguaggio corrente, il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare – e fornendo una soluzione al problema del rapporto e dell'interrelazione tra sistema di tutela delle indicazioni geografiche qualificate stabilito a livello comunitario ed i sistemi nazionali relativi agli stessi segni distintivi, ammettendo che le indicazioni geografiche qualificate non ancora iscritte nel registro comunitario possano essere tutelate a livello nazionale in applicazione del medesimo regime di protezione previsto per le indicazioni geografiche semplici, a condizione che il regime di tutela nazionale non contrasti con gli obiettivi della disciplina comunitaria in materia di indicazioni geografiche e non ostacoli la libera circolazione delle merci.

## **1. Introduzione**

I nomi geografici (es. qualsiasi nome idoneo ad indicare un luogo purché certamente individuato, tale da indicare una provenienza o promettere una qualità di un determinato prodotto, esercitando o evocando fascino sul

consumatore) esercitano una particolare influenza sulle scelte dei consumatori e sono molto usati nelle attività economico-concorrenziali per la loro particolare significatività. Tra essi, la principale distinzione riguarda le categorie delle “indicazioni geografiche semplici”, che indicano solo l’origine del prodotto senza comunicare l’esistenza di uno specifico nesso tra le sue caratteristiche organolettiche e l’area geografica espressa nel nome, e delle “indicazioni geografiche qualificate”, che, oltre all’origine del prodotto, attestano uno specifico *standard* qualitativo dei prodotti da esse contrassegnate, che trova la propria giustificazione in fattori ambientali (ad es., clima e suolo) o umani (tradizione di lavorazione)<sup>1</sup>.

In particolare, all’interno della categoria delle “indicazioni geografiche qualificate” si individuano “Denominazioni di Origine Protetta” (DOP) attribuite a prodotti alimentari le cui qualità e caratteristiche sono totalmente legate a uno specifico e limitato territorio di produzione (per clima, ambiente e tecniche di produzione) e tutte le fasi di produzione devono avvenire nell’area delimitata, “Indicazioni Geografiche Protette” (IGP), per prodotti tipici sulla base di criteri meno stringenti rispetto a quelli delle DOP, perché è sufficiente che solo una determinata qualità o caratteristica del prodotto sia legata a una determinata area geografica e il legame con l’area geografica può avvenire anche in una sola fase del processo produttivo, produzione o trasformazione o elaborazione, purché la fase in questione sia decisiva per la qualità di pregio che rende IGP il prodotto e “Specialità Tradizionali Garantite” (STG), marchio di tutela che riguarda prodotti che rispettano una ricetta tradizionale tipica, per cui non è l’origine ma il metodo di produzione trasformazione o una composizione che contraddistingue il prodotto.

## 2. L’evoluzione della disciplina in materia di tutela delle indicazioni geografiche

Inizialmente le indicazioni geografiche hanno trovato la loro disciplina in alcuni accordi internazionali<sup>2</sup> e in numerosi accordi bilaterali tra Stati, prevalentemente basati sul reciproco riconoscimento delle denominazioni di origine a condizione che le stesse venissero protette nel Paese aderente

<sup>1</sup> Per una panoramica delle varie indicazioni geografiche ci si può riferire alla distinzione desumibile dalla sentenza *Budvar* del giudice comunitario (Corte giust., sentenza 18 novembre 2003, causa C-216/01, *Budvar*, consultabile in <http://eur-lex.europa.eu>).

<sup>2</sup> Tra gli accordi internazionali si ricordano la Convenzione di Parigi del 1883, l’Accordo di Madrid del 1891, la Convenzione di Lisbona del 1958 e l’Accordo TRIPS (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) del 1994.

all'accordo.

Il diritto comunitario, invece, guardava con sospetto l'utilizzo delle indicazioni geografiche, intese più che altro come strumento che frenava le importazioni e proteggeva settori nazionali in difficoltà, in contrasto con il principio sancito dall'art. 28 del Trattato di Roma<sup>3</sup>, che stabilisce che gli Stati membri non possono introdurre restrizioni alla libera circolazione delle merci o misure equivalenti alle restrizioni quantitative. Esemplicative a tale riguardo sono le considerazioni della Corte di giustizia nella sentenza *Sekt* del 1975<sup>4</sup>, sulla tutela delle indicazioni geografiche, che afferma che la denominazione di origine e le indicazioni geografiche devono designare un prodotto le cui caratteristiche corrispondano a qualità intimamente connesse alla zona di produzione e che, qualora le norme nazionali non prevedessero detto collegamento, l'uso delle denominazioni di origine sarebbe contrario al divieto di introdurre misure equivalenti alle restrizioni quantitative.

In seguito, la giurisprudenza comunitaria ha assunto un atteggiamento meno intransigente nei confronti dell'uso delle denominazioni geografiche, basato sull'art. 32 del Trattato di Roma, con cui si ammette la specificità dell'agricoltura nei confronti della disciplina *antitrust* comunitaria. Infatti, la particolare natura di alcuni prodotti agroalimentari e il regime di speciale attenzione dimostrato dal legislatore comunitario hanno portato a riscontrare che spesso le informazioni che il consumatore riceve attraverso il marchio non risultano sufficienti. Di conseguenza, per alcuni settori merceologici (vino, cereali, formaggi) veniva elaborata una disciplina sull'uso di segni di riconoscimento speciali, che non si limitassero alla sola funzione distintiva del prodotto attraverso l'indicazione del produttore, ma svolgessero anche una funzione qualificativa del prodotto stesso, garantendo al consumatore che a una certa denominazione corrispondesse una determinata qualità del prodotto, derivante da un particolare rapporto con una zona territoriale delimitata.

Al fine di superare la frammentazione normativa e di istituire un sistema di tutela delle indicazioni geografiche qualificate, uniforme e accentrato a livello comunitario, che consentisse un sistema di privativa e di certificazione europei, la Comunità europea ha emanato il regolamento n. 2081/1992<sup>5</sup>, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. In particolare, il sistema di registrazione,

<sup>3</sup> Nello specifico, il citato art. 28 vieta fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

<sup>4</sup> Corte giust., 20 febbraio 1975, causa C-12/74, consultabile in <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>5</sup> Regolamento n. 2081 del Consiglio del 14 luglio 1992, consultabile in G.U.C.E., L. 298 del 14 luglio 1992. La legge italiana di riferimento è la 24 aprile 1998, n. 128, che all'art. 53 introduce DOP e IGP nel nostro ordinamento.

tutelando su scala comunitaria le denominazioni geografiche registrate a livello nazionale, soddisfa sia le necessità di tutela del consumatore (*considerando* 4, regolamento n. 2081/1992) sia quelle di garantire la concorrenza tra produttori (*considerando* 7). La registrazione, infatti, dà luogo alla costituzione di un titolo di privativa che può essere fatto valere in tutti gli Stati membri da ogni operatore stabilito nell'area geografica indicata dal disciplinare.

L'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92 è circoscritto alle denominazioni che riguardano prodotti rispetto ai quali sussiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la zona geografica da cui tali prodotti provengono. Sono pertanto escluse dall'ambito di applicazione del regolamento le indicazioni che si limitano a mettere in evidenza l'origine geografica del prodotto indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo<sup>6</sup>.

Nel 2006, con il regolamento n. 509/2006, sulle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari (STG), e il regolamento n. 510/2006, sui prodotti alimentari e agricoli registrati come "Denominazione di Origine Protetta" (DOP) e come "Indicazione Geografica Protetta" (IGP), l'Unione europea semplifica e chiarisce le procedure di registrazione dei prodotti tipici, accogliendo anche le richieste dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) per eliminare, almeno in parte, gli ostacoli alla concorrenza che da queste norme derivano.

Il processo di rafforzamento della politica europea di qualità è proseguito con il regolamento n. 1151/2012 pubblicato il 15 dicembre 2012 e in vigore dal 3 gennaio 2013, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari in materia di DOP, IGP e STG, che, insieme al regolamento delegato 18 dicembre 2013, n. 664 e al regolamento di esecuzione 13 giugno 2014, n. 668, forma il c.d. "Pacchetto Qualità"<sup>7</sup>. Il regolamento n. 1151/2012, abrogati i precedenti regolamento n. 2081/1992, regolamento n. 509/2006 e regolamento n. 510/2006, si fonda sull'art. 43 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in

<sup>6</sup> La delimitazione dell'ambito di applicazione del regolamento è frutto di un'interpretazione del giudice comunitario che ha chiarito che l'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/1992 copre solo i prodotti per i quali esista un legale "agro-ambientale" fra le caratteristiche dell'alimento ed il luogo di origine (c.d. prodotti di "qualità"). Così Corte giust., sentenza 7 novembre 2000, causa C-312/98, *Warsteiner*.

<sup>7</sup> Consultabile in G.U.U.E. del 14 dicembre 2012, scaricabile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:IT:PDF>. Per un'analisi si rimanda a M.P. RAGIONIERI-B. GRUNER-F. ZOLLA, *La proposta legislativa sulla politica europea di qualità: il c.d. "pacchetto qualità"*, in L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare ed ambientale. Atti del convegno 6-7 maggio 2011*, Napoli, 2011, 323 e F. ARFINI, *Il nuovo pacchetto qualità: uno strumento (potenziale) a supporto delle politiche di sviluppo rurale*, in *Agriregionieuropea*, 2013, 35.

materia agricola e sull'art. 118, in materia di ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

Le principali modifiche apportate dalla nuova legislazione possono essere così riassunte:

1. semplificazione delle procedure di registrazione<sup>8</sup> – in particolare per quanto riguarda il periodo di opposizione, che viene dimezzato, passando da sei a tre mesi (art. 51);

2. introduzione, accanto ai regimi di qualità già esistenti (DOP IGP e STG) di un seconda classe di regimi di qualità, ossia le indicazioni “prodotto di montagna” e “prodotto dell'agricoltura delle isole”, utilizzabili per il solo mercato interno e su base volontaria (artt. 31 e 32);

3. riconoscimento del ruolo dei consorzi di tutela, che possono contribuire ad esercitare un controllo dell'uso legittimo delle denominazioni sul mercato adottando le apposite misure per garantire protezione giuridica adeguata e prendendo iniziative per contrastare azioni suscettibili di danneggiare le denominazioni protette (art. 45);

4. inclusione di nuovi prodotti che possono beneficiare dei regimi di certificazione di qualità IGP e DOP (quali cioccolato e prodotti derivati, sale, cotone, cuoio, pellame, piume) (Allegato 1);

5. possibilità di equiparare allo status di DOP alcuni nomi geografici, anche se la materia prima dei relativi prodotti proviene da una zona più ampia della zona geografica delimitata, purché anche la zona di produzione delle materie prime sia delimitata e sussistano condizioni particolari per la produzione della materia prima oltre alla presenza di un regime di controllo (art. 5, par. 3)<sup>9</sup>;

6. rafforzamento della protezione, estesa anche ai prodotti a marchio utilizzati come “ingredienti” per prodotti che non richiedono l'uso di una registrazione (art. 13);

7. introduzione dell'obbligo da parte degli Stati membri di tutelare i marchi registrati non solo su iniziativa di parte, ma anche *ex officio*, sulla base di specifici piani di intervento (art. 13)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> L'iscrizione di un'indicazione geografica nell'apposito registro tenuto dalla Commissione europea, cui spetta la decisione finale circa la registrazione, avviene ad esito di una complessa procedura amministrativa, che vede pronunciarsi in prima battuta le autorità dei singoli Stati membri alle quali va indirizzata la domanda (per l'Italia il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il quale, prima di procedere all'inoltro della richiesta in Commissione europea, richiede il parere della Regione competente per territorio).

<sup>9</sup> Questa nuova norma va nella direzione di “sanare” alcune situazioni relative ai prodotti (soprattutto di natura zootecnica e ortofrutticola) che prevedono nel disciplinare aree di origine della materia prima molto più vaste rispetto all'area di effettiva produzione del prodotto ma, comunque, ben definita e regolamentata.

<sup>10</sup> Per approfondimenti sull'analisi del regolamento n. 1151/2012 si v. V. RUBINO, *La*

È a questo punto interessante chiedersi come la giurisprudenza comunitaria interpreta ed applica la predetta regolazione. La vicenda del Salame Felino è emblematica per rispondere a due domande cruciali: (a) quali sono i confini della tutela europea? e (b) come sono tutelate le indicazioni che non sono state registrate?

### **3. Le questioni affrontate dalla giurisprudenza comunitaria: a) i confini della privativa accordata dal regime comunitario di tutela DOP e IGP e i criteri di accertamento della genericità**

Per la tutela delle DOP e IGP l'ordinamento fa riferimento alla disciplina dell'esclusiva del marchio. La privativa accordata al titolare di un marchio conferisce la possibilità per il titolare di adottare strumenti giudiziali, stabiliti *ad hoc* dal legislatore per mezzo di leggi speciali, al fine di rivendicare l'uso esclusivo di un segno nei confronti di terzi che illecitamente ne facciano uso.

La sentenza del Tribunale primo grado "Grana Biraghi"<sup>11</sup>, confermando il principio enunciato nella pronuncia della Corte di giustizia "Parmesan"<sup>12</sup>, fornisce chiarimenti in relazione all'ampiezza della privativa per le denominazioni geografiche complesse: secondo il giudice comunitario la privativa nelle denominazioni geografiche complesse sarebbe limitata alla sola parte "più significativa" del toponimo, escludendo dalla protezione i termini generici.

Il concetto di genericità è il fulcro anche di un'ulteriore questione analizzata dalla giurisprudenza comunitaria secondo cui, in applicazione della norma di cui all'art. 3, regolamento n. 2081/1992 e dell'art. 6, regolamento n. 1151/2012, le denominazioni divenute generiche non possono essere registrate<sup>13</sup>. Una denominazione geografica diviene generica nel momento in cui un'espressione, che pure esprime un collegamento con un luogo, è diventata nel linguaggio

---

*protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE, in Riv. dir. alim., 2013, 4; F. CAPELLI, Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agroalimentari: luci ed ombre, in Riv. dir. alim., 2014, 1.*

<sup>11</sup> Tribunale primo grado, sentenza 12 settembre 2007, causa T-291/03, *Consorzio per la tutela del formaggio Grana Padano c. U.A.M.I. e Biraghi S.p.A.*, disponibile on line sul sito <http://www.curia.eu>. Per un commento alla sentenza richiamata si v. V. RUBINO, *La tutela delle denominazioni di origine complesse nella sentenza "Grana Biraghi"*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

<sup>12</sup> Cfr. Corte giust., sentenza 25 giugno 2002, causa C-66/00, consultabile in <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>13</sup> In applicazione di tale norma la Corte giust. (C-286/96, C-293/96 e C-299/96) ha cancellato la denominazione "Feta" in quanto divenuta generica.

corrente il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare. La questione è stata recentemente affrontata dalla Corte di giustizia nella sentenza 10 settembre 2009, causa C-446/07.

La Corte si esprime a seguito di rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale di Modena sull'interpretazione dell'art. 2, direttiva n. 200/13/CE su etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari e relativa pubblicità e regolamento n. 2081/1992. Il giudice *a quo*, con ordinanza del 26 settembre 2007, ha sollevato la seguente questione pregiudiziale: se sia generica una denominazione geografica per la quale la richiesta di registrazione come DOP o IGP sia stata respinta o comunque bloccata a livello nazionale, quantomeno per il periodo in cui restano pendenti gli effetti di tale rigetto/blocco. Secondo la Corte di giustizia il valore giuridico della denominazione, segnatamente la sua genericità, costituisce uno degli elementi che, senza essere determinante, può essere utilmente preso in considerazione nella valutazione dell'ingannevolezza dell'etichetta. Tuttavia, posto che solo la Commissione è in ultima analisi competente a decidere sulle domande di registrazione, il fatto che la domanda sia respinta o bloccata da autorità nazionali non influenza le valutazioni circa la genericità di una denominazione non ancora protetta. Nel suo *reasoning* la Corte si riferisce all'art. 13, n. 3 della direttiva n. 2000/13, secondo cui le denominazioni già protette non possono diventare generiche. Al contrario, le denominazioni non ancora protette possono divenire generiche in assenza di ostacoli posti da una protezione già in vigore. Questo comporta la mera possibilità e non la presunzione che tali denominazioni debbano essere considerate generiche in attesa dell'eventuale registrazione. Una denominazione, infatti, diventa generica a seguito di un processo oggettivo al termine del quale, benché contenga il riferimento al luogo geografico in cui il prodotto è stato inizialmente fabbricato o commercializzato, diventa il nome comune di detto prodotto. Occorre peraltro una specifica pronuncia della Corte sulla domanda di registrazione della denominazione che la respinga per la ragione che la denominazione è divenuta generica<sup>14</sup>.

Inoltre, la Corte di giustizia fornisce indicazioni di indirizzo per la decisione del giudice nazionale. Al fine di valutare l'idoneità ad indurre in errore di un'indicazione su etichetta, il giudice nazionale deve basarsi essenzialmente sull'aspettativa presunta di un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento circa l'origine, la provenienza e la qualità del prodotto alimentare, essendo essenziale che il consumatore non sia indotto in errore e portato a considerare che il prodotto abbia origine, provenienza e qualità diverse da quelle che ha realmente. La durata dell'uso della denominazione da parte di altri produttori costituisce elemento oggettivo che può modificare le

<sup>14</sup> Cfr. anche Corte giust., sentenza 25 ottobre 2005, cause C-465 e 466/2002, e Corte giust., sentenza 26 febbraio 2008, causa C-132/05.

aspettative del consumatore ragionevole, mentre la buona fede di un produttore/ rivenditore è un elemento soggettivo che non incide su queste valutazioni.

In conclusione, i) la genericità di una denominazione non può essere presunta fintantoché la Commissione non si sia pronunciata sulla domanda di registrazione, respingendola, se del caso, in quanto detta denominazione è divenuta generica, in conseguenza di un processo oggettivo per cui essa sia divenuta il nome comune di un dato prodotto e ii) la denominazione di un prodotto alimentare contenete riferimenti geografici che non sia registrata DOP e IGP può essere legittimamente utilizzata a condizione che l'etichettatura del prodotto così denominato non induca in errore il consumatore medio.

#### **4. Segue. b) Il rapporto tra sistema di tutela a livello europeo e regime di tutela nazionale**

Recentemente la Corte di giustizia ha risolto il problema del rapporto e dell'interrelazione tra sistema di tutela delle indicazioni geografiche qualificate stabilito a livello comunitario e i sistemi nazionali relativi agli stessi segni distintivi.

La Corte ha riconosciuto ormai da tempo che il sistema di tutela comunitario non esclude che le indicazioni geografiche semplici possano costituire oggetto di protezione a livello nazionale<sup>15</sup>. Incerta invece è stata, fino alla sentenza "Salame di Felino" del 2014, la sorte delle indicazioni geografiche che, pur rientrando astrattamente nel campo di applicazione della disciplina comunitaria riguardante le indicazioni geografiche qualificate, in quanto espressive di un collegamento tra qualità, caratteristiche e reputazione del prodotto e la zona geografica di origine, non siano però (ancora) state iscritte nel registro comunitario.

