

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

Ciclo XXXI

Settore Concorsuale: 12/C1

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/08

**IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO NEL CONTESTO GLOBALE:
RICONOSCIMENTO, TUTELA E GIUSTIZIABILITA' DI UN
“NUOVO” DIRITTO FONDAMENTALE**

Presentata da: Dott.ssa Enrica Monti

Coordinatore Dottorato

Supervisore

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Chiar.mo Prof. Carlo Bottari

Esame finale anno 2019

Indice

Introduzione.....	p. 6
-------------------	------

CAPITOLO I

FOOD SAFETY: IL DIRITTO AL CIBO QUALITATIVAMENTE ADEGUATO

1. Il diritto alimentare quale sistema normativo multilivello	p. 12
2. Le principali fonti internazionali in materia di <i>food safety</i>	p. 13
3. Le fonti primarie del diritto dell'Unione europea in materia di alimenti	p. 19
4. Dagli albori della PAC al Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000.....	p. 22
5. La <i>General Food Law Regulation</i> del 2002	p. 33
5.1. (<i>Segue</i>) Il principio dell'analisi del rischio.....	p. 46
5.2. (<i>Segue</i>) Il principio di precauzione.....	p. 54
5.3. (<i>Segue</i>) La tutela degli interessi dei consumatori e il principio di trasparenza.....	p. 61
5.4. (<i>Segue</i>) Il principio di responsabilizzazione degli OSA e l'obbligo di rintracciabilità.....	p. 63
5.5. (<i>Segue</i>) Il sistema di allarme rapido e il piano di gestione della crisi alimentare.....	p. 68
6. L'istituzione dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare: il ruolo della scienza nel processo di <i>policy making</i> dell'UE.....	p. 73
7. Il "Pacchetto igiene" e i controlli igienico-sanitari sugli alimenti.....	p. 79
8. Il sistema integrato dei controlli ufficiali ad opera del Regolamento (UE) n. 625/2017.....	p. 89
9. <i>Brexit</i> e CETA: uno breve sguardo agli scenari futuri.....	p. 96

CAPITOLO II
FOOD SECURITY: IL DIRITTO AL CIBO QUANTITATIVAMENTE
ADEGUATO

1. Definizione e contenuti del diritto “fondamentale” al cibo adeguato.....	p. 104
2. Il diritto al cibo adeguato nelle Carte universali di tutela dei diritti umani.....	p. 108
3. Il Consiglio d’Europa, le Carte regionali europee e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo.....	p. 115
3.1. (<i>segue</i>) La Risoluzione n. 1957/2013 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.....	p. 122
4. Modelli di tutela costituzionale del diritto al cibo adeguato.....	p. 125
5. Il diritto al cibo adeguato e la sovranità alimentare.....	p. 131
6. Il ruolo della legislazione ordinaria nella tutela del diritto al cibo adeguato.....	p. 135
7. Profili di giustiziabilità del diritto al cibo adeguato e tecniche di tutela nella giustizia costituzionale comparata.....	p. 138
8. Profili di esigibilità del diritto al cibo adeguato: casi di studio emblematici.....	p. 142
8.1. (<i>Segue</i>) Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela del Sudafrica.....	p. 143
8.2. (<i>Segue</i>) Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela dell’India.....	p. 148
8.3. (<i>Segue</i>) Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela del Brasile.....	p. 154
9. Brevi considerazioni conclusive.....	p. 159

CAPITOLO III
IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO NELL’ORDINAMENTO GIURIDICO
ITALIANO

1. L'ingresso in Costituzione del diritto al cibo adeguato tramite l'art. 117, comma 1, Cost.....	p. 162
2. Il primato della persona nell'ordinamento costituzionale e la classificazione del diritto al cibo adeguato nel catalogo dei c.d. «nuovi diritti»	p. 165
3. I fondamenti del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana.....	p. 170
4. Tutela della salute e problematiche di sostenibilità alimentare.....	p. 177
5. <i>Food loss</i> e <i>food waste</i> : due aspetti di un unico problema	p. 185
5.1. (<i>Segue</i>) Prevenire lo spreco attraverso la c.d. « <i>blue economy</i> »: uno sguardo al secondo Pacchetto UE sull'economia circolare	p. 188
6. Il paradosso della scarsità nell'abbondanza: lo spreco alimentare quale violazione del diritto fondamentale al cibo adeguato?.....	p. 194
7. Breve rassegna delle principali normative e politiche dei Paesi dell'Unione europea per contrastare lo spreco alimentare	p. 201
8. L'intervento regolatore del Legislatore nazionale: dalla legge del c.d. “buon samaritano” alla legge n. 166/2016 concernente disposizioni per la donazione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà.....	p. 207
9. Diritto al cibo adeguato e principi di solidarietà e sussidiarietà. Il ruolo delle <i>urban food policies</i>	p. 212
Conclusioni	p. 223
Bibliografia	p. 231

Introduzione

Nella nostra società e, più in generale nella cultura dei Paesi definiti ad alto reddito, ben può dirsi che il cibo abbia subito una progressiva svalutazione. Dopo millenni vissuti con il timore della carestia e della siccità, la società industrializzata si è affrancata da tale retaggio, con conseguenze di straordinario e positivo rilievo nello sviluppo degli individui, nel miglioramento delle loro condizioni di salute, nella riduzione del tasso di mortalità, sino ad incidere su alcuni fattori genetici come la crescita. Alla fame si è allora sostituita l'opulenza, l'eccesso, la sovrabbondanza e, con esse, lo spreco. E' evidente come oggi «il cibo abbia smesso di essere cibo»¹ e sia diventato per la maggior parte di noi una merce al pari delle altre, da comprare, vendere, scambiare sul mercato e, con la stessa facilità, buttare via. Affermare che i membri della società contemporanea, ancora prima che persone, «sono divenuti, dalla cultura alla tomba, consumatori *de iure*»² non pare affatto eccessivo, considerando che, come vedremo, il punto di vista prevalente nell'affrontare le tematiche legate al cibo è quello attinente alle logiche del mercato e del commercio globale.

Dunque, il paradosso tra la disponibilità di abbondanti scorte di cibo a livello mondiale e l'ancora assai diffusa malnutrizione e denutrizione deriva principalmente dal considerare i prodotti alimentari alla stregua di qualsiasi altro tipo di merce. E così, l'incessante ricerca del profitto e la centralità del valore di scambio fanno sì che ci sia cibo sufficiente per tutti gli abitanti del Pianeta, ma che allo stesso tempo un terzo della produzione mondiale vada sprecata, che la metà delle calorie fornite dalla natura venga trasformata in combustibile o mangime (con conseguenze devastanti sull'ambiente) e che gli investimenti vadano solo nella direzione dell'aumento della produzione invece che dell'equa redistribuzione di quanto già si produce. In effetti, la natura di "merce" degli alimenti se, da un lato, favorisce la sovrapproduzione e il conseguente spreco del

¹ F. KAUFMAN, *Bet the Farm. How Food Stopped Being Food*, John Wiley & Sons, Hoboken (NJ), 2012.

² Z. BAUMAN, *Consuming Life*, Polity Press, Cambridge – Malden MA, 2007, pag. 79.

surplus, dall'altro, limita l'accesso a un cibo "adeguato" alle persone più vulnerabili e indigenti.

Pertanto, se l'obiettivo è quello di rivalutare il rapporto tra cibo e diritto, di trovare effettive forme di garanzia dell'accesso al cibo "adeguato" e di trovare risposte eque e sostenibili alle importanti sfide globali che ci si presentano dinnanzi, è in primo luogo necessario restituire al cibo il suo valore di "nutrimento" e di "bene vitale".

Ad avviso di chi scrive, dunque, le problematiche relative alla sicurezza e alla sostenibilità alimentare devono necessariamente essere affrontate sotto una duplice prospettiva, ossia affiancando alla imprescindibile disamina delle regole concernenti i processi di produzione, distribuzione e consumo di alimenti, la rilevanza giuridica e la tutela costituzionale del diritto al cibo quale «diritto fondamentale della persona che riguarda l'esistenza in tutta la sua complessità, divenendo così non solo componente essenziale della cittadinanza, ma preconditione della stessa democrazia»³.

Coerentemente con quanto osservato, il presente elaborato si propone di analizzare i due significati più noti della c.d. *sicurezza alimentare*, articolati in *food safety*, intesa quale sicurezza qualitativa di natura igienico-sanitaria e *food security*, ossia sicurezza di avere cibo quantitativamente sufficiente ed adeguato, al fine di verificare se entrambi possano dirsi adeguatamente perseguiti e realizzati nell'attuale assetto giuridico globale.

Nel primo capitolo, quindi, è parso utile individuare ed analizzare - senza alcuna pretesa di completezza - le principali normative che hanno disciplinato e che attualmente disciplinano il *diritto dell'alimentazione*, ponendosi come obiettivo quello di contemperare le esigenze di tutela della salute del consumatore con l'altrettanto importante libertà di circolazione delle merci.

Benché il diritto dell'alimentazione si presenti quale *corpus* giuridico multilivello, la normativa di riferimento è di rango unionale ed è in primo luogo rappresentata dal reg. (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure

³ S. RODOTA', *Il diritto di avere diritti*, Laterza Ed., Roma-Bari, 2015, pag. 128.

nel campo della sicurezza alimentare. Esso, nell'enunciazione delle definizioni e dei principi generali si preoccupa di garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la filiera alimentare «dai campi alla tavola» - in tal modo dando attuazione all'approccio verso la sicurezza alimentare elaborato dall'omonimo Libro bianco della Commissione europea del 2000 - nonché di prevenire ostacoli ingiustificati alla libera circolazione degli alimenti attraverso l'inserimento, tra i principi generali della legislazione alimentare, dell'analisi del rischio, da esperirsi necessariamente prima dell'eventuale adozione di misure repressive da parte degli Stati membri e dell'Unione europea in materia di alimenti e di mangimi; ciò che palesa l'evidente preferenza del legislatore comunitario per un approccio di natura preventiva del pericolo alimentare.

Il principio di precauzione che, come anzidetto, guida le decisioni dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di *food safety*, pare, tuttavia, non soddisfacente ove riferito anche all'obiettivo della realizzazione del *diritto all'alimentazione*, ancora assai lontano dall'essere sufficientemente ed adeguatamente garantito dal polo pubblico.

Pertanto, svolte le necessarie premesse in materia di *food safety*, nel secondo capitolo si è voluto dare ampio spazio alle riflessioni in ordine alla *food security* e, in particolare, ai profili di tutela, esigibilità e giustiziabilità del diritto al cibo adeguato, partendo dall'evoluzione che, a decorrere dal secondo dopoguerra mondiale, ne ha portato all'esplicito riconoscimento in molte Costituzioni del mondo. Nel secondo capitolo verrà, quindi, effettuato un raffronto comparatistico di alcune delle Costituzioni in cui tale diritto è oggi espressamente affermato, ponendo principalmente l'attenzione sulle tipologie di approccio costituzionale di tutela adottate, che variano dal riconoscimento diretto del diritto al cibo inteso quale diritto umano, al riconoscimento esplicito del diritto al cibo come obiettivo costituzionale o principio direttivo delle politiche statali.

Nel terzo ed ultimo capitolo si circoscriverà ulteriormente l'attenzione al panorama nazionale. L'indagine della FAO ha annoverato la Costituzione italiana tra quelle che riconoscono il diritto al cibo attraverso l'applicabilità diretta dei Trattati internazionali

che lo tutelano alla luce dell'art. 117 Cost. Tale osservazione è certamente condivisibile, ma appare tuttavia parziale, potendosi invero rinvenire i fondamenti costituzionali del diritto al cibo in altre varie disposizioni costituzionali, a cominciare dagli artt. 2, 3 e 32 Cost.

Il diritto al cibo, tuttavia, pur presentando caratteristiche trasversali a molti altri diritti fondamentali, gode di una sua autonoma identità. Riprendendo la definizione elaborata dal primo Speciale Relatore per il diritto al cibo dell'Alto Commissariato dei Diritti umani dell'ONU, il diritto a un 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». Gli elementi descrittivi di tale diritto (adeguatezza, disponibilità e accessibilità) consentono di ricondurlo nel novero dei *basic rights*, ossia di quei diritti il cui godimento è imprescindibile per il godimento di tutti gli altri e la cui sostanza risiede nella volontà di salvaguardare la dignità umana che ha ispirato la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo.

Il diritto al cibo adeguato implica, pertanto, correlativi obblighi da parte degli Stati, compreso quello di soddisfare pienamente tale diritto, di renderlo effettivo e soprattutto giustiziabile a livello nazionale. Le esortazioni che il sistema ONU rivolge agli Stati, affinché ciò divenga possibile sono di natura sia giuridica che politica e consistono nel: 1) legiferare sul diritto al cibo tramite un'apposita legge-quadro; 2) definire programmi e politiche pubbliche sia a livello nazionale che a livello decentrato e locale; 3) costituzionalizzare il diritto al cibo.

A tal riguardo, nell'ambito delle iniziative nazionali in materia di alimentazione originate a seguito di Expo 2015 e della sottoscrizione della Carta di Milano, assume particolare significato l'adozione da parte del Parlamento della legge n. 166/2016, che si prefigge di combattere lo spreco alimentare (anche in ossequio agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite da raggiungere entro il 2030), attraverso la

previsione di disposizioni per la donazione di alimenti rimasti invenduti, contrastando così il fenomeno che vede gettato cibo ancora sano e commestibile.

Invero, la lotta allo spreco alimentare – da autorevole dottrina ritenuto la «moderna manifestazione del peccato di gola»⁴ – unitamente allo sviluppo di politiche e di strumenti giuridici volti ad incentivare il recupero delle eccedenze alimentari e la loro redistribuzione per contrastare la fame, l'esclusione sociale e le diseguaglianze, rappresentano una delle principali modalità per dare concretezza ed effettività al diritto fondamentale al cibo adeguato e per renderlo qualcosa di più di una mera dichiarazione di intenti o “slogan politico”. Ciò anche in considerazione del fatto che il problema della povertà alimentare non è più proprio esclusivamente dei Paesi in via di sviluppo, essendo in crescita, a decorrere dalla grave crisi economica del 2008, anche nei Paesi sviluppati, con un'incidenza preoccupante soprattutto tra le categorie più vulnerabili della popolazione – anziani, disoccupati, indigenti, malati, immigrati – ma anche tra le famiglie (da quelle monoreddito a quelle più numerose), dove a farne maggiormente le spese sono i bambini⁵.

Certamente le istituzioni pubbliche sono chiamate a svolgere un ruolo chiave nel dare attuazione ai principi fondamentali e nel restituire al cibo la dignità di “alimento”, di “bene fondamentale” di ciascun individuo. In primo luogo, ciò dovrebbe avvenire (ed invero già avviene) a livello locale, tramite il coinvolgimento di tutti quegli attori sociali che, con le loro decisioni e attività, impattano sul metabolismo urbano: si pensi alla progettazione delle c.d. *smart cities*, alla facilitazione dell'accesso ai servizi e alle informazioni, alla responsabilità sociale d'impresa, all'attivismo delle associazioni *no-profit*, al ruolo della ricerca ed anche alla sensibilizzazione dei singoli cittadini.

In quest'ottica, lo strumento delle *urban food policies*, valorizzando la cooperazione tra settore pubblico, privato e *no profit*, appare senz'altro essere uno tra i più

⁴ “Si può dire che il peccato di gola abbia oggi mutato la propria natura e si sia trasformato in mercificazione, sfruttamento, diseguaglianza e spreco alimentare” così L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 1/2018 del 10 gennaio 2018, pag. 3.

⁵ In argomento si veda L. CAMPIGLIO, G. ROVATI (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini Ed., Milano, 2009.

convincenti ed efficaci per fissare i principi generali, per sviluppare politiche alimentari eque e sostenibili, per assicurare un più effettivo accesso al cibo, per favorire accordi con le imprese e per educare i cittadini alla cultura del cibo.

Capitolo I

FOOD SAFETY: IL DIRITTO AL CIBO QUALITATIVAMENTE ADEGUATO

1. Il diritto alimentare quale sistema normativo multilivello. 2. Le principali fonti internazionali in materia di food safety. 3. Le fonti primarie del diritto dell'Unione europea in materia di alimenti. 4. Dagli albori della PAC al Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000. 5. La General Food Law Regulation del 2002. 5.1. (Segue) Il principio dell'analisi del rischio. 5.2. (Segue) Il principio di precauzione. 5.3. (Segue) La tutela degli interessi dei consumatori e il principio di trasparenza. 5.4. (Segue) Il principio di responsabilizzazione degli OSA e l'obbligo di rintracciabilità. 5.5. (Segue) Il sistema di allarme rapido e il piano di gestione della crisi alimentare. 6. L'istituzione dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare: il ruolo della scienza nel processo di policy making dell'UE. 7. Il «Pacchetto igiene» e i controlli igienico-sanitari sugli alimenti. 8. Il sistema integrato dei controlli ufficiali ad opera del Regolamento (UE) n. 625/2017. 9. Brexit e CETA: un breve sguardo agli scenari futuri.

1. Il diritto alimentare quale sistema normativo multilivello.

Se nel XIX secolo l'alimentazione era principalmente destinata al mantenimento degli stessi produttori agricoli e, dunque, all'autoconsumo, con lo sviluppo della civiltà industriale e il conseguente spostamento di gran parte della popolazione nelle città si ha avuto un radicale mutamento del rapporto tra cibo, zone di sua produzione e collocamento dei consumatori.¹

Oggi il cibo è ottenuto in luoghi che possono essere anche molto distanti da quelli di produzione della materia prima agricola e di consumo del prodotto finale e ciò

¹ A livello mondiale, l'Europa è il continente con il maggiore tasso di urbanizzazione: su oltre 500 milioni di abitanti, infatti, circa il 75% della popolazione europea vive in aree urbane. La cifra indicata, peraltro, è destinata ad aumentare per raggiungere, nel 2020, percentuali intorno all'80-90% (Rapporto Censis *Rileggere il territorio per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, 2014, 2). In Italia, in particolare, la distribuzione territoriale degli abitanti all'interno dei confini nazionali conferma la tendenziale capacità attrattiva delle aree urbane: basti pensare che più di un terzo della popolazione complessiva del Paese risiede in quelle che la l. 7 aprile 2014 n. 56 (c.d. Legge Delrio) ha individuato come città metropolitane. Sul punto e per approfondire cfr. F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 2, 1 aprile 2018, p. 135 e L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, VI edizione, Ferrara, 2013, v. approfondimento: *Agricoltura e alimenti*, p. 5.

comporta la necessità di utilizzare sostanze e tecniche conservanti in grado di garantire una lunga scadenza del prodotto ma che, d'altro lato, se non utilizzate e poste in essere correttamente, potrebbero procurare notevoli rischi per la salute dei consumatori.

Rischi che risultano ulteriormente aggravati dalla globalizzazione dei mercati, che consente sia ai prodotti alimentari finiti, sia alle materie prime impiegate nella preparazione degli alimenti, sia, infine, ai prodotti utilizzati nell'allevamento delle varie specie di animali (come i mangimi) e nella coltivazione dei prodotti agricoli (si pensi ai concimi, pesticidi, ecc.) di circolare liberamente nei Paesi dell'Unione europea.²

Si può, pertanto, affermare che la globalizzazione dei mercati abbia portato ad una «globalizzazione dei rischi» per la salute dei consumatori, ed è proprio per tale motivo che, come vedremo, il diritto alimentare contemporaneo è in particolar modo indirizzato alla prevenzione, ai controlli ed, in generale, ad assicurare la libera e, soprattutto, sicura circolazione degli alimenti, delle bevande e dei mangimi all'interno dei singoli Stati membri, dell'Unione europea e, grazie alle fonti internazionali della materia, dell'intero mercato mondiale.

Il diritto alimentare costituisce, infatti, una materia trasversale che trae origine da una pluralità di fonti: internazionali, dell'Unione europea e nazionali. Si presenta, quindi, quale *corpus giuridico multilivello*³, nel quale le disposizioni e i principi elaborati dall'UE rappresentano la fonte principale e, ciò, non solo in considerazione del principio del primato del diritto dell'UE rispetto al diritto nazionale, ma anche in quanto le fonti internazionali, e in particolare gli Accordi risalenti al 1994, sono sprovvisti di efficacia diretta.

2. Le principali fonti internazionali in materia di *food safety*.

² S. CORBETTA, *Alimenti pericolosi per la salute dei consumatori: quale tutela in ambito europeo?* in Editoriale 1063 Diritto penale e Processo, n. 9/1999.

³ F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III Ed., Utet, Milano, 2018, p 28. Sul punto si veda anche C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare: profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, collana *Quaderni di Sanità pubblica*, Maggioli, 2015.

Numerosi sono gli accordi internazionali che riguardano la materia del diritto alimentare; da quelli settoriali relativi a determinate materie prime agricole (ad es. cereali, semi oleosi), ad altri concernenti l'uso di certe denominazioni (ad es. accordi bilaterali o plurilaterali sul reciproco riconoscimento fra standards di sicurezza, sulla tutela reciproca di denominazioni di vini, ecc.)⁴.

In tale contesto, rilievo fondamentale è stato assunto dal Trattato di Marrakech, firmato il 15 aprile del 1994 ed entrato in vigore per gli Stati firmatari originari il 1° gennaio 1995, al quale si deve il recepimento dei risultati dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay round, e, di conseguenza, la conclusione del lungo negoziato per il rinnovo del GATT⁵, nonché l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o WTO – *World Trade Organization*).

Il Trattato di Marrakech si presenta, invero, come un insieme coordinato di numerosi accordi internazionali: oltre all' "Atto finale" che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e che rappresenta il fulcro del sistema, ve ne sono alcuni (c.d. accordi "orizzontali") volti a regolare il funzionamento dell'OMC stessa, ovvero a dare una "interpretazione autentica" di alcune norme del GATT, nonché altri c.d. "verticali", con cui si sono stabilite regole specifiche per problematiche particolari (le misure sanitarie, le sovvenzioni, gli ostacoli tecnici, la tutela della proprietà intellettuale, ecc.), o si è regolato il commercio internazionale in particolari settori (agricoltura, prodotti tessili, aeromobili, ecc.)⁶.

Ed è soprattutto tra gli accordi settoriali che ritroviamo quelli concernenti gli alimenti.

Meritevole di menzione è anzitutto l'Accordo sull'agricoltura, che interessa la materia alimentare non tanto per gli aspetti di sicurezza o di qualità dei cibi, quanto per

⁴ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 37.

⁵ Il GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) è stato firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra (Svizzera) da 23 fra i Paesi partecipanti alla commissione preparatoria della Conferenza Internazionale per il Commercio e l'Occupazione. Esso ha l'obiettivo di contribuire al progressivo sviluppo delle economie delle parti contraenti attraverso la conclusione di reciproci accordi diretti ad una sostanziale riduzione delle tariffe e degli altri ostacoli al commercio internazionale e all'eliminazione dei trattamenti discriminatori.

⁶ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 37 e ss.

ragioni puramente economiche: esso è capace di incidere radicalmente sui flussi commerciali delle materie prime agricole, le quali sono quasi sempre alla base della produzione di alimenti, condizionando così l'economia del settore alimentare. I cd. "pilastri" dell'Accordo agricolo sono sinteticamente: la riduzione del protezionismo e l'aumento dell'accesso al mercato, la riduzione progressiva del sostegno interno e, infine, le limitazioni alle esportazioni sostenute finanziariamente.

Di rilievo ancora maggiore è, poi, l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (cd. Accordo SPS, *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*), che riguarda l'applicazione di normative negli ambiti della sicurezza alimentare nonché della salute di animali e vegetali, ove per "misura sanitaria e fitosanitaria" s'intendono tutte le leggi, i decreti, i regolamenti, gli obblighi e le procedure pertinenti, quando abbiano effetti limitativi del commercio internazionale, purché giustificati dall'esigenza di:

- 1) proteggere, entro il territorio di uno Stato membro, la vita e la salute di animali e piante dai rischi derivanti dall'ingresso, dal radicamento o dalla diffusione di parassiti, malattie, organismi portatori o agenti patogeni;
- 2) proteggere, entro il territorio di uno Stato membro, la vita o la salute umana o animale dai rischi derivanti da additivi, contaminanti, tossine o agenti patogeni presenti negli alimenti, nelle bevande e nei mangimi;
- 3) proteggere, entro il territorio di uno Stato membro, la vita o la salute umana dai rischi derivanti da malattie portate da animali, da vegetali o da loro prodotti, o dall'ingresso, dal radicamento o dalla diffusione di parassiti; o infine
- 4) impedire o limitare, entro il territorio di uno Stato membro, altri danni derivanti dall'ingresso, dal radicamento o dalla diffusione di parassiti.

L'Accordo SPS, nel suo preambolo, afferma che i Membri vogliono «promuovere l'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie armonizzate (...) sulla base di norme, direttive e raccomandazioni internazionali elaborate dai competenti organismi internazionali, tra cui la commissione del *Codex alimentarius* e l'Ufficio internazionale delle epizoozie, e dalle competenti organizzazioni regionali e

internazionali operanti nel quadro della Convenzione internazionale per la difesa dei vegetali, senza imporre ai membri di modificare il livello di protezione della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali da essi ritenuto appropriato», ma in modo da «minimizzare gli effetti negativi sui commerci».

Vediamo, quindi, che si pongono a confronto, nelle ipotesi previste dall'Accordo SPS, da un lato, il valore assoluto della vita e della salute dell'uomo e, dall'altro, l'interesse (chiaramente non equiparabile) al funzionamento del mercato mondiale e ai liberi commerci. È proprio per tale motivo che l'Accordo stabilisce, prima di ogni altra regola, il principio secondo cui i Membri del WTO «hanno diritto di adottare tutte le misure sanitarie e fitosanitarie necessarie per la *tutela della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali*», ma subito dopo aggiunge una serie di correttivi, volti a ridimensionare il potere degli Stati e a rendere il diritto loro riconosciuto non assoluto, ponendo, in primo luogo, la condizione secondo cui «dette misure non siano incompatibili con le disposizioni del presente Accordo».

Fra tali disposizioni, la prima è il *principio di necessità* di cui all'art. 2, par. 2, ai sensi del quale «I membri fanno in modo che le misure sanitarie e fitosanitarie siano applicate soltanto nella misura necessaria ad assicurare la tutela della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali (...)», cui fa eco l'art. 5, par. 6, secondo il quale gli Stati membri del WTO devono far sì che le misure SPS non siano più restrittive degli scambi di quanto è necessario per raggiungere il livello di sicurezza sanitaria ritenuto adeguato, mentre una nota allo stesso paragrafo precisa: «(...) una misura è più restrittiva degli scambi di quanto sia necessario soltanto se esiste un'altra misura ragionevolmente attuabile tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica, che consenta di raggiungere il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato e sia notevolmente meno restrittiva degli scambi». A ben vedere, tutti principi e concetti, questi, che fanno richiamo al *principio comunitario di proporzionalità* sancito nel TFUE.

In secondo luogo, l'art. 2, par. 2 continua affermando che le misure SPS devono essere *basate su criteri scientifici* e non possano essere mantenute in assenza di

sufficienti prove scientifiche. Il rischio sanitario con cui uno Stato giustifica l'adozione di una misura deve, quindi, essere dimostrabile scientificamente e così anche per quanto riguarda l'efficacia di tale misura, che deve trovare un idoneo fondamento scientifico.

Infine, le misure in oggetto devono essere non discriminatorie. In particolare, all'art. 2, par. 3 è sancito che «I membri fanno in modo che le loro misure sanitarie e fitosanitarie non comportino una discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i membri in cui esistono condizioni identiche o analoghe, in particolare tra il loro territorio e quello degli altri membri. Le misure sanitarie e fitosanitarie non si applicano in modo tale da costituire una restrizione dissimulata dal commercio internazionale».

Il *principio di non discriminazione* viene, altresì, ribadito nel successivo art. 5, par. 5 secondo cui i Paesi del WTO devono evitare anche «distinzioni arbitrarie o ingiustificate nei livelli di protezione sanitaria che ritengono appropriati in situazioni diverse, qualora tali distinzioni abbiano per effetto una discriminazione o una restrizione dissimulata del commercio internazionale».

Da tale disamina deriva che l'art. 2 e l'art. 5 dell'Accordo SPS debbano necessariamente essere letti congiuntamente. L'art. 5, rubricato *Valutazione dei rischi e determinazione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato* richiede, inoltre, che le misure protettive siano fondate sulle «tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali», in particolare la Commissione del *Codex Alimentarius*, istituita congiuntamente da FAO⁷ e OMS all'inizio degli anni '60⁸.

⁷ La FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), fondata nel 1945, rappresenta un foro neutrale dove tutte le nazioni si incontrano alla pari per negoziare accordi e discutere linee di condotta. Garantire a tutti la sicurezza alimentare è l'impegno fondamentale della FAO per assicurare alla popolazione un accesso regolare ad alimenti sufficienti e di buona qualità per una vita attiva e sana. Il mandato della FAO è di elevare il livello di nutrizione, aumentare la produttività agricola, migliorare la vita delle popolazioni rurali e contribuire alla crescita dell'economia mondiale. Si veda il sito www.onuitalia.it.

⁸ Con la decisione del Consiglio del 17 novembre 2003 ("relativa all'adesione della Comunità europea alla commissione del *Codex alimentarius*", 2003/822/CE) può dirsi finalmente raggiunta l'adesione formale della Comunità europea al *Codex*. Adesione che trova conferma, tra l'altro, nel testo dell'art. 13 del regolamento CE 178/2002, il quale stabilisce che la Comunità e gli Stati membri hanno il compito di promuovere "la coerenza fra gli *standards* tecnici internazionali e la legislazione alimentare europea,

Gli standards elaborati dalla Commissione, che vanno a comporre il *Codex alimentarius*, si suddividono in: orizzontali (c.d. *general standards*), che possono applicarsi a tutti i cibi senza distinzioni; e specifici per prodotto (c.d. *commodity standards*). I primi riguardano etichettatura, additivi, contaminanti, metodi di analisi e di campionamento, igiene dei cibi, aspetti nutrizionali e cibi per usi dietetici speciali, sistemi di ispezione e di certificazione relativi all'importazione e all'esportazione dei prodotti alimentari, residui di medicinali ad uso veterinario e residui di pesticidi negli alimenti. I secondi, invece, sono più specifici e variano per ciascun tipo di alimento, in relazione al quale forniscono il nome e lo scopo per cui lo standard viene elaborato, nonché una descrizione dell'alimento, la sua composizione essenziale e i fattori di qualità, gli additivi che secondo FAO e OMS possono essere utilizzati per quel cibo, i contaminanti ammessi, i requisiti igienici, di peso e dimensioni, eventuali requisiti di etichettatura specifica, e i metodi di analisi e campionamento specifici. La Commissione ha altresì il compito di effettuare revisioni continue di tali *standards*, in modo da assicurare la loro costante conformità alle conoscenze scientifiche correnti.

Vista tale disciplina normativa, una delle maggiori difficoltà pratiche che uno Stato potrebbe incontrare si individua, dunque, nell'onere di dimostrare che un ostacolo alle importazioni è scientificamente fondato e necessario, e che non costituisce quindi alcuna restrizione dissimulata al commercio. E' proprio per far fronte a tale difficoltà che l'accordo, all'art. 3, ha introdotto l'onere dell'armonizzazione, stabilendo che «Al fine di armonizzare le misure sanitarie e fitosanitarie su una base quanto più ampia possibile, i membri fondano le loro misure sanitarie o fitosanitarie su norme, direttive o raccomandazioni internazionali, ove esistano (...)» (par. 1) e che «Le misure sanitarie o fitosanitarie conformi alle norme, direttive o raccomandazioni internazionali si ritengono necessarie per assicurare la tutela della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali e si presumono compatibili con le pertinenti disposizioni del presente accordo e del GATT 1994» (par. 2), non necessitando, per ciò stesso, di alcuna

assicurando al contempo che l'elevato livello di protezione adottato nella Comunità non venga ridotto" (lett. e), così evidenziando un dovere di massima delle Istituzioni e degli Stati membri dell'UE di favorire, fin dove possibile, la conformità della legislazione alimentare comunitaria anche agli *standards* del *Codex*.

prova scientifica. In altri termini, quindi, eventuali limiti all'importazione, o la pretesa di un determinato livello di sicurezza del prodotto, si presumono giustificati se trovano rispondenza nei *Codex standards*, o comunque in altre raccomandazioni e linee guida stabilite dalla commissione congiunta del *Codex*, o dal segretario della IPPC (*International Plant Protection Convention*, per quanto concerne i rischi ai vegetali), o dall'Ufficio internazionale delle epizoozie (per quanto riguarda la salute degli animali); negli altri casi, ossia quando le misure non sono armonizzate rispetto al *Codex*, è imposto allo Stato importatore l'onere di dimostrare allo Stato esportatore quale sia il fondamento scientifico, e altresì la necessità scientifica, di ogni limite all'importazione⁹.

Inoltre, sempre in considerazione di tali difficoltà pratiche, è stato opportunamente creato un Comitato sulle misure sanitarie e fitosanitarie «quale sede stabile di consultazioni». Ai sensi dell'art. 12 dell'Accordo SPS, esso ha il compito di svolgere «le funzioni necessarie per attuare le disposizioni del presente accordo e promuovere il perseguimento dei suoi obiettivi, con particolare riguardo per l'armonizzazione» (par. 1), nonché di promuovere le consultazioni fra Membri «al fine di intensificare il coordinamento e l'integrazione tra i sistemi e criteri nazionali e internazionali adottati per autorizzare l'utilizzazione di additivi alimentari o per determinare le tolleranze per i contaminanti negli alimenti, nelle bevande o nei mangimi» (par. 2), assicurando una stretta interazione con la Commissione del *Codex alimentarius* e con gli altri organismi internazionali citati nell'Accordo stesso. Il comitato delibera “per consenso”, ossia, nel linguaggio del diritto internazionale, all'unanimità.

3. Le fonti primarie del diritto dell'Unione Europea in materia di alimenti.

Per quanto riguarda il diritto dell'UE, gli alimenti, in quanto beni suscettibili di valutazione economica e come tali idonei a costituire l'oggetto di transazioni

⁹ P. BORGHI, *Valutazione e gestione del rischio e standards del Codex Alimentarius*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2007, p. 37.

commerciali, rientrano a pieno titolo nella nozione di “merce” elaborata dalla Corte di Giustizia dell’UE¹⁰ e, per ciò stesso, sono soggetti alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea¹¹ (TFUE) sulla libera circolazione delle stesse (artt. 28-37 TFUE) e sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri (artt. 114-118 TFUE).

Il legislatore comunitario, tenuto conto dell’importanza vitale che riveste il settore in questione - in quanto «è senza dubbio uno dei pochi che riguardano direttamente tutti i cittadini»¹² - è intervenuto attivamente nella regolamentazione della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti, mediante regolamenti, direttive e decisioni che trovano applicazione vincolante negli Stati membri.

Similmente alla Costituzione italiana, le fonti primarie dell’UE non disciplinano espressamente il settore alimentare: tanto nel TUE quanto nel TFUE non vi è disposizione alcuna che menzioni i termini “alimentazione” o “alimento”. Gli alimenti, appartenendo alla categoria delle merci, sono soggetti in primo luogo alle norme sulla libera circolazione delle stesse.

Tuttavia anche nell’ordinamento comunitario il settore alimentare si mostra intrinsecamente connesso ad altri interesse ed esigenze, quali, primo fra tutti, la protezione della salute del consumatore di alimenti. Pertanto, tra le basi giuridiche del diritto primario dell’UE, occorre anzitutto menzionare l’art. 114 TFUE, che sancisce il «ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno ad oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». Il paragrafo 3 del medesimo articolo precisa che «La Commissione, nelle sue proposte (...) in materia di sanità, sicurezza, protezione dell’ambiente e protezione dei

¹⁰ Sono merci “i prodotti pecuniariamente valutabili come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali”, v. Corte di giustizia, sentenza 10 dicembre 1968, in causa C-7/68, Commissione c. Italia.

¹¹ Il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) risale al trattato sulla fondazione della Comunità Economica Europea (CEE), stipulato a Roma nel 1957. Negli anni successivi fu più volte modificato, sino all’ottenimento del suo nome attuale con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

¹² Comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all’interno della Comunità, COM (89) 271, p. 3.

consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo». Gli Stati membri possono quindi adottare misure di protezione della salute sia prima che dopo l'armonizzazione adottata con atto dell'UE, sospendendo la circolazione di determinati prodotti, a condizione che essa non costituisca una discriminazione nei confronti dei prodotti degli altri Stati membri e che di ciò sia prontamente informata la Commissione europea, la quale provvederà a valutare se il mantenimento o l'introduzione di nuove misure nazionali sia giustificata.

In secondo luogo, merita attenzione l'art. 168 TFUE, dedicato alla *Sanità pubblica*, il quale deve necessariamente essere interpretato tenendo conto di quanto disposto ai sensi dell'art. 6 TFUE, ossia che l'UE «ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» nel settore, tra gli altri, della «tutela e miglioramento della salute umana». Soltanto il par. 4 dell'art. 168 TFUE prevede la possibilità per le Istituzioni UE di introdurre, attraverso la c.d. procedura legislativa ordinaria, atti che non si limitano a completare o coordinare le misure nazionali, ma che introducono misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della salute pubblica.

L'art. 169 TFUE concerne la *Protezione dei consumatori* e prevede anch'esso la facoltà delle Istituzioni di introdurre, sempre mediante la procedura legislativa ordinaria, misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, nonché il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. La caratteristica di maggior rilevanza dell'art. 169 TFUE è quella di consentire agli Stati membri di mantenere o di adottare misure più rigorose a favore del consumatore rispetto a quelle individuate dall'UE; misure che tuttavia non dovranno essere incompatibili col Trattato e saranno comunque sottoposte all'attenzione della Commissione europea¹³.

¹³ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, op.cit., p. 18 e ss.

Da ultima, ma non per importanza, va rammentata la base giuridica agraria di cui all'art. 43 TFUE. Vero è, infatti, che la maggior parte dei prodotti destinati all'alimentazione umana costituisce un sottoinsieme dei prodotti agricoli ed agroindustriali individuati nell'Allegato I al TFUE.

Ne è derivato che, per lungo tempo, la legislazione alimentare dell'UE ha tratto impulso prevalentemente dalla PAC¹⁴, come si analizzerà più diffusamente *infra*.

Il legame tra PAC e legislazione alimentare è stato, peraltro, più volte ribadito dalla Corte di giustizia europea, la quale ha affermato che «il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune (...) non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le Istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri»¹⁵.

Nonostante, dunque, i trattati non facciano espresso riferimento al settore alimentare, anche le Istituzioni dell'UE sono legittimamente intervenute, attraverso l'esercizio delle competenze espressamente previste per gli altri settori che intersecano, almeno in parte, quello della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti.

4. Dagli albori della PAC al Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 3 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea, essa ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche. A tal fine, era necessario: 1) abolire i dazi doganali tra gli Stati membri; 2) istituire tariffe doganali e politiche commerciali nei confronti degli Stati terzi; 3) eliminare gli ostacoli tra gli Stati membri di capitali, servizi e persone; 4) instaurare una politica comune nel settore dei trasporti e in quello dell'agricoltura; 5) creare un Fondo sociale europeo e una Banca europea per promuovere gli investimenti. Gli scopi della PAC erano essenzialmente due: anzitutto, quello di soddisfare gli agricoltori grazie al prezzo di intervento, ossia al prezzo minimo garantito per i prodotti agricoli stabilito dalla Comunità europea (il prezzo delle produzioni non poteva scendere al di sotto di esso); e, in secondo luogo, quello di orientare le imprese agricole verso una maggiore capacità produttiva limitando i fattori della produzione, aumentando lo sviluppo tecnologico e utilizzando delle migliori tecniche agronomiche.

¹⁵ Corte di giustizia, sentenza 23 febbraio 1988, in causa C-68/86, *Regno Unito c. Consiglio*.

Sin dai primi anni della sua esistenza, la Comunità Europea ha manifestato una significativa attenzione alla necessità di promuovere l'introduzione di norme comuni in materia di prodotti alimentari; ciò in ragione del rilievo quantitativo e qualitativo del commercio di prodotti alimentari all'interno del c.d. *mercato comune*¹⁶.

Invero, già nei primi anni '60, pochi anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Roma, il Consiglio è intervenuto in materia di prodotti alimentari, sia con una serie di Regolamenti emanati nell'ambito della PAC¹⁷ (e, dunque, utilizzando quale base giuridica le norme in tema di Politica Agricola Comune, che conferivano al Consiglio competenza esclusiva in materia), sia attraverso l'adozione della Direttiva n. 62/2645/CEE¹⁸ del 1962 sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali in tema di coloranti utilizzabili nei prodotti destinati all'alimentazione umana, e della Direttiva n. 64/54/CEE¹⁹ del novembre 1963 sul ravvicinamento delle disposizioni nazionali in tema di conservanti utilizzati nei prodotti destinati all'alimentazione umana, le quali hanno posto le basi dell'iniziativa europea in tema di *legislazione alimentare*, formalmente indirizzata ad armonizzare le discipline nazionali ed invero finalizzata ad unificarle.

Base giuridica di entrambe le direttive era l'art. 100 TCEE, il quale, disponendo che: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune», assegnava a detta istituzione rilevanti competenze al fine di realizzare il mercato comune.

¹⁶ Art. 3 del TCEE del 1957.

¹⁷ Cfr. Regolamento n. 25/1962 relativo al finanziamento della produzione agricola; Regolamento n. 26/1962 sulle regole di concorrenza nel settore dei prodotti agroalimentari; Regolamenti del 4 aprile 1962 sulle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) per i cereali, la carne suina, le uova, il pollame, l'ortofrutta e il settore vitivinicolo.

¹⁸ Direttiva del Consiglio n. 62/2645/CEE del 23 ottobre 1962, relativa al ravvicinamento delle regolamentazioni degli Stati membri sulle sostanze coloranti che possono essere impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana.

¹⁹ Direttiva del Consiglio n. 64/54/CEE del 5 novembre 1963, relativa al ravvicinamento delle regolamentazioni degli Stati membri sui conservanti che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana.

Tuttavia, la procedura disciplinata dall'art. 100 TCEE, prevedendo la necessità di decisioni assunte dal Consiglio all'unanimità, rendeva piuttosto difficile l'utilizzazione di tale strumento legislativo.

Anche in ragione di tali difficoltà, politiche oltre che procedurali, negli stessi anni talune significative misure regolatorie, in aree che oggi definiamo di *diritto alimentare*, furono adottate nell'ambito della PAC, essendo in tal caso sufficiente la maggioranza (e non quindi l'unanimità) dei consensi del Consiglio²⁰.

Negli anni '70, l'allargamento della Comunità europea a nove Stati membri, per l'ingresso del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca, rese ancora più urgente l'esigenza di procedere ad una armonizzazione della regolamentazione in materia.

Tuttavia, malgrado la Risoluzione del Consiglio del 28 maggio 1969²¹, intesa ad eliminare le barriere tecniche alla libera circolazione dei prodotti alimentari e la successiva Direttiva n. 70/50²² della Commissione sulla soppressione delle misure di effetto equivalente e delle restrizioni nella libera circolazione delle merci, l'armonizzazione delle norme "tecniche" sui prodotti alimentari è rimasta per lungo tempo incompiuta.

È sufficiente, in questa sede, ricordare il caso della cioccolata: una Direttiva del Consiglio del 1973²³, adottata sulla base dell'art. 100 TCEE e, pertanto, con il consenso unanime degli Stati membri, stabilì che, considerata la incolmabile differenza fra le tradizioni e legislazioni nazionali in materia, non era all'epoca possibile procedere ad una completa armonizzazione delle disposizioni e regole tecniche relative ai prodotti di

²⁰ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al Regolamento (CEE) del Consiglio, 22 settembre 1966, n. 136/66/CEE, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi e al Regolamento (CEE) del Consiglio, 27 giugno 1968, n. 804/68/CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

²¹ Risoluzione del Consiglio del 28 maggio 1969, che stabilisce il programma per l'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico agli scambi di derrate alimentari, derivanti da disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, in GUCE, C 76 del 17 giugno 1969, pag. 5-7.

²² Direttiva 70/50/CEE della Commissione del 22 dicembre 1969, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE.

²³ Direttiva 73/241/CEE del Consiglio del 24 luglio 1973, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana.

cacao e cioccolato, con conseguente rinvio del processo di armonizzazione ad una data successiva, la quale arrivò soltanto tre decenni dopo, con la Direttiva n. 2000/36/CEE²⁴.