I fatti controversi risalgono al 1998 quando l'Associazione per la tutela del salame Felino cita in giudizio la Kraft Jacobs Suchard S.p.A. (ora Kraft Food) dinanzi al Tribunale di Parma per concorrenza sleale lamentando che la convenuta aveva posto in vendita un salame recante la denominazione "Salame Felino" benché prodotto a Cremona e dunque in una regione diversa da quella di Parma. A quel tempo, la denominazione "Salame di Felino" non era ancora

<sup>15</sup> Orientamento desumibile dalla sentenza *Bud II* (Corte giust., sentenza 8 settembre 2007, causa C-478/07, *Budějovický Budvar*) che ha affermato il carattere esauriente del sistema di tutela comunitario, in quanto secondo i giudici comunitari il regolamento n. 510/2006 non ha inteso attuare un regime complementare di tutela – come quello istituito dal regolamento n. 40/1094 sul marchio comunitario – bensì un sistema uniforme che intende applicarsi ad esclusione dei regimi di tutela nazionale al fine di superare le prassi eterogenee di riconoscimento e protezione esistenti nei diversi Stati membri.

stata registrata a livello comunitario né come DOP né come IGP, in quanto la registrazione come IGP è avvenuta solo nel marzo 2013, ad esito di un lungo e travagliato percorso, iniziato nel 1997, durante il quale la Corte di giustizia era stata chiamata ad esprimersi sotto il profilo concernente la presunta genericità della denominazione (sentenza 10 settembre 2009, causa C-446/07)<sup>16</sup>. La Kraft, condannata in primo grado per concorrenza sleale, proponeva appello – che veniva respinto – e ricorreva in Cassazione, affermando che il sistema di protezione delle denominazioni di origine di cui al regolamento n. 2081/1992 osta a una normativa nazionale che conferisca il diritto di usare in esclusiva una denominazione di origine priva di registrazione comunitaria. Nel gennaio 2013 la Corte di cassazione sospendeva il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali: a) se il regolamento n. 2081/1992 debba essere interpretato nel senso che consenta il diritto di utilizzare in esclusiva una denominazione geografica senza che sia stato ancora ottenuto un provvedimento giuridicamente vincolante nel quale risultino stabiliti i confini della zona geografica ed i requisiti del prodotto<sup>17</sup>; e b) quale sia il regime di tutela applicabile alle denominazioni geografiche prive di registrazione.

La Corte, con la sentenza 8 maggio 2014, C-35/13<sup>18</sup>, pur ribadendo il carattere esauriente del sistema di protezione europeo in base al quale, perché una denominazione possa beneficiare del regime di protezione del regolamento n. 2081/1992, è necessaria l'iscrizione nell'apposito registro della Commissione<sup>19</sup>, ha riconosciuto la possibilità che le indicazioni geografiche non (ancora) registrate in sede europea, benché non trovino protezione a livello comunitario, possano, tuttavia, essere tutelate a livello nazionale, entro il limite e la condizione che le norme nazionali non compromettano la libera circolazione delle merci. Quindi, in materia di indicazioni geografiche semplici, la Corte, confermando il proprio orientamento sul punto, si pronuncia nel senso che la

<sup>16</sup> Per una sintesi della vicenda relativa al Salame Felino si v. F. PRETE, *La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del Salame Felino*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2014, 2. Si noti che la sentenza fa riferimento all'allora vigente regolamento del 1992 ma le medesime considerazioni di principio valgono anche in vigenza del nuovo regolamento n. 1151/2012.

<sup>17</sup> A questa prima domanda pregiudiziale la Corte non ha dato una risposta, in quanto, all'epoca dei fatti la denominazione non godeva di registrazione comunitaria.

<sup>18</sup> Per un commento alla sentenza, si rinvia a F. FALCONI, *La tutela delle indicazioni geografiche qualificate dei prodotti agroalimentari non registrate in sede europea: note a Corte di Giustizia UE (IX Sezione), 8 maggio 2014, causa C-35/13*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, (Ottobre 2014), vol. 6, n. 2, 330.

<sup>19</sup> Il carattere obbligatorio della registrazione ex art. 5, regolamento n. 2081/1992 era già stato affermato da Corte giust., sentenze 9 giugno 1998, cause C-129/97 e C-130/97, *Chiciack e Fol*, in *Racc.*, 1998, 3315.

disciplina comunitaria non preclude agli Stati membri di tutelare questo tipo di indicazioni geografiche al di fuori delle ipotesi disciplinate dal regolamento n. 2081/1992 (e in particolare nell'ambito della pubblicità ingannevole e della concorrenza sleale)<sup>20</sup>.

Il passaggio più significativo della sentenza è, però, rappresentato dalle considerazioni espresse dal giudice comunitario in relazione al regime applicabile alle indicazioni geografiche che pur rientrando astrattamente nel campo di applicazione del regolamento n. 2081/1992, non siano state iscritte nel registro comunitario. Per la prima volta la Corte ammette che tali indicazioni possano essere tutelate a livello nazionale in applicazione del medesimo regime di tutela previsto per le indicazioni geografiche semplici (ossia le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica), purché ricorrano due condizioni:

1. che il regime di tutela nazionale ad esse apprestato non comprometta gli obiettivi del regolamento n. 2081/1992, in quanto la normativa nazionale dovrebbe avere l'effetto di garantire che i prodotti provengano effettivamente dall'area geografica indicata; e

2. che il regime di tutela nazionale non si ponga in contrasto con la libera circolazione delle merci.

E' rimesso invece al giudice nazionale il compito di verificare se il regime di protezione offerto dalla normativa nazionale applicabile (per l'Italia si tratta del d.lgs. n. 30/2005, Codice della proprietà industriale e, *ratione temporis*, l'allora vigente d.lgs. n. 198/1996) sia compatibile con la disciplina comunitaria di tutela delle indicazioni geografiche qualificate e la libera circolazione delle merci.

Sulla base di questa pronuncia, la Corte di cassazione, che aveva sollevato le questioni pregiudiziali che avevano dato avvio al giudizio davanti al giudice europeo, con sentenza 12 febbraio 2015, ha annullato la sentenza di merito che aveva condannato la Kraft per concorrenza sleale, in quanto, secondo la Suprema Corte l'art. 31 del d.lgs. n. 198/1996 contiene una definizione di indicazione geografica che, basandosi sul nesso tra origine geografica e caratteristiche dei prodotti, non esula dall'ambito di applicazione del regolamento n. 2091/1992: ne consegue che il giudice nazionale non avrebbe potuto garantire tutela, in base

<sup>20</sup> Cfr. Corte giust., sentenza 10 novembre 1992, causa C-3/91, *Exportur*; Corte giust., sentenza 7 novembre 2000, causa C-321/98, *Warsteiner* con note di M. VALLETTA, *Non solo Dop e Igp: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 2, 142; E. MONTELIONE, *Il territorio come regola: alcune considerazioni a margine del caso Warsteiner*, in *Giur. it.*, 2001, 1650; F. CAPELLI, *La sentenza Warsteiner in materia di denominazioni di origine: un contributo alla soluzione di un equivoco*, in *Dir. comun. e degli scambi intern.*, 2001, 2, 287.

a detta norma, ad un'indicazione geografica non registrata a livello europeo.

La Corte ha tuttavia osservato che il secondo comma del citato art. 31 del d.lgs. n. 198/1996 prevede due distinte ipotesi di concorrenza sleale: una costituita dalla falsa attribuzione ad un prodotto di qualità collegate a una data provenienza geografica (art. 31, 1° comma); l'altra costituita dall'indicazione sul prodotto di una provenienza geografica diversa dall'effettivo luogo di origine, a prescindere da ogni riferimento alla qualità dei prodotti originari da quel luogo (art. 31, 2° comma). Solo quest'ultima ipotesi, non essendo compresa nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria può trovare applicazione perché tutela la denominazione geografica in quanto tale, impedendone l'uso a prodotti non provenienti dalla località cui la denominazione si riferisce, senza alcun collegamento alle qualità e caratteristiche dei prodotti. Nel caso specifico, tuttavia, la forma di concorrenza sleale ricadente nella fattispecie dell'art. 31, 2° comma non era stata contestata perché l'Associazione dei produttori a tutela del Salame Felino aveva collegato la condotta commerciale sleale esclusivamente alla violazione della denominazione geografica in collegamento con le qualità del salame derivanti dal luogo di produzione.

## 5. Rilievi conclusivi

Da quanto sopra analizzato, è evidente che la *ratio* di un sistema europeo di tutela delle indicazioni risiede nel fatto che i prodotti agroalimentari tipici e/o tradizionali, che possono raggiungere una consistente diffusione sui mercati europeo ed internazionale e, dunque, corrono il rischio di essere imitati e contraffatti su tali mercati, necessitano di una tutela molto più efficace rispetto a quella offerta dal diritto nazionale.

Tuttavia l'attuale sistema di tutela appare non autosufficiente ed imperfetto, perché non ha saputo dare risposta ad alcuni problemi segnalati dalla dottrina ed in parte evidenziati anche dalla ambiguità della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia. Si è infatti parlato, al riguardo, di "luci ed ombre"<sup>21</sup>, per segnalare un certo grado di irrisolutezza della disciplina sui nomi geografici dei prodotti alimentari, da cui potrebbe discendere una posizione di debolezza per l'Unione europea nei negoziati per l'implementazione dell'accordo TRIPS allegato al Trattato di Marrakesh sul WTO.

I due principali aspetti in relazione ai quali sarebbe auspicabile un ripensamento del legislatore europeo dipendono entrambi dalle lacune della normativa europea stessa, che lasciano spazio per il rinvio alle discipline

<sup>21</sup> Si v. F. CAPELLI, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agroalimentari: luci ed ombre*, cit.

nazionali. Si tratta, da una parte, del fatto che la disciplina comunitaria relativa alle indicazioni geografiche riguarda solo il contenuto della tutela e non i profili rimediali e sanzionatori, il cui *enforcement* avviene a livello di discipline nazionali<sup>22</sup>. Il secondo profilo riguarda invece la tutela delle indicazioni geografiche che non ricadono nell'ambito di applicazione della normativa europea, prime fra tutte le indicazioni geografiche semplici. Al riguardo, è bene notare che, sulla scorta degli insegnamenti che derivano dal caso "Salame Felino", è facile che le normative nazionali, antecedenti rispetto alla regolazione europea, possano avere un ambito di applicazione sostanzialmente coincidente con quello dei regolamenti comunitari, laddove accodino protezione a denominazioni che presentino un qualche nesso tra origine e qualità dei prodotti. Ne deriva che, in presenza di un orientamento giurisprudenziale che non ammette norme nazionali a tutela di situazioni già oggetto di protezione da parte del diritto europeo, quelli che sarebbero gli spazi di azione residuali per i legislatori nazionali (come ad esempio, la tutela delle indicazioni geografiche semplici) finiscono per essere territori minacciati da un totale vuoto normativo ed assenza di tutela, perché nessuna norma se ne occupa. Allora, sarebbe il caso di immaginare, alternativamente, o un sistema europeo con un ambito di applicazione più ampio, tale da ricomprendere anche gli spazi che attualmente sarebbero di competenza dei legislatori nazionali, oppure di riscrivere le norme nazionali alla luce del nuovo diritto europeo.

<sup>22</sup> A livello di disciplina nazionale, il d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297 ha stabilito specifiche sanzioni amministrative per chiunque impiega commercialmente in maniera diretta o indiretta una denominazione protetta.

## **AGRICOLTURA ED ENERGIA: DALLO “SCONTRO” FRA INTERESSI ALLA LOGICA DI “MUTUO SOSTEGNO”<sup>1</sup>**

**Pamela Lattanzi - Stefano Villamena**

**SOMMARIO:** 1. Premessa. Il contributo dell'agricoltura allo sviluppo delle energie rinnovabili. - 2. Le implicazioni del coinvolgimento dell'agricoltura nello sviluppo delle energie rinnovabili. - 3. Disciplina nazionale: prevalenza degli interessi energetici su quelli agricoli. - 4. “Linee guida” e possibile cambio di scenario in vista di un maggiore contemperamento fra interessi energetici ed interessi agricoli. - 5. Successiva attuazione delle “Linee guida”: il caso della Regione Toscana. - 6. Tutela delle zone agricole (anche) per il tramite della Convenzione UNESCO: recenti approdi giurisprudenziali. - 7. Osservazioni conclusive.

### ***Abstract***

Lo sfruttamento del suolo agricolo a fini energetici, sia per la coltivazione di biomasse che per l'ubicazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, anima la delicata questione del rapporto tra esigenze agricole ed esigenze energetiche, tra cibo ed energia. Rapporto questo che la giurisprudenza italiana (costituzionale e amministrativa) sulla collocazione degli impianti energetici nelle zone agricole, facendo leva sul forte impulso comunitario allo sviluppo delle energie rinnovabili, ricostruisce sostanzialmente a sfavore degli interessi agricoli, lasciando prevalere “incondizionatamente” quelli energetici. Tuttavia tale impostazione sembra peccare di eccessivo unilateralismo. Emergerebbero, infatti, sia nella disciplina nazionale sia nella disciplina regionale in tema di “governo del territorio” segnali che operano nel senso di limitare e condizionare tale prevalenza, imponendo un approccio più equilibrato, ossia meno rigido e orientato. Analoghi segnali si rinvencono nella legislazione nazionale di incentivazione delle biomasse.

Si riconosce in tal modo come solo quelle soluzioni capaci di coniugare al meglio gli interessi potenzialmente in conflitto, promuovendone una proficua convivenza in una logica di mutuo sostegno, anziché secondo uno schema oppositivo, favoriscono uno sviluppo delle energie rinnovabili realmente sostenibile dal punto di vista territoriale nonché alimentare.

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è frutto delle riflessioni comuni dei due autori. Tuttavia, i primi due paragrafi sono stati elaborati da Pamela Lattanzi, mentre i successivi paragrafi sono stati elaborati da Stefano Villamena.

## 1. Premessa. Il contributo dell'agricoltura allo sviluppo delle energie rinnovabili

Il forte impulso comunitario allo sviluppo delle energie rinnovabili, avviato soprattutto all'inizio del nuovo millennio<sup>2</sup> nell'intento di implementare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici (c.d. *energy security*) e di affrontare con decisione il problema del cambiamento climatico<sup>3</sup>, ha comportato un crescente coinvolgimento del settore agricolo.

La produzione di energia rinnovabile interessa, difatti, l'agricoltura sotto molteplici profili. Innanzitutto, viene in rilievo la produzione di una fonte energetica rinnovabile quale è la biomassa che può essere ottenuta dalle colture energetiche, cioè da colture il cui fine predeterminato è l'impiego a scopo energetico (in genere colture erbacee, arboree e arbustive, come colza, mais, soia, girasole, pioppo, ecc.), oppure dalle sostanze biologiche residuali (sottoprodotti e rifiuti di origine vegetale e animale) delle attività agricole e di quelle connesse<sup>4</sup>.

Inoltre, la biomassa agricola può essere utilizzata come biocombustibile e bioliquido per la produzione di energia elettrica o termica oppure trasformata

<sup>2</sup> Come è noto, le fonti energetiche rinnovabili sono progressivamente divenute destinatarie di un'articolata strategia di sviluppo delineata a partire dagli anni '80 (in risposta principalmente alle crisi petrolifere degli anni '70), meglio approfondita negli anni '90 e rafforzata nel nuovo millennio. La promozione delle energie rinnovabili ha subito un'accelerazione con la direttiva CE n. 2009/28, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, con la quale è stato reso vincolante per gli Stati membri il raggiungimento dei seguenti obiettivi: entro il 2020, il 20% dell'energia totale consumata nel territorio dell'Unione europea deve provenire da fonti energetiche rinnovabili e il 10% dei carburanti utilizzati deve anch'esso essere costituito da fonti rinnovabili. Più recentemente, l'Unione europea si è proposta di aumentare la quota di energia rinnovabile portandola a un livello minimo del 27% entro il 2030 (v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio “Strategia europea di sicurezza energetica” del 28 maggio 2014, COM (2014) 330).

<sup>3</sup> Il cambiamento climatico è la più importante emergenza ambientale mondiale e proprio l'energia prodotta da combustibili fossili è considerata una delle cause principali di tale emergenza. Con il Protocollo di Kyoto, in vigore dal febbraio 2005, l'Unione europea e altri Paesi industrializzati si sono impegnati a ridurre (inizialmente nel periodo 2008/2012, ora nel periodo 2013/2020) di almeno il 5% le emissioni di alcuni gas climalteranti rispetto al 1990. Il ricorso a un maggiore utilizzo di fonti energetiche rinnovabili contribuisce alla realizzazione di questa riduzione in quanto tali fonti sono caratterizzate da emissioni basse, se non addirittura nulle, di gas climalteranti.

<sup>4</sup> La direttiva CE n. 2009/28 definisce la biomassa come: “la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani”.

in biocarburante dagli stessi agricoltori in impianti collocati nelle loro aziende e dunque in terreni agricoli<sup>5</sup>.

Infine, i terreni agricoli possono ospitare impianti energetici eolici o fotovoltaici<sup>6</sup> o a biomassa/biogas anche non gestiti dagli agricoltori.

Sul piano europeo, così come sul piano nazionale, alla biomassa, in particolare quella agricola (e forestale), è attribuito un ruolo dominante rispetto alle altre fonti rinnovabili nell'ambito della climatizzazione e dei trasporti e un rilievo significativo nel settore elettrico nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi energetici da conseguirsi entro il 2020<sup>7</sup>. Ha corrisposto a questo riconoscimento un progressivo e concreto apporto delle biomasse agricole al bilancio energetico europeo e nazionale. Ciò è stato realizzato grazie all'impiego di biomassa di origine sia europea che extra europea, aspetto questo che ha favorito l'affermarsi di un mercato internazionale della biomassa (come tale o trasformata in bioliquido o biocarburante).

## **2. Le implicazioni del coinvolgimento dell'agricoltura nello sviluppo delle energie rinnovabili**

Parallelamente al crescente coinvolgimento dell'agricoltura nello sviluppo delle energie rinnovabili si è ampliato, negli anni, il dibattito sulle implicazioni che ne conseguono su diversi fronti, in particolare, sul fronte ambientale e sociale.

Per quanto concerne il primo profilo, qualora la biomassa sia il risultato di un'agricoltura intensiva implicante l'uso di elevate quantità d'acqua, la perdita di biodiversità, l'erosione del suolo, l'uso massiccio di fertilizzanti chimici, nonché la conversione delle terre ad alto assorbimento di carbonio (come le foreste pluviali) in piantagioni<sup>8</sup> ne derivano conseguenze poco rassicuranti sia

<sup>5</sup> Tali attività "agricole-energetiche", espressione della multifunzionalità dell'impresa agricola, sono state riconosciute dal legislatore italiano come attività agricole connesse ai sensi dell'art. 2135 del c.c.

<sup>6</sup> Gli impianti fotovoltaici possono essere installati anche sui tetti dei fabbricati rurali e sulle serre. Anche la produzione di energia da fonti fotovoltaiche nell'ambito dell'impresa agricola è stata riconosciuta dal legislatore italiano come attività connessa.

<sup>7</sup> Ciò è chiaramente evincibile dai vari Piani d'azione nazionali adottati dagli Stati membri in attuazione di quanto disposto dalla direttiva CE n. 2009/28.

<sup>8</sup> Le materie prime utilizzate a fini energetici possono essere ottenute in terreni direttamente convertiti in superfici agricole e precedentemente destinati ad altro uso (c.d. *land use change*, LUC) oppure possono essere coltivate su superfici già destinate all'agricoltura, in questo caso si può verificare la circostanza che tale produzione di biomassa faccia spostare la produzione di altre colture, alle quali si è sostituita, su nuovi terreni precedentemente

in termini di emissioni di gas serra che di generale degrado ambientale.

Quanto al secondo profilo, la produzione agricola a fini energetici si pone in competizione con la produzione agricola a fini alimentari, con ciò influenzando negativamente sulla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari (c.d. *food security*) e sollevando pertanto la questione della “sostenibilità alimentare” delle agroenergie<sup>9</sup>.

Aggrava le tensioni sul fronte ambientale e sociale la questione del collocamento degli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili in aree agricole, particolarmente sentita nel contesto nazionale, che inserisce nel dibattito anche altre preoccupazioni come quelle legate alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale.