Soluzione dell'impasse nel processo di armonizzazione fu, come nel decennio precedente, il ricorso a misure di Politica agricola comune, adottate ai sensi dell'art. 43 TCEE, che divenne, di fatto, lo strumento legislativo standard per l'introduzione di disposizioni in materia di prodotti alimentari, largamente utilizzato fino agli anni '80.

In altri termini, durante gli anni '70 e negli anni ancora successivi, le misure della PAC operarono al fine di promuovere un ravvicinamento (quantomeno parziale) che le disposizioni del Trattato espressamente dedicate all'armonizzazione non riuscivano a garantire.

Tale processo si tradusse nell'adozione di norme sia *verticali* (ossia, misure di armonizzazione per singole filiere e singoli prodotti), che *orizzontali* (relative alla generalità, o ad ampi aggregati di prodotti).

Nondimeno, il cambiamento decisivo in direzione di un sistema europeo di diritto alimentare, caratterizzato da valori, principi ed obiettivi comuni e condivisi, nonché da una complessa regolamentazione multilivello, si è affermato attraverso strumenti nuovi ed esterni alla PAC, in stretta connessione con le rilevanti criticità conseguenti all'eliminazione delle barriere nazionali ed alla costruzione di una dimensione europea unificata e domestica²⁵.

Invero, nel corso degli anni '80, l'ingresso nella Comunità europea di tre Paesi mediterranei (Grecia, Spagna e Portogallo), tutti caratterizzati da un'importante e specifica produzione e tradizione agro-alimentare, portò ancor più all'attenzione la necessità di rimuovere gli ostacoli nazionali alla libera circolazione delle merci.

I nuovi pilastri sui quali, a partire da quegli anni, è stato eretto l'edificio del diritto alimentare europeo possono essere individuati, per un verso, nell'opera creativa della Corte di giustizia, con l'enunciazione e progressiva costruzione del principio del c.d. "mutuo riconoscimento" e, per altro verso, nel processo di creazione del mercato

²⁴ Direttiva 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 giugno 2000, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana.

²⁵ F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, op.cit., p. 62 ss..

unico, avviato con il ricordato Atto Unico del 1968 e consolidato con il Trattato di Maastricht del 1992.

Con riguardo al primo aspetto, il processo di unificazione giudiziale del mercato europeo muove da una lettura espansiva del divieto di “misure di effetto equivalente” a restrizioni quantitative alle esportazioni od alle importazioni ai sensi degli artt. 30 e 34 del TCEE.

Il caso guida che diede avvio al menzionato processo è da individuarsi nella nota decisione *Dassonville* del 1974, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità, per contrasto con l’art. 30 TCEE, di norme nazionali che vietino l’importazione di un prodotto recante una denominazione d’origine qualora lo stesso non sia accompagnato dall’apposito certificato rilasciato dal governo del Paese esportatore ed attestante il diritto alla predetta denominazione²⁶.

Prendendo le mosse da tale decisione, una tappa oltremodo decisiva è stata segnata da una successiva sentenza del 1979, che ha deciso il caso di un liquore francese denominato “*Cassis De Dijon*”.

E’ a tale sentenza, in particolare, che si deve l’introduzione del principio del “mutuo riconoscimento”, per il quale il principio di “equivalenza” deve essere utilizzato come canone per unificare il mercato interno rispettando peculiarità e diversità.

Nella fattispecie, si discuteva se potesse essere lecitamente importato in Germania e commercializzato un distillato di frutta francese (il *Cassis de Dijon*, appunto) la cui gradazione alcolica (compresa fra i 15 e i 20 gradi) era inferiore a

²⁶ Nel caso di specie, si trattava di un whisky scozzese importato in Belgio dalla Francia e come tale, pur essendo autenticamente scozzese, privo del certificato di origine che avrebbe posseduto se fosse stato importato in Belgio direttamente dal Regno Unito. Tale sentenza dell’11 luglio 1974, in sostanza, ha posto il divieto agli Stati membri di introdurre dazi doganali e misure di effetto equivalente agli scambi. Peraltro, essendo la nozione di “misura equivalente” piuttosto vaga, la Corte, in tale sentenza, ha deciso di assimilare ad essa “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari”. In particolare, ha stabilito che imporre ai prodotti degli altri Stati membri le norme tecniche vigenti nel Paese di importazione, senza una valida giustificazione, equivale a stabilire una misura equivalente, in quanto si andrebbero così a penalizzare i prodotti importati.

quella minima (25 gradi) fissata dalla legge tedesca per la messa in commercio di “liquori di frutta”.

Con la storica sentenza del 20 febbraio 1979, la Corte di giustizia ha affermato che ciascun prodotto liberamente venduto in un Paese membro della Comunità può essere venduto in ogni altro Stato membro ai sensi dell’art. 30 del TCEE, poiché una qualsivoglia limitazione alla vendita costituirebbe una misura di effetto equivalente alla libera circolazione delle merci (fatte salve le limitazioni specificamente previste dall’art. 36 TCEE).

Nel corso degli anni ’80, il principio del “mutuo riconoscimento”, originariamente affermato dalla Corte di giustizia in riferimento alle caratteristiche materiali dei prodotti, è poi stato esteso a comprendere l’utilizzo delle denominazioni e, dunque, le questioni legate alla comunicazione.

Inoltre, i canoni elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, si sono ampiamente diffusi anche nella giurisprudenza nazionale, senza mancare di produrre esiti talvolta penalizzanti per i Paesi con maggiore tradizione alimentare e con produzioni di qualità territorialmente radicate, come il nostro.

In questo contesto, il caso della *pasta*²⁷ ha senz’altro assunto un rilievo esemplare nell’esperienza italiana, non solo per la molteplicità di interventi legislativi e giurisprudenziali che si sono susseguiti, ma altresì per l’impatto che ne è derivato in termini di regole di produzione e di commercializzazione.

Con una decisione del 14 luglio 1988, la Corte di giustizia, in riferimento alla legge italiana²⁸ che vietava la vendita e la produzione per la vendita sul mercato interno di pasta secca, decise che poteva essere liberamente importata e venduta in Italia pasta secca prodotta da altri Stati membri della CEE (nel caso di specie, la Germania), utilizzando ingredienti diversi dalla semola di grano duro, ma che, tuttavia, non poteva essere prodotta in Italia per il mercato interno pasta secca utilizzando ingredienti diversi dalla semola di grano duro.

²⁷ Corte di giustizia, 14 luglio 1988, C-90/86, *Zoni*.

²⁸ Legge 4 luglio 1967, n. 580, “Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari”.

Ne risultava, quindi, quella che autorevole dottrina (Costato, 2002) ha efficacemente individuato come “discriminazione a rovescio”, per la quale una norma nazionale, originariamente volta a tutelare e a valorizzare il mercato nazionale ed i produttori nazionali dalla concorrenza dei prodotti di minor pregio e minor costo, finiva per penalizzare proprio gli stessi produttori nazionali, esponendoli alla – sleale – concorrenza di produttori stranieri.

Ben otto anni dopo la sentenza relativa al caso *Zoni*, la legittimità della disciplina risultante dal combinato delle norme nazionali di produzione e della decisione della Corte di giustizia, è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale italiana, nell’ambito di procedimenti che vedevano produttori connazionali sanzionati per violazione della legge nazionale che sanciva il divieto di produrre in Italia, per il mercato interno, paste secche ottenute con ingredienti diversi dalla semola di grano duro, consentendo tale produzione solo per pasta destinata all’esportazione.

Ad avviso dei giudici rimettenti, in particolare, risultava «evidente la irragionevole disparità di trattamento: a) tra produttori e importatori del medesimo prodotto, in quanto i primi, se l’alimento è destinato al mercato interno, non potrebbero produrre e commercializzare pasta contenente ingredienti non consentiti, laddove l’importatore potrebbe invece introdurre e vendere in Italia pasta con tali ingredienti; b) tra produttori che destinino l’alimento al mercato interno e produttori che invece lo destinano all’esportazione, i quali ultimi potrebbero legittimamente commercializzare all’estero un tipo di pasta contenente ingredienti non consentiti in Italia», con conseguente contrasto di detta normativa con l’art. 3 della Costituzione.

La Consulta, con sentenza del 30 dicembre 1997 n. 443²⁹, ha ritenuto fondata la questione così proposta ed ha, pertanto, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art.

²⁹ Il Giudice delle leggi ha così osservato in motivazione: “Quello al quale si è ora accennato è il tema delle cosiddette <discriminazioni a rovescio>: situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell’applicazione del diritto comunitario (...) In definitiva, in assenza di una regolamentazione uniforme in ambito comunitario, il principio di non discriminazione tra imprese che agiscono sullo stesso mercato in rapporto di concorrenza, opera, nella diversità delle discipline nazionali, come istanza di adeguamento del diritto interno ai principi stabiliti nel trattato agli artt. 30 e seguenti; opera, quindi, nel senso di impedire che le imprese nazionali siano gravate di oneri, vincoli e divieti che il legislatore non potrebbe imporre alla

30 della Legge 4 luglio 1967, n. 580, «nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia è consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea».

Può dirsi, pertanto, che, in seguito al congiunto operare della giurisprudenza della Corte di giustizia e di quella della Corte costituzionale italiana, si ha avuto una radicale revisione delle regole interne di produzione, di circolazione e di commercializzazione di un prodotto, quale la pasta, che rappresenta in modo esemplare la tradizione alimentare nazionale, realizzando – per via giudiziale – quella armonizzazione delle regole di produzione del cibo che, come osservato, per molti prodotti la via legislativa non era riuscita a portare a compimento.

Sempre sul finire degli anni '80, in coerenza con il percorso disegnato dall'Atto Unico, due direttive del 14 giugno 1989 hanno posto all'attenzione del diritto comunitario il tema dei controlli igienico-sanitari sui prodotti alimentari, fino a quel momento rimasto nell'esclusiva responsabilità degli Stati membri: si fa riferimento alla Direttiva n. 89/396/CEE³⁰ sull'identificazione delle partite o lotti e la Direttiva n. 89/397/CEE³¹ sul controllo ufficiale dei prodotti alimentari (precorritrici della Direttiva n. 93/43/CEE sull'igiene dei prodotti alimentari, altresì nota come “Direttiva HACCP”, che verrà trattata nel prosieguo).

Diversamente quelle esaminate in precedenza, la base giuridica di tali direttive è l'art. 100/A TCEE (poi art. 95 TCE ed oggi art. 114 TFUE), vale a dire la norma introdotta dall'Atto Unico Europeo e modificata dal Trattato di Maastricht che assegna al Consiglio, in co-decisione con il Parlamento Europeo, il compito di procedere, su proposta della Commissione, all'adozione delle «misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che

produzione comunitaria: il che equivale a dire che nel giudizio di eguaglianza affidato a questa Corte non possono essere ignorati gli effetti discriminatori che l'applicazione del diritto comunitario è suscettibile di provocare”.

³⁰ Direttiva del Consiglio n. 89/396/CEE del 14 giugno 1989, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare.

³¹ Direttiva del Consiglio 89/397/CEE del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato comune», anche «in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori».

A differenza dell'art. 100 TCEE, che richiedeva il consenso unanime degli Stati membri e che, per ciò stesso, aveva ostacolato una piena armonizzazione disciplinare in tema di prodotti alimentari in ragione delle differenze fra tradizioni e legislazioni nazionali, il nuovo art. 100/A consentiva che le decisioni nell'ambito del Consiglio fossero assunte a maggioranza qualificata, e non più quindi all'unanimità, così superando i precedenti veti nazionali.

A tale significativa innovazione è seguita una stagione di importanti riforme legislative in tema di disciplina dei prodotti alimentari (di cui le menzionate direttive costituiscono un esempio), che ha concretamente accelerato la creazione di un vero e proprio sistema di diritto alimentare europeo, dotato di principi di generale applicazione, oltre che di regole di disciplina specifica.

Il passaggio decisivo, che ha portato ad una maggiore considerazione per i profili della sicurezza alimentare all'interno del mercato unico è strettamente collegato alle gravi crisi alimentari che, a cavallo fra gli anni '80 e gli anni '90, hanno interessato il panorama comunitario.

Il primo – e forse più noto – riferimento è quello della c.d. *sindrome della mucca pazza*, che, dopo aver raggiunto proporzioni endemiche nel Regno Unito, si è imposta all'attenzione delle competenti autorità nazionali e comunitarie a causa di un possibile nesso tra la malattia che colpiva il cervello dei bovini (l'*encefalopatia spongiforme bovina*, o BSE) e la variante umana³².

³² Siamo a metà degli anni '90, quando la carne bovina proveniente dalla Gran Bretagna, contenente ormoni che avevano provocato l'insorgere della BSE negli animali si era diffusa in tutta l'Unione europea, causando in molti Stati membri il contagio del morbo all'uomo e il concreto rischio di un'epidemia. Il pur massivo intervento dell'UE, mirato al ritiro e alla distruzione della merce ancora in circolazione, nonché all'imposizione di nuove regole di etichettatura e tracciabilità dei prodotti, non aveva tuttavia un fondamento giuridico determinato. La maggior parte delle decisioni adottate dalle Istituzioni europee è stata adottata sulla base della direttiva del Consiglio dell'11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, e della direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, che consentono alla Commissione di adottare misure di salvaguardia allorché esiste un rischio per gli animali o per la

Allo stesso modo e negli stessi anni, ha creato scandalo in Belgio il caso dei polli allevati con mangimi contenenti diossina, i cui residui permanevano nelle carni degli animali in misura eccedente i limiti tollerati dalla legislazione vigente.

Ed ancora, hanno destato preoccupazione gli episodi legati all'*afta epizootica*, c.d. "*Foot and Mouth Disease*", malattia altamente infettiva che ha interessato numerose specie di ruminanti e suini in Europa negli anni Novanta.

Tali episodi hanno acceso un vivace dibattito ed il tema della sicurezza alimentare si è venuto a porre come prioritario nelle politiche nazionali e comunitarie impegnate ad assicurare standard di sicurezza adeguati ed una costante attenzione verso i consumatori.

Le preoccupazioni dell'opinione pubblica hanno, quindi, portato la Commissione ad incaricare tre esperti, Charles Castang, Amanda Clearly e Dieter Eckert, di formulare un primo progetto di normativa finalizzato ad individuare principi a cui il futuro diritto alimentare europeo avrebbe dovuto uniformarsi. Le conclusioni del *panel* di esperti sono state presentate nel maggio 1993 presso l'Istituto Europeo di Firenze e, poi, riportate in un primo documento, di natura programmatica ma dall'importanza fondamentale per la materia trattata, quale il Libro verde sui *Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea*³³ che, già nelle premesse, chiarisce gli obiettivi e l'ambito di studio ed analisi del testo in considerazione. Viene, infatti, precisato sin dal principio che «un elevato livello di sicurezza e un efficace controllo pubblico è necessario per garantire che l'offerta di prodotti alimentari risponda a criteri di sicurezza e di integrità e per garantire un'effettiva tutela degli altri interessi dei consumatori»³⁴.

salute umana. Sul punto si veda M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. Amm.*, 4/2015, p. 668.

³³ Documento COM (97)176 def. del 30.04.1997.

³⁴ Sulla scorta di tale principio sono stati individuati sei obiettivi fondamentali per la legislazione alimentare europea: 1) garantire un elevato livello di tutela della salute e sicurezza pubblica e del consumatore; 2) garantire la libera circolazione delle merci nel mercato unico europeo; 3) garantire un fondamento scientifico della legislazione ed un approccio legato alla corretta valutazione del rischio; 4) assicurare la competitività dell'industria europea, anche in un'ottica di promozione dell'esportazione; 5) attribuire la responsabilità principale della sicurezza dei prodotti alimentari all'industria, ai produttori e

Al Libro verde ha fatto seguito, il 12 gennaio 2000, un'altra fondamentale pubblicazione: il celebre *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*³⁵ che contiene ed esplicita priorità, obiettivi e progetti della nuova legislazione alimentare europea. Il principio cardine alla base del sistema prospettato è di tipo “completo e integrato” (Rusconi, 2017), proponendosi un'analisi della intera filiera – “dai campi alla tavola” – e di ogni comparto che interessa il settore alimentare. Ad essa si affianca un'assunzione di responsabilità a vari livelli, che coinvolge i produttori di mangimi, gli agricoltori e gli operatori del settore alimentare per quanto concerne la *responsabilità primaria*; le autorità competenti per le finalità di monitoraggio, controllo e sorveglianza; e i consumatori stessi al fine di garantire un'adeguata conservazione, manipolazione e cottura degli alimenti. Nell'ottica di rendere la politica alimentare “più coerente, efficace e dinamica” viene, inoltre, attribuito un ruolo centrale all'analisi del rischio, al principio di precauzione (mutuato dal diritto ambientale) ed al necessario apporto delle conoscenze scientifiche in un settore in costanza evoluzione e modernizzazione.

Gli obiettivi che si pone tale documento sono, quindi, i seguenti:

i. l'istituzione di un'Autorità alimentare indipendente come organo scientifico di riferimento a livello europeo, con funzioni di preparazione e messa a disposizione di pareri scientifici, raccolta ed analisi di informazioni idonee ad assicurare una collaborazione adeguata agli organi legislativi comunitari e il monitoraggio del settore di riferimento;

ii. l'elaborazione di una disciplina uniforme in capo agli organi comunitari che consenta di creare un insieme di norme coerente e trasparente nei veri settori della filiera alimentare;

iii. lo sviluppo di un quadro comunitario di sistemi di controllo nazionali che preveda in ultima analisi il miglioramento della cooperazione amministrativa;

iv. un progressivo coinvolgimento dei consumatori mediante consultazioni e discussioni pubbliche, da un lato, e la messa a disposizione dei medesimi di

ai fornitori, integrati da un sistema di controllo ufficiale effettivo e da misure di applicazione efficaci; 6) garantire la coerenza, la razionalità e la comprensibilità per l'utente della legislazione.

³⁵ COM (1999)719 def. del 12.01.2000.

informazioni accurate, corrette e finalizzate a consentire scelte consapevoli, dall'altro, migliorando il sistema vigente dell'etichettatura;

v. la costante attenzione per la dimensione "internazionale" della Comunità ed il rispetto per gli obblighi nascenti dall'adesione della stessa ad Organizzazioni mondiali.

I lavori appena descritti trovano la propria concretizzazione normativa nel Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, al quale si deve la realizzazione e la codificazione di quel concetto "dai campi alla tavola" che ha trovato la sua prima formale enunciazione nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000 sopra richiamato.

A ben vedere, detta formula racchiude lo spirito dell'intera legislazione alimentare sin qui, pur sinteticamente, esaminata, vale a dire l'impegno condiviso e la sfida comune verso un approccio integrato, che riguardi la filiera alimentare nella sua interezza, al fine di garantire la circolazione nel mercato europeo di prodotti alimentari e mangimi sicuri³⁶.

5. La *General Food Law Regulation* del 2002.

Tra le fonti dell'Unione europea, dunque, emerge per importanza il reg. (CE) n. 178/2002³⁷ del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Si condivide il pensiero della dottrina che ritiene che l'adozione di tale normativa abbia dato il via al processo di «giuridificazione del settore alimentare»; infatti, con essa si è determinata, da un lato, la presa in carico da parte dei pubblici poteri non solo dell'interesse sanitario, ma anche di tutti quegli altri eterogenei interessi connessi alla materia alimentare, identificabili essenzialmente con la tutela

³⁶ F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, op.cit., p. 53 ss. Si veda anche G. RUSCONI (a cura di), *Diritto alimentare*, Itinera, Milano, 2017, p. 2 ss.

³⁷ Reg. (CE) 178/2002 del 28 gennaio 2002 del Parlamento europeo e della Consiglio, pubblicato in G.U.C.E. L 31 del 1.02.2002, p. 1 e ss.

dell'agricoltura, della sostenibilità ambientale, degli scambi commerciali, del consumatore e della sicurezza dei lavoratori e, dall'altro, l'allargamento del campo di intervento normativo, che deve coinvolgere l'intera catena alimentare e dev'essere inclusivo di ogni profilo avente incidenza, anche indiretta, sulla materia (dall'etichettatura alla pubblicità, dai materiali di confezionamento alla tracciabilità, dal ritiro degli alimenti e dei mangimi a rischio alla ricerca e allo sviluppo tecnologico).³⁸

Come già previsto nei precedenti documenti della Commissione intervenuti nella materia³⁹, il regolamento n. 178/2002 individua le basi giuridiche della normativa alimentare a livello europeo in diverse disposizioni del Trattato CE: l'art. 95, che stabilisce la procedura di ravvicinamento delle legislazioni per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno; l'art. 133, che regola le attività comunitarie in materia di politica commerciale comune, l'art. 37, per quanto concerne gli aspetti agricoli; infine, l'art. 152, par. 4 lett. b) che ha introdotto un'eccezione nell'utilizzo della procedura di cui all'art. 37 (c.d. normativa agricola) laddove si tratti di adottare misure in ambito veterinario e fitosanitario volte alla protezione della salute

Tale regolamento, altresì noto come *General Food Law Regulation*, si pone al centro della legislazione nazionale e comunitaria, con un carattere orizzontale, valido per tutti gli alimenti ed i mangimi, ma soprattutto con una forza espansiva capace di permeare le varie discipline di settore, grazie ai principi e alle definizioni in esso enunciati e, prima fra tutte, la definizione di legislazione alimentare di cui al n. 1 dell'art. 3 del regolamento⁴⁰: essa è costituita dalle «leggi, regolamenti e disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale, e sono incluse tutte le fasi di

³⁸ Così M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2015, p. 657, *DeJure*.

³⁹ Già in precedenza, il *Libro Bianco sulla sicurezza alimentare* aveva evidenziato che la normativa alimentare europea poteva essere fondata su diverse disposizioni di diritto primario. Oltre all'art. 95, nel caso di misure per il completamento del mercato interno, figuravano l'art. 152 per le misure in ambito veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario fosse la protezione della salute pubblica, l'art. 153 relativo alla protezione dei consumatori e l'art. 37, base giuridica della procedura normativa c.d. "agricola".

⁴⁰ E. ROOK BASILE, *Il sistema della sicurezza alimentare attraverso le definizioni del regolamento 178/2002*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2007, p. 27.

produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati». Tale definizione mira ad unificare i vari aspetti concernenti l'alimentazione degli uomini e degli animali dalle varie fasi attraverso cui l'alimento viene prodotto sino alla sua immissione sul mercato, dando così attuazione al nuovo approccio verso la sicurezza alimentare elaborato dall'omonimo Libro bianco della Commissione europea, che, come detto, si preoccupa di garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la filiera alimentare "dai campi alla tavola". Si viene così a creare un corpo di norme strutturato ed ordinato intorno a principi unificanti in ragione di obiettivi prefissati, in grado di ricomprendere tutti i provvedimenti passati (ancora in vigore) e tutti quelli futuri, come ad esempio i regolamenti 852-854/2004 del cd. «Pacchetto igiene» e che fa sì che si determini un ambito giuridicamente autonomo del mercato: quello alimentare.

Il regolamento 178/2002 contiene 19 definizioni, di cui una all'art. 2 e 18 all'art. 3. Esse assolvono il compito non soltanto di armonizzare la disciplina del settore alimentare, e quindi di evitare equivoci linguistico - interpretativi tra i vari paesi membri nel momento dell'applicazione del regolamento; ma altresì di circoscrivere l'efficacia dell'intervento legislativo intorno a categorie giuridiche (definizioni), la cui elevazione a rango di norma costituisce un imperativo giuridico che vincola l'interprete, non solo relativamente alla disciplina in cui essa è contenuta, ma anche in quelle riconducibili al diritto del mercato alimentare⁴¹. Ciò trova conferma nei regolamenti 852, 853 e 854 del 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari e dell'organizzazione dei controlli ufficiali sui prodotti alimentari di origine animale, nei quali sono riscontrabili richiami e riferimenti espliciti alle definizioni contenute nel regolamento in esame, confermandone pertanto la portata di normativa fondamentale di riferimento.

Il primo evidente segno del carattere 'globale' impresso dal regolamento alla nuova disciplina del settore alimentare è rappresentato dalla previsione, all'articolo 2 dello stesso, di una nozione giuridica comune di "prodotto alimentare". Il legislatore

⁴¹ E. ROOK BASILE, *Il sistema della sicurezza alimentare attraverso le definizioni del regolamento 178/2002*, op. cit., p. 28.

comunitario ha, così, colmato una lacuna – atteso che fino a quel momento non si era mai provveduto ad introdurre una definizione generale di “alimento” – che oltre ad implicare un approccio frammentario ai problemi connessi alla circolazione degli alimenti in ambito comunitario, lasciava spazio al rischio di un’applicazione “*case by case*” della disciplina alimentare a seconda della definizione di alimento che ciascuno Stato poteva adottare e delle diverse interpretazioni che ne potevano derivare⁴².

La prima definizione che incontriamo (alla quale solamente, a riprova della sua rilevanza, è dedicata un’intera disposizione) è, quindi, quella di “alimento” di cui all’art. 2 del reg. (CE) 178/2002, cui è speculare quella di “mangime” contenuta nel successivo art. 3; già da tali definizioni basilari appare ben chiaro l’obiettivo generale del regolamento stesso, successivamente esplicitato all’art. 5, ai sensi del quale: “La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell’ambiente.”.

L’art. 2 definisce l’alimento come: «(...) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l’acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento (...)». Similmente, il mangime consiste in qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere assunto dall’animale, vi è tuttavia una rilevante differenza: mentre relativamente

⁴² Già nel *Libro Verde* del 1997, la Commissione aveva sottolineato la necessità di addivenire ad una nozione giuridica comune di alimento, al fine di ovviare alle molteplici interpretazioni contrastanti presenti nei vari Stati membri, le cui normative prevedevano spesso ognuna una propria definizione legale di ‘prodotto alimentare’, e ai conseguenti ostacoli alla libera circolazione degli alimenti all’interno dell’Unione europea che ne derivavano. L’esigenza di procedere al ravvicinamento dei concetti già presenti nelle legislazioni degli Stati membri è stata quindi ribadita nello stesso regolamento 178/2002 nei considerando nn. 4 e 5, secondo cui «esistono notevoli differenze in relazione ai concetti, ai principi e alle procedure tra le legislazioni degli stati membri in materia di alimenti (...)», «occorre pertanto procedere al ravvicinamento di tali concetti principi e procedure in modo da costituire una base comune per le disposizioni adottate in materia di alimenti e di mangimi dagli Stati membri e a livello comunitario».

all'uomo è sufficiente la semplice "ingestione" per parlare di alimento (così che viene ricompresa tra gli alimenti anche la gomma da masticare), con riguardo agli animali, invece, i mangimi devono necessariamente essere destinati alla "nutrizione" per via orale degli animali. Restano poi esclusi dalla nozione di alimento, oltre ai mangimi, gli animali vivi, tranne che non siano predisposti all'immissione sul mercato per il consumo umano; i vegetali prima della raccolta, i medicinali, i cosmetici, il tabacco, gli stupefacenti, i residui e i contaminanti.

Discorso a parte va fatto per gli integratori alimentari per i quali la direttiva 2002/46 del 10 giugno 2002 stabilisce che essi sono prodotti alimentari destinati ad integrare la dieta normale e costituenti una fonte concentrata di sostanze nutritive; mentre la direttiva 2003/89 del 10 novembre 2003 detta specifiche regole riguardo alle sostanze con potenziali allergeni in essi impiegate, nonché sancisce l'obbligo di indicare nell'etichetta le sostanze impiegate con potenziali allergeni.

Altro discorso ancora va fatto per i residui e i contaminanti. Questi sono generalmente esclusi dalla nozione di alimento, tuttavia, per diverse cause, possono essere presenti negli alimenti; ciò implica che qualora la presenza di residui e contaminanti sia al di sopra del limite tollerato fissato dai provvedimenti comunitari, i prodotti dovranno essere considerati inadeguati alla circolazione nel mercato.

Da ultimo, per quanto riguarda gli additivi, la direttiva 89/107 li considera come possibili componenti dei prodotti alimentari destinati all'uomo, per cui i relativi metodi di produzione e commercializzazione sono necessariamente soggetti alla disciplina dettata dal regolamento n. 178/2002⁴³.

Il "rischio" è definito nel par. 9 dell'art.3, reg. (CE) n. 178/2002 come la «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo»; pertanto la "sicurezza" è data dal divieto di immettere sul mercato alimenti a rischio.

Proprio a tal fine l'art. 14, rubricato *Requisiti di sicurezza degli alimenti*, definisce gli alimenti da considerarsi a rischio e cioè quelli «dannosi per la salute» e

⁴³ E. ROOK BASILE, *Il sistema della sicurezza alimentare attraverso le definizioni del regolamento 178/2002*, op. cit., p. 29.

«inadatti al consumo umano». E' evidente che la soglia di protezione risulta anticipata, posto che non è necessaria la presenza di un rischio attuale per considerare "insicuro" un alimento.⁴⁴ Ai sensi del par. 3, art.14, per determinare se un alimento sia a rischio occorre tenere in conto due elementi:

«a) le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione;

b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese quelle riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti». Tale norma evidenzia la centralità del ruolo dell'etichettatura. Il riferimento alla sicurezza alimentare intesa come sicurezza informativa appare indispensabile: se l'etichetta contiene le dovute informazioni, ma il consumatore non vi presta attenzione di propria iniziativa, il prodotto in questione non è insicuro ex art. 14, reg. (CE) n.178/2002, qualora i requisiti e i principi della legislazione alimentare siano stati puntualmente rispettati.

L'articolo prosegue poi individuando i parametri per determinare la dannosità dell'alimento, prevedendo che devono prendersi in considerazione:

1) non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti⁴⁵;

2) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;

3) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.

Per quanto riguarda l'ipotesi di cui al punto 3), essa, rispetto alle due precedenti di valenza più generale, ha carattere specifico: in essa si considerano due aspetti: la destinazione dell'alimento a una determinata categoria di consumatori e la sensibilità di costoro all'alimento stesso. Si potrebbe trattare ad esempio di un prodotto

⁴⁴ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 92.

⁴⁵ Nel fare riferimento anche agli effetti a lungo termine sui discendenti la norma si pone direttamente in correlazione con le disposizioni sulla responsabilità del prodotto difettoso, e sulla esclusione di essa nel caso del cd. rischio da sviluppo.

appositamente destinato a soggetti allergici a certe sostanze, che potrebbe presentare margini di rischio per il consumatore. In questo caso, come anche nell'ipotesi sub 2), nella valutazione del rischio posta in essere dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare sembra rilevare il principio di precauzione di cui all'art. 7 del regolamento e a proposito del quale si rinvia a quanto si dirà più avanti.

Per contro, dai paragrafi 7 e 9 dell'art. 14 si evince che gli alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie o, in loro assenza, nazionali⁴⁶ riguardanti la sicurezza alimentare «sono da considerarsi sicuri in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime», mentre i numeri 10, 11, 12 e 13 dell'art. 3 definiscono rispettivamente le nozioni di analisi del rischio, di valutazione del rischio, di gestione del rischio, di comunicazione del rischio, e costituiscono, congiuntamente alla definizione di pericolo⁴⁷, il presupposto dell'applicazione del principio di precauzione (art. 7).

Il rischio, laddove si realizzi in conseguenza della probabilità che un grave effetto nocivo per la salute derivante dalla presenza di un pericolo si manifesti, deve essere sottoposto ad un'analisi del rischio, che, dal punto di vista funzionale, consiste in un processo costituito dalle interconnesse attività di valutazione, gestione e comunicazione del rischio; il rischio deve, quindi, essere valutato scientificamente sulla base delle migliori informazioni scientifiche disponibili, gestito dalle pubbliche autorità sulla scorta degli *outputs* derivanti dall'attività di valutazione, comunicato attraverso uno scambio interattivo di informazioni e pareri tra gli addetti alla valutazione e alla

⁴⁶ Ove manchino specifiche disposizioni dell'UE, il par. 9 dell'art.14, reg. (CE) n. 178/2002, stabilisce che un alimento è considerato sicuro se conforme alle norme nazionali di uno Stato membro «sul cui territorio è immesso sul mercato». Si tratta della trasposizione del principio del mutuo riconoscimento elaborato dalla Corte di giustizia nella esaminata sentenza *Cassis de Dijon* del 1978. Il par. 9 dell'art. 14 peraltro, non soltanto richiama in modo implicito la giurisprudenza della Corte, ma fa altresì espresso rinvio anche agli artt. 28 e 30 del trattato CE (attuali artt. 34 e 36 TFUE) concernenti il divieto di restrizioni quantitative tra Stati membri e le rispettive deroghe al divieto.

⁴⁷ Per pericolo s'intende ogni «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» (art. 3, n. 14, reg. (CE) n. 178/2002).

gestione del rischio, nonché attraverso una diffusione delle stesse informazioni anche ai soggetti non direttamente coinvolti nell'analisi del rischio⁴⁸.

Un ruolo certamente fondamentale nella specificazione delle caratteristiche dei rischi alimentari ritenuti rilevanti ai fini dell'applicazione delle norme di cui alla normativa generale in materia alimentare e, quindi, destinati ad essere oggetto del sistema di analisi del rischio di cui al regolamento n. 178 del 2002, è stato svolto dalla giurisprudenza comunitaria. Essa, ad esempio, ha precisato che l'individuazione dei pericoli e la valutazione dei rischi sanitari concernenti un alimento devono derivare da specifiche ricerche scientifiche, e non già essere ricavati in via deduttiva da considerazioni di ordine generale⁴⁹.

Ancora, con riferimento agli effetti di tali rischi, si è stabilito che un rischio alimentare, per essere considerato tale, può provocare un danno alla salute della generalità degli individui⁵⁰, oppure solo a quella di particolari e più sensibili categorie di persone, come ad esempio i bambini o gli anziani⁵¹.

Si ricava, inoltre, dalle pronunce dei giudici di Lussemburgo che il rischio, per essere rilevante ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al reg. 178/2002, può essere immediato, o verificarsi successivamente, in conseguenza dell'aggiunta al prodotto in questione di sostanze il cui consumo si riveli dannoso per la salute o che, ancora, il rischio derivante da un alimento può essere reale o effettivo, ovvero anche solo potenziale, non potendosi tuttavia affidare ad un approccio meramente ipotetico.

⁴⁸ A. GERMANO', E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 3*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea, Commentario al Regolamento (CE) n. 178/2002*, p. 159 ss.

⁴⁹ Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1994, in causa C-17/93, Procedimento penale contro *Van der Veldt*, in *Raccolta*, 1994, I, p. 3559.

⁵⁰ Corte di giustizia, sentenza del 6 giugno 1984, in causa 97/83, Procedimento penale contro *CMC Melkunie BVMelkunie*, in *Raccolta*, 1984, p. 2386.

⁵¹ Corte di giustizia, sentenza del 27 aprile 1993, in causa C-375/90, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, in *Raccolta*, 1993, I, o. 2055.

Nella nota sentenza *Pfizer*⁵², il Tribunale di Primo Grado, con riferimento alla nozione di rischio, ha precisato che quest'ultimo – connesso, nel caso di specie, all'utilizzo di un particolare antibiotico (*virginiamicina*) come promotore di crescita – «consiste nella potenziale sopravvenienza di effetti nocivi per la salute umana». Secondo i Giudici dell'Unione tale potenzialità non si riferisce ad una mera congettura o ad una semplice speculazione, bensì ad una situazione in cui i dati esistenti non permettono affermazioni sicure sull'esistenza e caratterizzazione di un rischio per la salute; di conseguenza, un approccio puramente ipotetico al rischio risulta inadeguato, dovendo il rischio potenziale essere comunque «sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili».

Ad analoghe affermazioni è giunta qualche anno più tardi la Corte di giustizia nel caso *Monsanto Agricoltura Italia*⁵³, in cui ad essere in discussione era l'adozione da parte dello Stato italiano di una misura con cui si sospendeva la commercializzazione e l'utilizzazione nel territorio nazionale di talune specie di mais transgenico. In quest'occasione si è ribadito che le misure di gestione del rischio (nella fattispecie precauzionali) «non possano essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente» ma devono essere «fondate su una valutazione dei rischi quanto più

⁵² Tribunale di primo grado (Terza Sezione), sentenza dell'11 settembre 2002, in causa T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio dell'Unione europea*, in "Raccolta", 2002, I, punti 144-145. Il Tribunale ha avallato la posizione della Commissione, che invocando la potenzialità del rischio derivante dall'uso della sostanza antibiotica, peraltro affermata nel parere scientifico reso dal Comitato Scientifico per l'alimentazione animale, aveva vietato l'utilizzo di tale sostanza attraverso l'emanazione del Regolamento n. 2821/98. Nello stesso senso si è pronunciata la Corte EFTA nella sentenza del 5 aprile 2001, in causa E-3/00, *Efta Saurveillance Authority v. Norway*, EFTA Court Report 2000/2001, <http://www.eftacourt.int/index.php/cases>, riguardante il caso di alimenti arricchiti la cui importazione in Norvegia era stata vietata sulla base di considerazioni riguardanti la salute umana. Nella sentenza si legge: «*The national authority must address the issue of the protection of health and life of humans. A purely hypothetical or academic consideration will not suffice. It is not only the specific effects of the marketing of a single product with a set amount of additives that are relevant. It may be appropriate to take into account the aggregate effect of the presence in the market of a number of natural or artificial supply sources of a given nutrient, and of the possibility of future additional sources that can reasonably be foreseen*» (punto 29).

⁵³ Corte di giustizia, sentenza del 9 settembre 2003, in causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri contro Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, in "Raccolta", 2003, I, p. 8105.

possibile completa»⁵⁴. L'esistenza di un rischio potenziale – purché, si ribadisce, non ipotetico – per cui la comunità scientifica non sia in grado di fornire prove certe, sarà comunque sufficiente a legittimare l'adozione di misure precauzionali di gestione del rischio attraverso un intervento che anticipi la soglia di tutela rispetto a possibili danni alla salute o all'ambiente, pur a fronte di margini di incertezza circa l'effettiva probabilità-possibilità di realizzazione di tali danni⁵⁵.

La questione della non ammissibilità di un rischio meramente ipotetico come fondamento giustificativo di una misura di gestione del rischio – in particolare di natura precauzionale – e in generale, dunque, la necessità di individuare una nozione di *rischio rilevante*, è stata più volte oggetto di analisi anche da parte degli organi di risoluzione delle controversie del sistema WTO.

La prima occasione si è avuta nell'ambito del c.d. caso della “carne agli ormoni” (*EC – Hormones*)⁵⁶, in cui ad essere in discussione era lo scenario di

⁵⁴ Tali affermazioni sono state confermate a breve distanza di tempo dalla sentenza della Corte del 23 settembre 2003, in causa C-192/01, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Danimarca*, in *Raccolta*, 2003, I, p. 9693, par. 47. Sull'esame di questi specifici profili nel contesto della pronuncia *Monsanto*, v. R.R. FERNANDEZ, *Monsanto and the Requirement for Real Risk in GM Food Regulation*, in *Loyola International and Comparative Law Review*, 2006, 28(2), pp. 335-350. L'impossibilità di motivare validamente misure di gestione del rischio con un approccio puramente ipotetico del rischio è stata altresì ribadita dalla Corte nella sentenza dell'8 settembre 2011, in cause riunite da C-58/10 a C-68/10, *Monsanto SAS e altri contro Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, e altri; il quadro di riferimento, in questo caso, era costituito, ancora una volta, dalla normativa in materia di OGM, e ad essere oggetto in discussione era l'adozione di misure di emergenza *ex art.* 34 del regolamento 1829/2003 (o art. 23 della direttiva 2001/18).

⁵⁵ Come sottolineato dall'Avvocato generale Mengozzi nelle conclusioni presentate il 22 marzo 2011 nell'ambito del procedimento *Monsanto SAS e altri*, cause riunite da C-58/10 a C-68/10 (non ancora pubblicate), la soglia di probabilità del verificarsi del danno che giustifica l'adozione di provvedimenti urgenti – ascrivibili alla più ampia gamma dei provvedimenti precauzionali – non è determinabile in anticipo, il che spiega, appunto, perché «(...) alla luce del principio di precauzione, un provvedimento può essere adottato anche qualora sussistano margini di incertezza rispetto alla effettiva probabilità del verificarsi dell'evento dannoso» (punto 69).

⁵⁶ Cfr. *European communities – Measures Concerning Meat and meat products*, Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (January 16, 1998) e *European communities-Measure Concerning Meat and meat products*, Report of the Panel, WT/DS26/R/USA e WT/DS48/R/CAN, 18 agosto 1997. Nel quadro di questa controversia, erano stati avanzati due ricorsi – l'uno da parte degli Stati Uniti e l'altro da parte del Canada – che hanno portato a due decisioni sostanzialmente analoghe. Il contenzioso in questione è stato inoltre il più lungo mai verificatosi nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio. A seguito della conclusione del contenzioso, con il riconoscimento da parte dell'*Appellate Body* di una violazione delle norme dell'OMC da parte della Comunità, è stata quest'ultima, dopo alcuni anni, a chiedere l'instaurazione di un *Panel* al fine di giudicare la legittimità delle misure di ritorsione che gli Stati Uniti continuavano ad applicare nei suoi confronti nonostante

regolamentazione comunitario, che prevedeva il divieto di utilizzare ormoni promotori della crescita per l'allevamento di bovini nonché l'importazione da altri paesi di carne di animali che fossero stati allevati con tali sostanze sulla base dell'asserita pericolosità di tali sostanze per la salute umana⁵⁷. Ritenendo che tali misure fossero dettate da un mero atteggiamento di protezionismo commerciale da parte della Comunità, non giustificato da oggettive e indiscusse prove scientifiche, gli Stati Uniti e il Canada – importatori nel territorio comunitario di carni allevate con le suddette sostanze a base ormonica – si erano rivolti al sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC chiedendo l'istituzione di un *Panel*. La Comunità, d'altra parte, sosteneva la fondatezza scientifica e la piena legittimità delle suddette misure, osservando, in particolare, come il divieto di importazione dalla stessa stabilito fosse fondato su un livello massimo di tutela (*risk other than zero is not acceptable*) e come non fosse stato provato dalle controparti che il consumo di “carne agli ormoni” non presentava alcun rischio per la salute.

Il *Panel*, il cui giudizio è stato poi confermato dall'*Appellate Body*, ha rigettato le argomentazioni della Comunità osservando come i rischi potenziali evocati dalla Comunità a giustificazione della misura restrittiva in questione si riferissero in realtà ai rischi inevitabilmente insiti in qualsiasi sostanza, anche se considerata normalmente sicura, e legati all'impossibilità da parte della scienza, nella pratica, di assicurare con

l'adozione a livello comunitario di una nuova normativa in materia (*US-Continued Suspension of Concessions in the EC- Hormones*, Report of the Panel, WT/DS320/R, 31 March 2008) e *US-Continued Suspension of Concessions in the EC- Hormones*, Report of the Appellate Body, WT/DS320/AB/R, (16 October 2008).

⁵⁷ I suddetti divieti furono stabiliti dalla Comunità attraverso tre direttive: la direttiva 81/602/CEE del Consiglio, del 31 luglio 1981 (in GU L 222 del 7.8.1981, pagg. 32–33.), la direttiva 88/146/CEE del Consiglio, del 7 marzo 1988 (in GU L 70 del 16.3.1988, pagg. 16–18) e la direttiva 88/299/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1988 (in GU L 128 del 21.5.1988, pagg. 36– 38). La successiva direttiva 96/22/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze β -agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE, (in GU L 125 del 23.5.1996, pagg. 3–9), ha appunto abrogato la normativa fino a quel momento esistente a partire dal 1° luglio 1999 pur mantenendo il divieto di somministrazione agli animali di sostanze ormoni o aventi azione tireostatica così come il divieto di commercializzazione o l'importazione da Paesi terzi di carni o derivanti da animali ai quali fossero state somministrate queste sostanze.

assoluta certezza che una sostanza presenti un livello di rischio per la salute umana pari a zero.

Questa conclusione è stata poi confermata in occasione di un altro contenzioso (*Australia-Salmon*)⁵⁸, in cui si è ribadito che non è sufficiente per giustificare un ostacolo al commercio eccepire l'esistenza di un rischio meramente speculativo, derivante da una situazione di “*theoretical uncertainty*”.

La regola per cui tutte le leggi e tutti i provvedimenti amministrativi che vengono adottati in materia di sicurezza alimentare, tanto a livello nazionale quanto nell'ambito dell'UE, devono tener presente il principio dell'analisi del rischio subisce un'espressa deroga. L'articolo 6 del Regolamento, infatti, fa salvo il caso il cui il ricorso al processo di analisi del rischio come presupposto per l'attività di normazione nel settore, «non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento». Con tale previsione, il legislatore comunitario sembra aver voluto alludere a misure adottate in situazioni critiche e di emergenza, nelle quali si impone la necessità di agire immediatamente senza attendere la conclusione dell'articolato procedimento di analisi del rischio.