Se in un primo momento, la corsa verso lo sviluppo delle energie rinnovabili, anche favorita da opportune normative incentivanti (comunitarie e nazionali), oltre che, come nel caso italiano del collocamento degli impianti nelle aree agricole, anche dalla giurisprudenza in materia, è sembrata proseguire per la sua strada ignorando di fatto le criticità evidenziate, più recentemente devono registrarsi segnali che operano nel senso di limitare e condizionare la prevalenza delle esigenze energetiche rispetto ad altre, imponendo un approccio più equilibrato ossia meno rigido e orientato.

A livello europeo, ad esempio, oltre alla introduzione di specifici *standard* di

---

non destinati a uso agricolo oppure comporti un aumento della resa delle superfici agricole esistenti (c.d. *indirect land use change*, ILUC). V. Relazione della Commissione “sul cambiamento indiretto dei terreni correlato ai biocarburanti e ai bioliquidi”, del 22 dicembre 2010, COM (2010) 81.

<sup>9</sup> La rivalità tra produzione *food* e *no food* in merito all'utilizzo della terra e degli altri *input* produttivi, tra cui, in particolare l'acqua (oltre che fertilizzanti, pesticidi, ecc.), si ritiene incidere sulla volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli (sulla quale influiscono comunque maggiormente, ad oggi, altri fattori, come le condizioni atmosferiche sfavorevoli). In definitiva, l'aumento del prezzo dei prodotti agricoli e alimentari limita il potere d'acquisto dei nuclei familiari acquirenti netti di tali prodotti, con ripercussioni negative sull'accesso al cibo. Ciò risulta particolarmente preoccupante alla luce della continua crescita del fabbisogno alimentare mondiale e della nuova e grave stagione di *food insecurity* che sta caratterizzando anche l'Unione europea, la quale si trova, difatti, ad affrontare una situazione di emergenza alimentare, basti pensare che fra il 2008 e il 2012 il numero di persone che non hanno avuto accesso a risorse alimentari adeguate è aumentato del 75%. Si ricorda, inoltre, che alle colture energetiche (in particolare qualora realizzate in Paesi in via di sviluppo) sono collegabili altri problemi sociali: le pessime condizioni di lavoro dei soggetti impiegati nella produzione di biomassa, lo sfruttamento del lavoro minorile, il rispetto dei diritti delle popolazioni indigene, le disuguaglianze di genere, ecc. La produzione di biocarburanti è considerata anche una delle cause principali del fenomeno del *land grabbing*, ovvero dell'accaparramento delle terre agricole in Paesi in via di sviluppo con meri fini speculativi da parte di imprese private o governi stranieri.

sostenibilità ambientale per i biocarburanti e i bioliquidi di origine agricola<sup>10</sup>, va senza dubbio menzionata la proposta di modifica della direttiva CE n. 2009/28 nella quale si suggerisce di limitare per il futuro l'impiego di biocarburanti e bioliquidi convenzionali prodotti a partire da colture alimentari (cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose) e di promuovere in misura maggiore l'utilizzazione energetica dei rifiuti e dei sottoprodotti.

Sul piano nazionale, si può richiamare la normativa di incentivazione della biomassa (utilizzata sia per la produzione di energia elettrica che di biocarburanti) che privilegia la biomassa agricola proveniente da sottoprodotti e rifiuti<sup>11</sup>. È inoltre significativa la vicenda dell'ubicazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili in zone agricole.

### **3. Disciplina nazionale: prevalenza degli interessi energetici su quelli agricoli**

La prospettiva superiore dell'agrarista viene qui in buona parte ripresa per fornire un contributo stavolta in chiave amministrativista, pur sempre tenendo conto che gli "steccati" disciplinari esistono più a livello formale che sostanziale, specialmente su un "terreno" come quello relativo al bene agricolo per sua natura essenziale e costitutivo.

Ciò premesso è necessario ricordare che sarebbe poco realistico assumere che nelle zone agricole, cioè in quelle zone a livello urbanistico qualificate come di tipo "E", nulla si possa "intraprendere" al di fuori di un'attività di coltivazione agricola. Ciò sarebbe poco fondato giuridicamente, nonché "illogico" ed "ingenuo" rispetto alla realtà che ci circonda. Oramai da tempo, infatti, l'agricoltura ha assunto una prospettiva "multifunzionale", improntata alla "pluriattività". Non a caso nella normativa nazionale si parla di integrazione delle attività "agricole" con quelle "extragricole" svolte in seno all'azienda<sup>12</sup>.

Ciò trova ulteriore conferma nella disciplina regionale laddove, solo per citare un esempio, la legge urbanistica della Regione Toscana stabilisce che la pianificazione territoriale è volta a promuovere il "consolidamento del ruolo multifunzionale svolto dall'attività agricola", "anche integrando(la) con le altre funzioni e settori produttivi", al fine di valorizzare "l'economia rurale e

<sup>10</sup> V. art. 17, direttiva CE n. 2009/28.

<sup>11</sup> V. d.m. 6 luglio 2012 a proposito dell'energia elettrica verde, il quale, peraltro, dà particolare rilevanza alla biomassa residuo specialmente se impiegata in impianti di piccola taglia. Va altresì ricordata l'esclusione dall'accesso agli incentivi statali (salvo alcune eccezioni) degli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole.

<sup>12</sup> V. art. 7, 3° comma, lett. b), legge 5 marzo 2001, n. 57.

montana”<sup>13</sup>.

Dunque, se alla multifunzionalità e pluriattività è orientata l’attività agricola, in essa deve sempre ricercarsi un contemperamento fra i diversi interessi che ne sono alla base. Tuttavia, questo percorso va compiuto senza trasformare la “zona agricola” stessa nella “Cenerentola dell’urbanistica”, come parte debole o “terreno di conquista” di interessi diversi, in particolare urbanistico-edificatori. Attualmente, il rischio che si deve scongiurare (ma forse si tratta già di qualcosa di più serio e concreto) è di assistere ad un fenomeno simile a quello accaduto nel passato relativamente alla sopravvalutazione degli interessi urbanistico-edificatori rispetto a quelli agricoli. Per molti versi l’interesse energetico sembra prevalere in modo del tutto sproporzionato rispetto a quello agricolo. Allo stesso modo di quanto accadde nel passato, seppure con protagonisti diversi.

Lo stato di cose appena descritto è determinato soprattutto dall’art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 che prevede, in via diretta, la compatibilità urbanistica degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili con la destinazione agricola di zona<sup>14</sup>. È in base a questo dato che l’interesse energetico prevale su quello agricolo.

Ulteriori ragioni fornite a giustificazione di tale prevalenza sono legate al fatto che è lo stesso art. 12 cit. a stabilire che la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce opera di “pubblica utilità”, “indifferibil(e)” e “urgent(e)” e che la relativa autorizzazione alla realizzazione dell’opera rappresenta “titolo a costruire ed esercire l’impianto”.

Argomento aggiuntivo è poi legato al fatto che, per il tramite della prevalenza indicata, si persegue – come già ricordato in precedenza – un disegno strategico più ampio, il cui fine è costituito dalla progressiva riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra prodotte dal consumo di energie fossili.

#### **4. “Linee guida” e possibile cambio di scenario in vista di un maggiore contemperamento fra interessi energetici ed interessi agricoli**

Se è pur vero che dalla disciplina positiva (comunitaria e nazionale) complessivamente considerata emerge come l’interesse energetico prevalga con forza su quello agricolo, non possono tuttavia trascurarsi “segnali” che operano in direzione inversa. Di ciò vi è traccia dove si riconosce rilevanza alle “tradizioni

<sup>13</sup> V. legge urbanistica del 2005 (legge reg. 3 gennaio 2005, n. 1), nell’apposito capo dedicato al “territorio rurale” (art. 39). Tale legge è stata recentemente abrogata dalla legge reg. 10 novembre 2014, n. 65, tuttavia, all’art. 68, 2° comma della nuova legge cit. si conferma il “rafforzamento della multifunzionalità dell’attività agricola”.

<sup>14</sup> V. 7° comma.

agroalimentari locali”, alla “biodiversità”, nonché al “patrimonio culturale” e al “paesaggio rurale”<sup>15</sup>. Pertanto, la prevalenza dell’interesse energetico su quello agricolo non sembra essere fissata una volta per tutte, ma al contrario vada apprezzata e considerata a seconda della peculiarità della fattispecie.

Nella disciplina positiva è dunque possibile rintracciare il germe del compromesso fra interesse energetico ed interesse agricolo. E ciò, nonostante nella prassi giurisprudenziale simili tentativi siano il più delle volte relegati nella sfera delle (temerarie) illusioni<sup>16</sup>.

Il vero elemento significativo utile ad un reale cambio di scenario in materia è quello determinato dal “fatto nuovo” rappresentato dalle “Linee guida” statali approvate nel 2010. Queste, fin dalle prime disposizioni generali, stabiliscono la competenza delle “sole Regioni” a poter “porre limitazioni e divieti (...)” alla installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Il primo effetto che si produce è di indebolire la granitica competenza statale in tema: nel senso di relativizzare l’assolutezza dell’interesse energetico rispetto agli altri.

Le medesime Linee guida compiono poi lo sforzo di menzionare in modo diretto i criteri per indicare le potenziali “aree non idonee” alla localizzazione di impianti. In particolare si menzionano il patrimonio mondiale UNESCO e le Zone umide di importanza internazionale designate ai sensi della Convenzione di Ramsar.

Grande attenzione è inoltre offerta a quelle aree interessate da produzioni di “qualità”, come le zone “biologiche”, quelle “tradizionali”, le zone “D.O.P.”, “I.G.P.”, “S.T.G.”, “D.O.C.”, “D.O.C.G.”, nonché infine quelle di “particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale”.

È bene osservare che la tutela UNESCO prima richiamata può interessare anche le zone agricole. Infatti, anche se viene naturale pensare che il patrimonio UNESCO riguardi esclusivamente bellezze storiche-architettoniche, non mancano in Italia siti a spiccata valenza agricola riconducibili in questo ambito: come la zona delle Langhe piemontesi e la zona della “Val d’Orcia”. Su questo profilo specifico si avrà modo di tornare fra breve.

Complessivamente considerata la disciplina statale, soprattutto a seguito dell’approvazione delle Linee guida cit., risulta improntata a “proporzionalità”

<sup>15</sup> Legge 5 marzo 2001, n. 57, artt. 7-8; nonché, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 14.

<sup>16</sup> L’aspro conflitto cui si accennava è quasi sempre risolto a favore dei secondi. Ed in effetti la massima più frequente in tema è la seguente: “Deve essere ribadito che la collocazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile in zona urbanistica agricola è ammessa in linea generale”. “Deve inoltre essere osservato che la realizzazione di tali impianti risponde ad un interesse la cui rilevanza è stata consacrata dallo stesso legislatore nazionale, sulla base degli impegni internazionali assunti”. *Ex multis*, Cons. Stato, sentenza 26 settembre 2013, n. 4755.

e, più in particolare, ad uno dei suoi corollari logici più rilevanti rappresentato dalla “differenziazione”. Infatti, la valutazione di “adeguatezza” da parte degli enti coinvolti nella relativa scelta dovrà tener conto delle concrete “differenze” che sussistono nelle diverse circostanze. Il principio di differenziazione assume così la forma di una peculiare declinazione del principio di eguaglianza: ciò vale soprattutto per le zone classificate “agricole” che, pur non potendosi considerare genericamente “non idonee” alla installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, potranno pur sempre essere sottratte a tale evenienza laddove intervenga una disciplina regionale che ne specifichi le ragioni differenziali in applicazione al summenzionato principio.

## 5. Successiva attuazione delle “Linee guida”: il caso della Regione Toscana

Trama di fondo che si delinea in tema è quella che prefigura un approccio più cauto e ponderato rispetto alla incondizionata realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile nelle zone agricole.

Tra le varie discipline regionali, quella della Regione Toscana risulta essere di grande interesse in questo ambito. Essa rappresenta probabilmente la normativa più evoluta in tema. Non foss’altro perché fornisce attuazione diretta alle Linee guida statali del 2010 più volte menzionate<sup>17</sup>.

Con l’approvazione del PAER (“Piano ambientale ed energetico regionale”), avvenuta nel 2015, si è proceduto alla individuazione delle aree “non idonee” alla installazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Da una lettura generale emerge subito che il criterio seguito nella relativa elaborazione è quello della “differenziazione”. Ad esempio, riguardo agli “impianti fotovoltaici a terra”, particolare attenzione è dedicata alle aree agricole che vantano il riconoscimento “DOP” e “IGP”. In queste zone a tutela specifica non sono infatti consentiti impianti di tal genere, a meno che non abbiano una potenza compresa fra 5 e 20 kw.

Inoltre, nella ricerca di un possibile equilibrio fra agricoltura ed energia, in queste zone agricole di particolare pregio, seppure persista un generale divieto relativamente agli impianti fotovoltaici con potenza superiore a quella indicata, sono tuttavia possibili delle “eccezioni” laddove si riscontri la presenza di una serie di circostanze: fra cui l’esistenza di un’area già “urbanizzata” oppure di un’area “degradata”.

<sup>17</sup> Anche se non si tratta del solo caso. Fra i più recenti, ad esempio, si rinvia a quello della Basilicata di cui alla legge reg. 18 luglio 2014, n. 18.

Il “metodo” sopra indicato è infine seguito anche per l’installazione di “impianti per la produzione elettrica da biomasse”, con la differenza che in questo caso l’individuazione delle aree “non idonee” dipende anche dalla “tecnologia” utilizzata, sulla base della distinzione fra impianto operante in assetto cogenerativo ed impianto operante in assenza di tale assetto.

Infine, in tema di eccezioni, per le aree DOP, DOC, DOCG, IGP, merita qui considerare deroghe ai divieti indicati laddove l’impianto a “biomasse” rientri nella c.d. filiera corta, oppure laddove si tratti di impianti realizzati in edifici già esistenti.

## **6. Tutela delle zone agricole (anche) per il tramite della Convenzione UNESCO: recenti approdi giurisprudenziali**

Al termine di questo breve scritto, occorre ricordare la recente pronuncia del Tar Toscana<sup>18</sup> con cui, in applicazione dei principi prima menzionati, si è rigettato il ricorso di un’azienda agricola avverso una delibera regionale.

Il profilo oggetto di contestazione riguardava la limitazione dell’utilizzo di “fanghi di depurazione” all’interno di siti classificati UNESCO.

Nella delibera impugnata si leggeva che lo scopo della limitazione indicata era quello di “minimizzare i possibili impatti sui territori (con particolare riferimento agli impatti odorigeni)”, nonché di immettere “una disciplina specifica a tutela dei suoli inseriti nella lista Unesco, allo scopo di introdurre correttivi che consentano di conciliare l’attività di spandimento dei fanghi con l’eccezionalità culturale e naturalistica di tali luoghi”.

Come anticipato, il Giudice amministrativo ha rigettato il ricorso, evidenziando che le finalità perseguite dalla Regione Toscana fossero del tutto legittime anche in ragione della tutela peculiare offerta a quelle zone agricole. Inoltre, proprio alla luce dei rischi derivanti dallo “smaltimento massivo dei fanghi di depurazione”, il Giudice toscano coglie l’occasione per innalzare la tutela UNESCO ad un grado più elevato rispetto al consueto: laddove la norma internazionale, tradizionalmente relegata nella sfera della *soft law*, è qui ripresa ed elevata a previsione forte – o di *hard law* – per il tramite della giurisprudenza amministrativa.

<sup>18</sup> Firenze, sez. II, 20 aprile 2015, n. 622.

## 7. Osservazioni conclusive

Al fondo dell’esigenza qui sostenuta (“coordinamento” e possibile “compenetrazione” fra interessi diversi) vi è una logica più matura, in cui non è possibile considerare taluni interessi (nel caso di specie quelli energetici) “tiranni” nei confronti di altri pur sempre meritevoli di tutela (nel caso di specie quelli agricoli)<sup>19</sup>.

Del resto, si rammenti che quello agricolo è un interesse che riceve diretta protezione costituzionale ai sensi dell’art. 44 Cost. il cui motivo ispiratore, come già ricordava Costantino Mortati, fu di “promuovere, per quanto possibile, la riunione della proprietà della terra con il lavoro che la feconda”.

Si auspica che questa osservazione (o monito) così acuta e penetrante nel senso di un’armonia fra terra e relative attività che su di essa si svolgono possa essere seguita anche ai giorni nostri nel senso di un più accentuato riconoscimento e mutuo sostegno anche fra attività diverse e potenzialmente in conflitto come quelle agricole ed energetiche.

---

<sup>19</sup> L’espressione “tiranni” è ripresa dalla recente sentenza della Corte cost. sul c.d. caso *Iuva di Taranto* (sentenza 9 maggio 2013, n. 85).





## BIBLIOGRAFIA VOLUME 1, TOMO II

AA.VV., *Il Rapporto sulla contraffazione negli Usa: approfondimento sui prodotti italiani falsificati*, ottobre 2010, 52 ss.

AA.VV., *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, Torino, 2012.

AA.VV., *The Public Health Impact Assessment of Taxes on Products*, Budapest, 2013.

AA.VV., *The Right to Adequate Food – Fact sheet*, 2010, n. 34, 4, testo ufficiale in <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf>.

ACCONCI P., *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, 2011.

ADORNATO F. - ALBISINNI F. - GERMANÒ A. (a cura di), *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità*, Milano, 2010.

AGRÒ A.S., Art. 3, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna, 1982.

AINIS M. - FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2015.

ALBISINNI F., *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in *Dir. giur. agr. al. ambiente*, 2012, n. 9.

ALBISINNI F., *L'origine dei prodotti alimentari*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005.

ALBISINNI F., *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000.

ALBISINNI F., *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, n. 1.

ALBISINNI F., *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in L. COSTATO (dir), *Tratt. dir. agr. nazionale e comunitario*, Padova, 2003, 631 ss.

ALBISINNI F., *Rintracciabilità di filiera e nuove regole per l'impresa alimentare*, in A.A. V.V., *Atti della giornata di studio del 2 dicembre 2004 di Firenze*, in *I Georgofili - Quaderni*, Firenze, 2005.

ALBISINNI F., *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?* in *Riv. dir. alim.*, 2011 n. 4.

- ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2009.
- ALBISINNI F., *The new European Regulation on the Provision of Food Information to Consumers*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, n. 2, 5 ss.
- ALCARO F., *Diritto privato*, Padova, 2015.
- ALCARO F., *Riflessioni “vecchie” e “nuove” in tema di beni immateriali. Il diritto d'autore nell'era digitale*, in *Rass. dir. civ.*, 2006.
- ALEMANNO A. - DEN BUTTER F. - NIJSEN A. - TORRITI J., *Better Business Regulation in a Risk Society*, New York, 2013.
- ALEMANNO A. - GABBI S., *Foundations of EU Food Law and Policy, Ten Years of the European Food Safety Authority*, Aldershot, 2014.
- ALEMANNO A. - GARDE A., *Regulating Lifestyle Risks. The EU, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge, 2014.
- ALIGHIERI D., *Convivio*, Milano, 2005.
- ALLEGRETTI U., *Recenti costituzioni partecipate: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni cost.*, 2013, n. 3, 689-708.
- ALPA G., *Rischio contrattuale*, in *Nss. Dig. It.*, vol. 6, Torino, 1986.
- ALSTON P. - TOMASEVSKI K., *The Right to Food*, Den Haag, 1984, 9 ss.
- ALSTON P., *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON - K. TOMASEVSKI, *The Right to Food*, Den Haag, 1984, 9 ss.
- ALTILI, P., *I prodotti agroalimentari tradizionali come beni culturali*, in *Economia della cultura*, 2010, 35 ss.
- ANDERSEN R. - TONE W. (a cura di), *Realising Farmers' Rights to Crop Genetic Resources: Success Stories and Best Practices*, Abdingdon, 2013.
- ANDREYEVA T. - LONG M.W. - BROWNELL K. D., *The Impact of Food Prices on Consumption: a Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food*, in *Journal of Public Health*, 2010, 216-222.
- ANGELENI S., *Insalate miste pronte da mangiare. A dieta anche l'Iva aliquota al 4%*, 8 aprile 2013, in *Fiscooggi.it*.
- ANSELL C. - VOGEL D., *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge, 2006.
- ANTONELLI V., *Contatto e rapporto nell'agire amministrativo*, Padova, 2007.

ANTONIAZZI S., *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2007, 641 ss.

ARANGIO-RUIZ V., *Istituzioni di diritto romano*, Napoli, 1987.

ARRIETA J.I., *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, Roma, 2015.

ARRIGHI G., *Il lungo secolo XX, London e New York 1994*, Milano, 1999.

ASTONE F., *Agenzie specializzate e "funzioni normative globali": il caso della organizzazione mondiale della sanità*, in F. MANGANARO - A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, 2005.

AUBY J.B., *Le projet de Constitution européen et le droit administrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 1089 ss.

AUTERI P., *Segni distintivi dell'impresa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. 28, Roma, 1991.

BABUSCIO T., *Alimenti sicuri e diritto. Analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle autorità per la sicurezza alimentare europee e statunitense*, Milano, 2005.

BACHELET V., *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967.

BADERIN M. - MCCORQUODALE R., *Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, 2007.

BAHL R. - BIRD R. - WALKER M.B., *The Uneasy Case against Discriminatory Excise Taxation: Sugarsweetened Beverage Taxes in Ireland*, in *Public Finance Review*, 2003.

BAIOCCHI E., voce *Mendicità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. 26, Milano, 1976.

BALDWIN R., *The New Punitive Regulation*, in *Mod. Law Rev.* 2004, 351 ss.

BARAM M. - BOURRIER M., *Governing Risk in GM Agriculture*, Cambridge, 2011.

BARBERA A., *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1/12*, Bologna, 1982.

BARONE A., *Il diritto del rischio*, Milano, 2004.

BARRE A. - CAZE-SUBRA S. ET AL., *Entomophagie et risque allergique*, in *Rev. Fr. Allergol.*, 2014.

- BARTOLINI A., *Beni culturali*, in *Enc. dir., Annali*, VI, Milano, 2014
- BASSANINI F. - TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al nuovo Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010.
- BASTIANON S., *La tutela del consumatore alla luce delle nuove norme legislative e regolamentari in materia di pratiche commerciali sleali*, in *Resp. civ. e prev.*, fasc. 7-8, 2008, 1460 ss.
- BATTINI S., *Who's Afraid of Global Administrative Law?*, in C. BORIES, *Un droit administratif global? Actes du colloque des 16 et 17 juin 2011 sous la direction de Clémentine Bories*, Paris, 2012.
- BAUBY P., *L'eupéanisation des services publics*, Paris, 2011.
- BAUBY P., *Local Services of General Economic Interest in Europe. Water Services: What are the Challenges?*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2012.
- BAUDRILLARD J., *For a Critique of the Political Economy of the Sign*, St. Louis, 1981.
- BAUER N. - BAUMANN F., *The Task Force on Food Safety of the Bavarian State Office of Health and Food Safety*, in *European Food & Feed Law Review*, 2, 2008, 5 ss.
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 1999.
- BAUMAN Z., *Globalizzazione e localizzazione*, Roma, 2005.
- BAUMAN Z., *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999.
- BAUMAN Z., *Liquid modernity*, Oxford, 2000.
- BECK U., *La società del rischio, Verso una seconda modernità*, Roma, 2000.
- BECKER M., *Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador*, in *Latin American Perspectives*, vol. 38, 2011, n. 1, 47-62.
- BELLO JANEIRO D., *La responsabilidad de los transgénicos*, in *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, 2010, n. 79, 6 ss.
- BENEDETTI A., *Certeza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010.
- BENEDETTO XVI, *Lettera enciclica Caritas in veritate*, 29 giugno 2009.
- BENEDETTO XVI, *Messaggio per la Quaresima – "Gesù, dopo aver digiunato"*

quaranta giorni e quaranta notti, ebbe fame”, 11 dicembre 2008, in *www.vatican.va*.

BENOZZO M., *Ogm e produzioni di qualità: la riforma delle regole sulla convivenza*, in *Agriregionieuropa*, Anno 10, 2014, n. 39.

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.

BEQIRAJ J., *Verso una disciplina europea uniforme in materia di OGM? Alcune precisazioni sul margine di discrezionalità degli Stati membri nel limitare le coltivazioni di OGM sul loro territorio*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2013, n. 1, 291-297.

BERARDI N. - SEVESTRE P. - TEPAUT M. - VIGNERON A., *The Impact of a 'soda tax' on Prices. Evidence from French Micro Data*, in *Banque de France working paper*, Paris, 2012, n. 415.

BERGOGLIO J.M., *Il Dio che ci nutre. Eucaristia, energia per il presente*, Bologna, 2015.

BERNARD DE RAYMOND A. - BONNAUD L., *Beyond the Public-Private Divide: GLOBALGAP as a Regulation Repository for Farmers*, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 21, 2, 2014, 227-246.

BERNINI G., *La libera concorrenza di fronte alla "common law" e la legislazione "antitrust" statunitense: studio di diritto comparato*, Milano, 1957.

BERRINO B., *Il cibo dell'uomo. La via della salute tra conoscenza scientifica e antiche saggezze*, Milano, 2015.

BERTI G., *Le difficoltà del procedimento amministrativo*, in *Amministrare* 1991, 201 ss.

BERTI G., *Per la struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Riv. dir. soc.*, 1980, 437 ss.

BERTI G., *Procedimento, procedura e partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 779 ss.

BEVILACQUA D., *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012.

BEVILACQUA D., *La sicurezza alimentare, la globalizzazione e il diritto amministrativo*, in *www.treccani.it*.

BEVILACQUA D., *The Codex Alimentarius Commission and its Influence on*

*European and National Food Policy*, in *European Food & Feed Law Review*, 1, 2006, 3 ss.

BIFULCO R., *Nuovi statuti regionali e ("nuovi") diritti regionali*, in *Giur. it.*, 2001, nn. 8-9, 1757 ss.

BIGLIA C. - GABBAI S., *Consumare alimenti sicuri è un diritto?*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi?*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014.

BIGNAMI F. - CASSESE S., *Il procedimento nel diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004.

BIONDI B., *I beni*, in F. VASSALLI (dir), *Trattato di diritto civile italiano*, 1953.

BIVONA B., *Danimarca: una fat tax a misura di linea e portafoglio*, 21 ottobre 2011, in *Fiscooggi.it*.

BODIGUEL L., *La coesistenza delle colture: lo stato ai comandi?*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, n. 4, 2 ss.

BODIGUEL L. - CARDWELL M., *The Regulation of Genetically Modified Organisms. Comparative approaches*, Oxford, 2010.

BOISROBERT C. - OH S. - STJEPANOVIC A. - LELIEVELD H., *Ensuring Global Food Safety. Exploring Global Harmonization*, Amsterdam, 2010.

BOLOGNINI S., *Food Labels in the Fight against Obesity: The Contribution of EU Rules on the Provision of Food Information to the European Strategy for the Prevention of Obesity*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 2015, n. 3, 87-101.

BOLOGNINI S., *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1, 2015.

BOLOGNINI S., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012.

BOLOGNINI S., *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*, in *Nuove leggi civili comm.*, 2012, 635 ss.

BOMBACE G., *Messico: bollicine e zucchero fanno bene alle casse dell'Erario*, 15 settembre 2015, in *Fiscooggi.it*.

BONIFACIO F., *La ricerca scientifica*, in C.M. IACCARINO. (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'istruzione*, Vicenza, 1967

BORGHI M. - POSTIGLIONE BLOMMESTEIN L., *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruxelles, 2006.

BORGHI P., *Colture geneticamente modificate, ordinamenti e competenze: problemi di coesistenza*, in *Regioni*, 2006, 969 ss.

BORGHI P., *Gli OGM, le nuove congiunzioni astrali e il fuoco sotto la cenere*, in *Agr. ist. merc.*, 2009, n. 1-2, 7-16.

BORGHI P., *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in E. ROOK BASILE - A. MASSART - A. GERMANÓ, *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Atti del VII Congresso Mondiale di diritto agrario, Milano, 2004.

BORGHI P. - RIZZIOLI S., *Sicurezza alimentare*, *Dig. disc. civ.*, Torino, 2010, 912 ss.

BOROT DE BATTISTIA A., MACGREGOR J., GRAFFHAM A., *Standard bearers. Horticultural exports and private standards in Africa*, 2009.

BORRONI A., *La protezione delle tipicità agroalimentari, uno studio di diritto comparato*, Napoli, 2012, 13 ss.

BOTTARI, C., *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Rimini, 2015.

BOTTIGLIERI M., *Diritto al cibo adeguato e libertà religiosa nella Costituzione italiana*, in *Orientamenti sociali sardi*, 2015 n. 1.

BOTTIGLIERI M., *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi?*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014.

BOTTIGLIERI M., *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in *www.drasd.unipmn.it*.

BOTTIGLIERI M. - PIZZOLATO F., *Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali*, in *Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile*, 1/2015.

BOTTONI R., *Le discriminazioni religiose nel settore lavorativo in materia di*

alimentazione, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, 107 ss.

BRAITHWAITE J., *The new regulatory State and the transformation of criminology*, in *Brit. journ. crim.* 2000, 222 ss.

BRAMBILLA G., *Il potere extra ordinem del ministro dell'ambiente: l'emergenza cede il passo alla gestione del rischio*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000.

BRESSAN L., *Dio ci invita alla sua tavola. Idee e domande di fede intorno a Expo 2015*, Bologna, 2015.

BRESSANINI V.D. - MAUTINO B., *Contro natura. Dagli OGM al "bio", falsi allarmi e verità nascoste del cibo che portiamo a tavola*, Milano, 2015.

BRILLANT-SAVARIN, A. *Fisiologia del gusto*, Palermo, 1998.

BROCCERI F., *Usa: San Francisco al voto per dire sì o no alla "soda tax"*, 13 agosto 2014, in *Fiscooggi.it*.

BROCK W., *Justus von Liebig. The Chemical Gatekeeper*, Cambridge, 1997.

BROSSET E., *L'EFSA et la prevention des risques liés a la disseminations des Ogm*, in Aa.Vv., *La création de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments. Enjeux et perspectives*, Toulouse, 2005.

BROSSET E., *The Prior Authorisation Procedure Adopted for the Deliberate Release into the Environment of Genetically Modified Organisms: the Complexities of Balancing Community and National Competences*, in *ELJ*, 10(5), 2004, 555 ss.

BRUNO F., *Commento all'art. 14 del reg. n. 178 del 2002*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003.

BRUNO F., *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000.

BRUNORI G.- MALANDRIN V., *I limiti del marketing: tra sfera di mercato, sfera pubblica e sfera politica*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, n. 1, 402-423.

BRUSH S.B., *Farmers'Bounty: Locating Crop Diversity in the Contemporary World*, New Haven, 2004.

BUONOCORE A.E. - QUINTAVALLA A., *L'iniziativa dei cittadini europei: analisi dell'istituto e del suo funzionamento*, in *La cittadinanza europea*, 2015.

BUSNELLI F.D., *Il principio di solidarietà e "l'attesa della povera gente", oggi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, n. 2.

BUZBY J.C., *Effects of Food-Safety Perceptions on Food Demand and Global*

*Trade*, 2002, in [www.firstgov.gov/fsearch](http://www.firstgov.gov/fsearch).

CABIDDU M.A., *Principio di legalità e amministrazione consensuale*, in *Amministrare*, 2008, nn. 1-2.

CAFAGGI F., *Gouvernance et responsabilité des régulateurs privés*, in *EUI Law Working Papers*, Fiesole, 2005/2006.

CALICETI E., *Le nozioni di emissione deliberata, immissione in commercio e coltivazione di Ogm: commento critico alla direttiva 2001/18/CE alla luce della direttiva 2015/412/UE*, in *BioLaw Journal - Riv. di bioDiritto*, 2005, n. 2, 273 ss.

CAMMEO F. - VITTA C., *Sanità Pubblica*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo italiano*, parte II, Milano, 1905, 213 ss.

CANETTI, E., *Massa e potere*, Milano, 1972.

CANFORA I., *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell'informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci vs tutela dell'agricoltura locale?*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, n. 1.

CANFORA I., *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, n. 1, 119 ss.

CANNATA F., *Nuovi sviluppi del diritto antidiscriminatorio europeo dopo il riconoscimento "condizionato" dell'obesità come disabilità da parte dei giudici del Lussemburgo*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2.

CANNIZZARO E., *Tecniche di soluzione di conflitti tra politiche dell'Unione*, in *Dir. un. eur.*, 2013.

CAPELLI F., *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, 387-429.

CAPELLI F., *Tutela giuridica dei prodotti alimentari tipici nel mercato unico*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, 231 ss.

CAPELLI F. - KLAUS B. - SILANO V., *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006.

CAPOBIANCO E. - PERLINGIERI G. (a cura di), *Codice del consumo. Annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Torino, 2008.

CAPUTI JAMBRENGHI V., *Procedimento "efficace" e funzione amministrativa*

- giustiziale*, in *Studi Vignocchi*, Modena, 1992, vol. 1, 319 ss.
- CARAHHER M. - COWBURN G., *Taxing food: implications for public health nutrition*, in *Public Health Nutrition*, 2005.
- CARANTA R., *La cooperazione tra amministrazioni nazionali nell'ambito del mercato unico*, in *Giur. it.*, 1997, n. 1, 1449-1465.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.
- CARAVITA DI TORITTO B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.
- CARDI E., voce *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991.
- CARDUCCI M., *Costituzionalismo e sopravvivenza umana*, 2014, in *Diritticomparati.it*.
- CARDUCCI M., *Il difficile confronto tra Europa e America latina su diritto giurisprudenziale e tutela multiordinamentale dei diritti fondamentali*, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, 2013, n. 4.
- CARDUCCI M. - DE MOURA AGRA W. - RAMOS TAVARES A., *Costituzione “cittadina” e costituzionalismo comunitario*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2008.
- CARETTI P., *I diritti fondamentali*, Torino, 2011.
- CASADEI E., *La regolazione del mercato alimentare nell'Unione Europea*, in M. D'ADDEZIO - A. GERMANÒ (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano, 2007.
- CASEY D.K., *Private Food Safety and Quality Standards and the WTO*, in *University College Dublin Law Review*, 65, 7, 2007.
- CASEY D. K., *Three Puzzles of Private Governance: Globalgap and the Regulation of Food Safety and Quality*, in *University College Dublin Working Papers in Law - Criminology & Socio-Legal Studies*, 2009, n. 22, 1-20.
- CASILLO S., *Il falso è servito. Le falsificazioni nel nostro cibo quotidiano*, Napoli, 2001.
- CASONATO C., *Evidence Based Law. Spunti di riflessione sul diritto comparato delle scienze della vita*, in *BioLaw Journal - Riv. di bioDiritto*, 2014, n. 1, 179-208.
- CASONATO C. - BERTI M. (a cura di), *Il diritto degli OGM tra possibilità e scelta*.

Atti del convegno di Trento, 26 novembre 2004, Trento, 2006.

CASSESE S. (a cura di), *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002.

CASSESE S., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 1135 ss.

CASSESE S., *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, n. 1, 53 ss.

CASSESE S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010.

S. CASSESE, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2012.

CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 601 ss.

CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.

CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003.

CASSESE S. - CONTICELLI M., *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, n. 2.

CASSETTI L., *La "costruzione" dei diritti sociali nell'approccio della Corte Interamericana e della Corte europea di Strasburgo: contenuto, limiti e prospettive della "comunicazione" giurisprudenziale*, in *federalismi – Focus Human Rights*, 2014, n. 2.

CASTORINA E., *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 4.

CASTRONOVO C., *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006.

CASTRONUOVO D., *La colpa penale*, Milano, 2009.

CAVAGNAC M. - GOUGUET J.J., *La directive cadre sur l'eau au defi de l'internationalisation des effets externes*, in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2008.

CAVALLO PERIN R. - CASALINI D., *Control over In-house Providing Organisations*, in *Public Procurement Law Review*, 2009.

CAVAZZUTI F., *Rischio d'impresa*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. 4, Milano, 2000, 1092-1103.

CERTOMÀ C., *Diritto al Cibo, Sicurezza Alimentare, Sovranità Alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2010.

CERULLI IRELLI V., *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 2005.

CHABOD F., *Storia dell'idea d'Europa*, Roma-Bari, 1961.

CHIEFFI L., *L'impiego delle biotecnologie nel campo agroalimentare tra insuperati pregiudizi e aspettative di sfruttamento economico*, in *Dir. pubbl. eur. ( rassegna online)*, 2015, n. 1.

CHITI E. - MATTARELLA B.G., *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin, 2011.

CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011.

CHITI M.P., *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2006, n. 1, 1-15.

CHITI M.P. - GRECO G. (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007.

CHITI M.P. - NATALINI A. (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012.

CHOPRA S., *Right to Food and Right to Water; Dependencies and Dilemmas*, London, 2011.

CHOSSUDOVSKY M. - MARSHALL A.G. (a cura di), *The Global Economic Crisis, The Great Depression of the XXI Century*, Montreal, 2010.

CHOUINARD H. - DAVIS D. - LAFRANCE J. - PERLOFF J., *The Effects of a Fat Tax on Dairy Products*, in *CUDARE Working paper*, 2005, n. 1007.

CICERCHIA, A. *Cultura, Cibo e Paesaggio: lo sguardo economico*, in *Economia della cultura*, 2010, n.1, 5 ss.

CICIA G. - CEMBALO L. - DEL GIUDICE T. - VERNEAU F., *Il sistema agroalimentare ed il consumatore postmoderno: nuove sfide per la ricerca e per il mercato*, in *Economia agro-alimentare*, 2012, n. 1.

CINTIOLI F., *The in House Providing Companies in the Italian Legal System. The Goal of Privatisation and the Effects of People's Will*, in *Rivista italiana di Antitrust*, 2014.

CIOLLI I., *I diritti sociali*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 83-114.

CITRIGNO A.M., *Il principio di precauzione: il difficile bilanciamento tra tutela*

dell'ambiente e libera iniziativa economica, in G. MOSCHELLA - A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014.

CLANCY N., *Genetically modified organism and democracy*, in *Trinity College Law Review*, 2003, n. 6, 125-154.

CLAPP J. - COHEN M., *The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*, Waterloo, 2009.

CLARICH M., *Le competenze delle autorità indipendenti in materia di pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, fasc. 5, 2010, 688 ss.

CLARO R. M. - LEVY R. B. - POPKIN B. M. -MONTEIRO C. A., *Sugar-Sweetened Beverage Taxes in Brazil*, in *Am J Public Health*, 2012.

CLAYES P., *The Creation of New Rights by the Food Sovereignty Movement, The Challenges of Institutionalizing Subversion*, in *Sociology*, vol. 46, 2012, 844-860.

COCCONI M., *Il diritto alla tutela della salute*, Padova, 1998.

CODUTI C.F., *Un altro no della Consulta al marchio regionale di qualità*, in *Dir. giur. agr. alim. ambiente*, 2013, n. 12.

COLAVITA G. - MEAZZA M. - REA S. - NASALI M., *Frodi alimentari. Tecniche ispettive, aspetti tecnici e giuridici*, Milano, 2012.

COLOMBO M.R. - RAMPULLA F.C. - TRONCONI L.P. (a cura di), *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Rimini, 2007.

COMITATO NAZIONALE DI BIOETICA, *Alimentazione differenziata e bioetica*, 17 marzo 2006.