Al di fuori delle ipotesi in cui ricorrano situazioni di urgenza, che legittimerebbero, si è detto, una deroga rispetto alla regola dell'espletamento dell'analisi del rischio come condizione per l'adozione di atti normativi in materia alimentare, in linea di principio il corretto svolgimento delle fasi di valutazione, gestione e comunicazione del rischio consentiranno alle autorità nazionali (ma anche a quelle dell'Unione) di adottare misure restrittive della libera circolazione dei prodotti alimentari o dei mangimi al fine di tutelare la salute dai rischi legati al consumo di alimenti; l'analisi dei rischi, e in particolare la realizzazione di una valutazione scientifica dei rischi, diviene quindi un parametro fondamentale per gli Stati membri – così come per le Istituzioni dell'Unione – per contestare o dimostrare la legalità di una misura restrittiva rispetto al libero scambio adottata al fine di tutelare la salute o

⁵⁸ *Australia–Measures affecting importation of salmon*, Report of the Appellate Body, WT/DS/18/AB/R, 20 ottobre 1998 e *Australia – Measures affecting importation of salmon*, Report of the Panel, WT/DS18/R, 12 giugno 1998.

l'ambiente, e per la giurisprudenza per valutare la conformità di questa misura rispetto al principio della libera circolazione delle merci.

Per dimostrare l'esistenza di un rischio gli Stati membri dovranno appunto applicare i criteri tecnici dell'analisi del rischio che sono stati armonizzati con l'adozione del regolamento n. 178 del 2002 al fine di ridurre al minimo le situazioni in cui la commercializzazione di un prodotto alimentare (o di un mangime) viene limitata in uno Stato membro e consentita, invece, in un altro Stato per via delle differenti conclusioni raggiunte, a seguito dello svolgimento di apposite attività di valutazione dei rischi, in merito alla rischiosità del prodotto per la salute umana.

In questo senso, gli articoli 14 e 15 del regolamento CE n. 178/2002 introducono una serie di requisiti generali di sicurezza a cui devono sottostare, rispettivamente, tutti i prodotti alimentari e tutti i mangimi immessi nel mercato dell'Unione europea al fine di poter liberamente circolare all'interno dello stesso, colmando così la disomogeneità tra le normative dei Paesi membri sugli elementi che caratterizzano la sicurezza dei prodotti⁵⁹.

È bene peraltro ricordare che, oltre a tali requisiti generali dettati all'interno di quella che è appunto la normativa generale in materia alimentare, si incontrano poi singole e specifiche normative che con riferimento a determinati prodotti alimentari o relativamente a specifici aspetti della normativa in materia di sicurezza alimentare dettano requisiti o procedure volti a perseguire il fine ultimo della tutela della salute

⁵⁹ Vedi *supra*, a proposito dell'armonizzazione e del mutuo riconoscimento delle normative nazionali in materia alimentare. Nel Libro Verde sui principi generali della legislazione alimentare già si sottolineava: «benché la normativa comunitaria in materia di prodotti alimentari stabilisca una serie di obblighi specifici per le imprese del settore alimentare, a parte il caso della direttiva generale in materia di sicurezza dei prodotti essa attualmente non contiene un obbligo giuridico generale che impone che vengano immessi sul mercato unicamente i prodotti alimentari sicuri, integri e adatti al consumo umano (...). L'introduzione di un obbligo generale di sicurezza e integrità dei prodotti alimentari servirebbe dunque a rafforzare il livello generale di tutela del consumatore nella Comunità (...). Questo obbligo di sicurezza potrebbe altresì contribuire a semplificare la normativa generale della Comunità in materia alimentare in quanto eviterebbe la necessità di regolamentazioni più specifiche in settori in cui le disposizioni generali sarebbero sufficienti a garantire la sicurezza del prodotto (...)» (p. 45). Nello stesso senso, nei considerando 26 e 27 del reg. 178/2002, si rileva l'esigenza di stabilire requisiti generali di sicurezza di alimenti e mangimi, a fronte dell'applicazione da parte di diversi Stati membri di criteri fondamentali diversi per la determinazione della sicurezza degli alimenti, al fine di evitare ostacoli al commercio dei prodotti alimentari e permettere l'adeguato funzionamento del mercato interno di tali prodotti.

umana. Inoltre, le suddette disposizioni del regolamento 178/2002 devono essere coordinate con quanto previsto dalla direttiva n. 2001/95 relativa alla sicurezza generale dei prodotti⁶⁰, che costituisce la normativa orizzontale in tema di sicurezza di tutti i prodotti commercializzati all'interno dello Spazio economico europeo.

5.1. (Segue) Il principio dell'analisi del rischio.

I principi identificati quali “capisaldi” del sistema di sicurezza alimentare a livello europeo, indicati chiaramente dal regolamento, sono: l'analisi del rischio (art. 6), il principio di precauzione (art. 7), la tutela degli interessi dei consumatori (art. 8), la trasparenza nella elaborazione della legislazione alimentare (art. 9) e l'informazione del consumatore (art. 10), principio, quest'ultimo, di particolare rilievo alla luce dell'entrata in vigore della nuova normativa in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori⁶¹.

⁶⁰ Direttiva del 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in GU L 11 del 15.01.2002, pagg. 4-17.

⁶¹ A distanza di più tre anni dalla Proposta della Commissione (*Commission of the european communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers*, COM (2008) 40 fin., Brussels, 30.1.2008, su cui v. M. HAGENMEYER, *The Regulation Overkill: Food Information. New labeling and nutrition information legislation to follow the Claims Regulation*, in *European Food and Feed Law Review*, 3/2008, pp. 165-171), è stato adottato il Regolamento (UE) n. 1169/2011 sulle informazioni ai consumatori di alimenti (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 Ottobre 2011, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, in GUUE n. L 304 del 22 novembre 2011, pag. 18 ss). Tale regolamento, secondo quanto sancito al suo articolo 1, nel quadro della realizzazione dell'obiettivo di fissare delle basi per un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno «definisce in modo generale i principi, i requisiti e le responsabilità che disciplinano l'informazione sui prodotti alimentari e, in particolare, l'etichettatura dei prodotti alimentari. Fissa gli strumenti volti a garantire il diritto dei consumatori all'informazione e la procedura di fornitura di informazioni sui prodotti alimentari, tenendo conto dell'esigenza di prevedere una flessibilità sufficiente in grado di rispondere alle evoluzioni future e ai nuovi requisiti di informazione». Per un'analisi di questo fondamentale recente atto normativo, v., fra i primi commenti, G. ALBISINNI, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 2/2011, p. 32 ss.; P. DÉVÉNYI, *The New Regulation on the Provision of Food Information to Consumers – Is New Always Better?*, in *European Food and Feed Law Review*, 4/2011, p. 210 ss.

Pur in assenza di una scala gerarchica, l'analisi del rischio – primo principio ad essere peraltro elencato – sembra assurgere ad un ruolo pregnante all'interno del quadro normativo tracciato dal Regolamento, conferendo quindi alla legislazione alimentare quel carattere «*science-based*» che fa della stessa un paradigma, nel quadro giuridico dell'Unione, dell'ormai stretta ed ineludibile interconnessione tra scienza e diritto.

Invero, l'inserimento tra i “principi generali della legislazione alimentare” dell'analisi del rischio rappresenta uno degli elementi più innovativi e rilevanti introdotti dal reg. (CE) n. 178/2002.

Il ricorso all'analisi del rischio prima dell'adozione di misure adottate dagli Stati membri e dall'Unione in materia di alimenti e di mangimi, infatti, “dovrebbe agevolare la prevenzione di ostacoli ingiustificati alla libera circolazione degli alimenti” (considerando n. 16) al reg. (CE) n. 178/2002) poiché essa si configura come una “metodologia sistematica per definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, proporzionati e mirati” (considerando n. 17), per cui, in altri termini, le misure, tanto europee quanto nazionali, volte a disciplinare la circolazione di alimenti, devono bilanciare tra loro due distinti beni giuridici ma ugualmente meritevoli di tutela, quali la tutela della salute e la libera circolazione delle merci.

Per evitare che tali misure configurino una violazione dell'art. 34 TFUE - il quale sancisce il divieto di restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente fra gli Stati membri - è necessario che l'adozione delle stesse sia fondata sull'analisi del rischio, inteso quale «processo costituito da tre componenti interconnesse: valutazione, gestione e comunicazione del rischio» (art. 3, n. 10), reg. (CE) n. 178/2002). In sostanza, l'introduzione del principio dell'analisi del rischio si risolve in un «limite al potere discrezionale di cui gode il legislatore, dato che le misure adottate devono avere un adeguato fondamento scientifico»⁶². L'importanza di tale principio è peraltro ribadita anche dall'art. 6, comma I, del regolamento in questione, secondo il quale «ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un

⁶² Sul punto si vedano i considerando n. 9, 18, 19, 32, al reg. (CE) n. 178/2002.

livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio, tranne quando ciò non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento».

L'analisi del rischio, sistema originariamente concepito e sviluppato oltreoceano dal *National Research Council*⁶³, e che ha trovato poi accoglimento nei principali documenti e linee guida sviluppati da organismi nazionali ed internazionali operanti nel settore della regolamentazione dei rischi⁶⁴, consiste in un sistema coordinato di valutazioni scientifiche e successivi interventi volti ad assicurare la qualità dei processi nel settore alimentare e in quello dei mangimi al fine di eliminare, o quanto meno minimizzare, i pericoli per la salute che possono insorgere nelle varie fasi della produzione, trasformazione e distribuzione.

Nel contesto dell'Unione europea l'analisi del rischio è stata per la prima volta presa in considerazione come strumento per la regolamentazione del settore della sicurezza alimentare nella *Comunicazione sulla salute dei consumatori e la sicurezza*

⁶³ Tra i vari documenti frutto dei numerosi studi condotti dal *National Research Council* (NRC) sulle problematiche attinenti la regolamentazione dei rischi alla salute, alla sicurezza, e all'ambiente, di indubbio rilievo è il c.d. *Red Book (Risk Assessment in the Federal government: Managing the Process)*, National Academy Press, Washington D.C., 1983); esso ha tracciato la fondamentale distinzione tra *risk assessment* e *risk management*, che è alla base della linea di azione dell'Unione europea nel campo della sicurezza alimentare e che è stata oggetto, tuttavia, di numerosi dibattiti vertenti sulla necessità di assicurare un'interazione e comunicazione tra queste due fasi dell'analisi del rischio e, dunque, tra *risk assessors* e *risk managers*.

⁶⁴ A livello internazionale, riferimenti espliciti all'analisi del rischio si ritrovano, ad esempio, nell'ambito del *Codex Alimentarius* (v. *Codex Alimentarius Commission* (CAC), *Procedural Manual*, Nineteenth edition, Rome 2010, cit. *supra*), nel Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, relativo alla convenzione sulla biodiversità biologica (*Cartagena protocol on biosafety to the Convention on biological diversity*, Montreal, 2000), approvato dal Consiglio, a nome della Comunità europea, con decisione 2002/628/CE (Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, in GU L 201 del 31.7.2002, pagg. 48–49) e nell'accordo SPS, la cui normativa ruota attorno alla previsione del riferimento a principi scientifici e dati scientifici come base giustificativa dell'adozione di misure sanitarie e fitosanitarie da parte degli Stati Membri (art. 2.2), e che stabilisce i requisiti della valutazione dei rischi nonché il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato. Si vedano, inoltre: OECD *Descriptions of selected key generic terms used in chemical hazard/risk assessment*, ENV/JM/MONO (2002)15; Report of the Joint FAO/WHO Expert Consultation, *Application of risk analysis to food Standards Issues* (WHO/FNU/FOS/95.3, Geneva, Switzerland, 13-17 March 1995); Report of the Joint FAO/WHO Expert Consultation, *Risk Management and Food Safety*, 27-31 January 1997 (FAO Food and Nutrition Paper No. 65, Rome, 1997); Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation on *Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters*, Rome, 2-6 February 1998.

degli alimenti del 1997, dove veniva identificata come una procedura sistematica che integra la valutazione scientifica dei pericoli e della loro probabilità di verificarsi in un determinato contesto (valutazione del rischio), la valutazione dei provvedimenti che consentono di ridurre il rischio ad un livello accettabile (gestione del rischio), e lo scambio di informazioni con tutte le parti in causa, cioè: i responsabili a livello decisionale, gli ispettori, i consumatori e i produttori, allo scopo di spiegare le ragioni delle scelte che si compiono e di giustificare le misure di gestione proposte (comunicazione del rischio).

Secondo il documento, il sistema dell'analisi del rischio avrebbe dovuto consentire alla Commissione di svolgere un ruolo di interfaccia fra la comunità scientifica, il mondo politico e le altre componenti della società civile, nonché di sorveglianza sugli sviluppi delle tecniche di produzione agricola e industriale in rapporto ai rischi nuovi o emergenti. Considerata, poi, in successivi documenti a livello comunitario, l'analisi del rischio è stata finalmente consacrata nel Regolamento (CE) n. 178 del 2002 come vera e propria *Grundnorm* su cui si fonda la disciplina europea in materia alimentare – cui si fa infatti spesso riferimento con l'espressione di «*science based food law*» – e come principale strumento attraverso cui perseguire il generale obiettivo di un alto livello di protezione della salute umana, oggetto, tuttavia, di necessario bilanciamento con l'altrettanto fondamentale bene giuridico della libera circolazione delle merci. Anche alla luce dell'impatto che ha avuto la globalizzazione dei mercati e delle transazioni commerciali sulla sicurezza degli alimenti, il legislatore comunitario è stato spinto ad adottare un approccio inteso ad evitare o eliminare i rischi per la salute che possano insorgere ad ogni fase della filiera alimentare, definendo provvedimenti e interventi a tutela della salute efficaci, proporzionati e mirati attraverso una metodologia sistematica rappresentata, appunto, dal processo di analisi del rischio.

L'analisi del rischio si articola dunque in tre fasi:

La prima fase, consiste nella valutazione del rischio (*risk assessment*), ossia nel «processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo,

caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio» (art. 3, n. 11); essa «si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente» (art. 6, comma II). È un'operazione di carattere tecnico-scientifico, rimessa pertanto all'EFSA⁶⁵ in collaborazione con le autorità e gli organismi scientifici nazionali, attraverso la creazione di un sistema di reti in grado di assicurare uno scambio continuo di informazioni e di opinioni sulle più rilevanti problematiche concernenti la sicurezza alimentare⁶⁶. Valutare un rischio significa misurare le due quantità che influiscono sul rischio stesso, ossia l'entità del potenziale danno che si avrebbe nel caso in cui si verificasse l'evento avverso e la probabilità che questo si verifichi. Il regolamento analizza poi le varie sottofasi che compongono la valutazione del rischio:

i. Individuazione del pericolo (*hazard identification*): può far capo sia all'AESA che a soggetti diversi da questa. Il pericolo considerato può essere di vario tipo: biologico (qualora siano presenti negli alimenti microrganismi patogeni in grado

⁶⁵ L'Autorità europea per la sicurezza alimentare è stata istituita all'art. 22, reg. (CE) n. 178/2002, ai sensi del quale essa offre “consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica per la normativa e le politiche della Comunità in tutti i campi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Essa fornisce informazioni indipendenti su tutte le materie che rientrano in detti campi e comunica i rischi” (art. 22, comma II).

⁶⁶ L'art. 3 punto 11 reg. (CE) n. 178/2002 definisce la valutazione del rischio come quel “processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio”. Come facilmente desumibile dalla definizione, si tratta di un processo avente carattere scientifico e, quindi, da delegare a soggetti competenti e dotati di adeguate capacità professionali. Come affermato dalla Sentenza del Tribunale di primo grado UE (III Sezione) dell'11 settembre 2002 nella causa T-70/99 (*Alpharma Inc.* contro Consiglio dell'Unione europea), la valutazione scientifica dei rischi da parte di esperti scientifici deve fornire all'autorità competente “un'informazione sufficientemente affidabile e solida al fine di permettere a quest'ultima di cogliere l'intera portata della questione scientifica posta e di determinare la propria politica con cognizione di causa. Di conseguenza, salvo adottare misure arbitrarie che non possono in alcun caso essere legittimate dal principio di precauzione, l'autorità pubblica competente deve badare a che le misure che essa adotta, anche se si tratta di misure preventive, siano fondate su una valutazione scientifica dei rischi il più possibile esaustiva, tenuto conto delle circostanze peculiari del caso di specie. Malgrado l'incertezza scientifica sussistente, tale valutazione scientifica deve permettere all'autorità pubblica competente di valutare, sulla base dei migliori dati scientifici disponibili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, se il livello di rischio che essa reputa accettabile per la società sia superato (...). E' su tale base che la detta autorità deve decidere se sia necessario ricorrere all'adozione di misure preventive”, ovvero determinare quali misure siano opportune e necessarie per evitare che il rischio si concretizzi.

di compromettere la salute); chimico (qualora siano presenti sostanze chimiche contaminanti); fisico (se sono presenti agenti fisici nocivi).

ii. Caratterizzazione del pericolo (*hazard characterization*): una volta individuato il pericolo è necessario produrne un'accurata descrizione in termini qualitativi o quantitativi. Tale fase richiede una massiccia raccolta di informazioni tanto sull'agente di pericolo, quanto sulle conseguenze in grado di provocare sulla salute. Sono valutati la natura degli effetti nocivi che il pericolo individuato è in grado di causare e, ove possibile, le correlazioni tra entità dell'effetto nocivo e quantità dell'agente chimico, fisico, microbiologico in questione (cd. effetto dose/risposta).

iii. Valutazione dell'esposizione (*exposure assessment*): mira ad individuare le vie attraverso le quali l'agente di pericolo è in grado di contaminare gli alimenti, quali alimenti sono a rischio, qual è il loro consumo nella popolazione e se vi sono particolari gruppi di popolazione esposti a diversi livelli di rischio. In tale fase si definisce anche, se considerato di rilievo, la probabilità di assunzione anche per altre vie quali acqua, aria, esposizioni ambientali specifiche⁶⁷.

iv. Caratterizzazione del rischio (*risk characterization*): in sostanza riassume le tre precedenti fasi in quanto è volta alla stima qualitativa e/o quantitativa del rischio.

Il risultato della valutazione del rischio può essere espresso in modo quantitativo, come stima del numero di eventi avversi nella popolazione causati dal pericolo individuato e attraverso le vie di esposizione considerate, ovvero in modo semiquantitativo o qualitativo esprimendo un concetto di rischio, da "irrilevante" o "estremamente ridotto" a "molto elevato".

La seconda fase è quella della gestione del rischio (*risk management*), ossia del «processo, distinto dalla valutazione del rischio, consistente 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» (art. 3, n. 12, reg. (CE) n. 178/2002). In linea con l'orientamento della

⁶⁷ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 114.

Commissione del *Codex Alimentarius* per cui “*there should be a functional separation of risk assessment and risk management, while recognizing that some interactions are essential for a pragmatic approach*”⁶⁸, l’UE attraverso la creazione dell’EFSA ha inteso porre fine alla commistione tra valutazione e gestione del rischio. Appare estremamente opportuno ricordare l’impatto dirompente che lo scandalo della cd. “mucca pazza” ebbe sul diritto alimentare europeo e, in particolare, sul sistema istituzionale dell’allora Comunità europea: dinnanzi alla progressiva diffusione della encefalopatia spongiforme bovina⁶⁹ (BSE, o morbo della mucca pazza) la condotta tenuta dalle Istituzioni della CE maggiormente coinvolte nella gestione della crisi – Commissione e Consiglio – si rivelò poco attenta all’effettiva difesa della salute umana e poco trasparente circa la reale portata del rischio sanitario⁷⁰. Dal quadro emerso dai risultati dell’indagine, resi noti nel febbraio 1997⁷¹, scaturì non solo il crollo della fiducia dei consumatori nella capacità delle Istituzioni europee di proteggere i loro interessi ed ostacoli al mercato interno dovuti all’embargo alle carni britanniche praticato dagli Stati membri, ma altresì, e soprattutto, il problema dell’opportunità di mantenere in capo al Consiglio la competenza ad emanare misure di sicurezza alimentare. Due sono state le conseguenze di tale vicenda: anzitutto, con il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio del 1999) si è sottratta al Consiglio la

⁶⁸ Decision of the 22nd Session of the Commission, 1997, *Statements of Principle Relating To The Role Of Food Safety Risk Assessment*, n. 3.

⁶⁹ La BSE è stata diagnosticata per la prima volta nel Regno Unito nel 1986. Si riteneva fosse una malattia specifica della specie bovina, finché non furono descritte, a partire dal 1990, nuove forme morbose analoghe nel gatto e in alcune specie di felidi e di ruminanti selvatici di giardini zoologici inglesi. Fin dal 1988 erano stati sollevati sospetti di un legame tra la BSE e la somministrazione di farine animali negli allevamenti bovini inglesi. Sospetti che nello stesso anno sfociarono nella messa al bando ufficiale di questi prodotti dall’alimentazione dei ruminanti del Regno Unito.

Nel Regno Unito si sono contati fino ad ora circa 190.000 casi di BSE: il picco si è riscontrato nel 1992 con oltre 37.000 nuovi casi, contro i poco più di mille del 2000. A luglio del 2001, nel resto della Comunità Europea sono stati diagnosticati circa 2000 casi di BSE. Attualmente si ritiene che la crisi sia stata innescata dal “riciclaggio” del prione attraverso l’utilizzo di carcasse di bovini affetti da BSE nella produzione di farine di carne ed ossa destinate all’alimentazione animale. Sul punto si veda il sito www.epicentro.iss.it.

⁷⁰ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., v. approfondimento: *Lo scandalo della mucca pazza e le sue ripercussioni sul diritto alimentare europeo. La necessaria separazione tra valutazione e gestione del rischio*, p. 117 e ss.

⁷¹ Relazione del 07 febbraio 1997 sulle denunce di infrazione o cattiva amministrazione nell’applicazione della legislazione comunitaria per quanto concerne l’ESB, del Parlamento europeo, (A4-0020/97).

competenza ad adottare misure fitosanitarie e veterinarie aventi ripercussioni sulla salute umana, assegnata dal “nuovo” art. 152, par. 4, lett. b), TCE (attuale art. 168 TFUE) alla procedura di “codecisione”; in secondo luogo, si è acquisita la consapevolezza della necessità di riformare il sistema di consulenza scientifica interna alla Commissione, in modo da poter ottenere un servizio qualificato, autonomo e indipendente. È quindi a partire dal 1997 che matura l’idea che i concetti di valutazione del rischio e di gestione del rischio dovessero essere tenuti nettamente separati. La valutazione e la gestione del rischio si basano infatti su competenze assai diverse: la valutazione del rischio richiede necessariamente il possesso di conoscenze tecnico-scientifiche, pertanto non può che essere affidata a soggetti qualificati, competenti ed esperti nel campo della ricerca scientifica, in particolare di quella collegata al settore alimentare; al contrario, la gestione del rischio consiste in scelte politiche e compete pertanto sia alla Commissione europea, sia agli Stati membri che, come sappiamo, possono adottare le misure da loro ritenute più opportune per la tutela della salute pubblica, a patto che non siano in contrasto con le disposizioni comunitarie. La fase della gestione del rischio ha, infatti, lo scopo di individuare le forme e i modi di interventi idonei a conciliare la protezione della salute dei consumatori e la libera circolazione. Si viene a creare un sistema fortemente garantista per il consumatore: in caso di rischio, la valutazione di esso è demandata ad un organo tecnico (l’EFSA), il quale pubblica poi gli esiti delle sue ricerche; sulla base di tale attività esterna alla “politica” ed idonea a dare risposte scientificamente certe, la gestione del rischio, che spetta alla Commissione, non potrà non tenere conto di elementi di giudizio di origine tecnica adeguatamente resi pubblici⁷².

Terza ed ultima fase è quella della comunicazione del rischio (*risk communication*)⁷³, anch’essa rimessa all’Autorità europea per la sicurezza alimentare, il cui compito

⁷² L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e scienza “igienicosanitaria”*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n.2/2006, p. 209.

⁷³ ossia 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 gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresa la spiegazione delle scoperte relative

fondamentale è quello di fornire consulenza scientifica alle Istituzioni dell'UE e agli Stati membri attraverso la formulazione dei «migliori pareri scientifici in tutti i casi previsti dalla legislazione comunitaria e su qualsiasi questione di sua competenza» (art. 23, lett. a, reg. (CE) n. 178/2002). Essa deve «fare in modo che i cittadini e le parti interessate ricevano informazioni rapide, affidabili, obiettive e comprensibili nei settori di sua competenza» (art. 23 lett. j) e offre consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica sulla nutrizione umana, formula pareri scientifici su questioni inerenti alla salute e al benessere degli animali e dei vegetali. Numerose funzioni di consulenza scientifica sono poi assegnate all'EFSA da atti di diritto alimentare derivato diversi dal reg. (CE) n. 178/2002, così, ad esempio, essa effettua la valutazione scientifica del rischio relativamente alle domande di autorizzazione ai fini dell'immissione sul mercato di alimenti e mangimi geneticamente modificati (v. art. 6, reg. (CE) n. 1829/03), di additivi, enzimi ed aromi (v. artt. 3-5, reg. (CE) n. 1331/2008, e di integratori alimentari (v. artt. 4, 14, dir. 2002/46/CE). In sostanza quindi formula un parere scientifico ogniqualvolta le sia richiesto dalla Commissione, dal Parlamento o da uno Stato membro (art. 29, reg. (CE) n. 178/2002), ovvero di propria iniziativa nelle materie di sua competenza.

5.2. (Segue) Il principio di precauzione.

A livello comunitario, il punto di equilibrio tra le esigenze di sicurezza alimentare richieste dalla collettività, soprattutto alla luce degli scandali alimentari degli ultimi anni (BSE *in primis*) e la necessità di non impedire o rallentare la libera circolazione delle merci ha condotto ad un approccio di natura preventiva del pericolo alimentare, attraverso l'introduzione di sistemi di controllo che consentano la

alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio" (art. 3, n. 13, reg. (CE) n. 178/2002).

tracciabilità di ciascun alimento «dai campi alla tavola», e alla predisposizione di un'Autorità europea indipendente per la sicurezza alimentare⁷⁴.

Il principio di precauzione trae origine dal diritto tedesco ambientale, per poi trapiantarsi nel diritto internazionale, sempre con riferimento all'ambiente⁷⁵, mentre in ambito comunitario viene menzionato per la prima volta, soltanto in materia di protezione dell'ambiente, all'art. 174, par. 2, Trattato CE, che tuttavia non lo definisce espressamente.

Si tratta, in sostanza, di un principio generale da applicarsi in situazione di incertezza scientifica, laddove una valutazione obiettivamente condotta non consenta di escludere che vi siano fondati motivi per ritenere possibili effetti nocivi per la salute umana o l'ambiente.

Tale principio, ove lo si collochi fra le possibili linee guida delle regole nazionali e comunitarie, oltre che internazionali, in materia non solo di ambiente ma anche di sicurezza degli alimenti, si mostra in stretta connessione con la salute degli uomini, degli animali e delle piante. Rammentando l'Accordo SPS analizzato in precedenza, occorre riconsiderare qui che, ai sensi dell'art. 2, le misure sanitarie e fitosanitarie possono essere applicate solo quando ciò sia necessario a proteggere la salute e la vita degli uomini, animali e piante, sulla base di principi scientifici che, soli, possono legittimare l'introduzione e il mantenimento di ostacoli al commercio (...). In questo quadro, l'art. 5, par. 7, dell'Accordo SPS sembra fare riferimento al principio di precauzione - pur senza nominarlo espressamente - nel considerare le conseguenze giuridiche della insufficienza delle conoscenze scientifiche, e nell'ammetterne in tal caso misure provvisorie restrittive del commercio⁷⁶.

⁷⁴ L. MARCHIONNI, *Profili penalistici della sicurezza alimentare*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2005, p. 494.

⁷⁵ Tale principio sorge, infatti, nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente con la Carta Mondiale della Natura adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982. Dopo le Conferenze Ministeriali per la protezione del mare del Nord fu soprattutto il principio n. 15 della Dichiarazione di Rio del 1992 a porre in evidenza la necessità di adottare un approccio precauzionale per scongiurare il provocarsi di danni irrimediabili all'ambiente e, soprattutto, a fornire una prima enunciazione generale del principio.

⁷⁶ «Nei casi in cui le pertinenti prove scientifiche non siano sufficienti un membro può temporaneamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulle base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese

Sul piano del diritto comunitario, si nota come già nelle modifiche apportate al trattato di Roma con l'Atto unico europeo, con il trattato sull'Unione europea e con il trattato di Amsterdam, alcune norme che, tra l'altro, introducono la locuzione "sviluppo sostenibile" (art. 2), nel Titolo XIX dedicato all'ambiente, fanno esplicito appello al "principio di precauzione" senza, tuttavia, definirne i contenuti. L'art. 191 TFUE, infatti, afferma che «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'». Inoltre, nonostante l'assenza di norme specificamente dedicate al principio in questione nello specifico ambito del diritto alimentare, alcuni casi di emergenza alimentare hanno consentito alla Corte di giustizia di esprimere una posizione al proposito.

Nella già richiamata causa C-180/96, relativa alle misure adottate dalla Commissione per fronteggiare la prima manifestazione della encefalopatia spongiforme bovina⁷⁷, la Corte ha confermato la validità della decisione della Commissione di vietare l'esportazione dal Regno Unito di bovini, carni bovine e derivati fondando la sua decisione non solo sul diritto derivato⁷⁸, ma anche, e soprattutto, sul *principio di proporzionalità*, interpretato alla luce di un richiamato *principio di precauzione* tratto dalle norme ambientali: «la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi della politica della comunità in materia ambientale» sicché «si deve ammettere che quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi».

quelle provenienti dalle competenti organizzazioni internazionali nonché dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri membri. In tali casi i membri cercano di ottenere le informazioni supplementari necessarie per una valutazione dei rischi più obiettiva e procedono quindi ad una revisione della misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole».

⁷⁷ Corte di giustizia, sentenza del 05 maggio 1998, in causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione (mucca pazza I)*, in Racc. 1998, I-2265.

⁷⁸ Si fa riferimento ad alcune direttive "veterinarie" che autorizzano la Commissione ad adottare le "misure necessarie" per evitare rischi alla salute di uomini ed animali con la circolazione dei "prodotti a rischio", quali la dir. 89/662/CEE dell'11 dicembre 1989 e della dir. 90/426/CEE del 26 giugno 1990.

Pertanto la Corte, nel bilanciamento tra tutela della salute e circolazione dei prodotti alimentari in presenza di incertezza scientifica circa la nocività della carne bovina, ha applicato il principio di precauzione, nel senso che si sono voluti evitare rischi considerati assai probabili per il consumatore.

Ancora, nella nota sentenza della Corte di Giustizia UE del 9 settembre 2003 (causa C-236701 – *Monsanto Agricoltura Italia e altri contro presidenza del Consiglio di Ministri e altri*) viene stabilito che «possono essere adottate misure di tutela in conformità all'art. 12 del Regolamento n. 258/97, interpretato alla luce del principio di precauzione, ancorché la realizzazione di una valutazione scientifica dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, si riveli impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili... Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana...».

Inoltre, la *Comunicazione della Commissione UE sul principio di precauzione*⁷⁹, ha stabilito una serie di orientamenti comuni relativi all'applicazione del principio di precauzione e, in particolare, ha precisato che il suddetto principio «(...) non è definito dal Trattato, che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente. Tuttavia, in pratica, la sua portata è molto più ampia ed esso trova applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità. La Commissione ritiene che la Comunità, come gli altri membri dell'OMC, ha diritto di stabilire il livello di protezione (...) che ritiene appropriato». La lettura che la

⁷⁹ Comunicazione della Commissione, del 2 febbraio 2000, sul ricorso al principio di precauzione, COM(2000) 1 def. [Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale], sul punto si veda il sito www.europa.eu.

Commissione fornisce al principio di precauzione appare sostanzialmente una “interpretazione prudente” dell’Accordo SPS; di fatti, «la Commissione si propone di (...) evitare un ricorso ingiustificato al principio di precauzione che diverrebbe una forma dissimulata di protezionismo».

Il lavoro chiarificatore della Commissione, trova una attuazione riordinante nel nuovo principale regolamento concernente la sicurezza alimentare, ossia il reg. (CE) n. 178/2002, che dedica al principio in esame l’art. 7⁸⁰. Tale articolo rappresenta la soluzione adottata dall’UE in relazione ad un duplice ordine di problemi: da un lato, occorre evitare che il mercato unico fosse frazionato in tanti mercati isolati mediante l’uso dell’art. 30 TCE (ad oggi, art. 36 TFUE), applicabile in mancanza di tutte le misure armonizzate necessarie a livello europeo, mentre dall’altro, che si potesse incorrere in sanzioni WTO per violazione di norme del Trattato di Marrakech a causa del comportamento di uno o più Stati membri⁸¹.

Procedendo all’esame dell’art.7 si constata che:

- poiché il par. 1 enuncia che «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 specifico, 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», esso conduce a ritenere che la precauzione prevalga;

- il par. 2 recita: «Le misure adottate sulla base del paragrafo I sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito dalla Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali

⁸⁰ Il principio assume già rilievo con il considerando 21 del Regolamento laddove viene constatato che “nei casi specifici in cui vi è un rischio per la vita o per la salute, ma permane una situazione di incertezza sul piano scientifico, il principio di precauzione costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito dalla Comunità”.

⁸¹ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, op. cit., p. 136.

misure sono 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 scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente», con ciò proponendo, di conseguenza, una lettura del principio perfettamente coerente nella sostanza con le prescrizioni contenute nell'art. 5 dell'Accordo SPS, posto che il rispetto di tale Accordo costituisce una necessità primaria per l'economia dell'UE.

L'articolo fa riferimento agli alimenti sui quali taluno può avanzare sospetti di pericolosità generale, anche sulla base di qualche elemento scientifico non ancora sufficiente perché incompleto o frutto di analisi non ripetibili, non già alla generale potenziale pericolosità dei cibi, nocivi se assunti smodatamente ovvero se utilizzati per l'alimentazione di soggetti intolleranti o portatori di talune malattie. E proprio con riferimento ai casi cui l'art. 7 fa cenno, il punto di incontro fra gli interessi dei consumatori e la libera circolazione degli alimenti potrebbe trovarsi nel principio di precauzione.

Tuttavia, si ritiene che quella adottata dall'art. 7 nell'enunciazione del principio sia una formula fragile, poiché affermandosi che «possono essere adottate (...) misure provvisorie di gestione del rischio» si sottolinea che la sua applicazione non è obbligatoria ma solamente eventuale. Ciò mostra l'atteggiamento "prudente" del legislatore UE, che non vuole vincolarsi aprioristicamente al principio in questione, e riflette, altresì, il dato generale per cui la precauzione è un comportamento per sua natura non obbligatorio, ciò che comporta che il giudizio sulla necessità di adottarla non può non mutare al cospetto di gradazioni diverse di rischio.

Si tratta evidentemente di un temperamento che tiene conto della preminenza del rispetto e della tutela della salute umana a fronte di una situazione di incertezza scientifica che solleciti l'adozione di misure di carattere preventivo, volte a prevenire un rischio per la salute umana. A tale riguardo, la valutazione del rischio non potrà che essere svolta in concreto sulla base dei dati scientifici disponibili maggiormente affidabili e dei risultati più attuali in campo internazionale, e non tramite

un approccio meramente ipotetico del rischio fondato su semplici supposizioni non suffragate da riscontri scientifici.

Da ultimo, per quanto concerne l'utilizzazione del principio, d'interesse è individuare chi sia competente ad applicarlo in via generale⁸². Ebbene, sembra che tale potere spetti *in primis* alla Commissione quale Istituzione di "gestione" del mercato UE, nonché agli Stati membri in assenza di armonizzazione, cosicché essi «sono liberi di stabilire il grado di protezione sanitaria che intendono assicurare al proprio interno». Inoltre, laddove il regolamento autorizza l'azione statale - ciò che accade limitatamente alle ipotesi previste dall'art. 50 (relativo alla disciplina del sistema di allarme rapido, cui partecipano, come noto, gli Stati membri, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e la Commissione, in veste di responsabile della gestione della rete), nonché a quelle individuate dall'art. 54 (che si riferisce alle situazioni di emergenza e condiziona l'azione statale all'inerzia della Commissione, considerandola comunque misura cautelare provvisoria, a conferma dell'accentramento degli interventi nelle mani dell'UE) del reg. (CE) n. 178/2002 - lo Stato deve ispirarsi in ogni caso al principio di precauzione come espresso dall'art. 7, e cioè agire con proporzionalità e stabilendo esclusivamente «le restrizioni al commercio che siano necessarie».

Inoltre, la stessa EFSA può ispirarsi al principio, anche se probabilmente solo nel senso di valutare l'eventuale "insicurezza" degli alimenti, considerati alla luce dell'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002, il quale contiene un ripetuto riferimento alla possibilità (e non alla certezza) che un cibo possa essere dannoso. Ciò consente all'Autorità di esprimere giudizi in assenza di una vera certezza scientifica ma anche solo sulla base di una possibilità più o meno remota. In tal caso, sembra ammettersi che il convincimento dell'Autorità possa formarsi sulla base di una minoranza qualificata (art. 38, par. 1). In altri termini, una valutazione del rischio ex art. 14 potrebbe trovare

⁸² Per un'applicazione del principio di precauzione (anche se relativa al settore cosmetico), si veda la sentenza del Tribunale di primo grado UE (Terza Sezione) del 16/07/1998 (*Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA e Jean-Jacques Goupil contro Commissione delle Comunità europee* – Causa T-199/96, secondo cui "...quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute del consumatore, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi").

il suo fondamento non già su di un orientamento consolidato della scienza, ma anche solo sull'opinione di una minoranza di esperti; spetterebbe poi alle Istituzioni europee decidere sulla gestione del rischio.

Da tale analisi, sembra dunque che la competenza a porre in essere misure precauzionali, in casi diversi da quelli stabiliti dal sistema di allarme rapido o per le ipotesi di emergenza (sul punto vd. *infra*), spetti alla sola Unione europea. Ciò non solo in considerazione del fatto che si dovrebbe oramai ritenere completato il ravvicinamento delle legislazioni alimentari sotto il profilo igienico-sanitario, previsto dallo stesso regolamento; ma, altresì, sulla base del fatto che l'UE ha competenza esclusiva in materia di commercio internazionale, con la conseguenza che l'esclusione dell'importazione di prodotti provenienti da Paesi terzi da parte di uno Stato membro, per sua decisione e fondata su sospetti non sufficientemente fondati scientificamente, coinvolgerebbe comunque la responsabilità internazionale dell'UE.

In ogni caso, il ricorso al principio di precauzione non consente di adottare misure arbitrarie né di derogare ai principi cardine dell'ordinamento comunitario quali il principio di buona gestione del rischio, di proporzionalità, di non discriminazione e di coerenza. Le misure adottate, in particolare, devono essere conformi al principio di proporzionalità, così come descritto nella prima parte del par. 2 dell'art. 7, ove si afferma che «le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti».

5.3. (Segue) La tutela degli interessi dei consumatori e il principio di trasparenza.

La centralità del *consumatore* nell'impulsi del Reg. (CE) n. 178/2002 si ricava non soltanto dalla finalità, costantemente richiamata, di tutela della salute del

medesimo, ma dall'ulteriore previsione dell'art. 8, che mira a prevenire: a) le pratiche fraudolenti o ingannevoli, b) l'adulterazione degli alimenti ed ogni manipolazione che modifichi più o meno profondamente la composizione degli alimenti e, più in generale, c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

D'altro lato, la sezione 2 del Capo II del regolamento in esame, richiama l'importanza di un rapporto costruttivo tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera alimentare, realizzabile attraverso il principio di trasparenza (cui è soggetta anche l'EFSA ex art. 38, reg. (CE) n. 178/2002), il quale viene, a sua volta, declinato in due aspetti:

1. la consultazione dei cittadini. L'art. 9 reg. (CE) n. 178/2002 prevede che i cittadini siano consultati in maniera «aperta e trasparente, direttamente o attraverso organi rappresentativi, nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare», salvo il caso in cui l'urgenza delle questioni non consenta di ricorrere a detta consultazione. La Commissione procede, quindi, alla consultazione dei cittadini e delle parti interessate anche mediante l'organizzazione di comitati e gruppi di imprese con finalità consultive e consultazioni specifiche anche online, sia nella fase della proposta legislativa, sia nella fase successiva all'adozione di un provvedimento. Inoltre, in forza di tale disposizione, gli stessi Stati membri, nell'adottare norme di legislazione alimentare, dovrebbero aprire un ampio confronto pubblico con i cittadini, nella loro veste di consumatori, con esiti tutt'altro che irrilevanti sulla disciplina delle fonti del diritto, tanto più nel nostro Paese, ove ai sensi del novellato testo dell'art. 117 Cost., comma 1, la potestà legislativa deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, ma anche dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali». Sarebbe, dunque, ipotizzabile uno scrutinio delle norme nazionali di legislazione alimentare, ove adottate in assenza di previa «aperta e trasparente consultazione dei cittadini», in quanto ciò si tradurrebbe in violazione del disposto di cui all'art. 9 del reg. (CE) n. 178/2002 e, quindi, in violazione delle vigenti norme costituzionali sull'esercizio della potestà legislativa che, come visto, impongono il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento

comunitario. Al cittadino-consumatore viene così attribuito un ruolo di esplicito rilievo istituzionale già nel momento della produzione delle normative nazionali.

2. l'informazione dei cittadini. Invero, la finalità di garantire la sicurezza degli alimenti è conseguita anche tramite la rapida diffusione di ogni notizia circa possibili rischi connessi all'utilizzo di determinati prodotti o mangimi. Pertanto, nel caso in cui vi sia il ragionevole sospetto che un determinato alimento o mangime comporti un rischio per la salute umana o animale, l'art. 10 del reg. (CE) n. 178/2002 prevede che le autorità pubbliche adottino provvedimenti opportuni tenuto conto della natura, gravità ed entità del rischio per la salute, al fine di informare i cittadini, «identificando nel modo più esauriente l'alimento o mangime o il tipo di alimento o di mangime, il rischio che può comportare e le misure adottate o in procinto di essere adottate per prevenire, contenere o eliminare tale rischio».

Può, quindi, affermarsi che, nel modello europeo introdotto dal reg. (CE) n. 178/2002, il *consumatore di prodotti alimentari* emerge come decisivo snodo sistematico della legislazione alimentare nazionale e comunitaria, assumendo un ruolo istituzionale nell'ambito di un sistema di controllo diffuso che ne evidenzia la diversità e originalità rispetto alla generale figura di consumatore, quale quella disciplinata dal diritto comunitario del consumo (Germanò-Rook Basile, 2005).

5.4. (Segue) Il principio di responsabilizzazione degli OSA e l'obbligo di rintracciabilità.

Accanto ai principi appena delineati, il Reg. (CE) n. 178/2002 stabilisce anche i requisiti generali a cui la normativa europea e nazionale deve uniformarsi. In particolare, gli obblighi previsti dal regolamento a carico degli operatori del settore alimentare (c.d. OSA) consistono: anzitutto, nell'obbligo generale di immettere in commercio unicamente prodotti sicuri (artt. 14, 15 e 17); nell'obbligo di assicurare la rintracciabilità (art. 18) e, infine, di porre in essere determinate condotte in caso di "non conformità" del prodotto, individuate dall'art. 19 per gli alimenti e dall'art. 20 per i

mangimi. Da sottolineare è il fatto che tanto l'art. 17, quanto gli artt. 19 e 20 del reg. (CE) n. 178/2002 prevedono prescrizioni esclusivamente a carico degli operatori alimentari e non, invece, di imprese alimentari e mangimistiche (c.d. *personalizzazione degli obblighi*⁸³).

Il sistema delineato dal regolamento d'interesse introduce, quindi, un principio cardine del nuovo sistema di sicurezza alimentare, che prevede la responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare (definito come «la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo») e dei mangimi.

In particolare, «spetta agli operatori del settore e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alla loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte» (art. 17, comma 1).

Quanto agli Stati membri, essi sono tenuti ad applicare la legislazione alimentare nonché a verificarne il rispetto attraverso la creazione di «un sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbracciano tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione» (art. 17, comma 2).