COMMISSIONE EUROPEA, *Request for an Initial Scientific Opinion on the Safety Risks Arising from the Production and Consumption of Insects as Food and Feed*, in [http://registerofquestions.efsa.europa.eu/roq\\_Frontend/ListOfQuestionsNoLogin?0&panel=ALL](http://registerofquestions.efsa.europa.eu/roq_Frontend/ListOfQuestionsNoLogin?0&panel=ALL).

CONCILIO VATICANO II, *Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965.

CONSORTE F., *Tutela penale e principio di precauzione*, Milano, 2013.

CONTICELLI M., *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 317 ss.

CORBETTA S., *I delitti di comune pericolo mediante frode*, Padova, 2014.

CORDINI G., *Domestic Protection of Food Safety and Quality Rights*, Torino, 2013.

CORDINI G., *Salute, ambiente e alimentazione: i profili costituzionali*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi?*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014.

CORNELSEN L. - GREEN R. - DANGOUR A. - SMITH R., *Perspectives. Why Fat Taxes won't Make us Thin*, in *Journal of Public Health*, maggio 2014, 1-6.

CORONA D., *Marché intérieur - autorisation de mise sur le marché de produits génétiquement modifiés, Arrêt "Hongrie c. Commission"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2014, n. 1.

CORSO G., *La valutazione del rischio*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008.

CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006.

COSTATO L. (a cura di) *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003.

COSTATO L., *Codex Alimentarius e competenze congiunte*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, n. 1.

COSTATO L., *Commento a Corte giust., sent. 9 giugno 1998, in cause riunite C-129/97 e C-130/97, Chiciak e a.*, in *Dir. giu. agr. alim. ambiente*, 1998.

COSTATO L., *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008.

COSTATO L., *Gli Ogm fra diritto, irrazionalità ed esigenze non solo alimentari*, in [www.confagricolturalombardia.it](http://www.confagricolturalombardia.it).

COSTATO L., *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, n. 3.

COSTATO L., *Ogm, che passione!*, in *Riv. dir. alim.*, 2015.

COSTATO L., *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, 1997.

COSTATO L., *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 19 ss.

COSTATO L., *Proprietà agraria*, in *Enc. dir.*, vol. 27, 1998, 278 ss.

COSTATO L., *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, II,

35 ss.

COSTATO L., *Una ricognizione dei principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 207 ss.

COSTATO L. - ALBISINNI F., *European Food Law*, Padova, 2012.

COSTATO L. - BORCHI P. - RIZZIOLI S. - PAGANIZZA V. - SALVI L., *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2015.

COSTATO L. - RUSSO L., *Corso di diritto agrario italiano dell'Unione europea*, Milano, 2015, 226 ss.

COURTIS C., *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in A. VON BOGDANDY - R. WOLFROM, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 11, 2007, 317 ss.

CRAIG R.K., *Adapting Water Law to Public Necessity: Reframing Climate Change Adaptation as Emergency Response and Preparedness*, in *Vermont Journal of Environmental Law*, 2011.

CREPALDI G. - MIRANDA G. (a cura di), *Ogm: minaccia o speranza?*, Roma, 2004.

CROCE B., *Materialismo storico ed economia marxistica*, Bari, 1978.

CROWTHER D. - ARAS G., *The Governance of Risk*, Bingley, 2013.

CUFFARO V., *Codice del consumo (a cura di)*, Milano, 2008.

CUOCOLO L., *The Questionable Eligibility of Traffic Light Labelling*, in *European Food & Feed Law Review*, 2014, n. 6, 382-390.

CUPELLI C., *Il cammino verso la riforma dei reati in materia alimentare*, in *Dir. pen. contemporaneo* 2015.

CUSTODERO O., *Rilievi in ordine alla tutela penale della salute pubblica*, in *Riv. dir. pen. Economia*, 2000, 65 ss.

D'ADDEZIO M. - GERMANÒ A. (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Atti del Convegno di Udine, 24-25 novembre 2006, Milano, 2007.

D'ALOIA A. (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2004.

D'ALOIA A., *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. un. eur.*, 2014, n.1.

D'ALOIA A., *Tutela della salute, valutazioni tecnico-scientifiche, limiti all'autonomia regionale. Appunti di giurisprudenza costituzionale*, in L. VIOLINI (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare: Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, Milano, 2009.

D'AMICO G., *Tecniche argomentative e questioni scientifiche controverse*, in AA.VV., *Forum di Biodiritto 2008, percorsi a confronto: inizio vita, fine vita e altri problemi*, Trento, 2009, 7-56.

D BROWSKA P., *GM Foods, Risk, Precaution and the Internal Market: Did Both Sides Win the Day in the recent Judgment of the European Court of Justice?*, in *German Law Journal*, vol. 5, 2004, n. 2, 3 ss.

DE BENEDETTO M., *Note intorno a virtù e limiti nella ricerca scientifica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica tra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, 137-148.

DE CASTRO P., *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, 2012.

DE CRISTOFARO G. (a cura di), *Le "pratiche commerciali sleali" tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Torino, 2007.

DE CRISTOFARO G., *Le pratiche commerciali scorrette il codice del consumo*, Torino, 2008.

DE GREGORIO L., *Le regole alimentari nel diritto canonico*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Lecce, 2015, 81-99.

DE LA CUESTA J.D., *Responsabilidad penal de las personas jurídicas en el derecho espa ol*, in *Dir. pen. contemporaneo* 2012.

DE LA PRADELLE P., *Les frontières de l'air*, in *RCADI*, 1954.

DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005.

DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.

DE LISE P., *I procedimenti amministrativi di rilevanza comunitaria*, in *GiustAmm.it*.

DE MATTOS NETTO A.J., *Transgenicos, normas ambientais e consumeristas.*, in A. CARRETERO GARCÍA (a cura di), *Agricultura transgénica y calidad alimentaria: análisis de derecho comparado* 2011, 327 ss.

DE PRETIS D., *Procedimenti amministrativi nazionali e procedimenti amministrativi europei*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei*, Padova, 2005, 49 ss.

DE SCHUTTER O. - CORDES K.Y., *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalization*, Oxford-Portland, 2011.

DE VERGOTTINI G. - STICCHI DAMIANI S., *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2006, 1857 ss.

DEFOLIART G., *Insects as Human Food. Gene DeFoliart Discusses Some Nutritional and Economic Aspects*, in *Crop Protection*, 1992.

DEGL'INNOCENTI F., *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*, Firenze, 2013.

DELLA CANANEA G., *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in F. BIGNAMI - S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, n. 1, 307 ss.

DELLA CANANEA G., *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. 1, Milano, 2007.

DELLA CANANEA G. - FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010.

DELLI PRISCOLI L., *Il limite dell'utilità sociale nelle liberalizzazioni*, in *Giur. comm.*, fasc. 2, 2014.

DERMOTT M.J., *Constitutionalizing an Enforceable Right to Food: A Tool for Combating Hunger*, in *Boston College Internat. and Compar. Law Review*, 2012.

DESMARAIS A., *La Via Campesina. La Globalizzazione e il Potere dei Contadini*, Milano, 2009.

DÉVÉNYI P., *The New Regulation on the Provision of Food Information to Consumers – Is New Always Better?*, in *European Food & Feed Law Review*, 2011, 210-217.

DEVOS Y. - DEMONT M. - DILLEN K. - REHEUL D. - KAISER M. - SANVIDO O., *Coexistence of genetically modified (gm) and no-GM crops in the European Union. A review*, in *Agronomy for Sustainable Development Journal*, 2009, n. 29, 11-30.

DI CATALDO V., *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, in *Giur. comm.*, fasc. 6, 2011, 803 ss.

DI LAURO A., *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005.

DI LAURO A., *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroalimentare*, vol. 3, Torino, 2011, 547 ss.

DI LAURO A., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, *Riv. dir. alim.*, 2012.

DI MAJO GIAQUINTO A., *L'esecuzione del contratto*, Milano, 1967, 35 ss.

DI MURO G., *Ungheria: in arrivo la chips tax. Stop a malattie e obesità*, 13 luglio 2011, in *Fiscooggi.it*.

DI RENZO E., *Oltre l'edibile: su alcune valenze antropologico-culturali del cibo*, in *Economia Della Cultura*, 2010, n. 1.

DINWOODIE G.B., *Reconceptualizing the Inherent Distinctiveness of Product Disegno Trade Dress*, in *North Carolina Law Review*, 1997, 473 ss.

DIRINDIN N. - BRENNI E. - DI NOVI C., *Tassare il cibo spazzatura?*, 7 febbraio 2012, in *www.lavoce.info.it*.

DISSEGNA G., *Standard privati e internazionali: la Governance transnazionale del mercato agroalimentare*, in C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, 61-88.

DISTASO M., *La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, n. 4.

DOBBS M., *Excluding Coexistence of GMOs? The impact of the EU Commission's 2010 Recommendation on coexistence*, in *Rev. Eur. Comm. Int. Law*, vol. 20, 2011, n. 2, 180-193.

DOBBS M., *Legalising General Prohibitions on Cultivation of Genetically Modified Organisms*, in *German Law Jour.*, vol. 11, 2010, n. 2, 1347 ss.

DONINI M. - CASTRONUOVO D. (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, Padova, 2007.

DOTAN S., *The Optimal Use of Comparative Law*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 2014, n. 1, 21-44.

DURASTANTI F. - GALASSO A. - OREFICE G. - PAOLINI S. - RIZZUTO M. (a cura di), *I buoni frutti, Viaggio nell'Italia della nuova agricoltura civica, etica e responsabile*,

Roma, 2011.

EFSA SCIENTIFIC COMMITTEE, *Scientific Opinion on a Risk Profile Related to Production and Consumption of Insects as Food and Feed*, in *EFSA Journal*, 2015.

EFSA, *Update on EFSA's Activities on Emerging Risks 2012-2013*, 2014, in <http://www.efsa.europa.eu/it/supporting/pub/585e>.

EIDE A., *Freedom of Hunger as a Basic Human Right: Principles and Implementation*, in P. PINSTRUP - ANDERSEN - P. SANDØE, *Ethics, Hunger and Globalization*, Berlin, 2007.

ELIA L., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 304-305.

ELLIOT R., *Symbolic Meaning and Postmodern Consumer Culture*, in D. BROWNLIE - M. SAREN - R. WENSLEY - R. WHITTINGTON, *Rethinking Marketing*, London, 1999.

ESPOSITO R., *β -biopolitica e filosofia*, Torino, 2004.

ESTAUPÀ J. S., *El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica*, in *Lex Social: Revista Jurídica De Los Derechos Sociales*, vol. 3, 2013, n. 1, 4-24.

EUROPEAN COMMISSION, *Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive*, Luxembourg, 2002.

EUROPEAN COMMISSION, *Towards Sustainable and Strategic Management of Water Resources*, Luxembourg, 2000.

EVERSON M. - VOS E., *Uncertain Risks Regulated*, Abingdon, 2009.

FALCON G. (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008.

FANCIOTTI M., *La Chiesa e gli Animali. La dottrina cattolica nel rapporto uomo-animale*, Bologna, 2007.

FAO, *Edible insects. Future prospects for food and feed security*, Roma, 2013.

FAO, *El Derecho a la Alimentación en la Practica: Aplicación a Nivel Nacional*, Roma, 2006.

FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2006. Eradicating world hunger – taking stock ten years after the World Food Summit*, Roma, 2006.

FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, Roma, 2015.

FAROLFI B. - MELANDRI V., *Il fundraising in Italia: storia e prospettive*, Bologna,

2008.

FASCIGLIONE M., *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2014.

FAÜNDEZ LEDESMA H., *The Right to Food in the Inter-American System*, in M. BORGHINI - L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN, *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, 91 ss.

FAZZINO E., *Tassa sulla Nutella in Francia, per ora nulla di fatto*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 novembre 2012.

FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005.

FEDELE A., *Art. 23*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Artt. 22/23, Bologna, 1981, 35 ss.

FERRAJOLI L., *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 2: Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007.

FERRANDO G., voce *Testamento biologico*, in *Enc. dir., Annali*, vol. 7, 2007.

FERRARESE M.R., voce *Globalizzazione Giuridica*, in *Enc. dir., Annali*, vol. 4, 2011, 547 - 570.

FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000.

FERRARESE M.R., *Prima lezione di diritto globale*, Roma, 2012.

FERRARI G.F., *Biotecnologie e diritto costituzionale*, in R. FERRARA - I.M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dall'ambiente*, Padova, 2003, 15 ss.

FERRARI M., *Il nesso fra origine geografica e qualità dei prodotti agroalimentari: i diversi modelli di tutela europei e nordamericani*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 142 ss.

FERRARI M. - IZZO U., *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012.

FERRI D., *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Padova, 2008

FIGUEREIDO M., *General Observations and Commentaries on the "Latin-American Ius Constitutionale Commune International Seminar on Human Rights: The emergence of a New Public Law in the 21<sup>st</sup> Century"*, 2013, n. 22, in *Federalismi. it.*

FINKELSTEIN E. - FIEBELKORN I. - WANG G., *National Medical Spending Attributable to Overweight and Obesity: How Much and Who's Paying?*, in *Health Affairs*,

Bethesda, 2003, 219-226.

FIGURELLA A. - SELVAGGI N., *Compliance programs e dominabilità 'aggregata' del fatto. Verso una responsabilità da reato dell'ente compiutamente personale*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2014, nn. 3-4, 105 ss.

FIGURELLA A., *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità a garanzie*, Bologna, 2009.

FIGURELLA A., *Le forme organizzative dell'amministrazione di emergenza*, in AA. VV., *Il diritto dell'emergenza, Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2006.

FIGURELLA G., *La disciplina del "made in Italy": analisi e prospettive*, in *Dir. ind.*, 2010, n. 4.

FIGURELLA G., *La proprietà industriale nel Mercato Comune*, in F. GALGANO (dir), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1982, 381 ss.

FIGURELLA L. - DOVAL PAIS A. - CASTRONUOVO D. (a cura di), *La sicurezza agroalimentare in prospettiva europea*, Milano, 2014.

FIGURELLI E., *Situazioni giuridiche soggettive dell'amministrazione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Torino, 2008.

FONTE M., *Organismi geneticamente modificati: monopolio e diritti*, Milano, 2004.

FORTI A., *Il (doppio) valore del diritto alla salute nel diritto alimentare. (La trasformazione dei diritti sociali nel diritto comunitario)*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, IV, 599-631.

FORTI G., *La 'chiara luce della verità' e 'l'ignoranza del pericolo'. Riflessioni penalistiche sul principio di precauzione*, in M. BERTOLINO - G. FORTI (a cura di), *Scritti per Federico Stella*, Napoli, 2007, 573 ss.

FOUCAULT M., *Microphysique du pouvoir*, Paris, 1971.

FOYER J. - BONNEUIL C., *La bioseguridad mexicana: una "actuación de seriedad"*, in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 77, 2015.

FRANCA A.C.L.M., *Mercosur and environmental law: water management - a case study*, in M. FRANCA FILHO ET AL., *The law of Mercosur*, Oxford, 2010.

FRANCA A.C.L.M., *Regional Transboundary Groundwater Management: A Comparative analysis between the European Union and Mercosur Normative*

*System*, in *International Conference “Transboundary Aquifers: Challenges and New Directions*, 2010.

FRANCESCO, *Esortazione apostolica Evangelii gaudium sull’annuncio del Vangelo nel mondo attuale*, 24 novembre 2013.

FRANCESCO, *Lettera enciclica Laudato si sulla cura della casa comune*, 24 maggio 2015.

FRANCHI M., *Il senso del consumo*, Milano, 2007.

FRENI E., *Le discipline della concorrenza*, in S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari-Roma, 2012, 103 ss.

FROSINI T.E. - MONTANARI L., *Il diritto all’acqua. Alcune riflessioni in prospettiva comparata. Introduzione*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2012, n. 2, 509 ss.

GABBI S., *Dieci anni di EFSA: l’Autorità europea al cuore del sistema europeo per la sicurezza alimentare*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012.

GABBI S., *L’Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009.

GADBIN D., *Droit de l’alimentation et droit agricole européens: quelles articulation?*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2011, n. 2, 243 ss..

GALEONE D., *Pianificazione nazionale delle strategie di prevenzione dell’obesità. Il sistema di sorveglianza Okkio alla Salute: risultati 2012*, Roma, 2013.

GALGANO F., *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 41/44*, Bologna, 1982.

GALGANO F., *Art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 41/44*, Bologna, 1982.

GALGANO F., *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contratto e impresa*, 2008, n. 1, 73 ss.

GALLI C., *Globalizzazione dell’economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, in *Dir. ind.*, 2004, 60 ss.

GALLO C.E. - PEZZINI B. (a cura di), *Profili attuali del diritto alla salute*, Milano, 2008.

GALLO M., *La teoria finalistica dell’azione nella più recente dottrina tedesca*,

Milano, 1967.

GÁLVEZ DOMÍNGUEZ E., *Comercialización en España de alimentos transgénicos*, in *Revista de Derecho privado*, 2012, n. 9, 959 ss.

GANDINI F., *La ley orgánica e la responsabilidad penal de las personas jurídicas en España*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2011, 29 ss.

GARCIA K., *Existe-t-il un droit à l'alimentation au regard de la convention européenne des droits de l'homme?*, in *De la terre aux aliments, des valeurs aux règles. From Land to Food, from Values to Rules*, Nantes, 2010.

GARDE A., *EU Law and Obesity Prevention*, 2010.

GARDE A., *Food Advertising and Obesity Prevention: What Role for the European Union?*, in *Journal of Cons. Policy*, 2008, 25-44.

GARDE A., *The Contribution of Food Labelling to the EU's Obesity Prevention Strategy*, in *European Food & Feed Law Review*, 2007, 378-385.

GARDE A., *The Unfair Commercial Practices Directive: a Successful Example of Legislative Harmonization?*, in SYRPIS P., *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge, 2012, 118-146.

GARGANI A., *Reati contro l'incolumità pubblica. I reati di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2013.

GENCARELLI F., *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2005, n. 1.

GENCARELLI F., *Un nuovo attore della PAC: il Parlamento europeo*, in *Dir. un. eu.*, 2013, n. 1, 95 ss.

GEORGE S., *How the Other Half Dies*, Lanham, 1989.

GERMANÒ A., *Il mercato alimentare e la comunicazione nei contratti di cessione dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, 130 ss.

GERMANÒ A., *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in F. ADORNATO - F. ALBISINNI - A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità*, Milano, 2010.

GERMANÒ A., *Le indicazioni geografiche nell'accordo Trips*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 412 ss.

GERMANÒ A., *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 207.

- GERMANÒ A., *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 64 ss.
- GERMANÒ A. - RAGIONIERI M.P. - ROOK BASILE E., *Diritto Agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2015.
- GERMANÒ A. - ROOK BASILE E. (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005.
- GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., *Agriculture and science biotechnology, property rights and the environment: towards a new legal order?*, in AA. Vv., *Rapports nationaux italiens au XVI Congres international de droit compare de Brisbane*, Milano 2002, 407 ss.
- GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., *Biotechnologia e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 213 ss.
- GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., *Corso di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, 381 ss;
- GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014.
- GIANNINI M.S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- GIOVANNI PAOLO II, *Discorso per la presentazione ufficiale del nuovo Codice di diritto canonico*, 3 febbraio 1983..
- GIOVANNI PAOLO II, *Lettera enciclica Centesimus annus nel centenario della Rerum novarum*, 1 maggio 1991.
- GIOVANNI PAOLO II, *Lettera enciclica Sollicitudo rei socialis nel XX anniversario della Populorum progressio*, 30 dicembre 1987.
- GIOVANNI XXIII, *Lettera enciclica Mater et magistra sui recenti sviluppi della questione sociale alla luce della dottrina cristiana*, 15 maggio 1961.
- GIOVANNI XXIII, *Lettera enciclica Pacem in terris sulla pace fra tutte le genti nella verità, nella giustizia, nell'amore, nella libertà*, 11 aprile 1963.
- GIUDICINI P. - SGROI E., *Valori, territorio, ambiente*, Milano, 1997.
- GIUFFRIDA M., *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 85-86.
- GIUFFRIDA R., *Sull'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati*, in *Giust. civ.*, 2001, n. 1, 881 ss.

GIULIANI A., *La produzione di energia*, in *Basi chimiche molecolari e biologiche della medicina*, Torino, 1997.

GIUNTA I., *Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization*, in *The Journal of Peasant Studies*, vol. 41, 2014, n. 6, 1201-1224.

GOLAY C., *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Roma, 2009.

GOLAY C., *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, 2011.

GOLAY C., *The Right to Food and Access to Justice. Examples at the National, Regional and International Level*, in *FAO's Right to Food Studies*, Roma, 2009.

GOLAY C., *The Right to Food and Access to Justice: Examples at the National, Regional and International Levels*, Roma, 2009, in <http://www.fao.org/docrep/016/k7286e/k7286e.pdf>.

GOLAY C., *The Right to Food and Access to Justice: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Before National Jurisdictions*, in M. BORGHI - L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN, *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruxelles, 2006, 117 ss.

GOLETTI G.B., *La cooperazione italiana allo sviluppo e la sua evoluzione normativa*, in *Foro amm.*, 1995, nn. 7-8.

GONZÁLEZ VAQUÉ L., *¿Son los semáforos nutricionales la mejor manera de informar a los consumidores sobre los nutrientes contenidos en los productos alimenticios?*, in *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2014, n. 11, 241-256.

GONZALEZ VAQUE L., *The European Commission Proposal to Simplify, Rationalise and Standardise Food Controls; Towards a New Concept of Food Law in the EU*, in *Eur. Food & Feed L. Rev.* 2013, n. 5, 293-303.

GONZÁLEZ-VAQUÉ L., *La Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales: su aplicación en la protección de los consumidores de productos alimenticios*, in *Rev. de derecho agr. y alim.*, 2015, 107-132.

GRAIN, *Farmers' Privilege under Attack*, 2003, in <https://www.grain.org/article/entries/103-farmers-privilege-under-attack>.

GRASSO E. - PONCIBÒ C., *How far shall we go in nudging consumers?*, in B. HEIDERHOF - R. SCHULZE, *Verbraucherrecht und Verbraucherverhalten*, Muenster, 2016.

GRAZIA C. - GREEN R.-HAMMOUDI A. (a cura di), *Qualità e sicurezza degli alimenti*,

Milano, 2008.

GRECO G., *Imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico, affidamenti in house: ampliamento o limitazione della concorrenza?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2005.

GROSSI P., in *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015.

GRUSZCZYNSKI L., *Regulating health and environmental risks under WTO law: a critical analysis of the SPS agreement*, Oxford, 2010.

GUARINO G., *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949.

GUTIÉRREZ A.M., *Infracción de las Denominaciones Geográficas Protegidas a través de conductas evocativas: un apunte crítico*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, n.2.

GUTIERREZ GONZALEZ A., *The Protection of Maize Under the Mexican Biosafety Law: Environment and Trade*, Akron (USA), 2011.

HABERMAS J. - TAYLOR C., *Multiculturalismo*, Milano 2003.

HAUGEN H.M., *The Right to Food. Farmers' Rights and Intellectual Property Rights*, in N. LAMBEK - P. CLAEYS - A. WONG - L. BRILMAYER (a cura di), *Rethinking Food Systems*, Dordrecht, 2014.

HENSON S. - HAMPHREY J., *Codex Alimentarius and private standards*, in B. VAN DER MEULEN, *Private Food Law, Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*, 2011, 149-173.

HENSON S. - HUMPHREY J., *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*, 2009.

HERRERA CAMPOS R. - CAZORLA GONZÁLEZ M.J. (a cura di), *Agricultura transgénica y medio ambiente: perspectiva legal*, Madrid, 2009.

HERRERA CAMPOS R.-CAZORLA GONZÁLEZ M.J. (a cura di), *Aspectos legales de la agricultura transgénica*, Almería, 2004.

HERRERA CAMPOS R. - CAZORLA GONZÁLEZ M.J. (a cura di), *Sociedad de consumo y agricultura biotecnológica*, Almería, 2006.

HERRERA IZAGUIRRE J.A. ET AL., *Mexico's environmental law in the GMO era*, in *New series: Mexican Law Review*, 2008.

HERSEY J.C. - WOHLGENANT K.C. - ARSENAULT J.E. - KOSA K.M. - MUTH M.K., *Effects of Front-package and Shelf Nutrition Labeling Systems on Consumers*, in *Nutr.*

Rev. 2013, 1-14.

HESPEL V. - BERTHOD-WURMSER M., *Rapport sur la pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle*, Paris, 2008.

HILL J.O. - WYATT H.R. - PETERS J.C., *Obesity. Energy Balance and Obesity*, in *Circulation*, 2012, 126-132.

HOBBS J., *Public and Private Standards for Food Safety and Quality, International Trade Implications*, in *the Eastern Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 11, 1, 2010, 136 - 152.

HOLE V.J.W. jr.- SHIER D. - BUTLER J. - LEWIS R., *Human Anatomy e Physiology*, Columbus (USA), 2015.

HOLLE M. - TOGNI E. - VETTORELLI A., *The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law*, in *European Food & Feed Law Review*, 9, 3, 2014, 148 - 160.

HOLLEY A., *Il cervello goloso*, Torino, 2009.

HOLT V.M., *Why Not Eat Insects?*, London, 1885.

HOSPES O. - HADIPRAYITNO I., *Governing Food Security. Law, Politics and the Right to Food*, Wageningen, 2010.

HOWARTH W., *Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities*, in *Journal of Environmental Law*, 2009.

HUTTER B.M., *Managing Food Safety and Hygiene: Governance and Regulation as Risk Management*, Northampton, 2011.

INGRAM J. ET AL., *Food Security and Global Environmental Change*, London-Washington D.C., 2010.

INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE ON INTELLECTUAL PROPERTY AND GENETIC RESOURCES, *Disclosure of Origin or Source of Genetic Resources and Associated Traditional Knowledge in Patent Applications*, marzo 2011, in [http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo\\_grtkf\\_iwg\\_3/wipo\\_grtkf\\_iwg\\_3\\_2.pdf](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_grtkf_iwg_3/wipo_grtkf_iwg_3_2.pdf).

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *The Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion)*, 9 July 2004.

IRTI N., *Norme e luoghi. Problemi di godiritto*, Roma-Bari, 2001.

ISTITUTO DI DIRITTO AGRARIO INTERNAZIONALE E COMPARATO (a cura di), *La sicurezza*

*alimentare nell'Unione europea, Commentario al Regolamento (CE) n. 178/2002, in Le Nuove leggi civili commentate, 2003, nn. 1-2.*

JACOBSEN S.E. - SØRENSEN M. - PEDERSEN S. M. - WEINER J., *Feeding the World: Genetically Modified Crops Versus Agricultural Biodiversity. Agron. Sustain. Dev.* 33, 2013, 651-662.

JANNARELLI A., *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell'eccezionalità agricola, in Riv. dir. agr., 2013, I, 405 ss.*

JANNARELLI A., *Il divenire del diritto agrario italiano tra sviluppi tecnologici e sostenibilità, in Riv. dir. agr., 2013.*

JANNARELLI A., *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative, in Riv. dir. agr., 2012, I, 38 ss.*

JANNARELLI A., *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico, in L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari, Milano, 2004.*

JANSSEN W.A., *The Institutionalised and Non-Institutionalised Exemptions from EU Public Procurement Law: Towards a More Coherent Approach?, in Utrecht Law Review, 2014.*

JENSEN J. - SMED S., *Danish tax on saturated fat: short run effects on consumption and consumer prices of fats, in Food Policy, 2013.*

JESSUP B. - RUBENSTEIN K., *Environmental Discourses in Public and International Law, New York, 2012.*

JONAS H., *Il principio di responsabilità: un'etica per la civiltà tecnologica, Torino, 2002.*

JONES M., *Il pranzo della festa. Una storia dell'alimentazione in undici banchetti, Milano, 2009.*

KAIN J. - HERNÁNDEZ S. - PINEDA D. - FERREIRA DE MORAES A. - ANTIPORTA D. - COLLESE T. - COSTA DE OLIVEIRA FORKERT E. - GONZÁLES L. - MIRANDA J.J. - RIVERA J., *Obesity Prevention in Latin America, in Curr. Obes. Rep., 2014, 150-155.*

KENT G., *Freedom from Want. The Human Right to Adequate Food, Washington D.C., 2005*

KERWER D., *Rules that Many Use: Standards and Global Regulation, in Governance, 18, ottobre 2005, n. 4, 611-632.*

KESSEN K.M. - VAN RIJSWICK H.F.M.W., *Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy*, in *Utrecht Law Review*, 2012.

KINDERLERER J., *Genetically modified: a European Scientist's View*, in *New York University Environmental Law Journal*, 2000.

KLOPPENBURG J., *First the Seeds*, Madison, 2004.

KLOPPENBURG J., *Seed sovereignty*, in H. WITTMAN - A. DESMARAIS - N. WIEBE (a cura di), *Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*, 2011.

KNUTH L. - VIDAR M., *Constitutional and Legal Protection of the Right to food around the world*, in <http://www.fao.org/docrep/016/ap554e/ap554e.pdf>.

KÖHLER H., *Die Bedeutung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken und ihre Auswirkungen für Lebensmittelrecht und Lebensmittelwirtschaft*, in *ZLR* 2006, 3-17.

KRAPHOL S., *Risk Regulation in the Single Market: the Governance of Pharmaceuticals and Foodstuffs in the European Union*, New York, 2008.

KRITIKOS M., *Traditional Risk Analysis and Release of GMOs into the European Union: Space for Non-scientific Factors?*, in *European Law Journal*, 34(3), 405-432.

KUEI-JUNG N., *Legal Aspects of Prior Informed Consent on Access to Genetic Resources: An Analysis of Global Lawmaking and Local Implementation Toward an Optimal Normative Construction*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, issue 1, 227 ss.

LA VIA CAMPESINA, *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Roma, novembre 1996.

LABATE G., *Sovrappeso, obesità, disordini alimentari: una sfida da cogliere per guadagnare salute nel 21° secolo*, in *Organizzazione sanitaria*, Roma, 2012, n. 3, 20-26.

LAGRAVINESE R., *Una "fat tax" per ridurre l'obesità in Italia*, 20 gennaio 2012, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).

LANCELLOTTI G., *La repressione della concorrenza sleale negli Stati Uniti*, Padova, 1961.

LANZA A., *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002.

LAWRENCE G. - LYONS K. - WALLINGTON T., *Food security, Nutrition and Sustainability*, 2010.

LAZZERETTI G., *La repressione penale delle false e fallaci indicazioni di provenienza sui prodotti industriali e la tutela del made in Italy*, in *Dir. ind.*, fasc. 2, 2008, 53 ss.

LECCISOTTI M., *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Torino, 1997.

LEE M., *EU Regulation of GMOs, Law Decision Making for a New Technology*, Cheltenham, 2008.

LEE M., *Eu regulation of GMOs. Law and Decision Making for a New Technology*, Cheltenham-Northampton, 2008.

LEE M., *Multi-level Governance of Genetically Modified Organism in the European Union: Ambiguity and Hierarchy*, in L. BODIGUEL - M. CARDWELL, *The Regulation of Genetically Modified Organisms. Comparative approaches*, Oxford, 2010, 101 ss.

LEIBLE S., *Consumer Information beyond Food Law*, in *European Food & Feed Law Review*, 2010, 316-324.

LEONINI F. - TALLACCHINI M. - FERRARI M., *Innovating Food, Innovating the Law : an Interdisciplinary Approach to the Challenges in the Agro-food Sector*, 2014.

LESSEPS R., *Dottrina Sociale della Chiesa ed etica degli Ogm*, in G. CREPALDI - G. MIRANDA (a cura di), *Ogm: minaccia o speranza?*, Roma, 2004, 289-299.

LIBERTINI M., *Ancora sull'azione promozionale di prodotti locali da parte delle regioni e sui marchi di qualità regionali*, in *Giur. cost.*, 2013, n. 2.

LIBERTINI M., *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Contratto e impresa*, 2009, 73 ss.

LIBERTINI M., *L'informazione sull'origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, in *Rivista di diritto industriale*, 2010, 289 ss.

LIBERTINI M., *Sull'azione promozionale di prodotti locali da parte delle regioni*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 4, 2760 ss.

LIDSKOG B.R. - SONERYD L. - UGGLA Y., *Transboundary Risk Governance*, London, 2009.

LIN C.F., *Public-Private Regime Interactions in Global Food Safety Governance*, in *Food and Drug Law Journal*, 69, 2014, n. 2, 143 - 160.

LOGROSCINO P., *Brasile: la "parzializzazione" delle modifiche tacite della Costituzione*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2009.

- LOMBARDI VALLAURI L., *Corso di filosofia del diritto*, Padova, 1981.
- LONGO E., *La tutela regionale dei diritti civili*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2006, 55.
- LONGOBARDI N., *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, n. 4.
- LOSANO M.G., *I diritti fondamentali nelle Costituzioni brasiliane del XX secolo*, in *Archivio di diritto e storia costituzionali*, in [www.dircost.di.unito.it](http://www.dircost.di.unito.it).
- LUCATTINI S., *Garante della concorrenza e certezza economica: alla ricerca delle giustizie per i mercati*, in *Dir. amm.*, fasc. 3, 2013, 509 ss.
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 28 ottobre 2011.
- LUCIFERO N., *Etichettatura degli alimenti* (voce), in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009, 210 ss.
- LUCIFERO N., *L'etichetta dei prodotti alimentari nel Reg. (UE) n. 1169/2011*, in A. GERMANÒ - G. STRAMBI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario dell'Unione Europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Milano, 2014, 45-73.
- LUHMANN N., *Soziologie des Risikos*, New York, 1991.
- LUPO A., *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. ambiente*, 2015, n. 1.
- LUPONE A. - RICCI C. - SANTINI A., *The Right to Safe Food Towards a Global Governance*, Torino, 2013
- LUTHER J., *Le scienze e le norme dell'alimentazione di un'umanità in crescita*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, Roma, 2014, 379 ss.
- LYALL C. - TAIT K., *New Modes of Governance: Developing an Integrated Policy Approach to Science, Technology, Risk and the Environment*, Aldershot-Burlington, 2005.
- MACCHIA P., *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Roma, 2014.
- MADEO A., *La tutela penale della salute dei consumatori*, Torino, 2006.

MAGLI C., *Diritto alla salute e stili di vita: la condotta del singolo può condizionare la modulazione del trattamento sanitario?*, in *Contratto e Impresa*, Milano, 2014, n. 6, 1316-1344.

MAHIEU S., *Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM: vers un système conciliateur et participatif*, in S. Mahieu-P. Nihoul, *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM. Perspectives nationale, européenne et internationale*, in *Common Market Law Review*, n. 42, Issue 6, 2005.

MAJORANA G., *Generazioni future e sicurezza alimentare: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale*, 2005, in *www.forumcostituzionale.it*.

MALFATTI S., *La raccolta fondi attraverso i lasciti testamentari*, Rimini, 2014.

MANFREDI G., *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004.

MANFRELOTTO R., *Il riparto di competenze regolative nell'art. 117 della costituzione: il caso delle biotecnologie*, in *Giur. cost.*, 2006, 1119 ss.

MANNONI S., *I percorsi della regolazione della concorrenza negli USA e in Europa: appunti per un profilo storico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, fasc. 31, 2002, 639 ss.

MARCHEGIANI G., *Alcune considerazioni in tema di diritto comunitario concernente le concessioni ed i c.d. "affidamenti in house"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004.

MARIANI M., *Alimenti geneticamente modificati. Rischi e vantaggi: opinioni a confronto*, Milano, 2001.

MARINI L., *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004.

MARINUCCI G., *Innovazioni tecnologiche e scoperte scientifiche: costi e tempi di adeguamento alle regole di diligenza*, *Riv. it. dir. proc. pen.* 2005, 57.

MARIO L., *Impresa, proprietà intellettuale e costituzione*, in *Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, 2005, 50 ss.

MARTINES F., *Poteri di ordinanza sindacale e tutela dell'ambiente*, in G. MOSCHELLA-A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014.

MARTINO R., *Introduzione*, in G. CREPALDI - G. MIRANDA (a cura di), *Ogm: minaccia*

o speranza?, Roma, 2004.

MARX A. - MAERTENS M. - SWINNEN J. - WOUTERS J., *Private Standards and Global Governance: Economic, Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, 2012.

MARX K., *Das Kapital: Kritik del politischen Ökonomie*, Hamburg, 1867.

MARX K., *Lineamenti fondamentali di critica all'economia politica*, Roma, 2012.

MARZONA N., *Lo sviluppo delle funzioni esecutive dell'amministrazione comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 49 ss.

MARZUOLI C., *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA. VV. *Il diritto dell'emergenza, Annuario 2005 dell'Associazione Italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2006.

MASINI S., *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011.

MASINI S., *Modelli organizzativi e responsabilità dell'impresa alimentare*, *Dir. giur. agr. alim. ambiente* 2012, 79 ss.

MASINI S., *Sfruttamento commerciale dell'italian sounding, concorrenza sleale e vicende della libertà di informazione (Nota a sentenza, Trib. Sassari, Sez. II Civ. 4 aprile 2013, n. 533)*, in *Dir. giur. agr. alim. ambiente*, 2013, nn. 7-8, 471 ss.

MASINI S., *Sul ruolo della Corte di giustizia tra identità della produzione agroalimentare e coesistenza delle coltivazioni ogm*, in *Dir. giur. agr. alim. ambiente*, 2012, 614 ss.

MASSARO A. (a cura di), *L'anima del cibo. Percorsi fra emozioni e coscienza*, Roma, 2014.

MASSON-MATTHEE M.D., *The Codex Alimentarius Commission and its Standards*, Der Haag, 2007.

MASTRODONATO G., *Tutela dei consumatori e alimentazione*, in G. CARLOTTI - A. CLINI (a cura di), *Diritto amministrativo*, Rimini, 2014.

MATTARELLA B., *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969.

MATTARELLA G.B., *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, n. 2.

MATTEOLI S., *I pagamenti diretti nel Reg. (Ue) n. 1307/2013: tipologie di pagamenti e assegnazione dei titoli*, in *Il nuovo diritto agrario dell'Ue: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla Pac*, Milano, 2014.

MAZZANTI E., *Nuove disposizioni penali in materia di olio d'oliva: uso fallace di marchi, responsabilità dell'ente per frodi alimentari, sanzioni accessorie (l. 14.1.2013 n.9 'Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini')*, in *Legisl. pen.* 2013, 561 ss.

MCCAIN C.V., *The Right to Food and the Role of the African Charter of Human and Peoples' Rights*, in BORGHINI M. - POSTIGLIONE BLOMMESTEIN L., *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruxelles, 2006.

MCMANIS C.R., *Biodiversity and the Law: Intellectual Property, Biotechnology and Traditional Knowledge*, New York, 2007.

MELANDRI V., *Direct mail per il fundraising*, Forlì, 2009.

MELANDRI V., *I costi del fundraising. Misurare e valutare le performance nella raccolta fondi*, Forlì, 2010.

MELANDRI V., *Manuale di fundraising*, Milano, 2012.

MELANDRI V., *Raggiungere l'eccellenza nel fundraising: l'audit come strumento per migliorare la raccolta fondi*, Rimini, 2012.

MELANDRI V., *Telemarketing per il fundraising*, Rimini, 2014.