Dunque, l'art. 17 ribadisce la responsabilità primaria degli operatori del settore alimentare per gli alimenti e le attività poste sotto il loro controllo, e le separa da quelle di controllo e sorveglianza degli Stati membri. Ne risulta un quadro disciplinare che, in tema di controlli, investe l'intera filiera dei prodotti agro-alimentari in tutte le sue fasi (della produzione, della trasformazione e della distribuzione), ivi inclusa la fase primaria, così innovando rispetto alla disciplina precedente (v. *infra*).

⁸³ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 319.

Tale norma, peraltro, non riguarda soltanto la fase di immissione in commercio degli alimenti, né si esaurisce con essa, ma si traduce altresì in una serie di obblighi ulteriori nel caso in cui un OSA ritenga o abbia motivo di ritenere che un alimento dallo stesso importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito e non più sotto il suo controllo immediato «non sia conforme ai requisiti di sicurezza».

In detti casi, gli articoli 19 e 20 del reg.(CE) n. 178/2002 prevedono una serie di attività e di condotte obbligatorie cui sono tenuti gli operatori del settore alimentare e dei mangimi, anche in collaborazione con le autorità competenti, e che si sostanziano in obblighi di ritiro, di richiamo e di notifica. Infatti, è previsto che quando l'operatore abbia motivo di ritenere che un alimento o un mangime da lui «importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza» degli alimenti o mangimi, e tale bene non sia più sotto il suo controllo immediato, «esso deve avviare immediatamente procedure per ritirarlo» e informarne le autorità competenti. Pertanto, l'obbligo di notifica alle autorità consegue all'obbligo del ritiro. Inoltre, nell'ipotesi in cui il prodotto possa già essere pervenuto al consumatore, l'operatore è tenuto ad informare i consumatori «in maniera efficace e accurata, del motivo del ritiro» e, se necessario, richiamare i prodotti già forniti ai consumatori «quando altre misure siano insufficienti a conseguire un livello elevato di tutela della salute».

Pertanto, l'obbligo di informare «in maniera efficace e accurata» i consumatori scatta solo laddove il prodotto possa essere arrivato al consumatore. Tale regola si inserisce fra quelle che richiedono la massima trasparenza nelle condotte degli operatori alimentari e mangimistici⁸⁴.

Tra i menzionati obblighi previsti dal regolamento del 2002, senz'altro spicca per importanza quello della *rintracciabilità* sancito all'art. 18, ai sensi del quale: «E' disposta in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime». Essa consiste, secondo la definizione individuata dal

⁸⁴ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, op.cit., p. 321.

n. 15) dell'art. 3 del regolamento medesimo, nella «possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento (...) attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione». Definizione, questa, pienamente conforme alla locuzione «*from farm to fork*», sulla quale è fondato il sistema HACCP, nonché con le argomentazioni espresse dalla Commissione nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare⁸⁵, ove si afferma che «una politica alimentare efficace richiede la rintracciabilità dei percorsi dei mangimi e degli alimenti nonché dei loro ingredienti», ma si ribadisce altresì «che l'identificazione chiara dei percorsi dei mangimi e degli alimenti e dei loro ingredienti è una questione complessa che deve tenere conto della specificità di diversi settori e prodotti». Di fatti, la creazione di un sistema efficiente di rintracciabilità è complessa tanto più quanto è vasto il campo dei componenti da rintracciare per uno specifico prodotto e si devono, pertanto, condividere le osservazioni della Commissione circa la necessità di adottare sistemi differenziati in funzione dei diversi prodotti.

La complessità della materia è stata riscontrata dallo stesso legislatore UE del 2002, il quale si preoccupa di indicare chiaramente la *ratio* del sistema che si vuole introdurre al considerando n. 28 del reg. (CE) n. 178/2002: invero, posto che «l'esperienza ha dimostrato che l'impossibilità di ricostruire il percorso compiuto da alimenti e mangimi può mettere in pericolo il funzionamento del mercato interno di tali prodotti», appare necessario «predisporre un sistema generale per la rintracciabilità dei prodotti che abbracci il settore dei mangimi e alimentare, onde poter procedere a ritiri mirati e precisi o fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli, evitando così disagi più estesi e ingiustificati quando la sicurezza degli alimenti sia in pericolo». Il legislatore UE ha perciò seguito l'approccio «*one step back, one step forward*» (Costato 2013), in ragione del quale gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime o qualsiasi sostanza destinata alla produzione alimentare ovvero atta a far parte di un alimento o di un mangime, a tal fine essendo tenuti a

⁸⁵ Si veda il Libro bianco sulla sicurezza alimentare [COM(1999) 719 def.], punto 10.

munirsi di sistemi e di procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti le relative informazioni. Essi devono, altresì, disporre di sistemi e di procedure per individuare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti, rendendo allo stesso modo disponibili anche tali informazioni (l'etichetta è indicata proprio dallo stesso art. 18 come lo strumento principale a tale scopo).

In altri termini, gli operatori devono:

- disporre di un sistema che consenta loro di identificare i fornitori ed i clienti diretti dei loro prodotti;
- stabilire un collegamento “fornitore-prodotto”, ossia individuare quali siano i prodotti forniti e da quali fornitori;
- stabilire un collegamento “consumatore-prodotto”: quali prodotti forniti a quali consumatori⁸⁶.

La rintracciabilità prevista dal reg. (CE) n. 178/2002 è divenuta obbligatoria dal 1° gennaio 2006 e nel nostro Paese, al fine di favorire l'attuazione del regolamento in questione, il 28 luglio 2005, in sede di Conferenza Stato-Regioni, è stato stipulato un accordo ai sensi dell'art. 4, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, tra il Ministero della salute e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome su un documento recante Linee guida ai fini della rintracciabilità degli alimenti e dei mangimi per fini di sanità pubblica. In esso vengono individuati gli obiettivi, le responsabilità nonché il meccanismo da seguire per garantire la rintracciabilità, il ritiro dei prodotti alimentari e dei mangimi, il sistema di gestione e di documentazione relativa alla rintracciabilità, il controllo e la verifica dei requisiti minimi per assicurare la rintracciabilità. Si tratta, in sostanza, di un codice di comportamento rivolto alla P.A., e in particolare alle Regioni e alle AUSL, cui conformarsi nella verifica del rispetto della regola generale dettata dal regolamento (CE) del 2002.

Discorso a parte deve poi essere fatto con riguardo alla rintracciabilità (o tracciabilità) degli OGM e degli alimenti da essi ottenuti, per la quale il reg. (CE) n. 1830/2003 istituisce un apposito quadro normativo. Il considerando n. 4 del

⁸⁶ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, op.cit, p. 328.

regolamento in questione chiarisce il campo di applicazione dello stesso: «E' opportuno stabilire requisiti in materia di tracciabilità degli alimenti e dei mangimi ottenuti da OGM per agevolarne un'accurata etichettatura (...) in modo da assicurare ad operatori e consumatori un'informazione accurata che permetta loro di esercitare un'effettiva libertà di scelta nonché il controllo e la verifica delle diciture apposte sulle etichette. È opportuno prevedere requisiti simili sia per gli alimenti che per i mangimi ottenuti da OGM per evitare di interrompere la continuità delle informazioni qualora l'uso finale dei prodotti sia modificato». La tracciabilità, dunque, si realizza prevedendo che «nella prima fase dell'immissione in commercio di un prodotto contenente OGM o da essi costituito, comprese le merci sfuse, gli operatori assicurino la trasmissione per iscritto all'operatore che riceve il prodotto», l'indicazione che il prodotto contiene OGM o è da essi costituito e quella riguardo gli indicatori unici assegnati a tale o tali organismi geneticamente modificati⁸⁷. In tutte le successive fasi dell'immissione in commercio, gli operatori dovranno trasmettere ai destinatari, sempre per iscritto, le medesime informazioni, in modo da mantenere la catena delle informazioni, che costituisce, come visto, l'essenza della rintracciabilità.

Ai sensi dell'art. 11 del reg. (CE) n. 1830/2003 è lasciato alla competenza degli Stati membri il compito di stabilire le sanzioni da irrogare in caso di violazione del regolamento; le stesse dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive.

5.5. (Segue) Il sistema di allarme rapido e il piano di gestione della crisi alimentare.

Ulteriore importante intervento normativo concernente la diffusione di informazioni sugli alimenti nell'ambito del sistema comunitario, si ha avuto con la direttiva 92/59/CE⁸⁸, con la quale è stato istituito il sistema comunitario di allarme

⁸⁷ L'assegnazione degli indicatori a ciascun OGM avviene da parte della Commissione UE nelle modalità previste dagli artt. 8 e 10 del regolamento.

⁸⁸ Dir. 92/59/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in G.U.C.E. L 228 del 11.08.1992, pp. 0024 - 0032, successivamente sostituita dalla dir. 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

rapido (SCAR) per i beni di consumo, costituito da due reti, una per gli allarmi riguardanti i prodotti alimentari e l'altra per i prodotti non alimentari. Esso è dunque uno strumento previsto per il trasferimento veloce delle informazioni, volto a rendere noto, nel più breve tempo possibile, il manifestarsi di un rischio e grazie al quale, pertanto, si permette alle competenti Autorità di adottare tempestivamente le misure necessarie per far fronte alla rilevata situazione di emergenza. Il sistema di allarme rapido opera tramite il collegamento in rete di strutture nazionali appartenenti a diversi paesi che, per l'appunto, una volta individuata nell'esercizio della loro attività di controllo una situazione qualificabile come allarmante, comunicano il rilevamento ai componenti della rete ai fini di un agire immediato per scongiurare il verificarsi di un danno grave alla salute.

L'art. 8 della dir. 92/59/CE introduceva l'obbligo a carico dello Stato membro di comunicare alla Commissione, tramite la rete, la misura adottata in caso d'urgenza sanitaria e riconosceva, inoltre, a questo la facoltà di trasmettere le informazioni relative all'esistenza di un rischio anche prima di avere deciso l'adozione di eventuali provvedimenti. Per procedere alla notifica era necessario che il rischio fosse grave, immediato e tale da superare i limiti del territorio statale. Il sistema era suddiviso in due livelli: un primo livello riguardava la notifica di un caso allarmante (alimento non conforme alla legge comportante gravi conseguenze per la salute) e un secondo livello concerneva la notifica di casi non allarmanti (alimento da cui difficilmente potevano derivare gravi conseguenze per la salute, ovvero alimento bloccato alla frontiera per motivi sanitari)⁸⁹. Attraverso tale rapido scambio di informazioni, si intendeva proteggere i consumatori dai pericoli o rischi potenziali derivanti dal consumo di alimenti, impedendone l'immissione sul mercato o assicurandone l'immediato ritiro dallo stesso.

Il previgente sistema, tuttavia, non prendeva in considerazione i mangimi e, tenuto conto delle crisi alimentari che hanno interessato il panorama europeo prima

⁸⁹ P. LATTANZI, *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2004, pp. 245 e ss.

dell'entrata in vigore del Regolamento in commento, risultava evidente la necessità di istituire una struttura più efficace ed adeguata ad affrontare la situazione attuale.

L'entrata in vigore del reg. (CE) n. 178/2002 ha, quindi, sottratto alla disciplina della direttiva sulla sicurezza generale la regolamentazione del sistema di allarme rapido per gli alimenti (anche RASFF, dall'inglese *Rapid Alert System for Food and Feed*) dettando, esso stesso, un'apposita normativa, precisamente agli artt. 50-52. La procedura di trasferimento rimane pressoché invariata, il meccanismo si basa sempre sulla notifica da parte del membro della rete alla Commissione e sulla conseguente notifica da parte della stessa agli altri membri della rete, ma ne viene ampliato l'ambito di applicazione sotto diversi profili: sotto il profilo soggettivo, i partecipanti alla rete sono aumentati, essendo entrati a farne parte, oltre alla Commissione (designata quale soggetto responsabile della gestione della rete) e agli Stati membri⁹⁰, anche, i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali sulla base di accordi stipulati con la Comunità, nonché l'EFSA, la quale, da un lato, ha l'obbligo di notificare ogni informazione di cui venga a conoscenza e, dall'altro, esercita funzioni di sorveglianza, monitoraggio e controllo dei rischi connessi al settore alimentare e dei mangimi.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo, invece, le informazioni trasmissibili non devono più essere necessariamente legate a rischi i cui effetti superano o possono superare il territorio nazionale né essere subordinate alla previa adozione di una qualche misura, bensì possono riguardare anche i rischi concernenti alimenti o mangimi importati da paesi terzi. Ciò che rileva è il carattere del rischio che, oltre ad essere "grave" (art. 50, par. 2, lett. b)), deve ora anche essere "diretto o indiretto alla salute umana" (art. 50, par. 2, lett. c)).

Il nuovo testo, riprendendo sul punto la disciplina del sistema di allarme rapido per gli altri beni di consumo introdotta dalla dir. 2001/95/CE⁹¹ (che a partire dal gennaio 2004 ha sostituito la precedente, rivedendone il sistema) abbandona quindi il

⁹⁰ L'Ufficio VIII della Direzione Generale della Sicurezza degli alimenti e della nutrizione del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche sociali è il punto di contatto italiano per il sistema di allerta comunitario. Sul punto si veda il sito www.salute.gov.it.

⁹¹ Dir. 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in G.U.C.E. L 11 del 15.01.2002, pp. 4-17.

riferimento all' "immediatezza" del rischio, previsto dalla precedente disciplina, essendo questo termine «risultato, alla luce di esperienze, una fonte di confusione e di incertezza giuridica», rivelandosi non soltanto poco utile nella pratica, ma anche fonte di complicanze perfino per le «decisioni in merito ai necessari interventi protettivi»⁹². Occorre però precisare che il mancato richiamo all'immediatezza del rischio è comunque temperato dalla condizione che la situazione ha dato luogo all'adozione della misura oggetto di notifica richieda un intervento rapido, come si evince dalla lettura dell'art. 50 del regolamento⁹³.

Dal punto di vista operativo le informazioni notificate continuano ad essere suddivise in diverse categorie:

1. "*alert*", ("Allerta" – il massimo grado di pericolo): quando l'alimento o il mangime a rischio è sul mercato ed è richiesta un'azione immediata;

2. "*information*" ("Informativa"): laddove l'alimento o il mangime a rischio sia stato identificato, ma gli altri partecipanti alla rete non abbiano preso azioni immediate ed urgenti, poiché il prodotto non ha raggiunto il loro mercato;

3. "*news*" ("Notizie"): quando l'informazione ha carattere generale ed è relativa ad una non conformità registrata in un Paese membro o in un Paese terzo, che può essere utile agli altri per orientare i controlli ufficiali;

4. "*border rejection*" ("Respingimento ai confini"): trattasi dell'informazione relativa al respingimento alle frontiere di una partita non conforme alle norme comunitarie.

⁹² Sul punto si veda la Relazione alla proposta della direttiva 2001/95/CE, la quale peraltro prosegue affermando che "I concetti di "rischio immediato" e "misure di emergenza" (...) possono in taluni casi distorcere la percezione delle questioni di sicurezza esaminate, come pure provocare preoccupazioni ingiustificate ed eccessive".

⁹³ In base all'art. 50 del reg. (CE) n. 178/2002 l'obbligo di notifica da parte dei membri della rete riguarda le seguenti ipotesi: "a) qualsiasi misura da essi adottata, che esiga un intervento rapido, intesa a limitare l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi, o a imporne il ritiro dal commercio o dalla circolazione per proteggere la salute umana; b) qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale od obbligatorio, ad impedire, limitare, o imporre specifiche condizioni all'immissione sul mercato o all'eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido; c) qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione Europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana".

Il sistema consente ai soggetti coinvolti di trasmettere e condividere tali informazioni, favorendone un uso integrato sia in funzione di monitoraggio, sia nella prospettiva di una rapida reazione alle emergenze⁹⁴. Il tutto nella prospettiva di garantire un elevato livello della salute umana.

In capo agli Stati membri vi è, inoltre, l'obbligo di notificare, in maniera motivata e dettagliata: a) qualsiasi misura adottata, che esiga un intervento rapido, intesa a limitare l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi o a imporne il ritiro dal commercio o dalla circolazione per proteggere la salute umana; b) qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale od obbligatorio, ad impedire, limitare o imporre specifiche condizioni per l'immissione sul mercato o l'eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido; c) qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana.

Si segnala, da ultimo, che, in ottemperanza al principio di trasparenza che regola l'intera materia della sicurezza alimentare, è previsto che le informazioni sui rischi per la salute umana o degli animali provocate da alimenti o mangimi siano messe a

⁹⁴ Nell'anno 2017, l'Italia è risultato il primo Paese membro per numero di segnalazioni inviate alla Commissione europea, come già avviene da molti anni, con un totale di 548 notifiche, pari al 14,6%. In totale, nell'anno 2017 sono state trasmesse attraverso il RASFF 3759 notifiche, a fronte di 2925 nel 2016, 2967 nel 2015 e le 3097 nel 2014. È, quindi, evidente il significativo incremento delle notifiche rispetto agli ultimi anni con un aumento, rispetto al 2016, del 28%. Tra le notifiche ricevute, 925 sono state notifiche di *Alert notification* (pari al 25%) e riguardano prodotti distribuiti sul mercato; 1567 si riferiscono a *Border Rejection*, mentre le restanti riguardano *Information notification*. Le 3759 notifiche del 2017 sono così suddivise: 3401 alimentazione umana (2583 nel 2016), 239 alimentazione animale (210 nel 2016), 119 per migrazione da materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (MOCA) (132 nel 2016). Per quanto riguarda u Paesi di origine dei prodotti che sono stati oggetto delle notifiche trasmesse dal RASFF, i prodotti di origine italiana risultati irregolari sono stati 178 (105 nel 2016). Il Paese che ha ricevuto il maggior numero di notifiche per prodotti non conformi è il Brasile (369), seguito dalla Turchia e dalla Cina. L'Italia è risultata il sesto Paese per numero di notifiche ricevute. Cfr. Ministero della Salute, "Sistema rapido di allerta per alimenti e mangimi (RASFF) Dati 2017", www.salute.gov.it.

disposizione dei cittadini da parte degli Stati membri⁹⁵, chiaramente nei limiti del segreto professionale.

6. L'istituzione dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare: il ruolo della scienza nel processo di *policy making* dell'UE.

Come anticipato, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (AESA, o anche EFSA, acronimo dell'inglese *European Food Safety Agency*) è stata istituita dal regolamento n. 178/2002, al cui art. 22, par. 2, è specificato che essa «offre consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica per la normativa e le politiche della Comunità in tutti i campi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Essa fornisce informazioni indipendenti su tutte le materie che rientrano in detti campi e comunica i rischi»⁹⁶. Inoltre, su richiesta della Commissione europea, l'Autorità offre assistenza nell'interpretazione e nell'esame dei pareri relativi alla valutazione del pericolo.

L'EFSA, pur non avendo potere decisionale, ha assunto il ruolo di *scientific adviser* degli organi politici dell'UE nell'ambito di tutti quei processi decisionali, su base prettamente scientifica, attinenti la materia alimentare, così sostituendosi al farraginoso sistema di Comitati scientifici fino a quel momento operanti in seno alla Commissione europea, rivelatosi inefficiente.

Lo scopo del Legislatore europeo era, infatti, quello di ripristinare la fiducia dei consumatori nei confronti delle Istituzioni UE dopo la disastrosa crisi BSE, attraverso la razionalizzazione del processo consultivo scientifico e la creazione di una Autorità tecnica indipendente⁹⁷ ed efficiente, a garanzia dell'affidabilità delle decisioni assunte

⁹⁵ La Commissione Europea ha istituito sul proprio sito uno spazio apposito per la consultazione on line delle notifiche settimanali, *weekly overview of alert and information notifications*, trasmesse dai Paesi della comunità, www.salute.gov.it.

⁹⁶ L'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare trova una disciplina specifica e dettagliata della sua organizzazione e delle sue funzioni agli artt. 22 ss. del Regolamento n. 178/2002.

⁹⁷ L'indipendenza è senz'altro uno dei valori cruciali dell'AESA, in quanto volta a garantire l'affidabilità dei pareri tecnici dalla stessa assunti. In linea con la propria strategia, l'Autorità si impegna a tutelare la terzietà dei propri esperti, dei propri metodi e dati da qualsiasi indebita influenza esterna, nonché ad

dall'UE. Difatti, secondo quanto previsto dal considerando 45 del Reg. n. 178/2002 «l'Autorità dovrebbe rilevare il compito, finora affidato ai comitati scientifici istituiti in seno alla Commissione, di formulare pareri scientifici nei settori di sua competenza. Occorre riorganizzare detti comitati per garantire maggiore coerenza scientifica in relazione alla catena di approvvigionamento alimentare e per consentire loro di lavorare in maniera più efficace (...)».

Oltre all'EFSA, il regolamento (CE) n.178/2002 ha altresì istituito il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, costituito da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. Ai sensi dell'art. 59 del Regolamento, il Comitato, sostituendosi anch'esso ai preesistenti comitati permanenti, «(...) svolge i compiti assegnatigli dal presente regolamento e da altre pertinenti disposizioni comunitarie, nei casi e alle condizioni stabiliti in tali disposizioni. Esso può inoltre esaminare qualsiasi questione nella materia disciplinata da tali disposizione, su iniziativa del presidente o su richiesta scritta di uno dei suoi membri».

Come già evidenziato, tale riformato sistema di consulenza scientifica pone al suo centro lo strumento dell'analisi del rischio, nelle sue descritte componenti della valutazione, gestione e comunicazione del rischio, di cui la prima e l'ultima sono espressamente affidate all'EFSA. Per assolvere le funzioni alla stessa assegnate, l'Autorità comprende al suo interno un rigoroso apparato scientifico composto dal c.d. Comitato Scientifico⁹⁸ (sostitutivo del Comitato Scientifico Direttivo⁹⁹), integrato dai presidenti dei Gruppi di esperti scientifici (c.d. *Panels*)¹⁰⁰ e da sei esperti scientifici

elaborare ed attuare meccanismi per raggiungere tale primario obiettivo. Per un approfondimento del tema, cfr. *EFSA's policy on independence. How the European Food Safety Authority assures the impartiality of professionals contributing to this operations* consultabile su www.efsa.europa.eu.

⁹⁸ I membri del Comitato Scientifico sono eminenti scienziati provenienti da tutta Europa, di comprovata eccellenza scientifica, in possesso di competenze che spaziano nelle varie discipline afferenti al mandato EFSA, cfr. www.efsa.europa.eu.

⁹⁹ A suo tempo istituito con la Decisione della Commissione 97/404/CE.

¹⁰⁰ Attualmente, i Gruppi di esperti scientifici in seno all'AESA sono 10, competenti nei seguenti ambiti: salute e benessere degli animali (AHAW); pericoli biologici (BIOHAZ); materiali a contatto con gli alimenti, gli enzimi e i coadiuvanti tecnologici (CEP); contaminanti nella catena alimentare (CONTAM); additivi e aromatizzanti alimentari (FAF); additivi e prodotti o sostanze usati nei mangimi (FEEDAP);

indipendenti non appartenenti ad alcuno di questi Gruppi, quale organo competente della formulazione dei pareri tecnici su questioni scientifiche di natura orizzontale, con compiti di coordinamento e di sviluppo di metodologie armonizzate alla valutazione del rischio.

I pareri scientifici resi dal Comitato Scientifico dell'Autorità, benché formalmente non vincolanti¹⁰¹, costituiscono spesso *input* determinanti per i processi politico-decisionali dell'UE, soprattutto per quelli che intervengano in materie ad alto contenuto tecnico. È, infatti, evidente che, in questi casi, i c.d. *decision-makers* abbisognino di informazioni e dati in grado di fondare e, conseguentemente, di legittimare gli *output* decisionali di tali processi, i quali devono essere letti ed interpretati da organi di stretta competenza tecnica, quali quelli in esame, affinché dispongano di una affidabile base scientifica per l'adozione di efficaci misure di regolazione del rischio.

Va, poi, ricordato che la consultazione dell'EFSA da parte della Commissione europea può avvenire facoltativamente, ovvero può essere obbligatoria laddove sia la normativa unionale a prevedere espressamente il coinvolgimento dell'Autorità nell'ambito del processo decisionale (quest'ultimo è il caso, ad esempio, della procedura di immissione in commercio di alimenti e mangimi OGM).

Aspetto assai rilevante della disciplina dettata dal Legislatore UE concerne, inoltre, il potere di «auto-investimento» di cui è dotata la detta Autorità (ex art. 29, par. 1, lett. b), potendo la stessa, ove lo reputi necessario, procedere autonomamente alla

organismi geneticamente modificati (GMO); nutrizione, nuovi alimenti e allergeni alimentari (NDA); salute dei vegetali (PLH), prodotti fitosanitari e loro residui (PPR). Cfr. www.efsa.europa.eu.

¹⁰¹ Benché i pareri scientifici emessi dall'EFSA siano privi di una vera e propria efficacia vincolante, dalla pratica dei modelli di regolamentazione dei settori in cui emergano rischi per la salute legati all'impiego di alimenti o mangimi, è apparso come improbabile il discostamento da parte degli organi politico-decisionali dalle informazioni scientifiche ad essi forniti dal Comitato scientifico ai fini dell'adozione di politiche di gestione del rischio. Pertanto, pur a fronte della natura formalmente non vincolante dei pareri scientifici richiesti all'Autorità, l'autorevolezza e l'alta credibilità scientifica di quest'ultima, unitamente al contenuto strettamente tecnico delle questioni coinvolte, portano tali pareri ad esercitare, *de facto*, degli effetti normativi indiretti sia nei confronti delle Istituzioni e degli Stati membri, sia rispetto ai soggetti non istituzionali interessati dal procedimento regolatorio. Sulla tematica si veda A. ALEMANNI, *The European Food Safety Authority at Five*, in *European Food and Feed Law Review*, 1/2008, pp. 2-24 e J. SAURER, *The accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies*, in *American University International Law Review*, 2009, p. 429 ss.

formulazione di pareri scientifici di propria iniziativa, senza che alcuna richiesta sia in tal senso pervenuta dai soggetti a ciò legittimati (quali la Commissione europea, il Parlamento europeo e ciascuno Stato membro); facoltà, questa, emblematicamente posta a granazia dell'indipendenza e della terzietà dell'EFSA nella propria azione, ispirata all'interesse primario della tutela della salute dei consumatori europei di alimenti.¹⁰²

A livello gestionale, gli ulteriori organi dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare sono il Consiglio di Amministrazione (pilastro dell'indipendenza dell'Ente)¹⁰³, i cui membri non rappresentano alcun governo od organizzazione poiché incaricati di agire nell'interesse pubblico, il Direttore esecutivo¹⁰⁴, avente funzione di Legale rappresentante, e il Foro consultivo¹⁰⁵, operante quale meccanismo di scambio di informazioni sui rischi potenziali in materia alimentare e di focalizzazione delle conoscenze.

Oltre alla prevalente funzione di consulenza tecnico-scientifica, esplicita per il tramite della formulazione dei migliori pareri scientifici sulle questioni poste (prevalentemente) dalla Commissione, l'art. 23 del regolamento istitutivo n. 178/2002

¹⁰² Le modalità di applicazione dell'art. 29 Reg. (CE) n. 178/2002, tanto nel caso di richiesta dei legittimati di parere scientifico all'Autorità, sia nel caso di formulazione del parere d'ufficio da parte di questa sono enunciate nel regolamento della Commissione n. 1304/2003 dell'11 luglio 2003, adottato sulla base del par. 9 dello stesso art. 29 Reg. (CE) n. 178/2002.

¹⁰³ Il Consiglio di Amministrazione si compone di 15 membri dotati di una vasta gamma di competenze in materia di filiera alimentare, di cui 4 provenienti da organizzazioni che rappresentano i consumatori e altri interessi nella catena alimentare. I membri sono scelti da una rosa di candidati stilata dalla Commissione europea a seguito di un pubblico invito a manifestare interesse e sono nominati dal Consiglio dell'Unione europea, previa consultazione del Parlamento europeo. I principali compiti del CdA sono: decidere il bilancio di previsione e i programmi di lavoro dell'Autorità, nonché il relativo controllo; nominare il Direttore esecutivo, i membri del Comitato Scientifico e i Gruppi di esperti; garantire un'appropriata gestione finanziaria, con conseguente assunzione di responsabilità. Cfr. www.efsa.europa.eu.

¹⁰⁴ L'attuale Direttore esecutivo è, dal maggio 2014, Bernhard Url, il quale è responsabile di tutti gli aspetti operativi ed organizzativi, oltre che della stesura del programma di lavoro annuale, in consultazione con la Commissione europea, il Parlamento europeo e gli Stati UE. Il D.E. è nominato dal CdA dell'AESA e può essere rimosso dalla carica dallo stesso CdA a maggioranza dei voti. Cfr. www.efsa.europa.eu.

¹⁰⁵ Il Foro consultivo dell'AESA include rappresentati degli Enti nazionali di sicurezza alimentare di tutti gli Stati membri dell'UE. Con riferimento al nostro Paese, il membro italiano presso il Foro consultivo AESA è il Direttore Generale della Direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute del Ministero della salute. Cfr. www.salute.gov.it.

individua, quali ulteriori compiti dell'Autorità, quello di promuovere e coordinare la realizzazione di metodi comuni di *risk assesment*, commissionare studi scientifici di settore su cui fondare i propri pareri ed individuare i rischi emergenti nei settori di sua competenza (art. 34, rubricato «Individuazione dei rischi emergenti»), nonché quello di creare e coordinare una rete tra organizzazioni operanti nel settore della sicurezza alimentare allo scopo di favorire una cooperazione scientifica quanto più uniforme ed omogenea a livello europeo (art. 36, titolato «Rete di organizzazioni attive nei settori di competenza dell'Autorità»).

Nel quadro delinato dalla *General Food Law*, quindi, l'AESA assume il ruolo di *landmark* del sistema di consulenza tecnico-scientifica in materia di sicurezza alimentare per l'intera Unione europea, la cui azione deve svolgersi in stretta collaborazione con le autorità statali competenti per funzioni analoghe.

Come visto, però, la funzione scientifica non è l'unica appartenente all'EFSA, atteso che alla stessa è assegnata un'altra «macrofunzione»¹⁰⁶, consistente nel comunicare i rischi riscontrati nella propria attività, affinché «(...) i cittadini e le parti interessate ricevano informazioni rapide, affidabili, obiettive e comprensibili nei settori di sua competenza»¹⁰⁷. Il Legislatore non ha mancato di precisare che la comunicazione del rischio cui l'Autorità è preposta riguarda solo i risultati dell'attività di valutazione del rischio dalla stessa raggiunti, non anche, quindi, le comunicazioni delle decisioni di gestione del rischio, che restano di competenza esclusiva della Commissione.

In argomento, diversi autori hanno rilevato come una simile suddivisione della funzione di *risk communication* (la quale riflette, in sostanza, la separazione strutturale delle attività di valutazione e gestione del rischio) sia, invero, una differenziazione connotata da un elevato grado di artificialità, stante l'insito rischio di sconfinamento nelle reciproche sfere di attività tra Autorità e Commissione¹⁰⁸. Allo scopo di evitare

¹⁰⁶ A. CUVILLIER, *L'Efsa dans le cadre institutionnel communautaire*, in AA.VV., *La creation de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments: Enjeux et Perspectives*, Press de Université de Toulouse, Toulouse, 2005, p. 17 ss.

¹⁰⁷ Art. 23, lett. j), Reg. (CE) n. 178/2002.

¹⁰⁸ Cfr. S. GABBI, *The interaction between Risk Assessors and Risk Managers. The Case of European Commission and of the European Food Safety Authority*, in *European Food and Feed Law Review*, 2007, 3, p. 131.

caos informativi potenzialmente forieri di allarmismi ingiustificati, si è reso, quindi, imprescindibile ricercare strumenti di coordinamento tra le attività dei due distinti attori istituzionali. Si sono all'uopo percorse varie strade, che vanno dal garantire la presenza di un rappresentante della Commissione all'interno del CdA dell'EFSA¹⁰⁹, al prevedere la possibilità, per i rappresentanti dei servizi della Commissione, di prendere parte o assistere, rispettivamente, ai lavori del Foro consultivo ed alle riunioni dei Comitati scientifici della stessa¹¹⁰, sino ad arrivare alla creazione, all'interno della Direzione sanità e tutela dei consumatori (c.d. DG SANCO), di un'apposita Unità che presenza alle riunioni dei vari organi dell'Autorità, analizza i mandati delle varie richieste di parere scientifico a questa rivolte, opera affinché i rappresentanti della Commissione, nell'assistere ai lavori dell'apparato scientifico (Comitato scientifico e *Panels*) non eccedano dal loro ruolo di "meri osservatori", nonché al fine di semplificare i rapporti tra Commissione e EFSA nelle ipotesi in cui vi siano pareri scientifici discordanti su una stessa questione¹¹¹. Con riguardo a tale ultimo aspetto, l'art. 30 del regolamento n. 178/2002 prevede un'apposita funzione di vigilanza in capo all'Autorità, allo scopo di individuare potenziali fonti di discordanza e questioni scientifiche controverse; nel caso ciò avvenga, l'EFSA è tenuta a rivolgersi all'organo autore del parere divergente, con il quale deve collaborare al fine di rettificare la discordanza, ovvero – nel caso in cui questa permanga – redigere un documento scientifico congiunto che illustri le questioni punto di discordia, il quale sarà poi reso pubblico.

A ben vedere, quindi, alcuna prevalenza o supremazia gerarchica è stata assegnata dal Legislatore UE ai pareri resi dall'EFSA rispetto a quelli formulati da altri organismi di consulenza scientifica, bensì soltanto un ruolo di mero supervisore¹¹², avente lo scopo di ricercare una conciliazione tra le differenti posizioni scientifiche, al

¹⁰⁹ Art. 25, par. 1 reg. (CE) n. 178/2002. Tale rappresentante è oggi individuato nella figura del Direttore Generale della DG SANCO.

¹¹⁰ Art. 27, par. 7 e art. 28, par. 8, reg. (CE) n. 178/2002.

¹¹¹ Art. 30, reg. (CE) n. 178/2002.

¹¹² Cfr. K. SZAWLOWSKA, *Risk assesment in the European Food Safety Regulation: Who is to decide whose science is better? France v. Commission and beyond*, p. 1273.

fine di convogliarle in un'unica voce rappresentativa del dato scientifico "ufficiale" da sottoporre alle autorità politico-decisionali.

7. Il "Pacchetto igiene" e i controlli igienico-sanitari sugli alimenti.

Nel corso degli anni, la normativa europea di sicurezza alimentare si è preoccupata di armonizzare, tra gli altri, i requisiti in materia di igiene degli alimenti, intervenendo, dapprima, per specifiche categorie di alimenti¹¹³ e, successivamente, attraverso la Direttiva 93/43/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari per tutte le tipologie di alimenti.

Con l'introduzione del reg. (CE) n. 178/2002 è divenuta chiara l'esigenza di provvedere ad integrare e consolidare il sistema previgente mediante un nuovo assetto giuridico in materia di igiene dei prodotti alimentari in genere che poggiasse le basi su una regolamentazione di diretta applicazione uniforme in tutto il territorio europeo.

Nel mese di aprile del 2004 sono stati pubblicati tre regolamenti comunitari: l'852/2004, l'853/2004 e l'854/2004, il primo sull'igiene dei prodotti alimentari, il secondo sull'igiene specifica degli alimenti di origine animale, il terzo sull'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al

¹¹³ Tra i primi provvedimenti si segnalano: la Dir. 64/433/CEE del Consiglio del 26 giugno 1964 relativa alle condizioni sanitarie per la produzione e l'immissione sul mercato di carni fresche; la Dir. 89/362/CEE della Commissione del 26 maggio 1989 relativa alle condizioni igieniche generali nelle aziende produttrici di latte; la Dir. 92/46/CEE del Consiglio del 16 giugno 1992 che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte; la Dir. 89/437/CEE del Consiglio del 20 giugno 1989 concernente i problemi igienici e sanitari relativi alla produzione ed immissione sul mercato degli ovoprodotti; la Dir. 91/492/CEE del Consiglio del 15 luglio 1991 che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione ed alla commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi; la Dir. 91/493/CEE del Consiglio del 22 luglio 1991 che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca; la Dir. 71/118/CEE del Consiglio del 15 febbraio 1971 relativa ai problemi sanitari in materia di produzione ed immissione sul mercato di carni fresche di volatili da cortile; la Dir. 91/495/CEE del Consiglio del 27 novembre 1990 relativa ai problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di produzione e di commercializzazione di carni di coniglio e di selvaggina d'allevamento; la Dir. 92/45/CEE del Consiglio del 16 giugno 1992 relativa ai problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di uccisione di selvaggina e di commercializzazione delle relative carni; la Dir. 94/65/CE del Consiglio del 14 dicembre 1994 che stabilisce i requisiti applicabili alla produzione e all'immissione sul mercato di carni macinate e di preparazioni di carni.

consumo umano¹¹⁴. I tre regolamenti, unitamente al regolamento (CE) n. 882/2004¹¹⁵, relativo ai controlli ufficiali su mangimi ed alimenti (sostituito solo nel 2017 dal nuovo Regolamento UE n. 625/2017 di cui *infra*) ed al regolamento (CE) n. 183/2005 sull'igiene dei mangimi¹¹⁶, costituiscono il fulcro del *corpus* normativo denominato c.d. «Pacchetto igiene».

La materia è poi stata completata con una serie di ulteriori regolamenti applicativi, quali: il reg. (CE) n. 2073/2005 della Commissione del 15 novembre 2005 sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari; il reg. (CE) n. 2074/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 recante specifiche modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al reg. (CE) n. 853/2004 e all'organizzazione dei controlli ufficiali a norma dei regg. (CE) n. 854/2004 e n. 882/2004, nonché alcune deroghe e modifiche ai regg. (CE) n. 852/2004, n. 853/2004 e n. 854/2004; il reg. (CE) n. 2075/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 che definisce nello specifico norme ad hoc applicabili ai controlli ufficiali relativi alla presenza di trichine nelle carni; il reg. (CE) n. 2076/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 che fissa disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti facenti parte del Pacchetto igiene.

In via preliminare, una considerazione sorge spontanea: gli alimenti di origine animale sembrano preoccupare il legislatore comunitario assai più di quelli di origine vegetale. A ben vedere, tutta l'impostazione del diritto alimentare europeo, dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000 in poi, appare costruita sull'idea che i prodotti di origine animale costituiscano un pericolo maggiore per la salute di chi se ne ciba rispetto a quelli di origine vegetale. Solo dall'estate del 2010, a seguito della nota vicenda del cosiddetto *batterio killer*¹¹⁷ rinvenuto su germogli di fieno greco importati

¹¹⁴ I regolamenti, adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sono datati 29 aprile 2004 e sono pubblicati in G.U.U.E. L 139 del 30.04.2004.

¹¹⁵ Il reg. (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, è ripubblicato come rettifica in G.U.U.E. L 191 del 28.5.2004, pp. 1-52.

¹¹⁶ Regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 gennaio 2005 che stabilisce requisiti per l'igiene degli alimenti, in G.U.U.E. 8 febbraio 2005, L35/1.

¹¹⁷ Una mutazione del comune batterio dell'*Escherichia Coli*, L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, "Compendio di diritto alimentare", VI edizione, Ferrara, 2013, p. 360.

dall'Egitto, l'Unione europea sembra avere preso coscienza della rischiosità dei prodotti vegetali, al pari di quelli di origine animale.

I regolamenti del 2004 trovano il loro fondamento giuridico tanto nell'art. 95 del TCE (oggi art. 114 TFUE) circa il completamento del mercato unico europeo, quanto nell'art. 152 TCE (oggi art. 168 TFUE), poiché contengono anche misure «nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario» è «la protezione della sanità pubblica»¹¹⁸.

Il reg. (CE) 29 aprile 2004, n. 852/2004 (oggi abrogato, unitamente al reg. (CE) n. 882/2004, dal nuovo reg. (UE) n. 625/2017) era quello di portata più ampia, in quanto rivolto alla generalità dei prodotti alimentari. Ciò, rispetto al passato, non solo comportava l'esistenza di una base comune di norme uniformemente valide tanto per il comparto vegetale quanto per quello animale, ma soprattutto coinvolgeva, accanto alla produzione "secondaria", anche quella "primaria" - vale a dire «le fasi della produzione, dell'allevamento, della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia, la pesca e la raccolta di prodotti selvatici» (art. 3, reg. n. 178/2002) - prima di allora esclusa dal campo di applicazione delle norme comunitarie.

Tale regolamento, oltre a dettare molte norme e linee guida igieniche a sé stanti, predisponneva una serie di direttive volte al miglioramento qualitativo dei prodotti alimentari in termini di salubrità e di riduzione del rischio, concretizzate nell'individuazione di standards minimi di qualità (SMQ) e nella previsione di un sistema di controlli e certificazioni ispirato ai principi del sistema HACCP, che fu la

¹¹⁸ In particolare, il reg. n. 852/2004 si rifà agli artt. 95 e 152, par. 4, lett. b) del TCE (ossia agli odierni artt. 114 e 168, par. 4, lett. b) del TFUE), mentre gli altri due indicano come loro fondamento giuridico il solo art. 152, par. 4, lett. b) del TCE. Ciò si spiega in quanto nel primo caso, si vogliono dichiaratamente dettare regole per realizzare il mercato unico degli alimenti in generale considerando anche gli aspetti sanitari, mentre per quanto riguarda gli altri due regolamenti la mancanza di un richiamo espresso all'art. 95 (ora art. 114 TFUE) non appare sensata, dato il fatto che essi mirano, chiaramente, alla stessa finalità di realizzare il mercato unico, e si presentano chiaramente deliberatamente come speciali e funzionali rispetto al primo. Si è cercato di porre rimedio a questa imperfezione richiamando, in tutti i tre regolamenti, l'intero Trattato CE; tuttavia questa inspiegabile lacuna legislativa non si considera colmata.

principale innovazione a suo tempo apportata nel sistema europeo di sicurezza alimentare dall'oggi abrogata direttiva n. 93/43/CEE¹¹⁹.

Il sistema HACCP - che trae origine dall'esperienza della NASA nel campo della produzione di alimenti per astronauti tendenzialmente sicuri e privi di difetti - consiste nell'analisi più completa possibile di tutti i momenti e le fasi produttive di un determinato alimento, al fine di evitare rischi di errori di produzione¹²⁰.

Le caratteristiche fondamentali dell'HACCP sono: a) la definizione e la valutazione di tutti i pericoli a cui gli alimenti sono esposti in ogni fase di produzione, dalla crescita e allevamento fino al consumo del prodotto finito; b) l'individuazione dei passaggi del processo in cui la probabilità che tali eventi si verifichino (ossia il rischio) può essere minimizzata (i c.d. punti critici di controllo); c) la predisposizione di un sistema di monitoraggio per i punti critici stessi e del piano di interventi correttivi.

Compatibilmente a detti principi, il reg. CE/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 e il reg. CE/854/2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, sanciscono il dovere delle Autorità competenti designate da ciascuno Stato membro di garantire che i controlli ufficiali siano eseguiti periodicamente, in base ad una valutazione dei rischi e con frequenza appropriata, per raggiungere gli obiettivi prefissati dai regolamenti medesimi.

Ciò, in specie, tenendo conto: «a) dei rischi identificati associati con gli alimenti, con le aziende del settore, con l'uso degli alimenti o con qualsiasi trasformazione, materiale, sostanza, attività o operazione che possa influire sulla loro

¹¹⁹ Recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155, modificato dall'art. 10 della l. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999).

¹²⁰ La riconosciuta utilità a livello "globale" del sistema HACCP ha raggiunto livelli tali da essere inserito fra gli *standards* del *Codex Alimentarius*: l'allegato al *Recommended International Code of Practice – General Principles of Food Hygiene* contiene il testo internazionalmente accettato delle linee guida per l'applicazione dell'HACCP. Per un maggior approfondimento si vedano: L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, VI edizione, Ferrara, 2013, pp. 364 e ss.; V. A. SCIPIONI, D. ANDREAZZA, *Il sistema HACCP*, Milano, 1997, ristampa 2001, p. 58; *Guida applicativa della direttiva HACCP agroalimentare: procedure gestionali operative*, UNI Milano, Maggioli, Rimini, 1999.

sicurezza; b) dei dati precedenti relativi agli operatori del settore degli alimenti per quanto riguarda la conformità alla normativa in materia di alimenti; c) dell'affidabilità dei propri controlli già eseguiti; d) di qualsiasi informazione che possa indicare un'eventuale non conformità alla predetta normativa»¹²¹.

Il pacchetto normativo del 2004 addossa la responsabilità per l'igiene dei prodotti alimentari direttamente ai vari operatori della filiera alimentare, attraverso un sistema di autoregolamentazione, o meglio di "autocontrollo".

Il concetto di autocontrollo ha una valenza più estesa rispetto al sistema HACCP, che discende dalla responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare in materia di igiene e sicurezza degli alimenti e corrisponde all'obbligo di tenuta sotto controllo delle proprie produzioni, attraverso la predisposizione, l'attuazione e il mantenimento di una o più procedure permanenti basate sui principi dell'HACCP.

L'autocontrollo costituisce lo strumento che consente al relativo responsabile di verificare se i prodotti possano presentare rischi immediati per la salute e così di provvedere, se del caso, al ritiro degli stessi dal commercio, nonché di quelli ottenuti o conservati nelle medesime condizioni di rischio.

Gli operatori hanno, altresì, l'obbligo di dotarsi di idonea documentazione da esibire alle Autorità competenti per il controllo, quale: il Manuale aziendale di autocontrollo dell'igiene (MAAI) redatto dal responsabile e contenente la descrizione degli obblighi, delle responsabilità e delle prescrizioni del sistema e il documento di registrazione dei risultati ottenuti; inoltre, presso ogni esercizio deve essere presente un'idonea specifica informativa per il personale, sotto forma di cartellonistica visibile.

Il sistema HACCP si combina, dunque, con il sistema delle certificazioni di processo relativa alla progettazione e realizzazione di un sistema di autocontrollo basato sul metodo HACCP¹²², che consente alle aziende che applicano correttamente le regole delineate da tale sistema di ottenere la certificazione dell'igiene del processo produttivo.

¹²¹ Sul punto si vedano le *Linee guida per il controllo ufficiale ai sensi dei regolamenti CE/882/2004 e CE/854/2004*, pubblicate sul sito www.salute.gov.it.

¹²² Si veda la norma UNI 10854.

Pertanto, quello che nasce come un metodo di corretta gestione del sistema produttivo, finisce per divenire anche uno strumento di promozione dell'immagine di una determinata impresa alimentare e del prodotto che essa vende: in sostanza, tale certificazione viene spesso percepita dal consumatore come una vera e propria certificazione di prodotto.

Il sistema HACCP si è, oramai, affermato come un fondamentale strumento di garanzia della sicurezza degli alimenti, poiché consente alle aziende un monitoraggio costante della propria produzione ed alle Autorità sanitarie di focalizzare la propria attività di controllo solo su quei punti - c.d. "critici" - in cui è assai elevato il rischio di contaminazione degli alimenti.

È, pertanto, possibile affermare che all'interno dell'Unione Europea un elevato livello di sicurezza alimentare è reso possibile dalla compartecipazione del settore pubblico e privato, laddove il primo: decreta norme cogenti per la salvaguardia della salute pubblica, definisce la responsabilità legale e le pene imposte alle imprese per eventuali danni alla salute e determina il quadro istituzionale all'interno del quale le imprese possono sviluppare le proprie politiche di qualità e sicurezza degli alimenti; mentre il secondo promuove la qualità sia per ottenere vantaggi competitivi, sia per evitare le spese – dirette di indennizzo ed indirette di perdita della fiducia dei consumatori – scaturenti dall'eventuale danno alimentare.

Il regolamento (CE) n. 882/2004 definisce l'Autorità competente (AC) per l'esecuzione dei controlli volti a verificare la conformità alle normative specifiche in materia di mangimi e di alimenti ed alle norme sulla salute e sul benessere degli animali "l'autorità centrale di uno Stato membro competente per l'organizzazione di controlli ufficiali o qualsiasi altra autorità a cui è conferita tale competenza o anche, secondo i casi, l'autorità omologa di un paese terzo" (art. 2).

Prevede, inoltre, che ove uno Stato membro conferisca la competenza di effettuare i controlli ufficiali ad altra autorità, diversa da quella centrale - in particolare quelle a livello regionale o locale - si debba assicurare un coordinamento efficace ed efficiente tra tutte le autorità competenti interessate.

Lo scopo principale del regolamento è quello di stabilire - o meglio confermare¹²³ - l'obbligo per gli Stati membri di organizzare controlli ufficiali su mangimi ed alimenti, in specie: l'art. 3, infatti, descrive come essi debbano essere realizzate, ossia "senza preavviso", salvo eccezioni; l'art. 4 impone agli Stati la designazione delle autorità competenti e dei criteri operativi e l'art. 5 consente all'Autorità nazionale competente di delegare compiti specifici riguardanti i controlli ad uno o più organismi di controllo, seppur a condizioni puntualmente descritte.

In particolare, occorre che l'organismo in questione sia imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interessi e che ad esso siano, con atto di delega, accuratamente descritti i compiti che può espletare e le condizioni a cui può svolgerli.

È, inoltre, necessario che l'organismo possieda l'esperienza, le attrezzature e le infrastrutture necessarie per espletare tali compiti e che disponga, altresì, di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto: esso deve, pertanto, operare ed essere accreditato - conformemente alla norma europea ISO 17020:2012, ("Requisiti per il funzionamento di diversi tipi di organismi che eseguono ispezioni"), entrata in vigore dal marzo 2015 - dall'Ente nazionale di accreditamento, per il nostro Paese ACCREDIA¹²⁴.

Si badi bene, tuttavia, che soltanto le funzioni di controllo in senso stretto sono delegabili a tali organismi, non anche le azioni da intraprendere e i provvedimenti da adottare, ex art. 54 reg. (CE) n. 882/2004, nei casi in cui siano state constatate delle non conformità (es. igienizzazione, restrizioni all'immissione sul mercato, sospensione o chiusura dello stabilimento ecc.). Per tali attività è radicalmente esclusa la facoltà di

¹²³ In quanto l'Unione europea era già dotata di una disciplina armonizzata dei controlli ufficiali sugli alimenti (direttiva 89/397/CEE, attuata nel nostro Paese con d.lgs. n. 193/1993).

¹²⁴ ACCREDIA, nato dalla fusione di SINAL e SINCERT come Associazione senza scopo di lucro, è l'Ente unico nazionale di accreditamento designato dal Governo italiano (il 22 dicembre 2009), ossia l'unico ente riconosciuto in Italia ad attestare che gli organismi di certificazione ed ispezione, i laboratori di prova, anche per la sicurezza alimentare, e quelli di taratura abbiano le competenze per valutare la conformità dei prodotti, dei processi e dei sistemi agli standard di riferimento. ACCREDIA opera sotto la vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico e svolge un servizio di pubblica autorità, in quanto l'accREDITAMENTO è un servizio svolto nell'interesse pubblico ed un efficace strumento di qualificazione dei prodotti e servizi che circolano su tutti i mercati. Si veda il sito: www.accredia.it.

delega e le stesse devono, pertanto, essere compiute direttamente dall'Autorità competente.

In Italia, la disciplina del controllo ufficiale è contenuta nel d.p.r. n. 327 del 1980¹²⁵, regolamento di esecuzione della legge n. 283/1962¹²⁶, la quale a sua volta fissa i principi generali di tali controlli.

Va chiarito che le predette disposizioni nazionali non perdono (se non in minima parte) la loro applicabilità a seguito dell'entrata in vigore del reg. (CE) n. 882/2004, poiché quest'ultimo non avendo disciplinato *in toto* la materia ed essendosi limitato agli aspetti ed obblighi di portata generale, ha lasciato agli Stati membri il compito della regolamentazione di dettaglio. Ciò significa che oggi il funzionamento del sistema dei controlli ufficiali è ricavabile unicamente dall'applicazione congiunta delle norme europee e di quelle nazionali.

Nel nostro Paese, le Autorità competenti per l'esecuzione dei controlli ufficiali¹²⁷ di cui al «Pacchetto igiene» sono:

1. l'Autorità competente centrale (ACC), ossia il Ministero della salute, a cui spettano: compiti di indirizzo generali e coordinamento in materia di sicurezza alimentare; l'elaborazione e l'adozione dei piani pluriennali di controllo; la supervisione e il controllo sulle attività degli organismi che esercitano le funzioni conferite dallo Stato (Regioni, Province autonome e Aziende sanitarie locali);

2. l'Autorità competente regionale (ACR), rappresentata dalle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, alle quali sono attribuiti: compiti di indirizzo e coordinamento delle attività territoriali delle AASSLL; l'elaborazione e l'adozione dei piani regionali di controllo, opportunamente condivisi tra i Servizi medici e veterinari; l'individuazione degli standard di funzionamento dei Servizi delle AASSLL (es.

¹²⁵ D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 “Regolamento di esecuzione della L. 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”, in G.U. n. 193 del 16 luglio 1980.

¹²⁶ Legge 30 aprile 1962, n. 283, “Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”, in G.U. n. 139 del 4 giugno 1962.

¹²⁷ Cfr. C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare: profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, op.cit., 2015.

procedure per lo svolgimento dei controlli, organizzazione interna, piani di formazione, ecc.); la supervisione e il controllo sulle attività delle AASSLL; compiti autorizzativi e di controllo, qualora previsto dall'organizzazione regionale;

3. l'Autorità competente locale (ACL), costituita dalle Aziende sanitarie locali, adibita alla: pianificazione, programmazione ed esecuzione a livello locale dei controlli ufficiali sugli OSA.

La nuova normativa modifica, inoltre, l'orientamento tradizionale del controllo ufficiale, ridefinendone gli "strumenti" a disposizione dell'AC, sulla corretta adozione dei quali sorvegliano gli organismi di controllo (*Food and Veterinary Office*) della Commissione europea. Gli "strumenti del controllo ufficiale", così come definiti dall'art. 2 del Reg. CE/882/04 e dall'art. 2 del Reg. CE/854/04, sono quindi: monitoraggio, sorveglianza, verifica, ispezione, campionamento e *audit*¹²⁸.

Il Titolo V del regolamento in esame prevede, poi, l'elaborazione di piani di controllo nazionali pluriennali e delle conseguenti relazioni statali annuali.

A tal riguardo, il Piano nazionale integrato (PNI), includendo i controlli volti a tutelare la salute dei consumatori, il benessere degli animali, la sanità delle piante e a garantire pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti, copre l'intero ambito di applicazione del regolamento.

Il PNI 2015-2018¹²⁹, redatto dal Ministero della salute (Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione - DGISAN) in coordinamento con le altre amministrazioni competenti per i diversi settori (Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'Istituto superiore di sanità, i Laboratori nazionali di riferimento per alimenti, mangimi e sanità animale, le Regioni e Province autonome, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i reparti specializzati del Comando carabinieri, il Corpo

¹²⁸ Per le relative definizioni si rimanda all'art. 2 del reg. (CE) n. 882/2004.

¹²⁹ Il PNI 2015-2018, così come il precedente PNI 2011-2014, è stato interamente progettato e realizzato sul sito web del Ministero e volutamente non ne è stata prodotta alcuna versione cartacea. Tale scelta risponde anche all'esigenza di trasparenza disposta dall'art. 7 reg. (CE) n. 884/2004, che impone alle Autorità competenti di mettere a disposizione del pubblico le informazioni concernenti le attività di controllo e la loro efficacia.

forestale dello Stato, le Capitanerie di porto e la Guardia di finanza), approvato dalla Conferenza Stato-Regioni con Intesa del 18 dicembre 2014, si pone come riferimento programmatico per gli interventi e le iniziative da compiere nell'ambito dei controlli per la sicurezza alimentare.

Alla Sezione B del Capitolo 2 del PNI, sono individuati e descritti i Laboratori nazionali di riferimento (LNR) per alimenti, mangimi e sanità animale, designati conformemente all'art. 33 del reg. (CE) n. 882/2004 ed i Centri di referenza nazionali (CRN).

I LNR, oltre a collaborare con il corrispondente Laboratorio di riferimento dell'UE (EURL), devono assolvere ai compiti previsti dall'art. 33 del medesimo regolamento; essi devono pertanto: coordinare, nella loro sfera di competenza, le attività dei Laboratori ufficiali responsabili l'analisi dei campioni; organizzare, se del caso, test comparativi tra i Laboratori nazionali ufficiali e assicurare un adeguato *follow-up* dei test comparativi effettuati; assicurare la trasmissione all'autorità competente e ai Laboratori nazionali ufficiali delle informazioni fornite dai Laboratori comunitari di riferimento; offrire assistenza scientifica e tecnica all'Autorità competente per l'attuazione di piani di controllo coordinati.

L'individuazione di tali LNR tiene conto, in considerazione delle analogie funzionali e della corrispondenza delle aree tematiche, della presenza di eventuali Centri di referenza nazionale (CRN), localizzati presso gli Istituti zooprofilattici sperimentali (IIZZSS).

I CRN rappresentano uno strumento operativo di elevata e comprovata competenza al servizio dello Stato, nei settori della sanità animale, dell'igiene degli alimenti e dell'igiene zootecnica.

Essi sono da considerarsi dei veri e propri centri di eccellenza per l'intero Servizio sanitario nazionale. Le loro funzioni sono finalizzate, tra l'altro, a: confermare, ove previsto, la diagnosi effettuata da altri laboratori; attuare la standardizzazione delle

metodiche di analisi; avviare idonei *ring test*¹³⁰ tra gli IZZSS, in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità.; utilizzare e diffondere i metodi ufficiali di analisi; predisporre piani d'intervento; fornire al Ministero della salute assistenza e informazioni specialistiche; collaborare con altri Centri di referenza comunitari o di Paesi terzi (art. 2, D. M. 4 ottobre 1999).

I CRN, inoltre, attuano attraverso varie forme di collaborazione, programmi di cooperazione per favorire lo sviluppo di competenze scientifiche avanzate in quei Paesi che desiderano compiere concreti sforzi in termini di crescita ed innovazione e sono anche punto di riferimento dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), dell'Organizzazione mondiale della sanità animale (OIE) e dell'Agenzia delle nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

In particolare, tali Organizzazioni internazionali si rivolgono ai CRN al fine di ottenere supporto tecnologico e scientifico, i prodotti diagnostici e profilattici, nonché le loro strutture di formazione, allo scopo di favorire la crescita dei Paesi membri.

8. Il sistema integrato dei controlli ufficiali ad opera del Regolamento (UE) n. 625/2017.

Il quadro disciplinare in materia di controlli ufficiali sugli alimenti e mangimi ha subito, assai di recente, una importante modifica, grazie all'adozione del Regolamento (UE) n. 625/2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017¹³¹ (relativo ai controlli ufficiali per garantire l'applicazione della legislazione

¹³⁰ Trattasi di uno strumento di controllo di qualità esterno, raccomandato dalla UNI CEI EN ISO/IEC 17025:2005, dagli enti di accreditamento e dalla Direttiva 2009/90/CE per dimostrare le competenze analitiche del laboratorio.

¹³¹ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) n. 2016/429 e (UE) n. 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive

sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante, nonché sui prodotti fitosanitari), volto alla razionalizzazione, armonizzazione e semplificazione del quadro normativo *globale* sui controlli nella filiera alimentare.

Invero, la tendenza ad integrare controlli di qualità, da un lato, e controlli igienico-sanitari, dall'altro, estendendo ai primi i modelli operativi elaborati per i secondi, si era manifestata nel diritto alimentare comunitario già da alcuni anni.

Si fa riferimento, in particolare, al Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito il precedente Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 ed al successivo c.d. «Pacchetto qualità» del 2012¹³² che ha ricondotto le previgenti discipline di DOP, IGP e STG in un unico testo normativo, nonché alla nuova OCM vino approvata nel 2008 (Regolamento (UE) n. 479/2008 del Consiglio del 19 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo) ed in seguito inserita all'interno dell'OCM unica¹³³.

Il ricordato sistema dei controlli previsto dal Regolamento n. 882/2004, coerentemente con la sua matrice ed il suo oggetto esclusivamente igienico-sanitario, all'art. 1 par. 2 espressamente esclude dal suo campo di applicazione i controlli sui prodotti agricoli previsti dalle varie OCM.

Nondimeno, nel 2006, in occasione della riforma del Regolamento sulle DOP e IGP, il legislatore comunitario – anche a fronte del disinteresse dei governi nazionali su tale aspetto – ha ritenuto di estendere il modello dei controlli di cui al reg. (CE) n. 882/2004, relativo, come si è detto, ai controlli igienico-sanitari, a comprendere anche i differenti controlli sulla qualità dei prodotti alimentari di eccellenza. In particolare, la

89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93 CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali), in G.U.U.E. del 7 aprile 2017.

¹³² Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari in GUUE n. 343/1 del 14 dicembre 2012.

¹³³ Regolamento (CE) n.1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico Ocm), pubblicato in GUCE n. 299 del 16 novembre 2007.

normativa del 1992 sulle DOP e IGP – che già prevedeva di affidare il controllo di qualità e di rispetto dei disciplinari ad enti terzi di certificazione (art. 10 reg. n. 2081/92) – modificata nel 2006 (e confermata da ultimo dal vigente Pacchetto qualità del 2012), rinvia puramente agli organismi di controllo individuati in base al reg. (CE) n. 882/2004¹³⁴.

In altri termini, quindi, il modello istituzionale e disciplinare di cui al Regolamento n. 882/2004, che aveva disegnato meccanismi e soggetti di controllo in funzione di finalità esclusivamente igienico-sanitarie, è stato poi preso a riferimento anche ai fini dell'individuazione dell'autorità e degli organismi competenti per il controllo di qualità dei prodotti DOP e IGP sotto il profilo del rispetto dei disciplinari, a prescindere dai profili strettamente igienico-sanitari.

Si è andato così delineando un processo di progressiva integrazione dei sistemi di controllo dei prodotti agro-alimentare, anche in una evidente ottica di semplificazione e razionalizzazione della materia, da anni auspicata dagli operatori del settore alimentare.

Detto processo di semplificazione ha trovato un primo approdo del maggio 2013, allorquando la Commissione Europea ha presentato una articolata proposta¹³⁵ avente ad oggetto l'introduzione di modelli cooperativi fra imprese ed organi di controllo e l'unificazione in un solo testo di disposizioni ed istituti all'epoca dispersi in una caotica pluralità di provvedimenti eterogenei.

Dopo quasi quattro anni di discussioni, il 15 marzo 2017 è stato finalmente approvato il nuovo Regolamento (UE) n. 625/2017, che in un unico complesso testo normativo contiene l'intero insieme di disposizioni sui controlli in tema di prodotti alimentari, ed insieme a queste, le disposizioni sui controlli in tema di qualità dei prodotti, di salute e benessere degli animali, di sanità delle piante, sui prodotti

¹³⁴ Cfr. art. 10 Regolamento n. 510/2006.

¹³⁵ La proposta si articolava in un pacchetto di misure, presentato dalla Commissione Europea il 16 maggio 2013, sotto il titolo complessivo di “Una regolamentazione più intelligente per alimenti più sicuri: la Commissione propone un pacchetto normativo fondamentale per modernizzare, semplificare e rafforzare la catena agroalimentare in Europa”, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-400_it.htm.

fitosanitari, con un'area applicativa così ampia da comprendere non soltanto gli alimenti e la nutrizione, ma l'intero ciclo vitale, vegetale ed animale, in una prospettiva ordinata e sistemica, che in qualche modo costituisce un ulteriore, fondamentale, sviluppo dell'approccio di filiera, dai campi alla tavola, «nella persuasione che la vita per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o per settori, ma soltanto nella sua interezza».¹³⁶

Il nuovo articolato regolamento, che si compone di ben 167 articoli e 5 allegati, troverà applicazione a decorrere dal 14 dicembre 2019, fatta eccezione per le norme sui laboratori ufficiali (applicabili dal 29 aprile 2022), le norme sull'istituzione del laboratorio di riferimento dell'Unione europea e dei laboratori nazionali di riferimento, operative dal 28 aprile 2018, e altre minori disposizioni (art. 167 reg. (UE) n. 625/2017).

Richiamando quanto espresso dai primi commentatori di tale nuovo testo normativo, quello oggetto di esame si pone quale “*Regolamento della globalizzazione*”, quanto all'oggetto, ai destinatari, al perimetro tematico e territoriale.

Invero, è sufficiente leggere l'art. 1 (“*Oggetto e ambito di applicazione*”) del nuovo Regolamento al fine di comprenderne l'ampiezza ed insieme l'ambizione: «1. Il presente regolamento disciplina:

- a) l'esecuzione dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali effettuate dalle autorità competenti degli Stati membri;
- b) il finanziamento dei controlli ufficiali;
- c) l'assistenza amministrativa e la collaborazione tra gli Stati membri ai fini della corretta applicazione delle norme di cui al paragrafo 2;
- d) l'esecuzione dei controlli da parte della Commissione negli Stati membri e nei paesi terzi;
- e) l'adozione delle condizioni che devono essere soddisfatte in relazione a animali e merci che entrano nell'Unione da un Paese terzo;

¹³⁶ F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, op.cit., 2018.

f) l'istituzione di un sistema informatico per il trattamento delle informazioni e dei dati relativi ai controlli ufficiali.

2. Il presente regolamento si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa, emanata dall'Unione o dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'Unione nei seguenti settori relativi a:

a) gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti;

b) l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) a fini di produzione di alimenti e mangimi;

c) i mangimi e la sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso di mangimi, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare la salute, gli interessi e l'informazione dei consumatori;

d) le prescrizioni in materia di salute animale;

e) la prevenzione e la riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali derivanti da sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati;

f) le prescrizioni in materia di benessere degli animali;

g) le misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante;

h) le prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione di pesticidi;

i) la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici;

j) l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite.

3. Il presente regolamento si applica anche ai controlli ufficiali eseguiti per verificare la conformità a quanto prescritto dalla normativa di cui al paragrafo 2 ove tali prescrizioni

siano applicabili ad animali e merci che entrano nell'Unione destinati all'esportazione dall'Unione.

4. Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali per la verifica della conformità:

a) al regolamento (UE) n. 1308/2013¹³⁷; tuttavia, il presente regolamento si applica ai controlli effettuati a norma dell'articolo 89 del regolamento (UE) n. 1306/2013¹³⁸, laddove individuino eventuali pratiche fraudolente o ingannevoli relativamente alle norme di commercializzazione di cui agli articoli da 73 a 91 del regolamento (UE) n. 1308/2013;

b) alla direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio¹³⁹;

c) alla direttiva 2001/82/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁴⁰».

Pertanto, con la sola eccezione degli animali utilizzati a scopi scientifici e dei medicinali veterinari, il nuovo Regolamento europeo, a far data dal dicembre 2019, avrà il – tanto auspicato – pregio di unificare all'interno di un unico quadro disciplinare, a fianco dei controlli sulla *food safety* (unico oggetto – come si è detto – dell'abrogato Regolamento n. 882/2004), i controlli sull'*integrità* e sulla *salubrità/interezza/complessità* dei prodotti alimentari (secondo il testo in lingua inglese, "*integrity and wholesomeness*"), e sulla loro *qualità*.

Del tutto coerentemente con questo più ampio perimetro tematico, che finisce per investire tutte le forme di vita, anche le definizioni di "pericolo" e di "rischio" evolvono, ampliandosi, rispetto a quelle fino a quel momento cristallizzate dalla *General Food Law* del 2002.

¹³⁷ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in GUUE L 347/671 del 20.12.2013.

¹³⁸ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/88, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.

¹³⁹ Direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici.

¹⁴⁰ Direttiva 2001/82/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari.

Come già si è visto, nel Regolamento n. 178/2002 “pericolo” o “elemento di pericolo” è definito come «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 umana» (art. 3.1. n. 14), laddove il riferimento alla *salute* è inteso come riferimento alla *salute umana* e conseguentemente “rischio” è definito come la «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la *salute*, conseguente alla presenza di un pericolo» (art. 3.1. n. 9).

Nel nuovo Regolamento n. 625/2017, invece, “pericolo” è definito come «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla *salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull’ambiente*» (art. 3.1. n. 23), e conseguentemente “rischio” è definito come «una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla *salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull’ambiente*, conseguente alla presenza di un pericolo» (art. 3.1. n. 24).

Ai sensi del nuovo Regolamento, quindi, i *pericoli* e i *rischi* che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali non sono più soltanto quelli che possono incidere negativamente sulla salute umana, ma, in prospettiva ben più ampia, tutti quelli che, oltre che sulla salute umana, possono interessare negativamente la salute animale o vegetale, il benessere degli animali o l’ambiente; ossia, in una parola, quelli che possono avere effetti sul *ciclo della vita*, per la prima volta considerato nella sua *interezza*.

Pertanto, mentre il reg. (CE) n. 178/2002 aveva segnato il passaggio ad una disciplina di filiera, il nuovo reg. (UE) n. 625/2017 manifesta la consapevolezza assunta dal legislatore che l’attenzione alla filiera agro-alimentare necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al ciclo della vita, ancorché non immediatamente o dichiaratamente connesso al ciclo della produzione e distribuzione degli alimenti.

Quanto ai soggetti cui sono affidati i controlli ufficiali, il Regolamento in esame prevede la creazione di nuove istituzioni responsabili anche della vigilanza frontaliere in uscita e in entrata (a partire dal Laboratorio di riferimento dell’UE e Laboratori e

Centri di riferimento nazionali), attività di formazione congiunta, nonché sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni.

Gli operatori cui si applica il nuovo sistema sono identificati non con i soli “operatori del settore alimentare” cui si rivolgono il reg. (CE) n. 178/2002 e il reg. (CE) n. 882/2004, ma con una formula che supera la dimensione strettamente “settoriale” mantenuta fino a quel momento, identificando l’operatore in «qualsiasi persona fisica o giuridica soggetta a uno o più obblighi previsti dalla normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2» (art. 3.1. n. 29).

Quanto, poi, al perimetro territoriale, il nuovo Regolamento introduce più articolate forme di collaborazione fra gli Stati membri, nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi oltreché negli Stati membri, attività di formazione congiunta, sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni, un monitoraggio costante tramite l’adozione di un registro sui “precedenti di conformità” articolato per Paese terzo e stabilimento di origine e luogo di produzione, esportatore ed operatore responsabile della partita.

L’intero sistema risulta, quindi, connotato dall’espressa previsione della trasparenza nei controlli ufficiali, che vincola le autorità europee e nazionali a mettere «a disposizione del pubblico, anche pubblicandole su internet, le informazioni pertinenti riguardanti l’organizzazione e lo svolgimento dei controlli ufficiali» (art. 11), e che detta dettagliate disposizioni sulle procedure di controllo, sulla documentazione, sui metodi e sulle tecniche da adottare (artt. 12-15).

9. *Brexit* e CETA: un breve sguardo agli scenari futuri.

A livello europeo, il panorama è destinato a subire nuovi ed importanti cambiamenti dovuti alla modifica della compagine degli Stati membri che attualmente fanno parte dell’Unione europea.

Il riferimento va ovviamente al processo di progressiva uscita del Regno Unito dall’Unione europea – c.d. *Brexit* – a seguito del referendum del 23 giugno 2016 che,

inevitabilmente, avrà un significativo impatto sulle relazioni internazionali e sulla futura struttura dei rapporti con la Gran Bretagna.

Gli esperti anglosassoni del diritto alimentare hanno già ipotizzato diverse soluzioni per un approccio costruttivo alla regolamentazione degli scambi da e verso l'Unione europea, che comunque rappresentano per gli operatori un motivo di costante attenzione al fine di minimizzare i possibili pregiudizi derivanti.

Per valutare le opzioni sul tavolo o anche solo teoricamente possibili alla luce dei vincoli posti dall'UE e di quelli derivanti dal diritto internazionale e degli accordi esistenti, in particolare quelli dell'OMC, pare opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione delle posizioni e del negoziato.

Il *Libro Bianco britannico sulla Brexit* del 2 febbraio 2017 ha specificato, per la prima volta, gli obiettivi del Governo britannico per quanto riguarda le relazioni commerciali (e anche di altro tipo) che esso intendeva stabilire con gli EU-27 a seguito del recesso dall'UE¹⁴¹. Questi obiettivi sono stati chiariti in seguito con la lettera ufficiale del 29 marzo 2017 con la quale il Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo la propria decisione di abbandonare l'UE, in conformità col dettato normativo di cui all'art. 50 TUE¹⁴². Da lì a pochi giorni sono state emanate le *Linee-guida del Consiglio europeo alla Commissione per i negoziati col Regno Unito*, come stabilito dall'art. 50, offrendo quindi un quadro iniziale degli spazi di manovra e dei limiti che il Regno Unito incontrerà nel perseguire i suoi obiettivi¹⁴³.

¹⁴¹ Il Libro Bianco *The United Kingdom's exit from from and new partnership with the European Union*, successivamente modificato il 15 maggio 2017, è disponibile, assieme agli altri documenti adottati dal governo UK, al sito www.gov.uk/government/publications e www.gov.uk/government/policies/Brexit.

¹⁴² Sull'art. 50 TUE in generale e sulla sua applicazione alla *Brexit* si veda nella dottrina italiana A. CIRCOLO, *Brevi note sulle conclusioni del primo accordo di recesso: Brexit deal*, in *Eurojus.it*, 2017; F. GELMINI, *Brexit: il « limbo legale » e il futuro incerto dei cittadini dell'Unione Europea*, <http://rivista.eurojus.it/brexit-il-limbo-legalee-il-futuro-incerto-dei-cittadini-dellunione-europea>; M. GATTI, *Divorzio all'inglese - note sulla notifica del recesso dall'UE ai sensi dell'art. 50 TUE*, <http://rivista.eurojus.it/divorzio-allinglese-note-sulla-notifica-del-recesso-dall'UE-ai-sensi-dellart-50-tue>. Più di recente e più completo, cfr. P. MARIANI, *Lasciare l'Unione Europea: riflessioni giuridiche nei giorni di Brexit*, Egea, Milano, 2018.

¹⁴³ Utili per comprendere il contesto sono le udienze e i dettagliati studi commissionati dalla *House of Lords* sulle implicazioni della *Brexit*, che comprendono la disciplina dei rapporti commerciali alla luce delle regole dell'OMC. Si veda in proposito *House of Lords, European Union Committee, Brexit: the Options for Trade*, 2016, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/72/72.pdf>.

Difatti, dal momento che un accordo richiede il consenso di entrambe le parti, la natura del rapporto che si stabilirà con l'UE dipende dalle risposte e dagli obiettivi della stessa, e anche dall'esito dei complessi negoziati per il "divorzio" tra le due parti che comprendono una serie di altre questioni non meno importanti.

In particolare, il Consiglio europeo ha stabilito che l'UE ha tre obiettivi fondamentali nei negoziati per concludere l'accordo di recesso, quali: 1) assicurare i diritti dei cittadini UE residenti nel Regno Unito e quelli dei cittadini britannici abitanti nel resto dell'Unione; 2) definire gli obblighi finanziari del Regno Unito; 3) assicurare che nessun confine rigido (*hard border*) venga ristabilito tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord. Dal punto di vista della procedura, la decisione del Consiglio che autorizza la Commissione ad aprire i negoziati con il Regno Unito ha previsto che quelli sulla futura relazione avessero inizio solo in una seconda fase dei negoziati di cui all'art. 50, una volta che i negoziati su *Brexit* avessero raggiunto uno stadio più avanzato. Questa condizione si è verificata ad inizio dicembre 2017, come certificato dal Consiglio europeo del 15 dicembre 2017 di cui in apertura.

Tuttavia, le Linee-guida dell'UE non agevolano il Regno Unito nel suo obiettivo di ottenere una libera circolazione dei beni restando fuori dal mercato unico europeo e dall'unione doganale. Le Linee-guida europee riconoscono che *«the British government has indicated that it will not seek to remain in the single market, but would like to pursue an ambitious free trade agreement with the European Union. Based on the Union's interests, the European Council stands ready to initiate work towards such an agreement, to be finalised and concluded once the United Kingdom is no longer a Member State»*¹⁴⁴.

Tuttavia, all'interno del principio 1, le stesse Linee-guida ribadiscono senza ambiguità alcuna che *«any agreement with the United Kingdom will have to be based on a balance of rights and obligations, and ensure a level-playing field. Preserving the integrity of the Single Market excludes participation based on a sector-by-sector*

¹⁴⁴ Consiglio Europeo, *Guidelines adopted by the European Council*, 15th December 2017, par. 19, EUCO XT 200011/17, https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en.

approach. A non-member of the Union, that does not live up to the same obligations as a member, cannot have the same rights and enjoy the same benefits as a member»¹⁴⁵.

Il 5 aprile 2017, il Parlamento europeo ha approvato questi obbiettivi negoziali per le trattative in corso. È chiaro, dunque, che il Regno Unito, in quanto Paese non-membro, non potrà ottenere un trattamento uguale o migliore di quello di cui godeva in quanto Stato membro. I termini della questione non si sono modificati neppure dopo le elezioni britanniche dell'8 giugno 2017, dato che il Governo britannico ha ribadito l'intenzione di non voler rimanere parte del mercato unico, né di volere stabilire un'unione doganale con l'UE. Successivamente, anche a seguito del discorso sulla *Brexit* tenuto il 22 settembre 2017 da Theresa May a Firenze, è stata accolta l'idea di un periodo transitorio vista l'impossibilità di mettere in atto un nuovo regime entro la fine di marzo del 2019.

Secondo il *Joint Report* dell'8 dicembre 2017¹⁴⁶ e le nuove Linee-guida del Consiglio europeo del 15 dicembre, a seguito della *Brexit*, per un periodo transitorio di circa due anni, il territorio del Regno Unito continuerà a far parte del mercato unico e dell'unione doganale. Le quattro libertà fondamentali del mercato interno, libera circolazione delle persone, merci, servizi, capitali, compresa l'applicazione delle nuove normative in materia durante tale periodo, saranno mantenute. Non ci saranno barriere doganali tra le due parti e il Regno Unito applicherà ai suoi confini il regime doganale europeo nei confronti dei Paesi terzi. L'accordo economico commerciale post *Brexit*, che dovrà essere negoziato compiutamente nel frattempo, entrerà in vigore dunque solo allo scadere del periodo transitorio. Di riflesso, solo da quella data il Regno Unito recupererà la sua posizione di membro "indipendente" dell'OMC, libero dai vincoli dell'unione doganale europea e potrà porre in vigore gli accordi di libero scambio e altri che avesse negoziato nel frattempo con Paesi terzi.

Il Regno Unito ha vari modelli a cui ispirarsi. In particolare:

¹⁴⁵ *Ibidem* par. 1.

¹⁴⁶ *Joint Report from the Negotiators of the EU and the UK Government*, 8 dicembre 2017, TF50(2017)19, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf.

- il *modello SEE*. Il Regno Unito potrebbe, infatti, entrare a far parte dello Spazio Economico Europeo (SEE), che già incorpora Norvegia, Islanda e Liechtenstein. L'accordo SEE permetterebbe al Regno Unito di far parte del mercato interno dell'UE, ma richiederebbe l'implementazione della maggior parte della legislazione UE volta alla libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone (inclusa la legislazione alimentare). Va infatti ricordato che gran parte del diritto alimentare europeo riguardante la produzione di alimenti, come ad esempio la rintracciabilità, l'analisi del rischio, l'applicazione del principio di precauzione, le diverse responsabilità e i requisiti degli operatori del settore alimentare, è già integrata nell'accordo SEE dal maggio 2010. Parimenti dicasi con riferimento alla normativa sulle informazioni obbligatorie sugli alimenti di cui al reg. (UE) n. 1169/2011, parte dell'accordo SEE dall'ottobre 2014. Pertanto, nell'ipotesi di adesione al SEE, la situazione regolatoria potrebbe continuare ad essere in buona sostanza allineata con quella europea, ferma restando una (inevitabile) progressiva perdita di influenza del Regno Unito nelle politiche legislative dell'UE, con un ruolo di mero "osservatore";

- i *modelli diversi dal SEE*. All'opzione sopra considerata si affiancano diverse soluzioni per gestire i rapporti tra il Regno Unito e l'Unione europea. Tra questi, si ricordano il c.d. *modello svizzero*, ossia una serie di trattati bilaterali negoziati separatamente tra la Svizzera e l'UE (allo stato, più di 120), tramite i quali la prima partecipa de facto ai benefici del mercato unico per quanto riguarda i beni e in parte anche i servizi, senza essere tuttavia in grado di influenzarne la regolamentazione¹⁴⁷; il c.d. *modello turco*, per il quale, al pari appunto della Turchia, il Regno Unito diventerebbe parte di una unione doganale con l'UE¹⁴⁸; ovvero, il *modello OMC*, in cui

¹⁴⁷ Per quanto riguarda le relazioni tra UE e Svizzera, si veda *The Handbook of EEA Law* (a cura di BAUDENBACHER), New York, 2016. La Svizzera è in qualche misura in grado di controllare unilateralmente la libertà di accesso nel suo mercato di lavoratori UE. Peraltro sia Norvegia che Svizzera contribuiscono al bilancio dell'UE, in particolare ai fondi strutturali. Si ricorda, invece, che i *brexiteers* rifiutano l'ipotesi che il Regno Unito continui a contribuire dopo l'uscita.

¹⁴⁸ Nell'anno 1959, a poco dalla creazione della Comunità Economica Europea (CEE), la Turchia, insieme alla Grecia, per la prima volta manifestò ufficialmente il desiderio di diventare membro associato della Comunità e coronare, integrando la sua economia a quella dell'Europa, la lunga serie di rapporti da sempre intrattenuti dai due. Bruxelles accettò entrambe le richieste, riservandosi la possibilità di non definire quando Grecia e Turchia sarebbero entrate a tutti gli effetti nella Comunità. I negoziati

il Regno Unito si troverebbe ad essere semplicemente una terza parte, senza accesso preferenziale al mercato UE. Il regime dell'OMC che, in tal caso, governerebbe le relazioni commerciali tra Regno Unito e UE sarebbe il medesimo che sarà generalmente applicabile tra il Regno Unito e il resto del mondo in seguito alla *Brexit*. Le regole multilaterali dell'OMC sono attualmente inapplicabili tra Regno Unito e UE, dal momento che gli Stati membri dell'UE sono parte dell'unione doganale disciplinata dal diritto europeo. In seguito alla *Brexit*, pertanto, la posizione del Regno Unito nei confronti dell'UE sarebbe assimilabile a quella di un nuovo membro dell'OMC, privo di qualsivoglia accordo commerciale in vigore con l'UE¹⁴⁹.

Inoltre, il Regno Unito non beneficerebbe di alcun vantaggio speciale, come i contingenti tariffari attualmente concessi dall'UE a Paesi terzi nel settore agricolo, dal momento che questi contingenti o quote sono destinati a specifici Stati beneficiari.

La situazione è più complicata in merito alle importazioni del Regno Unito, poiché questo non ha al momento una tariffa o un regime doganale proprio. Sulla base dei principi del EU (*Withdrawal*) Bill, presentato al Parlamento dal Governo britannico il 13 luglio 2017 e approvato dalla Camera dei Comuni l'11 settembre (in precedenza noto come *Great Repeal Bill*), i regolamenti UE di diretta applicazione (come la Tariffa doganale comune e il Codice doganale dell'Unione)¹⁵⁰ diventeranno con il recesso parte del diritto nazionale britannico. Questi testi dovranno però essere adeguati, dal

con la Turchia portarono alla stipula del Trattato di Ankara il 12 Settembre 1963, considerato il punto cardine delle relazioni tra la Repubblica di Turchia e l'Unione Europea. Lo scopo ultimo del Trattato di Ankara era quello di creare una Unione Doganale tra Europa e Turchia attraverso il rafforzamento delle relazioni economiche e commerciali tra i due nello scambio di beni industriali, prevedendo anche futuri accordi sui prodotti agricoli, sul settore dei servizi, sulla libera circolazione dei lavoratori ed infine mirando ad un'armonizzazione dei sistemi tributari, una coordinazione maggiore nel campo delle politiche di trasporto. Il Trattato entrò in vigore il 1 Dicembre 1964.

¹⁴⁹ La tariffa doganale europea, in base alla lista di impegni (schedule) dell'UE, depositata presso l'OMC, si applicherebbe alle esportazioni britanniche destinate all'UE, una tariffa doganale stimata intorno al quattro per cento ad valorem in media, ma con picchi per determinati prodotti c.d. sensibili. Questa è la tariffa della nazione più favorita, applicabile alle importazioni dell'UE da qualsiasi membro dell'OMC con il quale l'UE non abbia alcun accordo commerciale onnicomprensivo, come nel caso del Giappone, dell'Australia e degli Stati Uniti. Cfr. *From Farm to Pharma*, in *The Economist*, 8 aprile 2017, p. 64 ss.

¹⁵⁰ Regolamento (UE) 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013, entrato in vigore il 30 ottobre 2013, nonostante la gran parte delle sue disposizioni si applichi solo dal maggio 2016.

momento che i riferimenti al diritto europeo, alle autorità europee e alla Corte di giustizia diventeranno inapplicabili.

Il 6 luglio 2018, il Governo May ha optato per un modello di rapporti post-*Brexit* con l'Unione europea sul tipo di quello del CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), ossia l'accordo economico e commerciale globale tra l'Unione europea e il Canada, con l'aggiunta, però, di un allineamento regolamentare che escluda il ristabilimento dei controlli doganali in Irlanda¹⁵¹.

Il CETA è un trattato di libero scambio tra Canada e Unione europea entrato in vigore, seppur in forma provvisoria, il 21 settembre 2017 e attualmente in fase di ratifica da parte degli stati UE. Benché non manchino le critiche, la gran parte degli studiosi europeisti ritiene che, una volta applicato, tale accordo internazionale offrirà alle imprese europee nuove e migliori opportunità commerciali in Canada, sostenendo altresì la creazione di posti di lavoro in Europa.

In primissima sintesi, gli ambiti maggiormente interessati dall'accordo possono essere così descritti: a) contribuzione alla crescita ed all'aumento di posti di lavoro a livello nazionale; b) abolizione di buona parte dei dazi doganali; con riferimento al settore agricolo e alimentare i dazi verranno aboliti in misura considerevole (si pensi che quasi il 92% dei prodotti agricoli e alimentari dell'UE verranno esportati in Canada in esenzione dai dazi); c) possibilità per le imprese dell'UE di partecipare agli appalti pubblici in Canada; d) rafforzamento della cooperazione in campo normativo; e) protezione delle innovazioni e dei prodotti tradizionali dell'UE¹⁵²; f) liberalizzazione degli scambi di servizi; g) promozione degli investimenti; h) maggiore protezione della democrazia, dei consumatori e dell'ambiente.

In ogni caso, la Commissione europea ha precisato che l'accordo CETA non andrà ad incidere sulle normative unionali in campo alimentare ed ambientale, con la

¹⁵¹ In merito vedasi il nuovo Libro Bianco del Governo inglese del 13 luglio 2018, *The Future Relationship between the UK and the EU*, www.gov.uk, nonché la comunicazione della Commissione UE, Com(2018) 556 del 19 luglio 2018, *Preparing for the Withdrawal of the UK from the EU on 30 March 2019*.

¹⁵² Il CETA riconosce lo *status* speciale e offre protezione sul mercato canadese a numerosi prodotti agricoli europei con un'origine geografica specifica; l'uso delle indicazioni geografiche sarà riservato in Canada ai prodotti importati dalle regioni europee dalle quali provengono tradizionalmente.

conseguenza che i produttori canadesi potranno esportare e vendere i loro prodotti nel mercato europeo soltanto se essi rispetteranno pienamente la normativa europea, senza alcuna eccezione di sorta.

Da ultimo, accanto al trattato citato, merita menzione il negoziato volto alla firma del Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (c.d. TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*), in corso di negoziato tra l'UE e gli Stati Uniti d'America dal 2013, la cui lunga gestazione, tuttavia, sembra ora irreversibilmente compromessa dalla distanza tra le posizioni in campo¹⁵³.

¹⁵³ I testi negoziali dell'UE relativi al TTIP sono consultabili al sito www.trade.ec.europa.eu.

Capitolo II

FOOD SECURITY: IL DIRITTO AL CIBO QUANTITATIVAMENTE ADEGUATO

1. Definizione e contenuti del diritto “fondamentale” al cibo adeguato. 2. Il diritto al cibo adeguato nelle Carte universali di tutela dei diritti umani. 3. Il Consiglio d’Europa, le Carte regionali europee e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo. 3.1. (segue) La Risoluzione n. 1957/2013 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa. 4. Modelli di tutela costituzionale del diritto al cibo adeguato. 5. Il diritto al cibo adeguato e la sovranità alimentare. 6. Il ruolo della legislazione ordinaria nella tutela del diritto al cibo adeguato. 7. Profili di giustiziabilità del diritto al cibo adeguato e tecniche di tutela nella giustizia costituzionale comparata. 8. Profili di esigibilità del diritto al cibo adeguato: casi di studio emblematici. 8.1. (Segue) Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela del Sudafrica. 8.2. (Segue) Il diritto al cibo nel sistema giuridico dell’India. 8.3. (Segue) Il diritto al cibo nel sistema giuridico del Brasile. 9. Brevi considerazioni conclusive.