MELANDRI V., *Paradossi aziendali. Nuove idee dal mondo no profit*, Saronno, 1998.

MELE V., *Organismi Geneticamente Modificati e Dottrina Sociale della Chiesa: il punto di vista della bioetica*, in G. CREPALDI - G. MIRANDA (a cura di), *Ogm: minaccia o speranza?*, Roma, 2004, 301-311.

MELLO M.M. - STUDDERT D.M. - BRENNAN T.A., *Obesity – The New Frontier of Public Health Law*, in *N Engl J Med* 2006, 354(24), 2601-2610.

MENDONÇA LEÃO M. - MALUF R.S., *Effective public policies and active citizenship. Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System*, 2013, in <http://gpsaknowledge.org/knowledge-repository/effective-public-policies-and-active-citizenship-brazils-experience-of-building-a-food-and-nutrition-security-system/#.Vdm-TI3urMw>.

MEREU C., *Schizoprenik Stakes of GMO Regulation in the European Union*, in *EJRR*, 2012, n. 2, 202 ss.

MESSINETTI D., *Oggettività giuridica delle cose incorporali*, Milano 1970.

MEZZETTI L., *Il diritto all'acqua negli ordinamenti dei Paesi latinoamericani: evoluzioni recenti e prospettive*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2012, n. 2, 553

ss.

MILLER K.C., *Obesity Litigation: Curbing America's Appetite Through Court Action*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, n. 4, 12-16.

MINERVINI E. - ROSSI CARLEO L. (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali*, Milano, 2007.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Guida pratica sul sistema di proprietà intellettuale negli Stati Uniti*, Roma, 2009.

MINKLER L., *The State of Economic and Social Human Rights. A Global Overview*, Cambridge, 2013.

MIRANDA G., *Ogm e Dottrina Sociale della Chiesa*, in G. CREPALDI - G. MIRANDA (a cura di), *Ogm: minaccia o speranza?*, Roma, 2004, 279-288.

MONACO G., *Dal Consiglio di Stato quasi un "decalogo" sull'applicazione del principio di precauzione*, in *Urban. e app.*, 2014.

MONAGLE, C., *Biodiversity & Intellectual Property Rights: Reviewing Intellectual Property Rights in Light of the Objectives of the Convention on Biological Diversity*, in *Joint Discussion Paper WWF International & Center for International Environmental Law*, marzo 2001, in <http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/06/tripsmay01.pdf>.

MONTANARI M., *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2006

MONTANARI M., *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Bari, 2008.

MONTINI M. - ALBERTON M. (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008.

MORAN M., *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford (USA), 2003.

MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, vol. 1, Bologna, 2005, 645 ss.

MORELLI A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, 2015 in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

MORETTINI M., *Tutela dell'ambiente e lotta alla povertà. Iniziative comunitarie in materia di cooperazione allo sviluppo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, n. 2.

MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in*

- Europa*, in *Quaderni cost.*, 2014, n. 1, 79-108.
- MORRONE A., *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 3, 1-26.
- MORRONE A. - MINNI F., *Il diritto alla salute nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, 1-12.
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1/12*, Bologna, 1982.
- MOSCATELLI S., *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014.
- MOSCHELLA G. - CITRIGNO A.M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014.
- MOSCHETTA M.T., *La coltivazione degli Ogm tra "flessibilità" e "coerenza" del mercato interno dell'Unione europea*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, 2014, 99 ss.
- MOSS D., *The Water Framework Directive: total environment or political compromise?*, in *Science of the Total Environment*, 2008.
- MOTRONI M., *La disciplina degli Ogm a metà tra "tutela dell'ambiente" e "agricoltura", ovvero della problematica "coesistenza" di competenze legislative statali e regionali*, 2006, n. 18, in *Federalismi.it*.
- MOUSSANET M., *La Francia vota la tassa-Nutella*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 novembre 2012.
- MUSSO A., voce *Proprietà industriale*, in *Enc. dir.*, vol. 2, parte II, 2008, 868 ss.
- MUSSONE D., *L'Eucarestia nel Codice di diritto canonico*, Roma, 2002.
- MYTTON O. - GRAY A. - RAYNER M. - RUTTER H., *Could Targeted Food Taxes Improve Health?*, in *J. Epidemiol Community Health*, 2007.
- NATOLI S., *Il cibo dell'anima*, Milano, 2013.
- NEOVIUS K. - JOHANSSON K. - KARK M. - NEOVIUS M., *Obesity Status and Sick Leave: a Systematic Review*, in *Obes. Rev.*, 2009, 17-27.
- NERVI A., *Le denominazioni di origine protetta ed i marchi: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Riv. dir. comm.*, 1996.
- NIGRO A., *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 45/47*, Bologna, 1980.

NIGRO M., *Il procedimento fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, n. 5.

NIOLA M., *Homo dietiticus. Viaggio nelle tribù alimentari*, Bologna, 2015.

NNOAHAM K. E.- SACKS G.-RAYNER M. - MYTTON O. - GRAY A., *Modelling Income Group Differences in the Health and Economic Impacts of Targeted Food Taxes and Subsidies*, in *Int. J. Epidemiol.*, 2009.

NOIVILLE C., *Principe de précaution et OMC*, relazione al Convegno *Les Xe Journées juridiques franco-chinoises sur le droit de l'environnement*, Paris, ottobre 2006, in <http://www.legiscompare.fr/site-web/?Les-Xe-Journees-juridiques-franco&lang=fr>.

NORDSTRÖM L.J. - THUNSTRÖM L., *Can Targeted Food Taxes and Subsidies Improve the Diet? Distributional effects among income groups*, in *Food Policy*, 2011.

O'BRIEN K.J., *An Ethics of Biodiversity. Christianity, Ecology and the Variety of Life*, Washington D.C., 2010.

O'ROURKE R., *European Food Law*, London, 2005.

OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN, *Diez años de las Directrices del Derecho a la Alimentación: Logros, Inquietudes y Luchas*, Heidelberg, 2014.

OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2003.

OLIVIER A., *Water Tariff Increase In Manaus (Brazil): An Evaluation Of The Impact On Households*, Paris, 2010.

OPPO G., *Declino del soggetto e ascesa della persona*, in *Riv. dir. civ.*, 2002.

ORTWIN R., *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*, London, 2008.

OTTO B. - BOHM S., "The people" and resistance against international business. *The case of the Bolivian "water war"*, in *Emerald Journals*, 2006.

PACILEO V., *Autocontrollo igienico-sanitario nell'impresa alimentare e modelli di organizzazione aziendale: un confronto possibile*, *Cass. pen.* 2003, 2494 ss.

PAGANIZZA V., *La Direttiva UE 2015/412 dell'11 marzo 2015 e la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, in *Riv. dir. alim.*, 2015.

PAGAZZI G.C., *La cucina del Risorto. Gesù cuoco per l'umanità affamata*, Bologna, 2014.

PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *www.forumcostituzionale.it*.

PAOLO VI, *Lettera apostolica Octogesima adveniens*, 14 maggio 1971.

PAOLO VI, *Lettera enciclica Populorum progressio*, 26 marzo 1967.

PAOLONI L., *La "sottrazione" delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, in AA.VV., *Scritti per la costituzione del Dipartimento giuridico*, Campobasso, 2012.

PAPPANO D., *Inquinamento atmosferico e clima*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011.

PASCUZZI G., *La creatività del giurista*, Bologna, 2013.

PASTORI G., *Il procedimento amministrativo tra vincoli procedurali e regole sostanziali*, in U. ALLEGRETTI - A. ORSI BATTAGLINI - D. SORACE (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, vol. 2, Rimini, 1987, 819 ss.

PASTORI G., *La procedura amministrativa*, Milano, 1964.

PATEL R. *What Does Food Sovereignty Look Like?* in H. WITTMAN - A. DESMARAIS - N. WIEBE (a cura di), *Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*. 2011.

PAVONI R., *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano 2004.

PELLECCHIA E., *Brevi note in tema di disciplina delle immissioni, tutela della salute e azione inibitoria*, in *Giust. civ.*, 1995.

PELLUCHON C., *Les Nourritures. Philosophie du corps politique*, Paris, 2015.

PENASA S., *La "ragionevolezza scientifica" delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni cost.*, 2009, n. 4, 817-842.

PERLINGIERI P. - MESSINETTI R., *Art. 9*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001.

PERONE G., *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giust. civ.*, fasc. 12, 2011, 535 ss.

PERULLI A. (a cura di), *L'impresa responsabile: diritti sociali e corporate social*

*responsability*, 2007.

PETRELLI L., *I prodotti alimentari per la salute*, in *Riv. dir. alim.*, 2011.

PETRELLI L., *Prodotti DOP, IGP e certificazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 72 ss.

PETTERS MELO M., *Neocostituzionalismo e “nuevo constitucionalismo” in America latina*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2012.

PICILLI R., *Fundraising e comunicazione per la politica*, Roma, 2014.

PICOZZA E., *Processo amministrativo e diritto comunitario*, Padova, 2003.

PIERGALLINI C., *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004.

PIERGALLINI C., *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, *Riv. it. dir. proc. pen.* 2000, 1453 ss.

PIERRI M., *Il welfare in Brasile*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2013.

PISANELLO D., *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità di impresa*, in *Diritto internazionale e degli scambi commerciali*, 2008, 695 ss.

PISANELLO D. - BIGLIA C. - PELLICANO C.M., *Guida alla Legislazione Alimentare*, Roma, 2010.

PIVA G., *Sicurezza alimentare, la nuova sfida dell'Europa*, in *Vita e Pensiero*, 2004, n. 3, 118 ss.

PIZZOLATO F., *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2015, 131 ss.

PODDIGHE E., *Obesità e diritto. Uno studio sul “paternalismo alimentare”*, Bologna, 2014.

POGGI A., *I diritti delle persone. Lo stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014.

POLI S., *The Commission's New Approach to the Cultivation of Genetically Modified Organisms*, in *EJRR*, 2010, n. 4, 339 ss.

POLI S., *The Member States' Long and Winding Road to Partial Regulatory Autonomy in Cultivating Genetically Modified Organisms*, in *EJRR*, 2013, n. 2, 143 ss.

POLLACK M. - SHAFFER G., *Biotechnology Policy: Between National Fears and Global Disciplines*, in H. WALLACE - M. POLLACK - R. YOUNG, *Policy-Making in the*

- European Union*, Oxford, 2010.
- POLLAN M., *Il dilemma dell'onnivoro*, Milano, 2008.
- POLLAN M., *In difesa del cibo*, Milano, 2009.
- PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, 2004.
- PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Terra e Cibo*, Città del Vaticano, 2015.
- POPKIN B.M., *The Nutrition Transition in Low-Income Countries: An Emerging Crisis*, in *Nutr. Rev.*, 1994, 285-298.
- POPKIN B.M. - ADAIR L.S. - WEN NG S., *NOW AND THEN: The Global Nutrition Transition: The Pandemic of Obesity in Developing Countries*, in *Nutr. Rev.*, 2012, 3-21.
- POPKIN B.M. - DOAK C.M., *The Obesity Epidemic Is a Worldwide Phenomenon*, in *Nutr. Rev.*, 1998, 106-114.
- PORCHIA O., *La coamministrazione dell'ordinamento comunitario: il caso degli OGM*, in R. FERRARA - I.M. MARINO (a cura di), *Gli Organismi Geneticamente Modificati*, Padova, 2003.
- POTO M., *Nuovi sviluppi, normativi e giurisprudenziali, in materia di organismi geneticamente modificati*, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, n. 1, 45-51.
- PREDIERI, A., voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. 31, Milano, 1981.
- PROTO PISANI A., *Appunti sulla giustizia civile*, Bari, 1982.
- PROTTO M., *Il rapporto amministrativo*, Milano, 2008.
- PUGLIATTI S., voce *Beni* in *Enc.dir.*, vol. 5, Milano, 1962.
- PUGLIATTI S., voce *Cosa* in *Enc.dir.*, vol. 11, Milano, 1962.
- PUGLIESE F., *Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469 ss.
- PUTNAM H., *Ethics without Ontology*, Harvard, 2004.
- RABAGNY A., *L'image juridique du monde*, Paris, 2003.
- RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 18 ss.

RAGIONIERI M.P. - ABOU HADID A.F., *Le biotecnologie nel settore agroalimentare*, Milano, 2007.

RAGONE G., *La disciplina degli OGM tra Unione Europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientifiche controverse?*, in *Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2015, n. 1, 115-130.

RAMANNA A. - SMALE M., *Rights and Access to Plant Genetic Resources under India's New Law*, in *Development Policy Review*, vol. 22, 2004, n. 4, 423-442.

RANALDI V., *Il confronto tra Stati Membri ed Unione Europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. internaz.*, 2014, n. 4, 1011-1049.

RANALDI V., *Novità sugli Ogm: prosegue il confronto tra Stati membri ed Unione europea*, in *Ordine int. e dir. umani*, 2014, n. 3, 643 ss.

RANDOLPH S. - HERTEL S., *The Right to Food: A Global Perspective*, in L. MINKLER, *The State of Economic and Social Human Rights. A Global Overview*, Cambridge, 2013, 21 ss.

RANDOUR V. ET AL., *The Cultivation of Genetically Modified Organisms in the European Union: A Necessary Trade-Off?*, in *JCMS*, 2014, 1-17.

RASPADORI F., *OGM. Lineamenti della disciplina europea*, Perugia, 2007.

RATHKE K.D., *Die Auswirkungen der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken und ihr Verhältnis zu den bestehenden rechtlichen Vorgaben im Verkehr mit Erzeugnissen im Sinne des LFGB*, in *ZLR*, 2006, 555-575.

RAVASI G., *Siamo quel che mangiamo? Un lessico del cibo tra Scrittura e cultura*, Bologna, 2015.

REES N. - WATSON D., *International Standards for Food Safety*, Gaithersburg, 2000.

REHBEIN B., *Critical Theory After the Rise of the Global South*, New York, 2015.

REISCH L. - EBERLE U. - LOREK S., *Sustainable Food Consumption: an Overview of Contemporary Issues and Policies*, in *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 2013, n. 9, 7-25.

REPPOPORT L., *Come mangiamo: appetito, cultura e psicologia del cibo*, Milano, 2003.

RICCI C. (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012.

- RICCI C., *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012.
- RICCI C., *Salute e alimentazione. Profili di diritto internazionale*, in P.MACCHIA, *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014, 37-54.
- RINELLA A., *Food Sovereignty*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2015, n.1, 15-36.
- RINELLA A. - OKORONKO H., *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2015, n. 1, 89 ss.
- RINELLA A. - PINGITORE C., *Organismi geneticamente modificati. Profili di diritto comparato ed europeo*, Bologna, 2015.
- RIVERA J.A. - BARQUERA S. - GONZÁLES - COSSÌO T. - OLAIZ G. - SEPÚLVEDA J., *Nutrition Transition in Mexico and in Other Latin America Countries*, in *Nutr. Rev.*, 2004, 149-157.
- RIZZIOLI S., *A proposito di organismi geneticamente modificati: la Corte di giustizia ritiene incompatibile con il diritto dell'unione europea la disciplina italiana di autorizzazione alla messa in coltura di Ogm*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, 229 ss.
- RIZZIOLI S., *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008.
- ROBERTSON R., *Globalizzazione: teoria sociale e cultura globale*, Trieste, 1999.
- RODOTÀ S., *Art. 42*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 41/44*, Bologna, 1982.
- RODOTÀ S., *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 41/44*, Bologna, 1982.
- RODOTÀ S., *Il diritto al cibo*, Milano, 2014.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.
- RODOTÀ S., *La vita e le regole, tra diritto e non diritto*, Milano, 2009.
- ROMANO A., *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi Bachelet*, vol. 1, Milano, 1987.
- ROMANO S., *Ordinamento sistematico del diritto privato*, vol. 1, Napoli, 1964.
- ROMANO TASSONE A., *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. amm.*, 2007, n. 1.

ROMANO TASSONE A., *Note sul concetto di potere giuridico*, in *Annali della Facoltà di Economia e commercio dell'Università di Messina*, Messina, 1981.

ROMANO TASSONE A., *Sulla formula amministrazione per risultati*, in AA. VV., *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001.

ROMEO G., *L'art. 117 comma 1 Cost. e la precedenza per il diritto europeo*, in *Giur. cost.*, 2013, n. 3.

ROODENBURG A.J.C - POPKIN B.M. - SEIDELL J.C., *Development of International Criteria for a Front of Package Food Labelling System: the International Choices Programme*, in *Eur. Jour. Clin. Nut.*, 2011, 1190-1200.

ROOK BASILE E., *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in E. ROOK BASILE - A. GERMANÒ (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005.

ROOK BASILE E., *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in L. COSTATO (a cura di) *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003.

ROOK BASILE E., *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, 1098 ss.

ROOK BASILE E. - GERMANÒ A., *Sub art. 3, Commento al reg. CE 178/2002*, in *Nuove leggi civili comm.* 2003, 167.

ROSSI A., *I provvedimenti dell'Autorità competente ai sensi dell'art. 54 del Reg. CE n. 882/2004*, in *Alimenta*, 3, 2009, 51 ss.

ROSSI G., *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2015.

ROSSI CARLEO L., *L'Autorità "garante" del consumatore e della concorrenza tra regolazione e decisione*, in *Conc. e Mercato*, 2013, 846 ss.

ROSSI DAL POZZO F., *OGM, via libera del Parlamento europeo alla possibilità per gli Stati membri di vietarne o limitarne la coltivazione*, 20 gennaio 2015, in *Eurojus.it*.

ROSSI DAL POZZO F., *Profili Comunitari ed Internazionali della Disciplina degli Organismi Geneticamente Modificati*, Milano, 2005.

ROSSI DAL POZZO F., *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. comm. internaz.*, vol. 28, n. 2, 2014, 339-396.

ROSSOLINI R., *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004.

RUBIO V., *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, n. 4, 4 ss.

RUGGERI A., "Livelli essenziali delle prestazioni" relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di stato e regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di corte Cost n. 10 del 2010), in *www.forumcostituzionale.it*.

RUGGERI A., *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *ConsultaOnline*, 2011, n. 5.

RUIZ MULLER M., *Farmers'Rights in Peru*, in *Fridtjof Nansen Institute Reports*, 2006, n. 5.

RUIZ MULLER M. - LAPENA I. - CLARK S., *Protection of Traditional Knowledge in Peru: A Comparative Perspective*, in *Wash. U. Global Stud. L. Rev.*, 2004, n. 3, 755-770.

RUIZ-CHIRIBOGA O.R., *The American Convention and the Protocol of San Salvador: Two Intertwined Treaties - Non-Enforceability of Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 31, 2013, n. 2, 156-183.

RUSSO L., *Fare cose con regole: gli standard privati nel commercio internazionale di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 607 - 630.

RUSSO L., *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, n.1, 34 ss.

RUSSO L., *La sicurezza delle produzioni "tecnologiche"*, in *Riv. dir. alim.*, 2010.

RUST A., *Luomo primitivo*, in G. MANN - A. MEUSS, *Propylaen-Weltgeschichte*, Frankfurt-Berlin, 1961.

SAHAI S., *India's plant variety protection and Farmers' Rights Act, 2001*, in *Current Science*, vol. 84, 2003, n. 3, 407-412.

SALA F., *Gli OGM sono davvero pericolosi?*, Roma-Bari, 2005.

SALANI M., *A tavola con le religioni*, Bologna, 2007

SALANI M., *Il paradigma della libertà alimentare cristiana: dalla pluralità gastronomica al pane e al vino eucaristici* in O. MARCHISIO (a cura di), *Religione come cibo e cibo come religione*, Milano, 2004, 17-45.

SALANI M., *Invitati al banchetto di Dio* in E. PELLECCIA (a cura di), *Cibo e conflitti*, Pisa-Roma, 2010, 351-370.

SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4, 1-39.

SALOMON N., *A European Perspective on the Precautionary Principle, Food Safety and the Free Trade Imperative of the WTO*, in *European Law Review*, 2002.

SALTINI A., *Letà della macchina a vapore e dei concimi industriali*, in AA. Vv., *Storia delle scienze agrarie*, vol. 3, Bologna, 1989.

SALVI C., *Libertà economiche, funzione sociale e diritti personali e sociali tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, n. 2.

SALVI L., *L'immissione in commercio di OGM: il ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, in COSTATO L. - BORCHI P. - RUSSO L. - MANSERVISI S. (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*. Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, Napoli, 2011.

SANDULLI A. M., voce *Procedimento amministrativo*, in *Scritti giuridici*, vol. 3, Napoli 1990, 359 ss.

SANDULLI A.M., *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954.

SANTORO E., *Note introduttive sul fondamento costituzionale della protezione del diritto di autore*, in AA. Vv., *Scritti in onore di C. Mortati*, vol. 3, Milano, 1978, 1003 ss.

SASSATELLI R., *L'alimentazione: gusti, pratiche e politiche*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2014, n. 4

SASSI F. - BELLONI A. - CAPOBIANCO C., *The Role of Fiscal Policies in Health Promotion*, in *OECD Health Working Papers*, 2013.

SAVINO M., *Autorità e libertà nell'unione europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 413-442.

SCHARPF F.W., *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, in *Max Planck Institut Working Paper*, 2009, n. 9.

SCHILPZAND R. ET AL., *Governance Beyond the State: non State Actors and Food Systems*, in J. INGRAM ET AL., *Food Security and Global Environmental Change*, London-Washington D.C., 2010, 272 ss.

SCHMITT C., *Der nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin, 1974.

SCHWARZE J., *European administrative law*, London, 2006.

SCOCA F.G., voce *Attività amministrativa*, in *Enc. Giur, Aggiornamento*, Roma, 2002

SCOLA A., *Abitare il mondo. La relazione tra l'uomo e il creato*, Bologna, 2015

SCOZZAFAVA O.T., *Dei beni*, in P. SCHLESINGER (dir.), *Il Codice civile – Commentario*, Milano, 1999.

SEGGER M.C., *Sustainable Development in the Negotiation of the FTAA*, in *Fordham International Law Journal*, 2003.

SEGRÉ A., *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, Roma, 2011.

SEMERARO A.M., *Frodi alimentari: aspetti tecnici e giuridici*, aprile 2011, in <http://www.vetesc.unimi.it/>.

SEN A., *Poverty and Famine*, Oxford, 1983.

SEPPILLI T., *Per una antropologia dell'alimentazione. Determinazioni, funzioni e significati psico-culturali della risposta sociale a un bisogno biologico*, in *La ricerca folklorica*, 1994, n. 30.

SEPÚLVEDA M.M., *The Obligation of the States under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen-Oxford-New York, 2003.

SEQUERI P., *Custode, non tiranno. Per un nuovo rapporto fra persona e creato*, Bologna, 2014

SGARBANTI G., *Profili giuridici sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1, Napoli, 2014, 703 ss.

SHELOMI M., *Why We still don't Eat Insects: Assessing Entomophagy Promotion through a Diffusion of Innovations Framework*, in *Trends Food Sci. Tech.*, 2015.

SHIVA V., *Biopiracy: The Plunder of Nature and Knowledge*, Boston, 1997.

SIRSI E., *A proposito degli alimenti senza OGM (Note sulle regole di etichettatura di alimenti e mangimi costituiti, contenuti e derivati da Ogm con particolare riferimento alla etichettatura negativa)*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I.

SIRSI E., *Agri-food Technologies and the Law*, in E. PALMERINI - E. STRADELLA,

*Law and Technology. The Challenge of Regulating Technological Development*, Pisa, 2013.

SIRSI E., *Breviario*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, 359-360.

SIRSI E., *GM food and feed*, in L. COSTATO - F. ALBISSINI, *European Food Law*, Padova, 2012, 337-350.

SIRSI E., *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni non geneticamente modificate*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (dir.), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, Torino, 2011.

SIRSI E., *Le regole per gli ogm nello spazio globale: un'agenda per i governanti del futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 466 ss.

SIRSI E., *Quali regole per gli Ogm?*, in *Athenet*, Pisa, 2009.

SIRSI E., *Su Ogm e agricoltura. Una lettura alla luce della prospettiva di riforma della disciplina della coltivazione degli Ogm nell'UE e dello sviluppo di tecniche alternative di modificazione genetica*, in *Agr. ist. merc.*, 2013, nn. 1-2, 65 ss.

SIRSI E., sub art. 18, *Commento al reg. CE 178/2002*, in *Nuove leggi civ. comm.* 2003, 268 ss.

SKOGSTAD G., *Contested Accountability Claims and GMO Regulation in the European Union*, in *JCMS*, 2011, 895 ss.

SMED S., *Financial penalties on foods: the fat tax in Denmark*, in *Nutr. Bull.*, 2012.

SMED S. - ROBERTSON A., *Are Taxes on Fatty Foods Having their Desired Effects on Health?*, in *British Medical Journal*, London, 2012, 345 ss.

SMEND S. - JENSEN J. D. - DENVER S., *Socio-economic Characteristics and the Effect of Taxation as a Health Policy Instrument*, in *Food Policy*, 2007.

SNYDER F., *We Need a Global Food Safety Agency: Reflections on the Hidden Jurisprudence of the WTO*, in *Peking University Transnational Law Review*, 2013, n. 1, 162 - 209.

SOLLINI M., *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006.

SORDELLI L., *L'identificazione dei prodotti agricoli sul mercato*, in *Dir. ind.*, 1994, 471 ss.

SORDIGLIONI G., *Database per il fundraising*, Rimini, 2014.

SOSNITZA O., *Challenges of the Food Information Regulation: Revision and Simplification of Food Labelling Legislation?*, in *European Food & Feed Law Review*, 2011, 16-26.

SPASIANO M.R., *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

SPINA A., *La regolazione multilivello degli OGM*, in M. MONTINI - M. ALBERTON (a cura di), *La governance europea ambientale in transizione*, Milano, 2008.

SPOTO G., *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazione in etichetta*, in *Contratto e Impresa*, 2014.

STEFANI P., *Gli Ebrei*, Bologna, 1997.

STRAMBI G., *Le novità introdotte dal reg. Ue n. 1151/2012 con riguardo alle denominazioni di origine protette, alle indicazioni geografiche protette, alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità*, in A. GERMANÒ - G. STRAMBI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Milano, 2014, 21 ss.

SUPIOT V.A., *Homo juridicus*, Paris, 2005.

TALLACHINI M., *Sicurezze e responsabilità in tempi di crisi*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 1, 14-33.

TAMPONI M., *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 612 ss.

TANNAHILL R., *Storia del cibo*, Milano, 1987.

TEDESCHINI F., voce *Procedimento amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. 33, Milano, 1989, 872 ss.

TEUBNER G., *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano, 2012.

THAYYIL N., *Biotechnology Regulation and GMOs. Law Technology and Public Contestations in Europe*, Cheltenham, 2014.

THOW A. M. - DOWNS S. - JAN S.A., *A Systematic Review of the Effectiveness of Food Taxes and Subsidies to Improve Diets: Understanding the Recent Evidence*, in *Nutr Rev.*, 2014.

- TOFAN C., *Human Rights and the Right to Food*, vol. 3, Nijmegen, 2013.
- TORINO R., *Unione europea e imprese sociali: recenti e futuri sviluppi*, in AA.VV., *Impresa e diritto fondamentali nella prospettiva transnazionale*, Napoli, 129 ss.
- TORRE G., *L'impiego di Ogm in agricoltura: quali spazi per una normativa diversificata?*, tesi di Laurea, Università di Pisa, 2015, inedita.
- TORRE V., *La 'privatizzazione' delle fonti di diritto penale*, Bologna, 2013.
- TRIMARCHI F., *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 2005, n. 6.
- TRIMARCHI P., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.
- TRIPP L. - LOUWAARS N. - EATON D., *Plant Variety Protection in Developing Countries. A Report from the Field*, in *Food Policy*, vol. 32, 2007, n. 3, 354-371.
- TROVATO M. (a cura di), *Obesità e tasse. Perché serve l'educazione, non il fisco*, Torino, 2013.
- TUMMINELLO L., *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2013.
- UAUY R. - ALBALA C. - KAIN J., *Obesity Trends in Latin America: Transiting from Under- to Overweight*, in *J. Nutr.*, 2001, 893-899.
- UBERTAZZI L.C., *Procedimenti e giudizi relativi alle IGP comunitarie*, in *Dir. ind.*, 2010, 148 ss.
- UN, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Right to Food by the Special Rapporteur on the Right to Food, Mr. Jean Ziegler, Submitted in Accordance with the Commission on Human Rights Resolution 2000/10*, 7 febbraio 2001.
- UN, HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 10 gennaio 2010.
- URBINATI N., *Liberi e eguali*, Roma-Bari, 2011.
- URICCHIO A., *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in *Rass. trib.*, 2013.
- VAGLI G., *La Costituzione brasiliana del 1988*, in *Quaderni cost.*, 1998.
- VALLETTA M., *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Milano, 2005.
- VAN ASSELT M.B.A. - VERSLUIS E. - VOS E., *Balancing between Trade and Risk*.

- Integrating Legal and Social Science Perspectives*, London, 2013.
- VAN DER MEULEN B. - VAN DER VELDE M., *European food law handbook*, Wageningen, 2008.
- VANZETTI A., *Equilibrio di interessi e diritto al marchio*, in *Riv. dir. comm.*, 1960, n. 1, 254 ss.
- VEDASCHI A., *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2001.
- VENTURI A., *Analisi del rischio e sicurezza alimentare. I fondamenti, le controversie, la regulation*, Milano, 2008.
- VERGATI V., *Il Made in Lazio e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, n. 4, 53 ss.
- VESPERINI G., *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, 2011.
- VETTORI G., *Il contratto europeo fra regole e principi*, Torino, 2015.
- VIERI S., *Agricoltura italiana e Ogm: coesistenza possibile o incompatibilità?*, in *Silvae*, 2005, n. 1.
- VILLATA R.-SALA G., voce *Procedimento amministrativo*, in *Digesto IV, Discipl. pubbl.*, vol. 11, Torino, 1996, 574 ss.
- VIOLINI L., *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in *Regioni*, 2002, n. 6, 1450-1460.
- VIOLINI L., *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo*, Milano, 1986.
- VISCUSI W.K. - MOORE M.J., *Product Liability, Research and Development, and Innovation*, in *The Journal of Political Economy*, vol. 101, 1993, n. 1, 161-184.
- VISSER B., *Effects of Biotechnology on Agrobiodiversity*, in *Biotechnology and Development Monitor*, n. 35, 2 ss.
- VITALE A., *Manuale di legislazione alimentare*, Milano, 2010.
- VITOLO R., *Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario*, Napoli, 2003.
- VIVERO J.L. - ERAZO X., *Derecho a la Alimentación, Políticas Publicas e*

*Instituciones contra el Hambre*, Santiago, 2009.

VON DER DUNK F. - TRONCHETTI F., *Handbook of Space Law*, Northampton, 2015.

WALKER N., *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Mod. Law Rev.*, 2002, n. 65, 317-359.

WALKER V.R., *Keeping the WTO from Becoming the "World Trans-science Organization": Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute*, in *Cornell International Law Journal*, 1998, n. 31, 251-320.

WALLACE H. - POLLACK M. - YOUNG R., *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 2010.

WEATHERILL S., *EU Consumer Law and Policy*, Cheltenham-Northampton, 2013.

WEBER A., *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comunitario*, in J. BARNÉS VÁZQUEZ, *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Madrid, 1993, 57-90.

WESTON S., *Tax increases affect drinks sales in Finland*, Bath, 2014.

WHO, *Action Plan for the Global Strategy for the Prevention and Control of Non-communicable Diseases 2008-2013*, Genève, 2008.

WHO, *Obesity and overweight*, in *Fact sheet*, gennaio 2015, n. 311.

WHO, *Using price policies to promote healthier diets*, Copenhagen, 2015.

WILLIAMS R. - CHRIST K., *Tassare i vizi: le accise sono efficienti*, in M. TROVATO (a cura di), *Obesità e tasse*, Torino, 2013.

WINICKOFF D. - JASANOFF S. - BUSCH L. - GROVE WHITE R. - WYNNE B., *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*, in *The Yale Journal of International Law*, 2005, n. 30, 81-123.

WIPO, *Consolidated Document Relating to Intellectual Property and Genetic Resources*, novembre 2012, in [http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo\\_grtkf\\_ic\\_23/wipo\\_grtkf\\_ic\\_23\\_4.pdf](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_grtkf_ic_23/wipo_grtkf_ic_23_4.pdf).

WIPO, *Decision on the Matters Concerning the Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*, ottobre 2013, in [http://www.wipo.int/export/sites/www/tk/en/igc/pdf/igc\\_mandate\\_1415.pdf](http://www.wipo.int/export/sites/www/tk/en/igc/pdf/igc_mandate_1415.pdf).

WIPO, *Glossary of Key Terms Related to Intellectual Property and Genetic*

*Resources, Traditional Knowledge and Traditional Cultural Expressions*, 7 maggio 2013, in <https://www.cbd.int/doc/meetings/tk/wg8j-08/other/wg8j-08-wipo-glossary-en.pdf>.

WOLKMER A.C., *Pluralismo giuridico e costituzionalismo brasiliano*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2012.

ZANIN L., *Il piano di fundraising: dalla strategia all'operatività nella raccolta fondi*, Rimini, 2012

ZANNINO S.D., *Aspettando il regolamento dell'Unione Europea in materia di etichettatura di origine di alcuni prodotti: panacea, ricostituente o placebo per il made in Italy?*, in *Dir. comm. internaz.*, 2012, fasc.1, 175 ss.

ZHUKOV G. - KOLOSOV Y., *International Space Law*, New York, 1984.

ZIEGLER J., *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.

ZIEGLER J. - GOLAY C. - MAHON C. - WAY S.A., *The Fight for the Right to Food. Lesson Learned*, Basingstoke, 2011.

ZIEGLER, J., *Destruction massive*, Paris, 2011.

ZIZZO G., *I tributi sui grassi ... ovvero come dimagrire con le imposte*, 10 novembre 2014, in [www.liuc.it](http://www.liuc.it).

ZUCCATO E. - FANELLI R., *Processo ai cibi OGM*, in *Le Scienze*, gennaio 2004, 58-65.





## **GLI AUTORI VOLUME 1, TOMO II**

### **CURATORI DEL VOLUME**

**GINEVRA CERRINA FERONI**, Vice Presidente Fondazione CESIFIN Alberto Predieri; Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Firenze.

**TOMMASO EDOARDO FROSINI**, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli.

**LUCA MEZZETTI**, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna; Presidente della Sezione italiana dell'Istituto Iberoamericano di Diritto costituzionale.

**PIER LUIGI PETRILLO**, Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

### **COORDINATORI DI SESSIONE**

1<sup>a</sup> Sessione Firenze *Diritto al cibo e sovranità alimentare*  
Coordinamento di **ANDREA MORRONE**, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

2<sup>a</sup> Sessione Firenze *Sicurezza alimentare e tutela della salute*  
Coordinamento di **GIOVANNI TARLI BARBIERI**, Professore ordinario di Diritto costituzionale; Direttore Dipartimento Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Firenze.

3<sup>a</sup> Sessione Firenze *Prodotti tipici e identità territoriale*  
Coordinamento di **GIAN FRANCO CARTEI**, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Firenze.

### **RELATORI ALLE SESSIONI**

#### **LORENZO BAIRATI**

Ricercatore di Diritto alimentare, Università degli Studi di Scienze Gastronomiche.

**CARLA BASSU**

Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari.

**ANTONIO BELLIZZI DI SAN LORENZO**

Professore aggregato di Diritto privato, Università degli Studi di Firenze.

**SILVIA BOLOGNINI**

Professore associato in Diritto agrario, Università di Udine.

**BARBARA L. BOSCHETTI**

Professore associato in Diritto dell'economia, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

**LUCA BUSCEMA**

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

**MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ**

Professore di Diritto civile, Università di Almería (Spagna).

**TANJA CERRUTI**

Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

**LUDOVICA CHIUSI**

Dottoranda di Diritto Internazionale, Università di Bologna e Università di Oslo.

**DANIELA CORONA**

Coordinatrice del Master in Food Law, School of Law, Università LUISS Guido Carli, Roma.

**LAURA DE GREGORIO**

Ricercatore di Diritto canonico e Diritto ecclesiastico, Università degli Studi di Firenze.

**LUCA DI DONATO**

Dottorando di ricerca in Diritto ed Impresa, Università LUISS Guido Carli, Roma.

**CATERINA DRIGO**

Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna; Professore aggregato di Diritti fondamentali, Ravenna Campus.

**VERONICA FEDERICO**

Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Firenze.

**ALESSANDRA FORTI**

Ricercatore, Università Lum Jean Monnet, Casamassima.

**FRANCESCO GALLARATI**

Dottorando in Sistemi costituzionali comparati, Università degli Studi di Genova.

**FEDERICA GIRINELLI**

Dottoranda in Diritto civile, Università degli Studi di Teramo.

**ANTONIO GUSMAI**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università del Salento; Membro del gruppo di ricerca L.A.I.R.

**ANDREA IURATO**

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Pavia.

**PAMELA LATTANZI**

Professore associato di Diritto agrario, Università degli Studi di Macerata.

**FRANCESCA LEONARDI**

Assegnista di ricerca di Diritto commerciale, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

**NICOLA LUCIFERO**

Ricercatore di Diritto agrario, Università degli Studi di Firenze.

**ANTONIETTA LUPO**

Ricercatore di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

**FRANCESCO MARTINES**

Ricercatore di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

**GIOVANNA MASTRODONATO**

Ricercatore di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

**EDOARDO MAZZANTI**

Perfezionato in 'Legge penale e persona', Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

**PIETRO MILAZZO**

Avvocato e ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Pisa.

**FRANCESCA MINNI**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**MARIA MOCHEGANI**

Dottoranda in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**LEANDRO MOURA DA SILVA**

Avvocato e Dottore di Ricerca in Diritto internazionale ed europeo, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

**ALESSANDRO ODDI**

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara.

**VALERIA PAGANIZZA**

Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Ferrara.

**BARBARA PASA**

Professore associato di Diritto privato comparato, Università degli Studi di Torino.

**FRANCESCA POLACCHINI**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**ALBERTO QUINTAVALLA**

Dottorando di ricerca, Università di Rotterdam.

**EDOARDO C. RAFFIOTTA**

Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

**GIADA RAGONE**

Dottoranda in economia, Università Ca' Foscari di Venezia.

**LUIGI RUFO**

Dottorando in Diritto e Nuove Tecnologie, Università di Bologna.

**ROBERTO SAIJA**

Ricercatore di Diritto agrario, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

**LAURA SALVI**

Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea e assegnista di ricerca, Università degli Studi di Padova.

**CLAUDIO SCIANCELEPORE**

Dottore di ricerca in Pubblica amministrazione dell'Economia e delle Finanze, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

**FRANCESCA SPAGNUOLO**

Assegnista di ricerca in Diritto agrario, Scuola Superiore Sant'Anna.

**GIULIANA STRAMBI**

Ricercatrice CNR e Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato, Firenze.

**STEFANO VILLAMENA**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata.

**ALICE VILLARI**

Avvocato e Dottoranda in Diritto pubblico, Università La Sapienza.



centro per lo studio delle istituzioni finanziarie  
promosso dall'ente cassa di risparmio di Firenze



*promotori*

*con il contributo di*



Ministero delle  
politiche agricole  
alimentari e forestali

*in collaborazione con*



*con il patrocinio di*