1. Definizione e contenuti del diritto “fondamentale” al cibo adeguato.

Come si è avuto modo di osservare nel precedente capitolo, le fonti europee definiscono e regolamentano puntualmente il «diritto *dell’alimentazione*»; lo stesso, invece, non può dirsi con riguardo al «diritto *all’alimentazione*» o diritto al cibo adeguato, per la cui individuazione bisogna rifarsi alle fonti di rango internazionale.

Invero, se la dottrina italiana ha iniziato ad utilizzare i termini *cibo* e *diritto al cibo* solo più di recente, dal punto di vista normativo, tali nozioni sono entrate nel nostro ordinamento in tempi assai più risalenti, attraverso fonti normative di *soft law* emanate dalle Nazioni Unite.

Si fa riferimento, in particolare, alla Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo¹⁵⁴ approvata nel 1948, che, all’art. 25 afferma che: «1. 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 (...)»; ed al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali¹⁵⁵ adottato nel 1966, entrato in vigore il 3 gennaio 1976, il cui articolo 11 prevede e tutela il diritto ad un’alimentazione “adeguata” e il “diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame”: «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».

Lo stesso può dirsi relativamente alle precipue caratteristiche del diritto al cibo adeguato. Difatti, laddove la normativa UE ben definisce gli elementi distintivi del

¹⁵⁴ *Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo*, adottata e proclamata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948. Si veda il testo su www.ohchr.org.

¹⁵⁵ *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, adottato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrata in vigore internazionale il 3 gennaio 1976. In Italia l’autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione sono avvenuti ad opera della legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (G.U. n. 333 S.O. del 7 dicembre 1977). Il Patto è entrato in vigore per l’Italia il 15 dicembre 1978. Si veda il testo su unipd-centrodirittiumani.it.

diritto dell'alimentazione, appunto dettagliatamente regolato, l'individuazione di quelli afferenti al diritto fondamentale al cibo si deve, invece, ai *General comments* del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite¹⁵⁶, che li riconosce nei seguenti: adeguatezza, disponibilità, accessibilità. Dunque, il cibo adeguato è quello disponibile ed accessibile.

Il cibo è *disponibile* quando è sufficiente a soddisfare i bisogni alimentari degli individui, oltre che non nocivo ed accettabile nella cultura di appartenenza. In particolare, la disponibilità «quantitativa» rappresenta la possibilità di ciascun individuo di disporre di cibo sufficiente per alimentarsi in modo durevole e sostenibile, nonché in misura adeguata. Come specificato dal *General Comment* n. 12, ciò si ottiene sia attraverso l'accesso diretto dei contadini alle risorse naturali, sia mediante un sistema distributivo che porti il bene alimentare fino alla persona che ne necessita¹⁵⁷.

La disponibilità «qualitativa» indica, invece, una qualità (nutrizionalmente) adeguata a soddisfare i bisogni alimentari degli individui. Circa il concetto di “qualità”, il *General Comment* fa espresso riferimento al concetto di “bisogni dietetici” (*dietary needs*)¹⁵⁸ e a quello di “assenza di sostanze nocive” (*food safety*)¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle N.U. si compone di 18 esperti indipendenti aventi il compito di vigilare sull'implementazione del Patto da parte degli Stati, attraverso l'analisi dei rapporti periodici che questi ultimi sono tenuti a preparare in ossequio a quanto previsto nella parte IV, artt. 16-25 del Patto. Esso elabora le c.d. osservazioni generali (dette *General Comments*) relative ai diversi articoli e disposizioni del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, al fine di aiutare gli Stati parte ad adempiere agli obblighi in materia di presentazione dei rapporti. Con la risoluzione 63/117 il 10 dicembre 2008 l'Assemblea Generale ha adottato all'unanimità il Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, che istituisce un meccanismo di comunicazioni individuali per gravi violazioni dei diritti sanciti nel Patto medesimo. Il Protocollo è stato aperto alla firma e alla ratifica da parte degli Stati il 24 settembre 2009 ed è entrato in vigore il 5 maggio 2013. Stati Parti al 1° gennaio 2018: 23. L'Italia ha firmato il documento il 28 settembre 2009 ed ha provveduto alla ratifica con legge 3 ottobre 2014, n. 152, con entrata in vigore al 26 ottobre 2014. Cfr. il testo in *unipd.centrodirittiumani.it*.

¹⁵⁷ Cfr. *General Comment 12 par. 12*, cit.

¹⁵⁸ «La dieta nel suo insieme contiene un mix di sostanze nutritive per la crescita fisica e mentale, lo sviluppo e il mantenimento, e per l'attività fisica che siano in conformità con i bisogni fisiologici umani in tutti gli stadi di tutto il ciclo di vita e in base al sesso e professione. Può quindi rendersi necessario adottare misure per mantenere, adattare o rafforzare la diversità alimentare, il consumo appropriato e modelli di alimentazione, tra cui l'allattamento al seno, assicurando nel contempo che i cambiamenti nella disponibilità e l'accesso all'approvvigionamento alimentare, come minimo, non incidono negativamente nella composizione della dieta e nell'assunzione». *General Comment 12 par. 9*.

¹⁵⁹ Questo requisito richiede che siano rispettati i requisiti di sicurezza alimentare e di misure di protezione, sia pubbliche che private, tese a «prevenire la contaminazione dei prodotti alimentari dovuti

L'accessibilità degli alimenti implica che il cibo sia tale sia in senso economico, sia in senso fisico. Mentre l'accessibilità «economica» richiede che i costi personali o familiari connessi all'acquisizione di cibo ai fini di una dieta adeguata siano mantenuti ad un livello tale da non minacciare o compromettere la realizzazione di altri bisogni fondamentali (quali, ad esempio, la salute, l'istruzione, l'abitazione), l'accessibilità «fisica» sottintende che il cibo sia accessibile a tutti gli individui, compresi quelli fisicamente vulnerabili, primi fra tutti i neonati, i bambini, gli anziani, i portatori di handicap, le persone con persistenti problemi di salute, o «di molte popolazioni indigene la cui accesso alle loro terre ancestrali possono essere minacciate»¹⁶⁰.

È menzionata, infine, la c.d. accettabilità «culturale» degli alimenti, da alcuni autori considerata quale aspetto psicologico e morale dell'accessibilità fisica, concernente la necessità di rispettare, per quanto possibile, i valori soggettivi, culturali o religiosi degli individui o dei popoli¹⁶¹.

Questa, in estrema sintesi, è la definizione del diritto oggetto nel presente capitolo favorita dal *General comment*. Tuttavia, la descrizione del diritto in esame è stata ulteriormente estesa ad opera del primo Speciale Relatore per il diritto al cibo dell'Alto Commissariato dei Diritti umani dell'ONU, Jean Ziegler, il quale lo individua nel più ampio 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»¹⁶².

A ben vedere, la definizione di Ziegler arricchisce quella resa dal *General Comment n. 12* attraverso l'introduzione della nozione di «dignità umana», senz'altro

all'adulterazione e / o alla cattiva igiene ambientale o all' uso improprio in fasi diverse e lungo tutta la catena alimentare; tali misure devono essere prese anche per identificare ed evitare o distruggere le tossine presenti in natura». *General Comment 12 par. 10*.

¹⁶⁰ Cfr. *GC n. 12 par. 13*.

¹⁶¹ Per un maggiore approfondimento, cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Working Papers n. 222, August 2015, pp. 27-37.

¹⁶² J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., p. 49.

fondamentale in ogni approccio che si fonda sui diritti dell'uomo. Pertanto, il cibo può dirsi adeguato non solo quando è privo di sostanze nocive ed è assunto in una quantità sufficiente di nutrienti, commisurati ai bisogni fisiologici dell'individuo in tutti gli stadi della vita, ma in modo particolare quando “nutre”, oltre al corpo, la dignità della persona¹⁶³, liberandola dalla schiavitù della fame e risultando accettabile in una determinata cultura e religione.

2. Il diritto al cibo adeguato nelle Carte universali di tutela dei diritti umani.

Nella disamina delle fonti internazionali che hanno consentito l'evoluzione del diritto al cibo adeguato, meritano di essere primariamente menzionate le Convenzioni di Ginevra, le cui origini risalgono al 1864¹⁶⁴. Sebbene si occupi di diritto internazionale umanitario, tale normativa, avendo come scopo quello di migliorare le condizioni dei feriti e dei prigionieri di guerra, non può che fare *implicito* riferimento anche al diritto al cibo.

Il 12 agosto 1949 furono adottate quattro Convenzioni¹⁶⁵, che sono andate a sostituire tutto il corpus normativo previgente, a cui è seguita l'aggiunta di due

¹⁶³ In tal senso S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 129.

¹⁶⁴ Le convenzioni antecedenti la seconda guerra mondiale erano sei: 1. Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra (Ginevra, 22 agosto 1864, abrogata dalla successiva Convenzione del 1906); 2. Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e malati negli eserciti di campagna (Ginevra, 6 luglio 1906, abrogata dalla successiva Convenzione del 1929); 3. Convenzione per l'adattamento alla guerra marittima dei principi della Convenzione di Ginevra del 1906 (L'Aja, 18 ottobre 1907, abrogata dalla II Convenzione del 1949); 4. Convenzione concernente la schiavitù del 25 aprile 1926; 5. Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e malati negli eserciti di campagna (Ginevra, 27 luglio 1929, abrogata dalla I Convenzione del 1949); 6. Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra (Ginevra, 27 luglio 1929, abrogata dalla III Convenzione del 1949).

¹⁶⁵ 1. Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna (Ginevra, 12 agosto 1949); 2. Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare (Ginevra, 12 agosto 1949); 3. Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra (Ginevra, 12 agosto 1949); 4. Convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra (Ginevra, 12 agosto 1949).

Protocolli sottoscritti l'8 giugno 1977: il primo, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali; il secondo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali.

Esempio lampante dei – pur impliciti – riferimenti al diritto al cibo risulta essere l'art. 54 del primo Protocollo aggiuntivo il quale, occupandosi di «protezione dei beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile», statuisce espressamente, al primo comma, che è vietato, come metodo di guerra, far soffrire la fame alle persone civili. Tale aspetto è poi stato meglio specificato al successivo comma 2, dove è sancito che «è vietato attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, quali le derrate alimentari e le zone agricole che le producono, i raccolti, il bestiame, le installazioni e riserve di acqua potabile e le opere di irrigazione, con la deliberata intenzione di privarne, in ragione del loro valore di sussistenza, la popolazione civile o la Parte avversaria, quale che sia lo scopo perseguito, si tratti di far soffrire la fame alle persone civili, di provocare il loro spostamento o di qualsiasi altro scopo».

Ma già la quarta Convenzione, stipulata nel 1949, all'art. 55 stabiliva che la potenza occupante non poteva requisire i prodotti alimentari che si trovavano sul territorio occupato e doveva assicurare «nella piena misura dei suoi mezzi il vettovagliamento della popolazione con viveri e medicinali». L'inserimento all'interno delle Convenzioni di Ginevra della questione alimentare in riferimento alle popolazioni occupate permette di comprendere quanto la libertà dalla fame sia sempre stata una questione inderogabile, la cui garanzia deve (o meglio dovrebbe) riguardare ogni Stato, incluso quello occupante.

Come anticipato, tuttavia, il diritto al cibo ha trovato per la prima volta *esplicito* riconoscimento e tutela all'esito del secondo conflitto mondiale, precisamente nell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948¹⁶⁶, ove è affermato

¹⁶⁶ Invero la prima dichiarazione a carattere universale che tutela i diritti umani è comunemente individuata nella Carta di San Francisco, istitutiva delle Nazioni Unite. Nondimeno, la detta Carta, pur invocando in via generale i diritti umani, non ne definisce i suoi contenuti ed è proprio questo il motivo per il quale, nel 1948, il Consiglio Economico e Sociale ha attribuito ad una Commissione dei diritti umani all'uopo istituita il compito di redigere la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

che ciascun individuo «ha diritto a uno standard di vita adeguato alla sua salute e al benessere suo e della sua famiglia, che includa il cibo, il vestiario, l’abitazione, le cure mediche e i servizi sociali necessari, e il diritto alla sicurezza nel caso di disoccupazione, malattia, disabilità, vedovanza, vecchiaia o la mancanza di altri fattori di sopravvivenza in circostanze al di là del proprio controllo».¹⁶⁷

Tale enunciato, oltre ad aver ispirato la costruzione dei sistemi *Welfare* di molti Paesi occidentali nel secondo dopoguerra, è stato ulteriormente esplicitato e specificato dai due Patti internazionali del 1966, l’uno sui diritti civili e politici e l’altro sui diritti economici, sociali e culturali.

Il diritto al cibo adeguato trova, infatti, una tutela esplicita all’art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966,¹⁶⁸ il quale delinea sia un diritto ad un’alimentazione «adeguata» che «un diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame», all’uopo richiamando gli Stati firmatari ad ottimizzare le tecniche di produzione, nonché ad introdurre riforme agrarie che consentano di regolare in modo opportuno i flussi commerciali tra i Paesi.

Difatti, come ogni diritto, anche quello al cibo adeguato impone correlativi obblighi da parte degli Stati, i quali sono descritti all’art. 2 e all’art. 3 del Patto in

¹⁶⁷ La Comunità internazionale giunse all’adozione della DUDU all’esito del secondo conflitto mondiale, «sulla base della percezione che le cause di tale guerra risiedessero nel «totale disprezzo dei diritti e delle libertà umane proclamate da Hitler» e che se si voleva scongiurare il ripetersi di una simile tragedia umana occorreva far sì che il binomio pace-diritti umani divenisse il fine essenziale di tutti gli Stati e della comunità internazionale. Questo clima culturale è ben riassunto dal discorso di Roosevelt sullo Stato dell’Unione del 1941, il quale include, tra le quattro libertà essenziali per rendere il mondo più sicuro, anche la «libertà dal bisogno». Il tema della libertà dal bisogno è poi confluito nel testo della Carta Atlantica del 14 agosto 1941, redatta da Roosevelt insieme a Churchill e, attraverso la Conferenza di Dumbarton Oaks, è approdata alla DUDU. Si ritiene che ricordare detti eventi sia essenziale per capire dove si colloca il diritto al cibo adeguato. Questo, infatti, si pone come categoria giuridica posta al crocevia tra il bisogno di dignità dell’essere umano e il suo bisogno di “essere libero dal bisogno” materiale di nutrirsi per sopravvivere”. Così M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 71.

¹⁶⁸ A titolo esemplificativo, la Corte internazionale di giustizia ha dichiarato la violazione dell’art. 11 del Patto in relazione alle conseguenze derivanti dalla costruzione del muro di Israele, meglio definito come “barriera di separazione israeliana”, e dunque degli ostacoli nei confronti dei cittadini palestinesi nell’esercizio del diritto a un equo e dignitoso standard di vita che include un’alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati. Cfr. *International Court of Justice, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2004, p. 136. Allo stesso modo, nella decisione riguardante l’etnia del popolo Ogoni, la Commissione africana dei diritti dell’uomo e dei popoli ha condannato la Nigeria per violazione del diritto all’alimentazione, la cui definizione è stata espressamente mutuata dalla normativa delle Nazioni Unite e, in particolare, dalle definizioni di cui al General Comment n. 12.

esame; l'art. 2, in specie, può essere articolato nelle tre obbligazioni di seguito indicate, quali:

- agire per la realizzazione di tale diritto con tutti i mezzi appropriati e, dunque, tramite l'adozione di misure legislative, ma altresì amministrative e giudiziarie¹⁶⁹;
- agire per rendere tale diritto esigibile, garantendone il pieno esercizio a ciascun individuo (fermo restando il divieto di misure regressive);
- agire mettendo a disposizione le risorse nazionali e per il tramite della cooperazione internazionale¹⁷⁰.

Inoltre, il successivo art. 3¹⁷¹, nel sancire che «Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel presente Patto», impone agli Stati di garantire, in modo paritario tra gli individui, i diritti consacrati nel Patto, incluso quindi quello al cibo adeguato.

Secondo la concezione tripartita elaborata dal Consiglio del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, gli obblighi degli Stati per garantire il diritto al cibo sono, quindi, tre:

1) l'obbligo di rispettare (*respect*) il diritto al cibo¹⁷², che impone allo Stato di astenersi dall'adottare misure regressive e condotte ostative all'esercizio ed alla realizzazione di tale diritto. Ciò, in sostanza, si traduce nell'obbligo delle autorità pubbliche di assumere un atteggiamento astensionista. Come tale, l'adempimento di

¹⁶⁹ Un esempio di adempimento a tale obbligo è dato dal programma *Fome zero* adottato dal governo brasiliano (e del quale si tratterà più diffusamente *infra*) attraverso il quale sono state introdotte, in un quadro strategico unitario, misure legislative, di assistenza e strutturali al fine di migliorare i mezzi di sussistenza della popolazione sottoalimentata. Cfr. http://bolsa-familia.info/mos/view/Fome_Zero/.

¹⁷⁰ Lo Stato, dunque, per dimostrare di avere adempiuto a tale obbligo deve dimostrare non solo di aver agito con il massimo delle risorse disponibili, ma anche di essere sforzato di ottenere un aiuto internazionale per assicurare la disponibilità e accessibilità all'alimentazione. Da questo obbligo ne discende un conseguente dovere di assistenza e cooperazione internazionale richiesto a tutti gli Stati parte al fine di realizzare il diritto all'alimentazione. Sul punto si veda GOLAY, op. cit., p. 103.

¹⁷¹ Art. 3: «Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel presente Patto». Cfr. *General Comment n. 3* in www.unhcr.ch.

¹⁷² Cfr. sul punto C. GOLAY, op. cit. pp. 119-121 che riporta il caso *Ogoni contro Nigeria* discusso dinanzi alla Commissione africana per i diritti dell'uomo e il caso *Kennet George contro Sudafrica* discusso dinanzi all'Alta Corte sudafricana.

questo dovere non richiede alcun investimento economico o finanziario;

2) l'obbligo di tutelare (*protect*) il diritto al cibo, che richiede allo Stato di intervenire nei casi in cui i privati impediscano la realizzazione di tale diritto e che lo stesso definisca un assetto legislativo, amministrativo e giudiziario appropriato (si pensi, ad esempio, all'ampia legislazione europea sull'igiene alimentare);

3) l'obbligo di realizzare pienamente e rendere effettivo (*fulfill*) il diritto al cibo, che richiede che lo Stato agevoli, per il tramite di azioni positive, l'accesso (fisico, economico e culturale) ad un cibo adeguato da parte dei più svantaggiati¹⁷³.

Va poi ricordato che, originariamente, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali non prevedeva alcuno specifico comitato di controllo, il quale è, infatti, stato istituito dal Consiglio Economico e Sociale delle NU solo nel 1985; il riferimento è chiaramente al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, i cui componenti indipendenti incaricati hanno il compito di tenere monitorata l'attuazione del Patto da parte degli Stati, attraverso l'analisi dei rapporti periodici che questi ultimi devono predisporre ai sensi degli artt. 16-25 del Patto medesimo.

Inoltre, l'entrata in vigore, nel 2013, del Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, approvato nel 2008¹⁷⁴, ha inaugurato una nuova stagione di vigilanza sull'implementazione dei diritti sanciti dal Patto, basata su un meccanismo di comunicazioni individuali attivabili a seguito di gravi violazioni dei diritti economici, sociali e culturali ivi sanciti, pur subordinato al previo infruttuoso esperimento di ogni possibile strumento di tutela previsto dall'ordinamento di appartenenza.

La tutela del diritto al cibo adeguato è, quindi, prevista in modo diretto ed esplicito dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali; tuttavia, essa risulta altresì

¹⁷³ Esplicazione di quest'obbligo è, ad esempio, ogni politica pubblica volta a favorire l'accesso delle persone sottoalimentate alle risorse o mezzi di produzione come la terra (ad esempio attraverso la riforma agraria), l'acqua, le sementi, le foreste, la pesca, il bestiame. Cfr. in tal senso la Linea-guida n. 8 delle *Linee-guida volontarie sulla regolazione del diritto al cibo* FAO 2004 in www.fao.org.

¹⁷⁴ Il *Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali* è stato adottato con risoluzione n. 63/117 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008. Aperto alla firma e ratifica da parte degli Stati il 24 settembre 2009, è entrato in vigore il 5 maggio 2013. Stati Parti al 1° gennaio 2018: 23. L'Italia ha firmato il documento il 28 settembre 2009 e lo ha ratificato con legge 3 ottobre 2014, n. 152 (G.U. n.249 del 25.10.2014), con entrata in vigore il 26 ottobre 2014.

garantita, pur in via *indiretta*, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici¹⁷⁵, che ha previsto, tra le altre, l'istituzione del Comitato dei diritti umani¹⁷⁶. In particolare, il diritto a un cibo adeguato risulta tutelato implicitamente attraverso la tutela:

1) del diritto alla vita (art. 6)¹⁷⁷, che impone agli Stati di adottare misure positive in contrasto alla mortalità infantile, alla malnutrizione ed alla diffusione di epidemie;

2) del diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti umani degradanti (art. 7)¹⁷⁸;

3) del diritto dei detenuti ad un trattamento umano e degno (art. 10 par. 1)¹⁷⁹; norma, questa, interpretata in modo estensivo dal Comitato dei diritti umani, nel senso

¹⁷⁵ Il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976. Stati Parti al 1° gennaio 2018: 171. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (G.U. n. 333 del 7 dicembre 1977). Data della ratifica: 15 settembre 1978 (G.U. n. 328 del 23 novembre 1978). Entrata in vigore per l'Italia il 15 dicembre 1978, in *unipd-centrodirittiumani.it*.

¹⁷⁶ Il Comitato dei diritti umani si compone di 18 esperti indipendenti che si riuniscono in sessione ordinaria tre volte l'anno a Ginevra o New York.

¹⁷⁷ Articolo 6.1. «Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita. 2. Nei paesi in cui la pena di morte non è stata abolita, una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i delitti più gravi, in conformità alle leggi vigenti al momento in cui il delitto fu commesso e purché ciò non sia in contrasto né con le disposizioni del presente Patto né con la Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. Tale pena può essere eseguita soltanto in virtù di una sentenza definitiva, resa da un tribunale competente. 3. Quando la privazione della vita costituisce delitto di genocidio, resta inteso che nessuna disposizione di questo articolo autorizza uno Stato parte del presente Patto a derogare in alcun modo a qualsiasi obbligo assunto in base alle norme della Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. 4. Ogni condannato a morte ha il diritto di chiedere la grazia o la commutazione della pena. L'amnistia, la grazia o la commutazione della pena di morte possono essere accordate in tutti i casi. 5. Una sentenza capitale non può essere pronunciata per delitti commessi dai minori di 18 anni e non può essere eseguita nei confronti di donne incinte. 6. Nessuna disposizione di questo articolo può essere invocata per ritardare o impedire l'abolizione della pena di morte ad opera di uno Stato parte del presente Patto».

¹⁷⁸ Art. 7: «Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, in particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico».

¹⁷⁹ Articolo 10.1. «Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana». Quale esempio di violazione di tale diritto si ricordano, tra le altre, quelle indicate nelle Osservazioni finali rivolte all'Italia nel 2006, relative all'insoddisfacente condizione di accesso al cibo dei rifugiati e ospiti dei centri di prima accoglienza di Lampedusa: HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant. Concluding observations of the human rights committee. Italy. CCPR/C/ITA/CO/5 24 April 2006*.

di richiedere che gli Stati si assicurino che i detenuti, nel rispetto della dignità di questi ultimi, abbiano accesso ad un livello di cibo sufficiente, oltre che il diritto di vivere in luoghi salubri¹⁸⁰.

4) del diritto delle minoranze a vedere tutelata la propria cultura (art. 27)¹⁸¹; diritto inclusivo anche della protezione delle loro attività tradizionali come la caccia o la pesca e del diritto di mantenere i loro stili di vita e le loro attività economiche tradizionali¹⁸²;

5) del diritto alla non discriminazione (art. 26)¹⁸³.

Tale Patto prevede sia un meccanismo di monitoraggio che uno di controllo: il primo, è realizzato sempre mediante la disamina dei rapporti periodici che gli Stati aderenti al Patto sono tenuti a redigere; il secondo, invece, è realizzato con le modalità stabilite dal Protocollo Opzionale relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici¹⁸⁴, che autorizza anche tale Comitato a ricevere e valutare le comunicazioni

¹⁸⁰ C. GOLAY, op. cit., p. 154-155.

¹⁸¹ Art. 27: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo». Circa la violazione di tale diritto, si ricorda il caso *Mahuika et C vs. Nuova Zelanda* (caso *Apirana Mahuika e altri c. Nuova Zelanda* del 2000 (HCR, Apirana Mahuika et al. V. New Zeland, Communication No 547/1993, 27 ottobre 2000, UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993), nel quale, pur non riscontrando la violazione dell'art. 27 del Patto, ha specificato che la pesca costituisce un elemento essenziale della cultura Maori.

¹⁸² Nel *General Comment n. 23 (CCPR General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27), 08/04/1994*, su www.unhchr.ch) si specifica: «With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. 5/ The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them».

¹⁸³ Articolo 26: «Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione».

¹⁸⁴ Cfr. il *Protocollo Opzionale relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici* adottato il 1966, entrato in vigore il 1976. Stati Parti al 1° gennaio 2018: 116. Hanno receduto dal Trattato Giamaica (dal 1997), Trinidad e Tobago (dal 2000). Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (G.U. n. 333 del 7 dicembre 1977). Data della ratifica: 15 settembre 1978 (G.U. n. 328 del 23 novembre 1978). Entrata in vigore per l'Italia il 15 dicembre 1978, in *unipd-*

individuali in materia di presunta violazione dei diritti civili e politici tutelati dal Patto.

3. Il Consiglio d'Europa, le Carte regionali europee e la giurisprudenza delle Corti europea dei diritti dell'Uomo.

Diversamente dai sistemi regionali americano e africano¹⁸⁵, in Europa il diritto a un cibo adeguato non trova esplicito riconoscimento neppure in sede di Consiglio d'Europa. La dottrina più risalente ritiene che ciò sia in parte frutto della convinzione a suo tempo radicata negli Stati europei per cui, una volta tutelato il diritto al lavoro ed alla sicurezza sociale, non fosse invero necessario predisporre un'apposita tutela del diritto al cibo adeguato, atteso che quest'ultimo poteva essere garantito, pur indirettamente, attraverso la salvaguardia degli altri due summenzionati diritti o del più ampio diritto alla sussistenza¹⁸⁶.

A causa dei possenti flussi migratori e della grave crisi occupazionale legata alla recessione economica dell'ultimo decennio, tuttavia, oggi anche in Europa può dirsi definitivamente spezzato il nesso tra sussistenza e lavoro. Diventa, allora, sempre più urgente la riflessione circa la predisposizione di garanzie che consentano anche agli inoccupati e ai disoccupati (così come agli immigrati) di non veder lesa, oltre alla propria identità e dignità, anche la propria sussistenza.

La dottrina si è dunque attivata al fine di ravvisare i fondamenti normativi del diritto al cibo anche nell'ambito del Consiglio d'Europa - all'uopo analizzando

centrodirittiumani.it.

¹⁸⁵ Nei sistemi regionali americano ed africano, il diritto al cibo adeguato è tutelato in modo esplicito dalle Carte internazionali su scala regionale. In particolare, tra le Carte dei diritti elaborate dall'Unione africana si ricordano: la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli – CADUP, adottata a Nairobi nel 1981; il Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne, adottata nel 2003 a Maputo; la Carta Africana dei diritti e del benessere dei bambini, adottata nel 1990. Le Carte elaborate dall'Organizzazione degli Stati americani, invece, sono: La Carta dell'Organizzazione degli stati americani, adottata a Bogotà nel 1948; la Convenzione americana sui diritti umani o Patto di San José del 1969; il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione americana dei diritti dell'uomo, altresì noto come Protocollo di San Salvador, adottato nel 1988. Per una puntuale disamina dei sistemi di tutela regionale interamericano e africano, che tutelano direttamente ed indirettamente il diritto al cibo adeguato, si veda M. BOTTIGLIERI, op. cit., pp. 101-109.

¹⁸⁶ P. ALSTON, *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON - K TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, 1984, pagg. 17-18.

sia le norme predisposte dalla Carta sociale europea, sia quelle della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Il sistema europeo di protezione dei diritti umani è organizzato attraverso due livelli di tutela: da un lato, dei diritti civili e politici, dall'altro, di quelli sociali, i quali ultimi, riconosciuti solo successivamente, godono di un sistema di tutela meno strutturato dei primi.

I fondamenti del diritto a nutrirsi in modo adeguato sono, anzitutto, rinvenibili in talune disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali¹⁸⁷, firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa ed entrata in vigore nel 1953 (per l'Italia, solo il 10 ottobre 1955)¹⁸⁸.

Tale Convenzione, pur tutelando i diritti civili e politici (laddove, invece, il diritto al cibo è di norma annoverato tra quelli sociali), rappresenta uno strumento vivente, atteso che le sue disposizioni sono interpretate in maniera costantemente dinamica ed evolutiva dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Secondo la dottrina,¹⁸⁹ una prima disposizione della Convenzione da cui può ricavarsi una implicita tutela del diritto oggetto di disamina è ravvisabile nell'art. 2¹⁹⁰, preposto a salvaguardia del diritto alla vita, per la cui effettiva realizzazione

¹⁸⁷ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950, la Convenzione è entrata in vigore il 3 settembre 1953. Stati Parti al 1° gennaio 2019: 47. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzioni in Italia dati con legge n. 848 del 4 agosto 1955. Per un commento sintetico ma completo della Convenzione europea cfr. S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012. Per una casistica su questioni rilevanti come i diritti delle persone disabili, la proibizione delle discriminazioni o per alcuni casi-studio significativi come quello Cipro vs Turchia o come la protezione dei diritti di proprietà nei Territori palestinesi, cfr. L.G. LOUCAIDES, *The European Convention on Human Rights. Collected Essays*, Leiden Martinus Nijhoff Publisher, 2007.

¹⁸⁸ Com'è noto, il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente e 28 dei 47 Stati membri fanno anche parte dell'Unione europea.

¹⁸⁹ 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, France, 2010, hal.inria.fr, p. 4 e 6.

¹⁹⁰ Art. 2 - Diritto alla vita: «1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a. per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b. per eseguire un arresto

non può che considerarsi imprescindibile la primaria soddisfazione del diritto ad un'alimentazione adeguata.

Allo stesso modo, costituisce un esempio di violazione dell'art. 9 CEDU (rubricato «Libertà di pensiero, di coscienza e di religione») privare un detenuto mussulmano della possibilità di cibarsi nel rispetto delle regole alimentari della propria religione (accessibilità “culturale”)¹⁹¹.

Inoltre, in base all'art. 3 CEDU (titolato «Proibizione della tortura»)¹⁹², negare il cibo adeguato a un detenuto rientra tra le *pene o trattamenti inumani o degradanti* vietati dalla Convenzione (se non ove strettamente necessari, ad esempio per ripristinare l'ordine), già sanzionate dalla Corte in diverse occasioni. In argomento, va ricordato che tali due condizioni sono invero simili solo all'apparenza, atteso che costituisce «trattamento inumano»¹⁹³ il ricorso in modo combinato alle c.d. “cinque tecniche di privazione sensoriale”, consistenti

regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione». Per un inquadramento della giurisprudenza europea su questa disposizione cfr. F. BESTAGNO (con la collaborazione di) *Art. 2*, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012, pp. 36-63.

¹⁹¹ Art. 9: Libertà di pensiero, di coscienza e di religione: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. 2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.». Cfr. sul punto il caso *Jakóbski contro Polonia* n. 18429/06 del 07/03/2011 in cui la Corte ricorda anche la *Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee* sulle Regole penitenziarie europee, che raccomanda agli Stati di adoperarsi affinché ai prigionieri sia assicurato l'accesso ad un cibo accettabile da un punto di vista religioso. Per un inquadramento più ampio cfr. A. GUAZZAROTTI (con la collaborazione di), *Art. 9*, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 397-420. Cfr. anche M.C. MAFFEI *The Right to “Special Food” under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 1/2012, pp. 101-125.

¹⁹² Art. 3 - Proibizione della tortura: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Sull'interpretazione di questa disposizione cfr. P. PUSTORINO (con la collaborazione di) *Art. 3*, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 63-88.

¹⁹³ Per trattamento inumano si intende ogni atto che procura sofferenza fisica o mentale raggiungendo una soglia minima di gravità. Così A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, in G.P. GIANNITI, *I diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit. pp. 518-579, in particolare pp. 548-550.

nell'incappucciamento, nell'obbligo di rimanere in piedi per lunghi periodi di tempo, nell'assoggettamento a continuo rumore, nella privazione del sonno e nella negazione di cibo e bevande¹⁹⁴; mentre costituisce «trattamento degradante»¹⁹⁵, ad esempio, un'ispezione corporale eseguita senza l'osservanza delle cautele poste a garanzia della dignità dell'ispezionato.

Pare significativo, ad esempio, ricordare il *leading case Tomasi contro Francia* del 27 agosto 1992, nel quale il signor Tomasi, arrestato poiché sospettato di aver partecipato ad un attentato terroristico in Corsica, avrebbe subito violenze e vessazioni durante l'interrogatorio condotto dalla polizia, tra i quali anche l'assenza prolungata di cibo. Si tratta di un caso assai rilevante anche in quanto allo stesso si deve l'introduzione, da parte della Corte, della presunzione di colpevolezza con inversione dell'onere della prova a carico delle autorità, per cui laddove le stesse non abbiano spiegazioni plausibili da portare alle doglianze dei detenuti entrati in prigione in buone condizioni di salute ed usciti, invece, affetti da ferite, malattie o denutrizione, non potranno che essere considerate responsabili¹⁹⁶.

In confronto al sistema di tutela onusiano, quello approntato dalla Convenzione europea è ritenuto maggiormente garantista, sia per il particolare rigore conferito al divieto di cui all'art. 3, «disposizione che contiene uno dei valori fondamentali delle società democratiche e richiede una vigilanza estrema»¹⁹⁷, sia per l'indubbia efficienza del sistema di tutela giudiziale fornito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Proprio in due casi in cui il nostro Paese è stato accusato di sospetta violazione del divieto di tortura, la Corte Europea ha sottolineato che quando un individuo allega di avere verosimilmente subito dalle autorità carcerarie, ovvero

¹⁹⁴ M. BOTTIGLIERI, op. cit., p.

¹⁹⁵ Il trattamento degradante si caratterizza per il profondo stato di umiliazione e degradazione che cagiona, anche non intenzionalmente, alla vittima, incutendole sentimenti di inferiorità, paura, perdita della propria dignità. In tal senso sempre A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, in G.P. GIANNITI, *I diritti fondamentali* cit. pp. 547-548.

¹⁹⁶ Sul punto si veda C. BIANCO, *Il carcere in Europa fra reinserimento ed esclusione. La privazione della libertà nelle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo*. Pisa, 29.02.2008 su www.europeanrights.eu.

¹⁹⁷ Così, C. BIANCO, op. cit.

dalla Polizia dei trattamenti contrari all'art. 3, tale ultima disposizione, in combinato disposto con il dovere generale imposto agli stati dall'art. 1 della Convenzione, prevede un'obbligazione procedurale che richiede che, laddove vi sia anche solo il sospetto che l'interessato abbia subito maltrattamenti, venga effettuata un'inchiesta preposta all'identificazione dei responsabili.

Nel noto caso *Labita c. Italia*, l'Italia, pur assolta per insufficienza di prove, è stata infatti richiamata per non aver avviato immediatamente indagini approfondite ed effettive sulle violenze denunciate dal detenuto nel carcere di Pianosa. Nella specie, la Corte ha sottolineato, da un lato, che «i trasferimenti di prigionieri dal carcere ai tribunali per le audizioni si sono svolte in condizioni disumane: nella stiva della nave, senza aria, luce o di cibo e con molto scarsa igiene», dall'altro, che era stato vietato di acquistare cibo da cuocere e che erano stati segnalati maltrattamenti, tra i quali anche alla rottura dei denti (con conseguente ulteriore difficoltà nel potersi alimentare in modo agevole)¹⁹⁸.

Lo stesso accadeva nel caso *Indelicato c. Italia*¹⁹⁹, in cui il ricorrente ha lamentato di aver perso quattro denti a causa dei maltrattamenti patiti e di non esser stato adeguatamente nutrito durante la sua detenzione a Pianosa²⁰⁰.

¹⁹⁸ Corte EDU, *affaire Labita c. Italia* (Requête no. 26772/95) – *arrêt*, Strasbourg 6 April 2000 in <http://hudoc.echr.coe.int/>, pp.7, 12 e 47.

¹⁹⁹ Corte EDU, *affaire Indelicato c. Italie* (Requête no. 31143/96) – *arrêt*, Strasbourg 18 octobre 2001 in <http://hudoc.echr.coe.int/>, p. 15. In generale sul problema cfr. E. NICOSIA, *Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?* in *Riv.it.dir e proc.pen.*, 2009, pag. 1240 e ss.

²⁰⁰ In linea con le menzionate decisioni della Corte europea, si segnala la recente decisione della Corte costituzionale italiana del 12 ottobre 2018, n. 186, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. f) l. n. 354/1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 2, comma 25, lett. f), n. 3 l. n. 94/2009, limitatamente alle parole "cuocere cibi". Tuttavia, come osservato da A. BONOMI, *La Corte dichiara incostituzionale il divieto di cuocere cibi per i detenuti sottoposti al regime del "carcere duro": la conclusione persuade, ma la motivazione non convince*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5, 2018, pag. 2096, Nota a Corte Costituzionale, 12 ottobre 2018, n. 186, se la conclusione raggiunta persuade, la motivazione invece non convince, soprattutto in riferimento all'assorbimento della censura relativa all'asserita lesione dell'art. 32 Cost. Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto aveva sollevato questione di costituzionalità dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. f) l. n. 354/1975, come successivamente modificato, nella parte in cui «impone che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità per i detenuti in regime differenziato di cuocere cibi», ritenendo che tale norma fosse in contrasto con gli artt. 3, 27 comma 3 e 32 Cost. La Consulta ha pronunciato l'incostituzionalità della disposizione ravvisando la violazione degli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., avendo ritenuto, il divieto di cuocere cibi, privo di una razionale

In definitiva, quando il diritto al cibo adeguato risulta intrinsecamente connesso ad una delle libertà garantite dalla CEDU, il conseguente meccanismo di protezione è quello giurisdizionale della Corte di Strasburgo, dinnanzi alla quale può ricorrere chiunque invochi la violazione dei diritti in essa sanciti, ancorché una volta che tutte le facoltà di ricorso interno siano state esaurite nello Stato membro di appartenenza. Pur intervenendo a posteriori e solo se adita, la Corte EDU, per il tramite delle proprie decisioni – aventi efficacia immediata negli Stati che ne sono parte²⁰¹ - ove constati la violazione di un diritto garantito è organo competente ad imporre sia misure individuali rivolte allo Stato responsabile, sia linee di condotta agli altri Stati parte della Convenzione.

Nel caso *Scozzari e Giunta c. Italia* del 13 luglio 2000, la Grande Camera della Corte ha emblematicamente riassunto l'obbligo degli Stati parte quanto all'adozione di misure generali, volte a prevenire nuove violazioni dei diritti garantiti, e di misure individuali, finalizzate a rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della violazione subita dall'istante.

Le misure generali possono consistere, ad esempio, in revisioni costituzionali, legislative o regolamentari, ovvero in mutamenti di orientamenti giurisprudenziali nazionali o di pratiche amministrative, e si attua per il tramite della pubblicazione delle sentenze della Corte; le misure individuali possono consistere, invece, nella riapertura di procedure giudiziarie nazionali, nella

giustificazione, così integrando una inutile limitazione contraria, in quanto tale, al senso di umanità. È rimasta invece assorbita la censura relativa all'asserita lesione dell'art. 32 Cost. Orbene, come osservato dall'autore, «(...) se la Corte avesse esaminato la denunciata lesione del diritto alla salute da parte della norma sottoposta al suo vaglio e ne avesse constatato la sussistenza, essa avrebbe agevolmente qualificato il diritto di cuocere cibi all'interno della cella non quale "piccolo gesto di normalità quotidiana", bensì come un diritto chiaramente ricollegabile al diritto alla salute del soggetto detenuto. Solo infatti la libertà di cucinare in modo autonomo anche i cibi che richiedono cottura permette al recluso di prescegliere e di variare la dieta alimentare che reputi più idonea per le proprie condizioni di salute psico-fisica, tanto più che, nelle parole del giudice a quo, "ciò inoltre rende possibile al detenuto di mangiare cibo che ritiene cucinato in modo sano ovviando...al mancato paventato rispetto di standard igienici che altrimenti non ha strumenti per controllare in alcun modo...». Per ulteriore approfondimento, si veda l'articolo citato, presente nella Banca Dati *DeJure*.

²⁰¹ Occorre, altresì, rammentare che, sulla scorta dell'articolo 1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del 1987, in seno al Consiglio d'Europa è stato altresì istituito il *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti* cfr. www.cpt.coe.int.

concessione di un permesso di soggiorno, nella cancellazione dal casellario giudiziario, etc.²⁰²

Spostando l'attenzione sul Trattato sulla Carta sociale europea²⁰³, si osserva che neppure tale Trattato riconosce espressamente il diritto al cibo adeguato, ma anch'esso tutela diritti che, una volta realizzati, assicurerebbero il godimento del diritto ad accedere ad un nutrimento adeguato: si pensi al diritto al lavoro e ad una remunerazione equa *ex art. 4*, al diritto alla protezione sociale *ex art. 12*, all'assistenza sociale e ad ogni tipo di aiuto che sia «necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare» (art. 13). A queste disposizioni si aggiunge anche l'art. 8, che riconosce alla lavoratrice madre il diritto di allattare il proprio figlio.

Oltre a sancire una serie di diritti sociali ed economici, inoltre, la Carta prevede un apposito meccanismo di controllo per verificare che gli Stati ne rispettino gli obblighi²⁰⁴. Ciò nonostante, il sistema di protezione di tali diritti si mostra più limitato: diversamente dalle norme della CEDU, direttamente azionabili dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, le norme tutelate nella Carta Sociale sono infatti sottoposte unicamente al meccanismo di controllo internazionale di natura paragiurisdizionale da parte del *Comitato europeo dei diritti sociali*, per il tramite dei rapporti che gli Stati sono tenuti a predisporre, ma non anche a controllo giurisdizionale da parte della Corte stessa.

²⁰² Cfr. C. BIANCO, *op. cit.*, che osserva altresì che “In certi casi per esempio è evidente che la violazione constatata è la conseguenza di una legge interna, altre volte è l'assenza stessa di una legge che è all'origine di una violazione. In questo caso, appartiene allo Stato in questione, per conformarsi alla sentenza della Corte, modificare la legge esistente o adottare una nuova e appropriata legislazione”.

²⁰³ Tale Carta, aperta alla firma il 3 maggio 1996, è entrata in vigore il 1° luglio 1999. In Italia l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione sono avvenuti ad opera della legge n. 30 del 9 febbraio 1999. La Carta è entrata in vigore per l'Italia il 1° settembre 1999. Per approfondire Cfr. M. D'AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013. Università degli Studi di Milano*, Napoli, Esi 2013.

²⁰⁴ Va, altresì precisato che, nonostante molti Stati ratificanti la Carta sociale facciano parte dell'Unione europea, non sussiste un processo di adesione di questa alla medesima, così come alla CEDU. Sulle criticità di questa lacuna cfr. G. GUIGLIA, *Le prospettive della carta sociale europea in Jus. Rivista di scienze giuridiche* 3/2010, pp. 505-538.

3.1. (Segue) La Risoluzione n. 1957/2013 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Nel 2013, con la Risoluzione dal titolo «*La sicurezza alimentare: una sfida permanente che riguarda tutti*», l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, colmando una lacuna che rischiava di divenire anacronistica e lampante, si è finalmente approcciata alla materia oggetto di indagine in maniera più efficace, individuando i fondamenti normativi di un diritto al cibo su scala europea.

Pur trattandosi di un mero atto di *soft law*, privo di valore legalmente vincolante per gli Stati, tale documento è ugualmente significativo ed emblematico in quanto ha avuto il pregio di introdurre espressamente il concetto di diritto al cibo adeguato nell'ambito della terminologia europea²⁰⁵. L'importanza conferita a tale strumento di indirizzo tiene conto altresì del fatto che la Corte europea dei diritti dell'uomo, nello svolgimento delle proprie funzioni, potrà ora servirsi anche di tali indirizzi resi dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (organo competente ad eleggere gli stessi Giudici di Strasburgo) ed eventualmente interpretare la Carta anche alla luce di tale diritto.

Il carattere novativo di tale atto all'interno dell'ordinamento del Consiglio d'Europa lo si desume sin dall'*incipit* della stessa Risoluzione, ove si richiama espressamente la normativa onusiana, tra cui la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite²⁰⁶ e il Protocollo di Kyoto²⁰⁷.

²⁰⁵ Cfr. C. DRIGO, *Il diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?* In *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo Federalismi.it*, 3/2016, 10 febbraio 2016, pp. 8-11.

²⁰⁶ La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, firmata a New York nel settembre 2000, impegna gli Stati a: eradicare la povertà estrema e la fame nel mondo; rendere universale l'istruzione primaria; promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne; ridurre la mortalità infantile; ridurre la mortalità materna; combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; garantire la sostenibilità ambientale; sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo. Per la consultazione del testo vd. www.unric.org.

²⁰⁷ Il Protocollo di Kyoto è un trattato internazionale redatto l'11 dicembre 1997 a Kyoto ed entrato in vigore nel 2005, che si pone quale obiettivo principe quello di limitare e ridurre le emissioni inquinanti di gas serra nell'atmosfera al fine di contrastare i cambiamenti climatici.

Diversamente, gli unici, marginali, riferimenti a precedenti atti del Consiglio d'Europa sono costituiti da un generico richiamo alla Carta sociale (nota n. 9) e da una citazione delle conclusioni rese dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa dopo una visita di monitoraggio in Spagna (nota n. 11).

Vi è poi anche un ampio riferimento alla normativa unionale in materia di sicurezza alimentare²⁰⁸.

Nei commi introduttivi la Risoluzione afferma espressamente: «*Worldwide, famine kills one person every second and a child dies every five seconds from the consequences of malnutrition. With the economic crisis, food insecurity affects ever more needy people, even in Europe (...) Food is our most basic needs and right. If we cannot secure access to sufficient, safe and nutritious food for present and future generations, our health, development and fundamental rights are hampered*»²⁰⁹.

Dopo aver affermato la natura di «diritto fondamentale» del diritto al cibo adeguato («*Food is our most basic needs and right*»), la Risoluzione n. 1957/2013 definisce i cinque obiettivi che gli Stati si devono porre al fine di rendere effettivo tale “nuovo” (per lo meno nel vocabolario europeo) diritto:

1) con riguardo alla *produzione del cibo*, l'Assemblea ha raccomandato agli Stati membri l'adozione di misure volte a garantire la produzione sostenibile del cibo, anche al fine di arrestare i cambiamenti climatici e le emissioni chimiche inquinanti. Con tale linea di indirizzo, il Consiglio d'Europa evidenzia in particolare la rilevanza della c.d. *agroecologia*, ovverosia dell'applicazione dei principi ecologici alla produzione di alimenti.

2) In riferimento al *consumo di cibo*, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha raccomandato agli Stati membri di adottare specifiche misure che garantiscano un consumo del cibo responsabile, che eviti gli sprechi; a tal fine si raccomandano interventi di informazione ed educazione alimentare che favoriscano l'acquisizione di sane abitudini alimentari, anche nell'intento di

²⁰⁸ Cfr. Doc. 13302 - 13 September 2013. *Food security – a permanent challenge for us all. Report1* cit., pp. 9-14.

²⁰⁹ Cfr. Doc. 13302 - 13 September 2013. *Food security – a permanent challenge for us all. Report1* cit..

limitare il più possibile, da un lato, il grave problema degli sprechi alimentari e, dall'altro, quello dell'obesità; problemi, questi, che in Europa sono particolarmente diffusi e che fanno da paradossale “contrappeso” ai problemi di malnutrizione e denutrizione prevalentemente propri dei Paesi del Terzo mondo.

3) Relativamente alla *sicurezza degli alimenti*, l'Assemblea ha raccomandato agli Stati membri l'adozione di strumenti di controllo efficaci, a garanzia della sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti.

4) Con riguardo, poi, al fondamentale profilo dell'*accessibilità economica* al cibo, l'Assemblea ha esortato agli Stati membri a rafforzare i meccanismi di «solidarietà sociale» per combattere la povertà non solo in Europa ma anche a livello di cooperazione internazionale, ad aumentare gli aiuti all'agricoltura, a favorire la sicurezza alimentare nelle zone più svantaggiate, a riconoscere i bambini come un gruppo particolarmente vulnerabile e, conseguentemente, ad adottare adeguati provvedimenti per evitare loro sofferenze dovute alla malnutrizione.

5) Infine, rispetto ai *meccanismi di regolazione*, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha raccomandato agli Stati membri di attuare tale diritto, prevedendo espressamente nella propria legislazione l'esigibilità del diritto fondamentale al cibo adeguato e del diritto fondamentale all'acqua²¹⁰; a tal fine, si sono individuato come necessarie le seguenti misure: armonizzare in tutta Europa il principio di precauzione anche con precipuo riferimento al diritto al cibo; sostenere gli sforzi delle agenzie delle Nazioni Unite (l'Organizzazione Mondiale del Commercio - OMC e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE) per la tutela degli alimenti contro la speculazione finanziaria; contenere la volatilità dei prezzi degli alimenti di base; costituire riserve alimentari di livello nazionale o regionale.

Si tratta, pertanto, di un piano d'azione che raccomanda l'adozione di misure che includono questioni attinenti al diritto *dell'alimentazione*, ma anche tematiche

²¹⁰ La Risoluzione n. 64/292 del 28/7/2010 ha riconosciuto l'accesso ad un'acqua sicura e pulita come un diritto umano (A/RES/64/292). Alla votazione del 28 luglio 2010 dei 163 Paesi partecipanti, 122 hanno votato a favore, inclusa l'Italia, nessuno contro e 41 si sono astenuti.

relative al diritto *all'*alimentazione ed alla sovranità alimentare. In ragione di ciò, non può che condividersi a pieno l'opinione di quanti hanno osservato che, a dispetto del titolo medesimo della Risoluzione (che si limita ad evocare la sola «sicurezza alimentare»), la portata dell'intera disposizione è invero tale da rendere il suo oggetto molto più ampio di quello dichiarato, posto che altrimenti mai si sarebbe potuto disquisire circa la natura «fondamentale» del diritto al cibo, ovvero arrivare a richiedere che la legislazione degli Stati parte lo renda effettivo e giustiziabile²¹¹.

Vero è, però, che la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare resta pur sempre un atto di mero indirizzo, che richiede che i singoli Paesi ne recepiscano gli orientamenti ivi contenuti nel contesto normativo nazionale; ciò che può avvenire tramite diversi strumenti più o meno efficaci, che verranno esaminati *infra*, cap. III.

4. Modelli di tutela costituzionale del diritto al cibo adeguato.

Il sistema ONU (Speciale Relatore e FAO) ha rivolto agli Stati una serie di esortazioni volte alla realizzazione da parte di questi del diritto al cibo adeguato, affinché lo rendano esigibile e giustiziabile a livello nazionale. In particolare, ciò potrebbe avvenire mediante:

- a) l'approvazione dei Trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo, primo fra tutti il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali;
- b) la costituzionalizzazione del diritto al cibo;
- c) la legiferazione sul diritto al cibo, preferibilmente tramite una legge-quadro;
- d) la definizione di programmi, piani e politiche pubbliche sia a livello nazionale, che a livello decentrato e locale.

In effetti, si è osservato che il riconoscimento del diritto al cibo adeguato tra i diritti «fondamentali» di determinate Costituzioni ha reso possibile una

²¹¹ M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 174.

differenziazione nella tipologia ed effettività della sua tutela: in termini di garanzie, infatti, una cosa è la tutela approntata da organi paragiurisdizionali, come le Commissioni internazionali e interregionali che monitorano l'osservanza dei diritti fondamentali da parte dei singoli Stati aderenti alle Convenzioni di protezione dei diritti umani (si pensi al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali nelle NU), altra è la tutela apprestata da un Giudice costituzionale²¹².

Invero, come osservato da autorevole dottrina: «Siamo di fronte a una vera e propria costituzionalizzazione diffusa di tale diritto, che corrisponde alla più generale costituzionalizzazione della persona, punto di riferimento dei più recenti sviluppi del diritto»²¹³. Ebbene, tale osservazione risulta del tutto corroborata dagli esiti delle indagini FAO, dalle quali emerge che sussistono oltre cento Costituzioni che riconoscono il diritto al cibo, tramite metodi di tutela differenti²¹⁴.

Le diverse tipologie in cui è stato classificato l'approccio costituzionale di tutela di tale diritto sono sostanzialmente quattro:

1) riconoscimento *esplicito* e diretto del diritto al cibo inteso quale diritto fondamentale o come elemento o corollario di altro diritto umano espressamente tutelato. In particolare, sono 24 le Costituzioni mondiali che adottano questa modalità di tutela, pur in maniera tra loro differente, infatti: nove Paesi (Bolivia (art. 16)²¹⁵, Brasile (art. 6)²¹⁶, Ecuador (art. 13)²¹⁷, Guyana (art. 40)²¹⁸, Haiti (art. 22)²¹⁹, Kenya

²¹² M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 125.

²¹³ S. RODOTÀ, op. cit., 127.

²¹⁴ L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, FAO, 2011 oppure in www.fao.org/righttofood/publi11/constitutional_2011.pdf.

²¹⁵ Art.16: «Every person has *the right to water and food*. The State has the obligation to guarantee food security for all through a healthy, adequate and sufficient food».

²¹⁶ Art. 6: «Education, health and *food are social rights*».

²¹⁷ Art.13: «Persons and community groups have the right to safe and permanent access to healthy, sufficient and *nutritional food*, preferably produced locally and in keeping with their various identities and cultural traditions. The Ecuadorian State shall promote food sovereignty». Tale formulazione è considerata dalla dottrina come una delle più complete e articolate perché molto vicina alla definizione *onusiana* di diritto al cibo adeguato. Cfr. C. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit., p. 242. Va, inoltre, precisato che nella Costituzione del 2008, l'Ecuador, riconosce all'art. 3 tra i doveri fondamentali dello Stato, tra gli altri, quello di garantire senza discriminazione alcuna il godimento effettivo dei diritti stabiliti dalla Costituzione e dagli strumenti internazionali, in particolare l'educazione, la salute, l'alimentazione, la sicurezza sociale e l'acqua, ai suoi abitanti. La nuova Carta ecuadorena è stata scritta alla luce del principio del *Buen vivir*, la cui base è radicata nella sostenibilità dell'ambiente e

(art. 43)²²⁰, e Sud Africa (art. 27.1)²²¹, Egitto (art. 79)²²²) riconoscono il diritto al cibo come un diritto fondamentale autonomo, indistintamente applicabile a tutte le categorie di individui; dieci Paesi, invece, pur riconoscendo il cibo come diritto fondamentale, lo tutelano per specifiche categorie della popolazione, quali: i bambini (Brasile, Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, Messico, Panama, Paraguay e Sud Africa); gli studenti (Costa Rica); i prigionieri e detenuti (Sud Africa); il personale dipendente dall'amministrazione pubblica (Myanmar); infine, le Costituzioni della Bielorussia (art. 21)²²³, del Congo (art. 34.1)²²⁴, del Malawi (art. 30.2)²²⁵, della Moldavia (art. 47.1)²²⁶ e dell'Ucraina (art. 48)²²⁷, contengono norme costituzionali in cui il diritto al cibo è esplicitamente riconosciuto come corollario di altri diritti fondamentali (analogamente al Patto dei diritti economici sociali e culturali in cui il

in un patto sociale fra uomo e natura. Il cibo diventa allora il caposaldo su cui costruire lo sviluppo del Paese, sviluppo che va perseguito modificando la fase produttiva della materia alimentare, e avvicinandola al rispetto per la natura e alle tradizioni locali.

²¹⁸ Art. 40 «Every person in Guyana is entitled to the basic right to a happy, creative and productive *life, free from hunger, disease, ignorance and want*».

²¹⁹ Art. 22: «The State recognizes the right of every citizen to decent housing, education, *food* and social security».

²²⁰ Art. 43(c): «Every person has the right ...to be free from hunger, and to have *adequate food of acceptable quality*».

²²¹ Art. 27: «Everyone has the right to have *access to: sufficient food and water*».

²²² Art. 79: «Each citizen has the right to healthy and sufficient food and clean water. The State shall ensure food resources to all citizens. The State shall also ensure sustainable food sovereignty and maintain agricultural biological diversity and types of local plants in order to safeguard the rights of future generations».

²²³ Art. 21: «Every individual shall exercise the right to a dignified standard of living, including *appropriate food*, clothing, housing and likewise a continuous improvement of necessary living conditions».

²²⁴ Art. 34: «Every citizen shall have the right to a level of life sufficient to assure his health, his wellbeing and that of his family, notably food, clothing, shelter, medical care as well as necessary social services».

²²⁵ Art. 13 (b): «The State shall actively promote the welfare and development of the people of Malawi by progressively adopting and implementing policies and legislation aimed at achieving the following goals: (b) *Nutrition: To achieve adequate nutrition for all* in order to promote good health and self-sufficiency».

Art. 30.2: «The State shall take all necessary measures for the realization of the right to development. Such measures shall include, amongst other things, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, *food*, shelter, employment and infrastructure».

²²⁶ Art. 47 (1): «The State is obliged to take action aimed at ensuring that every person has a decent standard of living, whereby good health and welfare, based on *available food*, clothing, shelter, medical care, and services are secured for that person and his/her family».

²²⁷ Art. 48: «Everyone has the right to a *standard of living sufficient* for himself or herself and his or her family *that includes adequate nutrition*, clothing and housing».

diritto al cibo è parte del diritto a un adeguato standard di vita e alla qualità della vita). Da ultimo, nelle Costituzioni brasiliana (art. 7: «The following are rights of urban and rural workers, among others that aim to improve their social conditions: (...) nationally unified minimum wage, established by law, capable of satisfying their basic living needs and those of their families with housing, *food*, education, health, leisure, clothing, hygiene, transportation and social security, with periodical adjustments to maintain its purchasing power, it being forbidden to use it as an index of any purpose») e del Suriname (art. 24: ««The state shall take care of the creation of conditions in which an optimal satisfaction of the basic needs for work, *food*, health care, education, energy, clothing and communication is obtained») il diritto al cibo è espressamente individuato come parametro di un altro diritto fondamentale costituzionalmente previsto.

2) Riconoscimento *implicito* del diritto al cibo nei diritti fondamentali in senso lato. Altre Costituzioni del mondo, invece, non riconoscono esplicitamente il diritto al cibo adeguato, ma tutelano espressamente altri diritti fondamentali nei quali il diritto al cibo è implicito secondo il significato conferitogli nella normativa internazionale.

Tali diritti sono: il diritto a un adeguato standard di vita (Armenia, Bolivia, Cambogia, Costa Rica, Repubblica Ceca, Etiopia, Guatemala, Pakistan, Romania e Turchia); il diritto al benessere (Azerbaijan, El Salvador, Guinea Equatoriale, Eritrea, Guinea, e Perù); il diritto ad una vita dignitosa (Italiana art. 36 Cost., Belgio, Cipro, El Salvador, Finlandia, Ghana, Svizzera, Tailandia, Venezuela), il diritto allo sviluppo (Burundi, Congo, Ecuador, Eritrea e Malawi); il diritto a standard di vita non al di sotto dei livelli di sussistenza (Georgia, Germania, Kirgizstan e Olanda).

Inoltre, tutelano implicitamente il diritto al cibo anche diritti quale quello ad un salario minimo, alla sicurezza sociale per gli indigenti, ad una speciale assistenza e protezione per l'infanzia, al sostegno alla maternità, nonché i diritti dei diversamente abili.

3) Riconoscimento esplicito del diritto al cibo come *obiettivo o principio direttivo* delle politiche statali. Tale modello di tutela è adottato da diversi

ordinamenti²²⁸ che, pur non includendo espressamente il diritto al cibo adeguato nel catalogo dei diritti costituzionalmente garantiti, lo inseriscono all'interno dei c.d. «principi direttivi» che devono orientare l'azione pubblica²²⁹. Va, tuttavia, rammentato che, pur trattandosi di precetti che obbligano direttamente gli Stati, i principi direttivi non costituiscono norme rivolte direttamente agli individui e, quindi, diritti immediatamente giustiziabili.

4) Riconoscimento indiretto del diritto al cibo, attraverso l'*interpretazione giurisprudenziale* di altri diritti fondamentali esplicitamente tutelati: si pensi all'emblematico caso dell'India (che verrà esaminato nel prosieguo) ove l'attività della Corte Suprema Indiana è riuscita a conferire ai principi direttivi in materia di diritto al cibo una significativa effettività, interpretandoli alla luce di diritti fondamentali immediatamente precettivi. È questo il caso del diritto a un livello adeguato di nutrizione (art. 47 Cost.), che è stato interpretato come parte integrante del diritto alla vita, espressamente riconosciuto e tutelato dall'art. 24 Cost.

Negli Stati che non riconoscono il diritto al cibo in nessuno dei quattro modi descritti, potrebbe allora sussistere l'obbligo di rispettarlo laddove questi abbiano ratificato uno dei Trattati o Convenzioni internazionali che lo tutelano, ancorché la Costituzione non ne preveda un esplicito riferimento testuale (tra di essi, per la FAO, rientra anche l'Italia, per il tramite dell'art. 117 co. 1 Cost.).

Vero è infatti che quando uno stato ratifica un Trattato internazionale, si impegna a rispettarne le disposizioni, ma vero è anche che il modo in cui queste risultano applicabili a livello nazionale dipende da diversi elementi, quali: il tipo di

²²⁸ La ricerca FAO ha individuato tredici Paesi dotati di queste disposizioni, quali: Bangladesh (artt. 15 e 18), Brasile (art. 208.7), Etiopia (art. 90), India (art. 47), Iran (artt. 3.12 e 43), Malawi (art. 13), Nigeria (art. 16.2d), Pakistan (art. 38), Panama (art. 106.1), Papua Nuova Guinea (art. 1), Sierra Leone (art. 8.3a), Sri Lanka (artt. 22 e 27.c) e Uganda (preambolo XIV.ii).

²²⁹ I "principi direttivi" sono dichiarazioni di principio che rappresentano i valori cui la società aspira sebbene allo stato della legislazione corrente non si riflettono necessariamente nella generale realtà sociale. cfr. L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional* cit. p. 18. Per un quadro sui principi direttivi nel diritto costituzionale indiano cfr. D. FRANCAVILLA, *Il diritto nell'India contemporanea. Sistemi tradizionali, modelli occidentali e globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2010, 82-87. I "principi direttivi" possono evocare la distinzione tra norme costituzionali "programmatiche" e "precettive" della Costituzione italiana. Cfr. sul punto R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli 2012, 133.

ordinamento giuridico - monista o dualista²³⁰ -; il sistema delle fonti dei singoli Stati; la natura e l'efficacia che la fonte di ratifica del trattato internazionale ha nella gerarchia delle fonti; le caratteristiche del Trattato stesso.

Proprio in ragione di tali differenziazioni, la ricerca della FAO sulla tutela costituzionale del diritto al cibo ha classificato i diversi Paesi che hanno ratificato i Trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo adeguato, individuando Stati nei quali le fonti internazionali sono equiparate o di grado superiore a quelle costituzionali (Argentina, Bosnia&Herzegovina, Olanda, Venezuela), Stati in cui la Costituzione prevede la primazia delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale (che rappresentano la stragrande maggioranza e tra i quali 18 Paesi in Africa, 5 in Asia, 24 in Europa - inclusa chiaramente l'Italia, con riferimento all'art. 117 Cost. - e 14 in America Latina), e, infine, Stati in cui altre fonti normative, diverse dalla Costituzione, prevedono la prevalenza delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale (Belgio, Brasile, Cina, Repubblica democratica popolare di Corea, Giappone, Giordania, Libia, Lussemburgo, Marocco, Nepal, Svizzera, Siria, Repubblica Araba e Ucraina).

Vi sono, infine, Paesi che riconoscono la diretta applicabilità dei Trattati internazionali: si tratta di Iraq, Mongolia, Repubblica di Corea, e Ruanda, i quali hanno tutti ratificato il Patto sui diritti economici sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo. In questi Paesi i Trattati internazionali hanno lo stesso livello

²³⁰ «Secondo l'approccio *monista* sussiste una strutturale omogenità tra le fonti nazionali e internazionali: in questa tipologia di ordinamenti una volta ratificato il trattato internazionale automaticamente le relative statuizioni diventano efficaci nell'ordinamento interno, senza un ulteriore atto legislativo supplementare (tecnica dell'adozione); secondo l'approccio *dualista* l'ordinamento nazionale e quello internazionale sono caratterizzati da autonomia e originari età. Nessuno di essi trae dall'altro la fonte della propria giuridicità, con la conseguenza che una norma di diritto internazionale è applicabile nel diritto interno solo se sussiste una norma nazionale di trasposizione che trasforma la norma internazionale in norma nazionale (tecnica dell'incorporazione). Generalmente i sistemi di *common law* adottano sistemi dualisti, mentre quelli di *civil law* possono adottare tanto un sistema monista che uno dualista. In realtà accanto a questi due sistemi si affiancano altri strumenti di recepimento di norme internazionali come la *trasformazione* attraverso la quale l'ordinamento nazionale si ispira a patti internazionali per legiferare (come nel caso dello Statuto dell'infanzia e dell'adolescenza brasiliana ispirata al Patto sui diritti del fanciullo) o *l'interpretazione* che consiste nell'ispirarsi a principi internazionali per reinterpretarli a livello nazionale» così M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 135 nota 628, che richiama E. CANNIZZARO, *op. cit.* pp. 446-455 e C. GOLAY, *op. cit.*, p. 239, nota 996.

gerarchico delle leggi nazionali, al pari di quanto accade in Danimarca, Indonesia, India e nelle Fiji.²³¹

5. Il diritto al cibo adeguato e la sovranità alimentare.

Assai rilevante nel lessico del diritto alimentare è poi il concetto di *sovranità alimentare*, di cui si è iniziato a disquisire, per la prima volta, durante la Conferenza internazionale della Via Campesina - movimento internazionale fondato da un gruppo di rappresentanti di organizzazioni di agricoltori provenienti da quattro continenti nel corso di un incontro nel 1993 a Mons (Belgio) - a Tlaxcala, in Messico, nell'aprile del 1996; il concetto è stato poi riproposto nel corso del Forum parallelo al *World Food Summit di Roma*, nel novembre dello stesso anno, in opposizione a quello di "sicurezza alimentare"²³².

Di tale concetto, diverso ma connesso a quello di sicurezza alimentare, non esiste una definizione giuridica istituzionale, né italiana, né europea, né internazionale, trattandosi di un concetto elaborato nel mondo del "non governativo" e confluito poi nel concetto *onusienne* di diritto al cibo adeguato. La formulazione oggi comunemente accettata dalla comunità internazionale di sovranità alimentare è quella esplicitata dalla Dichiarazione di Nyéléni, elaborata all'esito del Forum Internazionale sulla Sovranità alimentare tenutosi in Mali nel febbraio 2007, che ha visto la partecipazione di più di 500 delegazioni di movimenti contadini e organizzazioni della società civile, provenienti da 80 Paesi del mondo.

Secondo l'assai ampia definizione resa nell'ambito del menzionato Forum «(...) La sovranità alimentare è il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente

²³¹ Per ulteriore approfondimento si rimanda alla puntuale disamina effettuata in M. BOTTIGLIERI, op. cit., pp. 134 ss.

²³² In occasione del Vertice mondiale per l'alimentazione 1996, "La Via Campesina" ha lanciato l'idea di "sovranità alimentare". Oggi la FAO ha riconosciuto *La via Campesina* come principale interlocutore internazionale espressione dei piccoli produttori agricoli, formalizzando a tal fine un accordo di cooperazione siglato a Roma il 4 ottobre 2013 (Cfr. LA VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di NYÉLÉNI sulla sovranità alimentare*, Mali 27 febbraio 2007 in www.nyeleni.org; cfr. anche il sito del movimento su www.viacampesina.org).

adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo. Questo pone coloro che producono, distribuiscono e consumano alimenti nel cuore dei sistemi e delle politiche alimentari e al di sopra delle esigenze dei mercati e delle imprese. Essa difende gli interessi e l'integrazione delle generazioni future. Ci offre una strategia per resistere e smantellare il commercio neoliberale e il regime alimentare attuale. Essa offre delle orientazioni affinché i sistemi alimentari, agricoli, di pastori e di pesca siano gestiti dai produttori locali. La sovranità alimentare dà priorità all'economia ed ai mercati locali e nazionali, attribuendo il potere ai contadini, all'agricoltura familiare, alla pesca e l'allevamento tradizionali e colloca la produzione, distribuzione e consumo di alimenti, sulla base di una sostenibilità ambientale, sociale ed economica. La sovranità alimentare promuove un commercio trasparente che possa garantire un reddito dignitoso per tutti i popoli ed il diritto per i consumatori di controllare la propria alimentazione e nutrizione. Essa garantisce che i diritti di accesso e gestione delle nostre terre, dei nostri territori, della nostra acqua, delle nostre sementi, del nostro bestiame e della biodiversità, siano in mano a coloro che producono gli alimenti. La sovranità alimentare implica nuove relazioni sociali libere da oppressioni e disuguaglianze fra uomini e donne, popoli, razze, classi sociali e generazioni (...)»²³³.

A ben vedere, dunque, mentre il diritto al cibo è un diritto concernente la situazione giuridica soggettiva della singola persona, la sovranità alimentare è attribuito di un intero popolo, sicché, tale ultimo concetto condivide sì con il diritto al cibo adeguato il tema dell'accesso agli alimenti, ma ne differiscono i soggetti titolari (soggetto collettivo nel primo caso, individuale nel secondo, diritto collettivo nel primo caso, diritto prevalentemente soggettivo nel secondo).

In ogni caso, al pari del diritto al cibo adeguato, il principio della sovranità alimentare, pone al centro la figura dell'uomo, in quanto individuo meritevole di tutela, che deve essere posto al di sopra delle le politiche neo-liberali e delle regole del commercio stesso.

²³³ Per il testo integrale in italiano cfr. www.nyeleni.org.

Appare evidente l'obiettivo perseguito, ossia quello di garantire l'accesso alla terra ai piccoli agricoltori e, contemporaneamente, di permettere loro di stabilire le regole all'interno del commercio locale, il quale dovrebbe essere preminente rispetto a quello internazionale. Il modello di produzione considerato è quello *agro-ecologico*, dove l'aggiunta di prodotti chimici esterni è scarsa e vengono privilegiati processi naturali come il controllo biologico dei parassiti, sulla base della consapevolezza che l'agro-ecologia è una valida soluzione alternativa all'industria agricola, poiché incoraggia la produzione delle aziende agricole familiari introducendo soluzioni innovative.²³⁴ La biodiversità viene incentivata tramite la diversificazione dei sistemi agricoli e ciò comporta un consumo più efficiente delle risorse energetiche.

Ma l'idea di una sovranità alimentare, per potersi concretizzare deve coinvolgere tutti gli Stati e i soggetti internazionali che fanno parte del *Global Food System*. Oltre agli organi statali, coloro che determinano le politiche di produzione e distribuzione del cibo sono le grandi multinazionali, le quali sono in grado di modificare il mercato del cibo, con effetti che investono la *food security* e il concetto di ecologia sostenibile. È agli occhi di tutti come le multinazionali abbiano oramai assunto un ruolo equiparabile a quello delle Istituzioni democratiche dello Stato, mantenendo il controllo sui progressi scientifici e sulla diffusione delle conoscenze. È proprio per questo che il movimento alla base della sovranità alimentare si oppone al *Global Food System* e all'utilizzo del cibo come arma di controllo ed oppressione delle civiltà rurali.²³⁵

Significativo risulta essere il contrasto al fenomeno del *dumping*, che consiste nell'importazione di beni alimentari collocati ad un prezzo inferiore rispetto a quello degli alimenti realizzati dalle popolazioni locali, così andando a distruggere la capacità produttiva locale.²³⁶ Il Movimento si oppone fermamente a questo approccio politico neo-liberale, ricordando che l'accesso al cibo è un diritto umano essenziale e va

²³⁴ M. A. ALTIERI, C. INES NICHOLLS, L. PONTI, *Agroecologia*, Feltrinelli, 2015, p. 10 ss.

²³⁵ A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, il Mulino, 2015, p.99.

²³⁶ Cfr. <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/33/strategie-e-pratiche-di-sovranita-alimentare-africa>.

ricollocato al centro del sistema, attraverso soluzioni democratiche che garantiscano l'inclusione di tutti gli individui, la dignità umana e il rispetto per l'ambiente.

La sovranità alimentare non si limita, però, ad essere relegata nell'ambito delle mere enunciazioni, entrando a far parte di documenti redatti da organismi governativi ed inter-governativi e, addirittura, di alcune Carte costituzionali.

In Africa, ad esempio, i Paesi che fanno parte della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) hanno adottato una politica agricola comune con l'obiettivo di «garantire la sicurezza alimentare della popolazione rurale e urbana della regione, la qualità sanitaria dei prodotti, nel contesto di approcci adatti a garantire la sovranità alimentare della regione».²³⁷

In America latina, dove il Movimento ha avuto origine, gli obiettivi perseguiti dalla sovranità alimentare sono stati inseriti all'interno di varie Costituzioni, prima fra tutte quella ecuadoregna²³⁸. La Costituzione del Venezuela, ad esempio, al riguardo recita all'art. 305: «Lo Stato promuove l'agricoltura sostenibile come base strategica dello sviluppo rurale integrale al fine di garantire la sicurezza alimentare della popolazione; intesa come la disponibilità sufficiente e stabile di alimenti nell'ambito nazionale e l'accesso adeguato e permanente a questi da parte del pubblico consumatore. La sicurezza alimentare deve essere raggiunta sviluppando e privilegiando la produzione agricola e l'allevamento nazionali. A tal fine, lo Stato detta le misure di ordine finanziario, commerciale, di trasferimento di tecnologia, possesso della terra, infrastrutture, formazione di manodopera ed altre necessarie per raggiungere livelli strategici di autosufficienza (...)».

²³⁷ A. DESSI, F. NONNE P. NONNE (a cura di), *Sovranità alimentare*, SIV-troVSF I Onlus, 2009, p. 50.

²³⁸ La Costituzione dell'Ecuador del 2008 riconosce, all'art. 3, tra i doveri fondamentali dello stato quello di “garantire senza discriminazione alcuna il godimento effettivo dei diritti stabiliti dalla Costituzione e dagli strumenti internazionali, in particolare l'educazione, la salute, l'alimentazione, la sicurezza sociale e l'acqua, ai suoi abitanti”. La nuova Carta è interamente permeata dal principio del *Buen vivir*, (buona vita), la cui base è radicata nella sostenibilità dell'ambiente e nel patto sociale intercorrente fra uomo e natura. Il cibo diventa, quindi, il caposaldo su cui costruire lo sviluppo del Paese, il quale va perseguito modificando la fase produttiva della materia alimentare, e avvicinandola al rispetto per la natura e alle tradizioni locali. Ecco allora che si chiarisce al successivo art.13 della Costituzione che “gli individui e le collettività hanno diritto all'accesso sicuro e permanente ad una alimentazione sana, adeguata e nutriente, preferibilmente di produzione locale e corrispondente alle loro diverse identità e tradizioni culturali”.

Dunque, benché concetto diverso dal diritto al cibo adeguato, la sovranità alimentare ugualmente mira alla sua tutela e, più in generale, alla garanzia alla sicurezza alimentare attraverso:

- la gestione diretta dei sistemi e delle attività agricole da parte di contadini, pastori e pescatori locali, cioè la possibilità di dare in mano a coloro che producono gli alimenti l'accesso e la gestione delle terre, dei territori, dell'acqua, delle sementi, del bestiame e della biodiversità;

- il ruolo centrale dell'economia e dei mercati locali e nazionali;

- il potere ai contadini, all'agricoltura familiare, alla pesca e all'allevamento tradizionali;

- una maggiore attenzione alla produzione, distribuzione e consumo di alimenti nel rispetto dell'ambiente, delle società e delle economie locali;

- un commercio leale e trasparente in grado di garantire a tutti un reddito dignitoso;

- la possibilità per i consumatori di controllare la propria alimentazione e nutrizione.²³⁹

6. Il ruolo della legislazione ordinaria nella tutela del diritto al cibo adeguato.

Oltre – ed affianco – alle previsioni costituzionali, di carattere prevalentemente generale, si è poi iniziato a diffondere uno strumento ulteriore di attuazione e garanzia del diritto al cibo adeguato, quale quello relativo all'adozione di una legge-quadro.

Invero, il Comitato sui diritti economici sociali e culturali raccomanda espressamente l'adozione di una legge-quadro, identificandola quale strumento fondamentale per l'attuazione di una strategia nazionale di realizzazione del diritto al cibo adeguato, posto che trattasi della tecnica legislativa più idonea ad affrontare

²³⁹ <http://www.worldsocialagenda.org/1.5-Sovranita-alimentare>.

materie multi-settoriali quale quella oggetto di disamina, attraverso la definizione degli obblighi e dei principi generali che la legge deve implementare, lasciando invece alle autorità competenti il compito di definire specifiche misure che li rendano effettivi, possibilmente entro un tempo limite.

Lo strumento della legge-quadro è una misura particolarmente sentita dal coevo Consiglio della FAO, che, attraverso l'approvazione all'unanimità delle *Linee Guida sulla legislazione relativa al diritto al cibo* e la *Guida per legiferare*²⁴⁰, ha offerto un utile *vademecum* ai Paesi che intendano legiferare in materia alimentare.

Difatti, le diciannove linee guida emanate dalla FAO rappresentano un valido supporto pratico offerto agli Stati che intendono raggiungere la progressiva realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale, all'uopo predisponendo un'analisi dei contenuti ottimali che una legge-quadro sul diritto al cibo dovrebbe prevedere²⁴¹, indicando i fattori di cui devono tener conto i legislatori nell'auspicato processo di legiferazione in materia di diritto al cibo adeguato, nonché le misure internazionali che possono contribuire a implementare e a sviluppare la tutela giuridica di tale diritto, quali, ad esempio, il ricorso alla cooperazione internazionale, all'adozione di azioni sul debito pubblico, all'aiuto alimentare, alla partnership pubblico-privata tra Istituzione e ONG.

Inoltre, nel 2009 la FAO ha emanato un altro importante strumento: la *Guida sulla legiferazione in materia di diritto al cibo*²⁴².

Parimenti utili per quegli Stati che volessero rivedere la propria legislazione alla luce del *right to food approach* sono, inoltre, le griglie di valutazione contenute

²⁴⁰ *The right to food guidelines* in www.fao.org *Guide on Legislating for the Right to Food*, Roma 2009 in www.fao.org.

²⁴¹ Le linee guida volontarie prendono in considerazione una vasta gamma di principi fondamentali, quali l'uguaglianza e la non discriminazione, la partecipazione e l'inclusione, la responsabilità dello Stato di diritto, il principio che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interconnessi e interdipendenti e la considerazione che il cibo non dovrebbe essere usato come strumento di pressione politica ed economica. FAO, *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, adopted by the 127th Session of the FAO Council November 2004*, Roma Fao, 2005 in <ftp://ftp.fao.org>, p. 2.

²⁴² FAO, *Guide on legislating for the right to food*, Roma, Fao 2009 in www.fao.org.

all'interno della menzionata Guida²⁴³.

Va segnalato che detti strumenti orientativi prodotti dalla FAO hanno avuto un particolare impatto internazionale atteso che, negli ultimi anni, la legislazione-quadro sul diritto al cibo ha visto un progressivo incremento, ancorché prevalentemente in riferimento ad aspetti di *food safety* e non di *food security*.

In particolare sono dieci i Paesi che hanno adottato leggi o decreti relativi ai diversi aspetti attinenti alla tutela del diritto al cibo²⁴⁴; il primo esempio di proposta di legge-quadro a livello europeo si trova nella più recente esperienza legislativa belga ed è rappresentato dalla «*Proposition de loi-cadre instaurant l'obligation d'une mise en*

²⁴³ Secondo la *Guida* la revisione legislativa del settore alimentare può essere organizzata sulla base dei seguenti step: 4.1 *pianificazione della revisione*: 4.1.1 contesto e ambito di applicazione; 4.1.2 responsabilità istituzionale; 4.1.3 processo partecipato; 4.2 *metodologia*: 4.2.1 selezione dei settori di revisione; 4.2.2 valutare la legislazione secondo la prospettiva del diritto al cibo; 4.2.3 seguito della revisione - reporting e definizione di un piano d'azione; 4.3 *terra*: 4.3.1 caratteristiche dei diritti sulla terra; 4.3.2 interfaccia tra disposizioni di legge e norme consuetudinarie; 4.3.3 amministrazione delle terre; 4.3.4 regolamento delle attività economiche; 4.4 *acqua*: 4.4.1 erogazione di acqua e delle reti di distribuzione; 4.4.2 partecipazione e gestione integrata delle acque; 4.5 *pesca*: 4.5.1. gestione della pesca; 4.5.2 acquacoltura - pratiche di post-raccolta e commercio; 4.5.3 misure speciali per i gruppi svantaggiati; 4.6 *risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura*: 4.6.1 l'accesso alle risorse e la ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo; 4.6.2 commercializzazione di semi; 4.6.3 diritti di proprietà intellettuale nel settore agricolo; 4.7 *commercio dei prodotti agricoli*: 4.7.1 assistenza domiciliare per la produzione alimentare locale; 4.7.2 prezzo per l'assistenza; 4.7.3 protezione delle frontiere e accesso al mercato; 4.8 *lavoro*: 4.8.1 salario e remunerazione; 4.8.2 le lavoratrici e i lavoratori del settore informale; 4.8.3 *lavori pubblici*; 4.9 *sicurezza sociale*: 4.9.1 garanzia legale; 4.9.2 destinatari e progettazione delle prestazioni; 4.10 *nutrizione, sicurezza alimentare e tutela dei consumatori*: 4.10.1 Standard di sicurezza alimentare; 4.10.2 Standard nutrizionali; 4.10.3 Etichettatura dei prodotti alimentari, pubblicità e marketing.

²⁴⁴ Quali: Argentina (*Law 25.724 on the National Programme for Food and Nutrition Security, 2003*), Bolivia (*Supreme Decree No 28667 of 5 April 2006; Food Law for Workers, 2004*), Brasile (*Law No. 11,346, 2006 Establishing the National Food and Nutrition Security System (SISAN). Decree No. 6273, establishing the Interministerial Chamber for Food and Nutritional Security, 2007*. Su questo caso cfr. *amplius infra*), Ecuador (*Law on Food and Nutritional Security, No. 41, 2006; Law on Food Sovereignty, Official Registry No. 583, 5 May 2009*), El Salvador (*Decree 63 of 16 October 2009 which establishes the National Food and Nutrition Security Council - CONASAN*), Guatemala (*Law on National Food and Nutrition Security System, Decree No. 32-2005, 2005. Agreement N° 75/06, Regulation to the Law on National System on Food and Nutritional Security, 2006*), Indonesia (*Food Act No. 7/1996; Regulation on Food Security No. 68/2002*), Nicaragua (*Law on Food and Nutritional Sovereignty and Security, No. 163- 2009, Decree No. 03-2007, Reforms and Amendments to Decree No. 71-98; Regulation to the Law No. 290, Law on Organization and Competences, 2007*), Perù (*Decree No. 118-2002 PCM, establishing the Multisectoral Commission on Food Security, 2002; Decree No. 139/02/PCM, Conforming the Technical Committee of the Multisectoral Commission on Food Security, 2002*) e Venezuela (*Organic Law on Agricultural and Food Security and Sovereignty, Decree No 6.071, 2008; Law establishing a Programme on Food for Workers, 1998; Law on Food for Workers, 2004; Decree No. 4.448, Regulation of the Law on Food for Workers, 2006*).

œuvre effective du droit à l'alimentation par la Belgique» del 27 ottobre 2014²⁴⁵.

Il diritto al cibo è riconosciuto anche da leggi-quadro aventi ad oggetto altre materie che intersecano la tematica del diritto al cibo, come le politiche agrarie (Mali), ovvero la legislazione sulla ristorazione scolastica (Brasile) o sullo sviluppo sociale (Messico)²⁴⁶.

7. Profili di giustiziabilità del diritto al cibo adeguato e tecniche di tutela nella giustizia costituzionale comparata.

La tutela costituzionale o legislativa del diritto al cibo adeguato non può tuttavia dirsi completa senza la previsione di meccanismi di controllo giudiziario che ne assicurino l'effettività.

La dottrina²⁴⁷ ha, quindi, esaminato le diverse tipologie di tutela giudiziale del diritto al cibo approntate a livello nazionale, individuandone quattro: 1) il ricorso individuale; 2) il ricorso collettivo e di interesse pubblico; 3) la procedura dell'Amparo e della Tutela; 4) le istituzioni nazionali di tutela dei diritti dell'uomo.

Vediamole di seguito.

1) Ricorso individuale.

In ogni ordinamento è di norma prevista la possibilità di adire una Corte di rango costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali riconosciuti nella relativa Costituzione. Resta, tuttavia, il fatto che, in molti ordinamenti giuridici, i diritti economici e sociali non godono dello stesso livello di giustiziabilità previsto per quelli civili e politici²⁴⁸. Diversamente da questi ultimi, infatti, i diritti sociali trovano nei sistemi giuridici contemporanei delle possibilità di tutela "incerte", connesse alle sorti

²⁴⁵ Chambre des représentants de Belgique, *Proposition de loi-cadre instaurant l'obligation d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation par la Belgique* - 27 octobre 2014 - DOC 54 0518/001 in www.lachambre.be.

²⁴⁶ M. BOTTIGLIERI, op. cit., pp. 137.

²⁴⁷ GOLAY C., *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit. pp. 250-288 e M. BOTTIGLIERI, op. cit., pp. 140-143.

²⁴⁸ Sul punto si vd. C. VALENTINI, *Il futuro dei diritti sociali tra garanzie essenziali e garanzie ragionevoli*, in *Jura Gentium* 2/2012, Riv. Filosofica del diritto internazionale e della politica globale, pp. 1-41.

di un processo di elaborazione di strumenti e tecniche di tutela ancora molto controverso, specie in sede giurisdizionale.

Nondimeno, con il metodo della «giustiziabilità indiretta» i giudici sono in grado di rispondere ad alcune elementari esigenze connesse al diritto al cibo. Lo dimostra, fra le altre, una decisione del Tribunale federale svizzero che, con riferimento alla dignità umana prevista dalla Costituzione all'art. 7 (per cui: «(...) la dignità della persona va rispettata e protetta») del Titolo II (emblematicamente titolato: «(...) diritti fondamentali, diritti civili e obiettivi sociali»), ha sancito il diritto di ogni individuo a condizioni minime di esistenza, quale diritto costituzionale non scritto (*un droit constitutionnel non écrit*), che presuppone ed implica un'alimentazione adeguata e sufficiente²⁴⁹.

2) *Ricorso collettivo (class action) e di interesse pubblico (public interest litigation).*

Tale seconda tipologia di tutela è stata sperimentata ed utilizzata in India e in Sudafrica (come si vedrà più diffusamente *infra*) ed ha consentito alle persone che hanno subito una violazione del proprio diritto al cibo di adire le Corti costituzionali grazie all'azione di Organizzazioni non governative (ONG). Invero, a seguito di ricorso collettivo azionato da queste ultime, la Corte sudafricana, da un lato, e l'Alta Corte Indiana, dall'altro, hanno effettivamente riconosciuto ai singoli ricorrenti di poter rappresentare l'insieme del gruppo di persone il cui diritto costituzionale a un cibo adeguato era stato violato.

Si rammenta, peraltro, che questi due Organi, oltre al potere giudiziario, sono anche investiti della potestà di indicare agli organi di Governo le misure che lo Stato deve adottare per rimediare alle violazioni dei diritti fondamentali; potere, questo, che certamente contribuisce a conferire maggiore effettività al diritto al cibo.

3) *La procedura dell'Amparo e della Tutela.*

Tale tipologia di rimedio è particolarmente diffusa nelle Costituzioni latino-americane ed ha lo scopo di tutelare i diritti fondamentali consacrati a livello nazionale.

²⁴⁹ Trib. Féd., ATF 121, I, 27 ottobre 1995, p. 367.

Benché di norma si tratti di procedure finalizzate a tutelare i diritti civili e politici, l'Argentina²⁵⁰ e la Colombia²⁵¹ le hanno invocate a garanzia anche di diritti economici e sociali, tra cui quello al cibo adeguato.

La procedura si scompone in due momenti principali: la prima, è una procedura d'urgenza – che ha la precedenza su tutte le altre cause pendenti innanzi alla Corte – grazie alla quale è possibile adire le Corti ordinarie ove sussista un pericolo imminente, al fine di evitare un danno irreparabile. Le Corti ordinarie svolgono, quindi, un ruolo di giurisdizione costituzionale, soltanto ove interpellate. In secondo luogo, invece, rappresenta lo strumento che permette di poter adire, in secondo grado, le più alte Corti di rango costituzionale, quali la Corte costituzionale in Colombia e la Corte Suprema in Argentina. Dinanzi ad esse, inoltre, è esperibile, oltre al ricorso individuale, anche quello collettivo, nonché (limitatamente ad alcuni casi) di interesse pubblico.

In riferimento alla procedura dell'Amparo in Argentina si ricorda in questa sede il caso *Defensor del pueblo c. Estado nacional y otra*, nel quale la Corte Suprema ha imposto allo Stato l'adozione di misure urgenti per assicurare il diritto al cibo, nonché l'assistenza medica e umanitaria alle comunità indigene, invocando la natura «fondamentale» di tali diritti e l'urgenza della situazione²⁵².

La *Tutela* in Colombia ha portato a un'altra emblematica sentenza in materia di

²⁵⁰ Art. 43 e art. 86 Cost. Argentina. Art. 86: «The Ombudsman is an independent authority created within the sphere of the National Congress operating with full autonomy and without receiving instructions from any other authority. The mission of the Ombudsman is the defense and protection of human rights and other rights, guarantees and interests sheltered under this Constitution and the laws, in the face of deeds, acts or omissions of the Administration; as well as the control of public administrative functions. The Ombudsman has capacity to be a party in a lawsuit».

²⁵¹ Art. 86 Cost. Colombia: «Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión».

²⁵² *Defensor del pueblo c. Estado nacional y otra* (18-9-2007) su cui cfr. C. GOLAY, *cit* pp. 268-271.

giustiziabilità del diritto al cibo delle persone più svantaggiate, quale quella reativa al caso *Abel Antonio Jaramillo, Adeia Polania Montano, Agripina Maria Nunez y otros* (2004). Con tale statuzione, infatti, la Corte costituzionale colombiana²⁵³, nell'interpretare talune previsioni costituzionali sulla base di quanto sancito in sede ONU, ha risolto il caso di ben 1150 famiglie che avevano promosso 108 procedimenti di tutela e che vivevano tutte in condizioni di vulnerabilità estrema da molti anni, a seguito di pubblica espropriazione dei loro terreni. La decisione è stata così, significativamente, motivata dalla Corte costituzionale: *«El derecho a una alimentación mínima, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria»*. La Corte ha dunque affermato che, per il tramite del risarcimento in forma specifica, deve imprescindibilmente essere garantito il diritto ad un'esistenza dignitosa e che le condizioni di estrema povertà degli sfollati e la relativa omissione di protezione da parte delle autorità pubbliche costituivano una violazione del diritto alla vita, all'integrità personale, all'eguaglianza, al lavoro, alla salute, alla sicurezza sociale, al minimo vitale e al diritto di protezione speciale dovuto alle persone anziane, alle donne capofamiglia e ai bambini, altresì precisando che il diritto alla vita, all'integrità personale e alla salute garantivano indirettamente anche il diritto ad una alimentazione minima²⁵⁴. In maniera esemplare, pertanto, la Corte costituzionale colombiana ha esortato lo Stato ad impegnare il massimo delle risorse disponibili per garantire il diritto all'alimentazione, la cui parte essenziale è stata

²⁵³ Corte Constitucional, *Republica de Colombia, Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros*, T-025/04 del 22 gennaio 2004 in www.corteconstitucional.gov.co.

²⁵⁴ Cfr. punto n. 12 della *Sentenza T-025/04*.

individuata nel diritto a un minimo di sussistenza e al minimo vitale, ordinando di provvedere ad una riallocazione delle risorse nazionali tale da favorire i programmi di appoggi agli sfollati. In particolare, la Corte ha chiesto al Governo di elaborare quanto prima (entro due mesi) un piano d'intervento nazionale che consentisse di garantire ad ogni persona sfollata di godere almeno del «nocciolo duro dei diritti basilari», inclusa la distribuzione di un aiuto alimentare utile a soddisfare i loro bisogni primari²⁵⁵.

4) *Il ruolo delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti dell'uomo.*

Va da ultimo ricordato che in molti Paesi sono presenti Commissioni nazionali dei diritti dell'uomo e Istituti di mediazione (*Ombudsman* o *Defensor del pueblo*) che esercitano le loro funzioni ispirandosi ai c.d. Principi di Parigi²⁵⁶.

Dette Istituzioni hanno, in genere, un mandato molto ampio, che include il controllo delle leggi, dei programmi governativi e del loro impatto sui diritti umani, essendo altresì possibili destinatari delle denunce sulle violazioni dei diritti con potere di inchiesta e mediazione presso i poteri pubblici; conseguentemente le stesse ben possono attivare una denuncia anche nel caso di violazione di diritto al cibo (proprio come nel caso dell'Argentina o della Colombia).

8. Profili di esigibilità del diritto al cibo adeguato: casi di studio emblematici.

Come visto, l'effettività di un diritto, come quello al cibo adeguato, investe diversi livelli: anzitutto quello legislativo e giudiziale, ma altresì quello amministrativo-politico.

Per ragioni di brevità, in questa sede ci soffermeremo sul quadro normativo di tutela del diritto al cibo di solo alcune delle nazioni monitorate dal Relatore Speciale

²⁵⁵ Cfr. punto n. 9 della *Sentenza T-025/04*.

²⁵⁶ I Principi di Parigi sono stati adottati nel 1991 e sono contenuti nella Risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale, che ha recepito anche le conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti umani del luglio 1993. Cfr. www.unipd-centrodirittiumani.it.

dell'ONU e sulle raccomandazioni di seguito espresse²⁵⁷.

Si sono all'uopo individuati tre casi emblematici, nei quali la tutela costituzionale di tale diritto è garantita in maniera differente.

8.1. (Segue) Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela del Sudafrica.

Occorre primariamente rammentare che il continente africano è dotato di un proprio sistema di protezione dei diritti umani, il cui principale strumento è rappresentato dalla Carta africana dei diritti dell'uomo, adottata nell'ambito dell'Organizzazione dell'Unione africana (OAU, oggi Unione Africana - UA)²⁵⁸. Tale Convenzione assume peculiare rilievo in quanto ha avuto il pregio di enunciare, per la prima volta in uno stesso strumento pattizio, i diritti fondamentali spettanti sia agli individui, che ai popoli africani²⁵⁹.

La Carta africana, inoltre, ha istituito la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: organo composto da esperti indipendenti, competente a ricevere sia ricorsi statali che ricorsi individuali, ovvero provenienti da un gruppo di individui o da una ONG, a cui è affidato il fondamentale compito di promuovere ed assicurare il rispetto dei diritti umani nel continente africano, di esaminare ogni due anni i rapporti periodici degli Stati parte alla Carta africana e di pronunciarsi, pur sempre con raccomandazioni giuridicamente non vincolanti, sulle comunicazioni di violazioni a lei pervenute.

Proprio in ragione della non vincolatività dei pareri e raccomandazioni resi dalla

²⁵⁷ Per la consultazione dei Report dei Relatori Speciali cfr. www.ohchr.org; I report di Jean Ziegler sono stati raccolti e reinterpretati nella II parte della seguente pubblicazione: J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit. pp. 109-331. I report di missione di Olivier de Schutter sono invece scaricabili anche su www.srfood.org.

²⁵⁸ La Carta africana dei diritti dell'uomo è stata sottoscritta a Banjul il 27 giugno 1981 ed è entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

²⁵⁹ Come osserva C. DI STEFANO, ne *La questione della "giustiziabilità" del diritto ad un ambiente sano: dall'esperienza africana due casi a confronto*, in Riv. Giuridica dell'ambiente, fasc. 3-4, 2014, p. 395, sei sono le disposizioni contenenti diritti a carattere collettivo, quali: il diritto all'esistenza e all'autodeterminazione (art. 20), il diritto a disporre delle proprie ricchezze e risorse naturali (art. 21), il diritto allo sviluppo economico sociale e culturale (art. 22), il diritto alla pace e alla sicurezza sul piano nazionale e internazionale (art. 23), il diritto all'ambiente sano (art. 24).

Commissione, si è successivamente pervenuti all'istituzione della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli²⁶⁰, il cui mandato è complementare rispetto a quello della Commissione²⁶¹. Essa si pronuncia con sentenze vincolanti ed inappellabili, a tutti gli effetti esecutive ed esigibili dagli Stati parte della Carta africana. Inoltre, anche la Corte può ricevere ricorsi statali, individuali o provenienti da ONG, pur a condizione che lo Stato convenuto abbia previamente accettato per iscritto la competenza della Corte a pronunciarsi su tali ricorsi (art. 34, par. 6).

Circoscrivendo l'attenzione sulla regione meridionale del continente africano, oggetto di indagine, si deve dapprima rilevare che, pur avendo ratificato la maggior parte degli strumenti internazionali sui diritti umani che riconoscono, tutelano e garantiscono il diritto al cibo, il Sudafrica non ha mai ratificato il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

D'altro lato, però, la Costituzione della Repubblica del Sudafrica²⁶² costituisce

²⁶⁰ La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli è stata istituita ai sensi dell'art. 1 del Protocollo alla Carta africana, adottato a Ouagadougou il 9 giugno 1998 ed entrato in vigore il 25 gennaio 2004. La Corte è a tutti gli effetti operativa solo dal 2006.

²⁶¹ Esempio significativo del principio di complementarietà che permea i rapporti tra Commissione e Corte africana è il caso *African Commission on Human and People's Rights vs. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya* del 25 marzo 2011. La Corte è stata adita il 16 marzo 2011 dalla Commissione africana, dopo che quest'ultima aveva ricevuto numerose comunicazioni da parte di ONG, nelle quali si lamentavano numerose violazioni della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli in conseguenza della violenta repressione messa in atto dal Governo di Tripoli per contenere le proteste popolari contro il regime del colonnello Muammar Gheddafi. La Commissione ha ritenuto opportuno deferire il caso al Corte dopo aver riconosciuto il carattere sistematico delle violazioni perpetrate dalle forze governative ai danni della popolazione libica, pur non richiedendone espressamente l'adozione di misure cautelari a salvaguardia della popolazione civile. Misure cautelari che, tuttavia, sono state adottate autonomamente dalla Corte, probabilmente una volta preso atto della gravità della situazione, nel momento in cui ha ordinato alla Libia di: «immediately refrain from any action that would result in loss of life or violation of physical integrity of persons, which could be a breach of the provisions of the Charter or of other International human rights instrument to which it is a party», altresì imponendole di presentare un report, entro 15 giorni dalla notifica dell'ordinanza, circa le azioni esperite per l'implementazione delle misure cautelari. Così G. PASCALE, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli interviene nell'ambito dell'affare libico. Il principio di complementarietà per la prima volta applicato nei rapporti fra Corte e Commissione africana*, in *Diritti Comparati*, 30 gennaio 2012, consultabile al sito www.diritticomparati.it.

²⁶² La Costituzione sudafricana è stata siglata da Nelson Mandela nel 1996. Sulle caratteristiche di questa Costituzione, cfr. R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti. Il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della «rainbow nation»*, Torino, Giappichelli Editore 1998; per un quadro sullo stato di attuazione della Costituzione sudafricana vd. V. FEDERICO - R. ORRÙ (a cura di), *The South African Constitution at Work: Its First 15 Years*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* IV/2011, pp. 1293-1528.

uno tra i più virtuosi modelli di consacrazione costituzionale del diritto al cibo adeguato: all'art. 27, rubricato «Assistenza sanitaria, alimentazione, acqua e sicurezza sociale» è, infatti, sancito e garantito espressamente che: «(1) Tutti hanno diritto ad avere accesso a: a) assistenza sanitaria, compresa l'assistenza sanitaria in materia di riproduzione; b) sufficiente alimentazione e acqua; c) sicurezza sociale, ivi compresa un'appropriata assistenza sociale, nel caso in cui una persona sia nell'impossibilità di assicurare la propria sussistenza e quella di coloro che sono a loro carico. (2) Lo stato deve adottare ragionevoli misure legislative ed altre misure, nel quadro delle risorse disponibili, per attuare progressivamente questi diritti. (3) A nessuno si possono negare i trattamenti sanitari di emergenza».

La Costituzione sudafricana, inoltre, riconosce una specifica tutela del diritto «alla nutrizione di base» dei bambini²⁶³ e dei detenuti²⁶⁴.

Tali diritti costituzionali possono essere compressi soltanto in casi eccezionali e sempre ove si tratti di limitazioni ragionevoli e giustificabili in una società fondata sulla dignità umana, l'eguaglianza e la libertà.

Ma come si è visto, la proclamazione dei diritti rimane di scarso significato se non è accompagnata da garanzie di tutela ed effettività. E in punto di garanzie, una misura che si ritiene particolarmente significativa è indubbiamente la scelta costituzionale di prevedere una legittimazione attiva ad amplissimo raggio per quanto concerne l'avvio dell'azione giudiziaria esercitabile in caso di violazione dei diritti fondamentali.

L'art. 38 della Costituzione, infatti, prevede quale legittimato attivo ad adire una Corte competente a tutelare tali diritti: «Ogni persona indicata in questo articolo ha il diritto di rivolgersi ad una corte competente nel caso in cui un diritto sancito nel Bill of

²⁶³ Art. 28: «Every child has the right - (a) to a name and a nationality from birth; (b) to family care or parental care, or to appropriate alternative care when removed from the family environment; (c) to basic nutrition, shelter, basic health care services and social services; (d) to be protected from maltreatment, neglect, abuse or degradation; (...)».

²⁶⁴ Art. 35: «(2) Everyone who is detained, including every sentenced prisoner, has the right- (e) to conditions of detention that are consistent with human dignity, including at least exercise and the provision, at state expense, of adequate accommodation, *nutrition*, reading material and medical treatment».

rights sia stato violato o minacciato, e la corte deve garantire un rimedio appropriato, ivi compresa una dichiarazione dei suoi diritti. Le persone che possono rivolgersi alla corte sono: a) ogni persona che agisca nel proprio interesse; b) ogni persona che agisca per conto di un'altra persona impossibilitata ad agire personalmente; c) ogni persona che agisca come membro di un gruppo o una categoria di persone o nell'interesse dei medesimi; d) ogni persona che agisca nel pubblico interesse; e) le associazioni che agiscono nell'interesse dei propri membri.».

Tale quanto mai estesa titolarità attiva rappresenta certamente un aspetto connesso alla peculiarità della società sudafricana e risponde all'obiettivo di assicurare, mediante qualsivoglia mezzo possibile, la difesa dei soggetti più vulnerabili e svantaggiati, spesso non istruiti, lontani da una cultura dei diritti e, dunque, incapaci di difendersi autonomamente.

Accanto all'ampia legittimazione ad agire, le misure previste dalla Costituzione sudafricana a presidio dei diritti fondamentali, come quello al cibo adeguato, consistono nell'ampio ricorso alla riserva di legge²⁶⁵ e nell'istituzione di autorità paragiurisdizionali ausiliarie poste a tutela i diritti fondamentali, tra le quali spicca la *South African Human Rights Commission* – HRC (art. 184 Cost.).

Grazie a questo sistema costituzionale, il Sudafrica ha potuto sperimentare forme di tutela estremamente progredite del diritto al cibo adeguato, formalmente tutelato da ben tre disposizioni costituzionali.

Emblematico è il caso *Kennet George*²⁶⁶, che ha avuto ad oggetto il diritto di accesso alla pesca da parte delle comunità di pescatori tradizionali. Nella vicenda

²⁶⁵ Cfr. in tal senso l'art. 39 «Interpretation of Bill of Rights»: «When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom; must consider international law; and may consider foreign law. When interpreting any legislation, and when developing the common law or customary law, every court, tribunal or forum must promote the spirit, purport and objects of the Bill of Rights. The Bill of Rights does not deny the existence of any other rights or freedoms that are recognised or conferred by common law, customary law or legislation, to the extent that they are consistent with the Bill». Cfr. sul tema R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti* cit., pp. 236-237.

²⁶⁶ *South Africa, High Court*, (Divisione provinciale di capo di Buona Speranza), *Kennth George and others c. Minister of Environmental Affaires & Tourism*, Case n. EC 1/2005, Giudizio del 2 maggio 2007. Su questo caso cfr. C. GOLAY, *op. cit.* 272-276, che lo inquadra nella *public interest litigation* prevista dall'art. 38 della Costituzione sudafricana (cfr. *ibidem* 254-255).

oggetto di giudizio, infatti, la *Marines Living Resources Act* del 1998 aveva introdotto un sistema di quote in forza del quale la totalità di risorse pescabili in un anno erano suddivise in permessi di pesca commerciali, ma la procedura burocratica per ottenere I detti permessi era costosa e assai articolata, dunque inaccessibile alla gran parte dei pescatori locali. La legge, in sostanza, non aveva minimamente tenuto conto del bisogno specifico dei pescatori tradizionali (poveri ed analfabeti), così escludendoli *de facto* dall'accesso al mare per molti anni, con evidente lesione del loro diritto al sostentamento. Ciò fino a che un gruppo di pescatori, per il tramite di una organizzazione di sviluppo, ha adito l'Alta Corte della provincia di Capo di Buona Speranza lamentando la violazione di numerosi diritti costituzionali, tra cui quello al cibo. In un passaggio del ricorso è dato leggere: «Negarci l'accesso alla pesca non solo ci fa perdere un reddito e un'attività commerciale strettamente legata alle nostre tradizioni ma significa negarci la maggior risorsa di cibo dalla quale dipendono le nostre famiglie per la sopravvivenza». Tale denuncia è stata, peraltro, accompagnata da un *affidavit* dello Speciale Relatore per il diritto al cibo delle NU, che ammoniva la violazione, da parte del Governo sudafricano, dell'obbligo di rispettare il diritto al cibo esplicitamente affermato all'art. 27 Cost., chiedendo l'astensione astenersi dall'adozione di misure regressive nella realizzazione del medesimo, in linea con l'obbligo di rispettare il diritto al cibo (*respect*) sancito dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Dopo plurime negoziazioni con il Ministro dell'Ambiente e del Turismo, si è infine giunti ad un accordo amichevole, per il quale più di mille pescatori tradizionali hanno ottenuto il permesso di pesca per la propria sussistenza, nonché il diritto di vendere i prodotti della loro pesca e provvedere, così, al sostentamento proprio e delle persone a loro carico, nel pieno rispetto della disposizione costituzionale evocata in giudizio. Oltre alla possibilità di utilizzare la costa marittima, alla comunità ricorrente è stata altresì concessa l'opportunità di partecipare all'elaborazione di una nuova legge, che tenga conto del diritto all'alimentazione dei loro membri.

Va però ulteriormente osservato che in Sudafrica il diritto al cibo adeguato trova

una precipua tutela anche nelle strategie e politiche varate dalle autorità pubbliche, tra le quali si ricordano la strategia alimentare *Integrated Security 2002* (IFSS), avente lo scopo di «raggiungere un accesso universale al cibo adeguato, sia in senso materiale che sociale ed economico, che sia sicuro e nutriente per tutti i sudafricani in tutti i tempi e che soddisfi le loro preferenze alimentari per una vita attiva e sana» ed il programma *Fame Zero* (2009) che attua il primo pilastro della IFSS, quale l'aumento della produzione alimentare e del commercio²⁶⁷.

5.2. (Segue) Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela dell'India.

«L'Unione federale indiana rappresenta oggi uno degli Stati federali più popolosi al mondo, connotato da grandi diversità strutturali: sia per quanto riguarda le lingue parlate e scritte, che per le etnie e per le religioni, oltre che per un corpo sociale estremamente variegato»²⁶⁸.

L'India è uno fra i primi Paesi al mondo per tasso di crescita, ma al contempo è uno fra i primi anche per elevato tasso di decessi correlati alla condizione di malnutrizione, soprattutto dei gruppi di individui più vulnerabili, quali donne e bambini.

La Costituzione indiana, approvata nel 1949 ed entrata in vigore nel 1950, così come successivamente emendata e riformata, riconosce l'India come una Repubblica sovrana e democratica, laica e socialista²⁶⁹. Compito della Repubblica è assicurare «a tutti i cittadini: giustizia sociale, politica ed economica, libertà di espressione, pensiero, opinione, fede religiosa e culto, eguaglianza»²⁷⁰.

Un ruolo di garante di questo sistema democratico, e in particolare

²⁶⁷ Il Programma è rivolto a migliorare la collaborazione tra enti nazionali, provinciali e le ONG, con il coordinamento delle loro risorse per aumentare la sicurezza alimentare delle famiglie e lo sviluppo rurale, nonché garantire l'istituzione di strutture di sostegno efficaci per gli agricoltori. Una componente senz'altro positiva del Programma *Fame Zero* è il coinvolgimento attivo del Governo, realizzato anche attraverso l'invio di dipendenti pubblici presso le comunità territoriali con l'obiettivo di identificare le famiglie più bisognose soggette all'insicurezza alimentare. Cfr. M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 144 ss.

²⁶⁸ M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit. p. 149.

²⁶⁹ Aggettivi, questi, aggiunti dal 42° emendamento del 1976.

²⁷⁰ Cfr. la parte II del Preambolo della Costituzione indiana in lawmin.nic.in.

dell'effettività dell'azione legislativa e amministrativa riguardo gli obiettivi di giustizia sociale che il preambolo dichiara di perseguire, è affidato, da un lato, alla costituzionalizzazione di un ampio catalogo di diritti e, dall'altro, al ruolo della Corte Suprema, che riveste il ruolo sia di organo di ultima istanza a livello di giustizia ordinaria, sia di Corte Costituzionale e le cui decisioni rappresentano il punto più avanzato della giurisprudenza in materia di diritto al cibo. Anche le attribuzioni della Corte sono assai ampie e comprendono la possibilità di indirizzare ai pubblici poteri ordini e ingiunzioni sia in relazione all'attività amministrativa, sia a quella legislativa.

Nell'ambito di tale sistema, il diritto al cibo è garantito sotto più profili²⁷¹, in primo luogo, attraverso la ratifica delle principali convenzioni internazionali che garantiscono il diritto al cibo: il Patto sui diritti economici sociali e culturali, il Patto sui diritti civili e politici, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo.

Va, tuttavia, osservato che ciò che ha maggiormente caratterizzato la lotta per la conquista del diritto al cibo sono stati i forti movimenti popolari: «Noi riteniamo che ognuno abbia un diritto fondamentale ad essere liberto dalla fame e dalla sottanutrizione. Realizzare questo diritto richiede non solo un sistema alimentare sostenibile e imparziale, ma anche diritti relativi alla sicurezza della sussistenza, come il diritto al lavoro, la riforma terriera e la sicurezza sociale. Pensiamo che la responsabilità principale di garantire questi diritti ricada sullo Stato. Non si può accettare, come scusa di abdicare a questa responsabilità, la mancanza di risorse finanziarie. Nel contesto attuale, dove i bisogni fondamentali della gente non rappresentano una priorità politica, l'intervento statale medesimo dipende da un'efficace organizzazione popolare. Ci impegnamo a portare avanti questo processo tramite tutti i mezzi della democrazia»²⁷², così esordiva la Campagna per il diritto al cibo realizzata da un gruppo di cittadini indiani che, insieme ai restanti attori della

²⁷¹ Cfr. D. PATEL & V. RAUT, *Right To Food in India*, in *International Problems & Remedies*(International Research -Volume 2013) anche in www.academia.edu, 10/4/2013.

²⁷² Si veda il testo completo su www.geocities.com/righttofood/.

società civile, ha partecipato a scrivere nel 2001 la petizione per le libertà civili alla Corte Suprema indiana.

Invero, a differenza di altri Paesi che si trovano in condizioni di emergenza, l'India gode di una società civile attiva che, grazie anche all'indipendenza della magistratura, ha partecipato dapprima alla ideazione e poi alla realizzazione della prima legge alimentare - *National Food Security Act* - adottata nell'anno 2013²⁷³.

La Costituzione indiana, allo scopo di tutelare i principali diritti civili e politici (in via diretta) nonché quelli socio-economici (a titolo di «principi direttivi») riconosce il diritto al cibo²⁷⁴ come obbligo del legislatore. Altre norme costituzionali che concorrono a garantire il diritto al cibo sono: l'art. 39²⁷⁵ sui diritti delle donne e dei bambini, l'art. 46²⁷⁶ sulle caste e le tribù, l'art. 15²⁷⁷ sulla non discriminazione per

²⁷³ Prima dell'adozione del *National Food Security Bill* nel 2013, era comunque prevista una garanzia indiretta del diritto al cibo attraverso le seguenti leggi: *Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act* del 1989 che impedisce forme illegittime di occupazione, spossessamento delle terre o interferenza con il godimento di tale diritto; l'*Hindu Succession Act* posto a tutela del diritto alla successione e alla proprietà delle donne; le *Land ceiling Acts* che, nell'abolizione del sistema feudale, mettono a disposizione la terra per le persone più vulnerabili; il *Right to Information Bill* (2005) a garanzia del diritto all'informazione dei cittadini circa i loro diritti ed impone alle autorità pubbliche obblighi di trasparenza e responsabilità; il *National Rural Employment Guarantee Act* che ha avuto il pregio di riconoscere espressamente, per la prima volta, il diritto al lavoro.

²⁷⁴ Art. 47: «The State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people and the improvement of public health as among its primary duties and, in particular, the State shall endeavour to bring about prohibition of the consumption except for medicinal purposes of intoxicating drinks and of drugs which are injurious to health».

²⁷⁵ Art. 39: «The State shall, in particular, direct its policy towards securing (a) that the citizens, men and women equally, have the right to an adequate means of livelihood; (b) that the ownership and control of the material resources of the community are so distributed as best to subserve the common good; (c) that the operation of the economic system does not result in the concentration of wealth and means of production to the common detriment; (d) that there is equal pay for equal work for both men and women; (e) that the health and strength of workers, men and women, and the tender age of children are not abused and that citizens are not forced by economic necessity to enter avocations unsuited to their age or strength; (f) that children are given opportunities and facilities to develop in a healthy manner and in conditions of freedom and dignity and that childhood and youth are protected against exploitation and against moral and material abandonment».

²⁷⁶ Art. 46: «The State shall promote with special care the educational and economic interests of the weaker sections of the people, and, in particular, of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes, and shall protect them from social injustice and all forms of exploitation».

²⁷⁷ Art. 15: «(1) The State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them. (2) No citizen shall, on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them, be subject to any disability, liability, restriction or condition with regard to (a) access to shops, public restaurants, hotels and places of public entertainment; or (b) the use of wells, tanks, bathing ghats, roads and places of public resort maintained wholly or partly out of State funds or dedicated to the use of the general public. (3) Nothing in this article shall prevent the State from

l'accesso a risorse pubbliche, l'art. 17 sull'abolizione degli intoccabili²⁷⁸.

Va, tuttavia, precisato che in India il diritto al cibo adeguato non è stato tutelato solo tramite attività legislativa e amministrativa, ma anche (e principalmente) per via giudiziaria. In tal senso un ruolo principale, nella direzione di una rafforzata garanzia del diritto al cibo adeguato, è stato assolto dalla giurisprudenza della Suprema Corte, che, attraverso l'emanazione di una serie di ordinanze cautelari relative all'attuazione dei programmi di approvvigionamento e distribuzione delle derrate alimentari a favore delle persone povere presenti sul territorio statale²⁷⁹, ha rappresentato uno dei più virtuosi esempi di giustiziabilità dei diritti economico-sociali.

Riguardo al diritto al cibo, ad esempio, pare significativo citare la storica sentenza che, sulla base di un principio direttivo delle politiche di stato²⁸⁰, ha interpretato il diritto al cibo come corollario del diritto costituzionale alla vita riconosciuto all'art. 21 Cost.²⁸¹; al riguardo, la Corte ha dichiarato che sussiste la responsabilità del Governo centrale e degli Stati nel dare effettività ai programmi alimentari, in quanto meri programmi senza esecuzione sono da considerarsi come insussistenti²⁸².

La Suprema Corte indiana fu altresì adita da un ricorso promosso dall'ONG PUCL (*People's Union for Civil Liberties*) a tutela del diritto di numerose comunità

making any special provision for women and children. (4) Nothing in this article or in clause (2) of article 29 shall prevent the State from making any special provision for the advancement of any socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes. (5) Nothing in this article or in sub-clause (g) of clause (1) of article 19 shall prevent the State from making any special provision, by law, for the advancement of any socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes or the Scheduled Tribes in so far as such special provisions relate to their admission to educational institutions including private educational institutions, whether aided or unaided by the State, other than the minority educational institutions referred to in clause (1) of article 30».

²⁷⁸ Art. 17: «“Untouchability” is abolished and its practice in any form is forbidden. The enforcement of any disability arising out of “Untouchability” shall be an offence punishable in accordance with law».

²⁷⁹ L. BIRCHEFIELD, J. CORSI, *The Right to Life Is the Right to Food: People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, in *Human Rights Brief*, 2010, 17(3), pp. 15-18.

²⁸⁰ Art. 47 direttiva di principio concernente la nutrizione.

²⁸¹ Art. 21: «No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law». Cfr. Supreme Court for India, *Caso Kishen Pattnayak & another v. State of Orissa* (AIR 1989 SC 677) e nel caso *People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and others* (SC 2001 n. 1962001).

²⁸² Supreme Court for India *People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and others* (SC 2001 n. 1962001).

dello Stato del Rajasthan privi sia di cibo che di aiuti governativi, laddove stock di cibo giacevano disponibili a qualche chilometro di distanza, sul punto di essere mangiati dai ratti. In particolare, la questione posta dall'ONG alla Corte era se il diritto al cibo rientrasse nel diritto alla vita; domanda che ha trovato la risposta affermativa della Corte. Quest'ultima, infatti, ha dichiarato che il diritto al cibo è protetto dalla Costituzione indiana attraverso il diritto alla vita (art. 21) letto in combinato disposto con l'art. 47 Cost., che prevede che lo Stato prenda misure adeguate per migliorare lo stato nutrizionale della popolazione, nonché affermato quanto segue: «A nostro parere, la cosa più importante è vedere che il cibo è fornito alle donne anziane, inferme, disabili, indigenti, uomini indigenti, che sono in pericolo di fame, donne in gravidanza e in allattamento e bambini indigenti, specialmente nei casi in cui loro o i membri della loro famiglia non hanno fondi sufficienti per fornirgli cibo. In caso di carestia, vi può essere carenza di cibo, ma qui la situazione è che tra l'abbondanza c'è scarsità. Vi è molto cibo disponibile, ma la distribuzione degli stessi tra i più poveri e gli indigenti è scarsa e inesistente e porta alla malnutrizione, alla fame e ad altri problemi correlati».

A ben vedere, dunque, la Corte non ha mai valutato l'eventuale mancanza di risorse governative come criterio che potesse escludere l'obbligatorietà di eseguire quanto disposto dalla sua sentenza, ritenendo che vi è cibo sufficientemente disponibile per poter attuare quanto richiesto. È stata, così, riconosciuta la sussistenza di una responsabilità dell'Unione federale indiana e degli Stati federali nel dare effettività ai programmi governativi di distribuzione alimentare²⁸³.

La Corte ha emesso ulteriori importanti sentenze collegate al diritto al cibo, come quella che ha riconosciuto e tutelato il diritto all'acqua dei Dalits contro la discriminazione operata dalle caste superiori²⁸⁴, o quella che ha riconosciuto il diritto ai mezzi di sostentamento dei pescatori e il loro diritto all'accesso al mare, alla terra e all'acqua contro le attività dell'industria dei gamberetti (c.d. *Aquaculture case*)²⁸⁵, e quella che ha riconosciuto e tutelato il diritto ai mezzi di sussistenza delle tribù contro

²⁸³ Supreme Court for India, *People's Union for Civil Liberties (PUCL) c. Union of India and others* (SC 2001 n. 1962001).

²⁸⁴ Supreme Court for India, *State of Karnataka v. Appa Balu Ingale*, 1993 – SCC.

²⁸⁵ Supreme Court for India, *S. Jagannath v. Union of India* 1996 - SCC (2) 1997 del dell'11/12/1996.

l'acquisizione delle terre e le concessioni accordate dallo Stato a società private (c.d. *Samatha case*)²⁸⁶.

Si ricorda, inoltre, l'atto con cui la Corte ha ordinato alle autorità pubbliche locali di attingere alle riserve di cereali statali, così da ridistribuirle equamente fra le popolazioni che versano in uno stato di estremo bisogno²⁸⁷, nonché l'atto con cui la stessa ha letteralmente mutato il contenuto di un programma governativo, prescrivendo allo Stato di fornire un pasto caldo ai bambini bisognosi nelle scuole primarie, dal minimo contenuto calorico e di proteine rispettivamente di 300 grammi e di 8-12 grammi.²⁸⁸

Pertanto, se, da un lato, la Corte Suprema indiana considerò il diritto al cibo come parte integrante del diritto alla vita, dall'altro, il Parlamento provvide a realizzarlo mediante l'adozione, il 12 settembre 2013, della *National Food Security Act*.²⁸⁹

Tale normativa, che prevede il coinvolgimento di circa 800 milioni di persone, si propone l'obiettivo di alleviare ed arginare il problema della fame e della povertà nel Paese, garantendo cereali a prezzi accessibili per coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà, ovvero un terzo della popolazione su 1.2 miliardi di abitanti. All'art. 3 comma 1²⁹⁰ è prevista, per le famiglie che rientreranno all'interno del programma alimentare, l'assegnazione di 5kg di riso ed altri cereali ad un prezzo che può variare da 1 a 3 rupie (da 1 a 3 centesimi di euro). Inoltre, l'art. 4²⁹¹ prevede una specifica tutela

²⁸⁶ Supreme Court for India, *Samatha vs State of Andhra Pradesh* 1997 – SCC (8) 191, dell'11/07/1997.

²⁸⁷ *Supreme Court of India, Order of 17 September 2001, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, People's Union for Civil Liberties Petitioner(s) v. Union of India & Ors. Respondent(s)*, p. 2.

²⁸⁸ *Supreme Court of India, Order of May 2, 2003, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, People's Union for Civil Liberties Petitioner(s) v. Union of India & Ors. Responent(s)*, p. 6.

²⁸⁹ La *National Food Security Act* è una legge del Parlamento indiano firmata il 12 settembre 2013 (con retroattività al 5 luglio 2013) dal Capo di Stato Pranab Mukherjee.

²⁹⁰ "Every person belonging to priority households, identified under sub-section (1) of section 10, shall be entitled to receive five kilograms of foodgrains per person per month at subsidised prices specified in Schedule I from the State Government under the Targeted Public Distribution System (...)"

²⁹¹ "Subject to such schemes as may be framed by the Central Government, every pregnant woman and lactating mother shall be entitled to (a) meal, free of charge, during pregnancy and six months after the child birth, through the local anganwadi, so as to meet the nutritional standards specified in Schedule II; and (b) maternity benefit of not less than rupees six thousand, in such instalments as may be prescribed by the Central Government".

per le donne incinta, costituita da un pasto giornaliero gratuito sia durante la gravidanza che nei sei mesi successivi, nonché da una indennità di maternità.

Ai sensi dell'art. 5²⁹², il pasto giornaliero gratuito è assicurato ai bambini compresi tra i sei mesi e i sei anni di vita.

Nonostante l'adozione di tale significativa normativa, nel 2015 l'India è stata collocata dall'Indice Globale della Fame al 63° posto, rispetto ai 78 Paesi più affamati del mondo. Peraltro, le statistiche più recenti sottolineano che ancora il 50% dei bambini indiani muoiono per problematiche correlate alla malnutrizione e che il 40 % del cibo materialmente presente nel Paese non raggiunge il consumatore finale, ma viene sprecato (c.d. *food loss*): la frutta e la verdura hanno il primato raggiungendo il 75% , e causando un aumento dei prezzi sbalorditivo.²⁹³

La *Food National Security Act* è certamente una legge che ha avuto un'importanza politica e sociale elevata al momento della sua emanazione, ma non sembra essere stata una risposta efficace all'abbattimento della malnutrizione. Parimenti, nonostante la copiosa giurisprudenza in materia, a parere dello Speciale Relatore sul diritto al cibo permangono difficoltà nel rendere efficace la legislazione che protegge il diritto al cibo o che assicuri l'esecuzione delle sentenze emanate dalla Corte indiana. Ulteriori problematiche sono, inoltre, rappresentate dalla sostanziale inaccessibilità da parte dei più poveri ai rimedi giurisdizionali; inaccessibilità dovuta a numerose cause, quali, prime fra tutte, gli elevati costi dei procedimenti giudiziari e i lunghi tempi delle procedure.

5.3. (Segue) Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela del Brasile.

«Il problema della fame non è questione di mancanza di cibo. Il mondo, infatti, produce molti più generi alimentari di quanto l'uomo abbia bisogno. Ma c'è una parte

²⁹² “Subject to the provisions contained in clause (b), every child up to the age of fourteen years shall have the following entitlements for his nutritional needs, namely: (a) in the case of children in the age group of six months to six years, age appropriate meal, free of charge, through the local anganwadi so as to meet the nutritional standards specified in Schedule II (...)”.

²⁹³ http://www.repubblica.it/solidarieta/cibo-e-ambiente/2015/07/19/news/crisi_alimentari.

di questa umanità che non ha i soldi per comprarlo». È così che l'ex Presidente del Brasile Luiz Inácio Lula da Silva ha introdotto il suo programma *Fome Zero* ad Expo 2015.

Il Brasile conta circa 13,6 milioni di persone sottoalimentate ed è un Paese in cui il problema non è tanto costituito dalla disponibilità di cibo quanto dalla sua inaccessibilità, particolarmente per le persone più vulnerabili, come i bambini, le comunità indigene e gli afrobrasiliani. Il vero ostacolo alla realizzazione del diritto al cibo in questo Paese risiede infatti nei forti squilibri sociali ed economici tra diversi strati sociali; squilibri che la crescita economica e anche l'aumento di produzione agricola non sono riusciti a colmare²⁹⁴.

Come in India, anche nel Brasile degli anni '80 la società civile e la popolazione brasiliana hanno contribuito all'implementazione del diritto al cibo, esercitando pressione sul Governo per la effettiva realizzazione dei diritti umani. L'impegno a favore del diritto all'alimentazione è invero iniziato con la Prima Conferenza Nazionale sull'alimentazione e nutrizione del 1986, che faceva parte del processo di stesura della Costituzione. Difatti, la Costituzione brasiliana del 1988 tutela il diritto al cibo, pur in modo indiretto, attraverso la tutela di diversi altri diritti che in qualche modo concorrono a garantirlo: il diritto al salario minimo (art. 7)²⁹⁵, la riforma agraria²⁹⁶, l'assistenza sociale²⁹⁷, l'educazione²⁹⁸, la non discriminazione e il diritto alla vita²⁹⁹.

Inoltre, nel 2002 il Brasile ha ratificato i principali Trattati internazionali e

²⁹⁴ M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 153.

²⁹⁵ Art. 7 Costituzione della Repubblica federale del Brasile del 1988: «The following are rights of urban and rural workers, among others that aim to improve their social conditions: (...) nationally unified minimum wage, established by law, capable of satisfying their basic living needs and those of their families with housing, food, education, health, leisure, clothing, hygiene, transportation and social security, with periodical adjustments to maintain its purchasing power, it being forbidden to use it as an index for any purpose». Cfr. www.brazzil.com/carta88.htm.

²⁹⁶ Artt. 187 -191 Costituzione della Repubblica federale del Brasile del 1988.

²⁹⁷ Artt. 203-204 Costituzione della Repubblica federale del Brasile del 1988.

²⁹⁸ Art. 207 Costituzione della Repubblica federale del Brasile: «The duty of the State towards education shall be fulfilled by ensuring the following: (...) 7. assistance to elementary school students by means of supplementary programmes providing school material, transportation, food and health assistance».

²⁹⁹ Art. 5: *Costituzione della Repubblica federale del Brasile cit* «All persons are equal before the law, without any distinction whatsoever, Brazilians and foreigners residing in the country being ensured of inviolability of the right to life, to liberty, to equality, to security and to property, on the following terms».

regionali che tutelano il diritto al cibo³⁰⁰, ciò che già al tempo evidenziava la scelta di tale Stato di rispettare, proteggere e realizzare tale diritto.

Su tale quadro istituzionale, sono stati quindi formulati validi programmi nazionali tesi a garantire ai più svantaggiati l'accesso al cibo adeguato, per il tramite di misure innovative come i programmi *Bolsa Alimentação*, *Bolsa Escola e Merenda Escolar*³⁰¹; programmi nutrizionali; programmi di salute pubblica e sicurezza alimentare; assistenza ai gruppi vulnerabili; incremento della spesa sociale.

In seguito alla prima visita in Brasile, lo Speciale Relatore, pur lodando il Brasile per le misure sino ad allora assunte, formulò le raccomandazioni finali, con le quali suggerì di: conferire al *Consiglio Nazionale per la promozione del diritto al cibo in Brasile*³⁰² il mandato di monitorarne la realizzazione secondo i Principi di Parigi e di dotarsi di organi indipendenti; emendare l'art. 6 della Costituzione, includendovi anche il diritto al cibo e approvare una legge nazionale che ne rafforzi la giustiziabilità; promuovere l'indipendenza degli organi giurisdizionali che si occupano di tutelare il diritto al cibo, rafforzando le strutture giudiziarie che si occupano di investigare sulle sue violazioni, come il Pubblico Ministero - autorità indipendente dai poteri legislativo, esecutivo ed altresì giudiziario, avente la facoltà di proporre azioni legalmente vincolanti al fine di porre rimedio alle violazioni dei diritti umani - e istituendo

³⁰⁰ In particolare: il Patto sui diritti economici sociali e culturali, il Patto sui diritti civili e politici, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo e il Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani.

³⁰¹ «*Bolsa Alimentação* è un programma che prevede un incremento di reddito di R\$ 15 al mese, trasferiti cash sui conti correnti individuali, destinato alle madri con bambini tra i sei mesi e i 7 anni, considerati a rischio nutrizione. Il versamento diretto dei fondi consente di evitare il pericolo di corruzione locale che si era già registrato in programmi municipali di distribuzione del "paniere dei beni". Spesso infatti questa misura era stata utilizzata per comprare voti. Dall'analisi del Relatore speciale emerge che nella sua prima fase questo programma aveva raggiunto solo 300 mila famiglie rispetto ai circa tre milioni di famiglie povere. *Bolsa Escola* è un programma che prevede un incremento di reddito di R\$ 15 per bambino al fine di incoraggiare le famiglie a mandare i bambini a scuola; tale misura ha avuto un importante impatto nella riduzione del lavoro minorile e nell'acquisto di beni alimentari. Ma è stato dimostrato che solo il 29.1% dei fondi destinati a questo programma erano stati effettivamente allocati. *Merenda Escolar* è un programma che assegna ad ogni bambino che va a scuola il diritto di un pasto al giorno. Dal monitoraggio del Relatore speciale questo programma in alcune città, come Salvador de Bahia, tutti gli studenti della scuola riuscivano ad ottenere questo pasto solo perché la diocesi locale e organizzazioni civili coprivano l'altra metà delle risorse necessarie. Atteso che quelle statali erano insufficienti». Cfr. M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 154, nota 738, dove richiama J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., pp. 143-144.

³⁰² Su tale organismo cfr. www.mds.gov.br.

organismi giudiziari di tutela di natura amministrativa; implementare la riforma agraria per attribuire titoli ai senza terra e prevenire il fenomeno dell'accaparramento delle terre da parte di terzi investitori (c.d. *land grabbing*)³⁰³.

Successivamente a tale prima missione dello Speciale Relatore, al Presidente Cardoso subentrò il Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, che dichiarò la lotta alla fame come la priorità della sua presidenza ed implementò il percorso avviato in precedenza nell'ambito di un quadro politico completamente rinnovato, recependo la gran parte delle raccomandazioni dello Speciale Relatore sul diritto al cibo.

Difatti, nel 2004 venne istituito il CONSEA (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*) il cui obiettivo era³⁰⁴ quello di rivedere le politiche pubbliche e i programmi ministeriali alla luce del *right to food approach*³⁰⁵. Il Consiglio riferiva direttamente al Presidente gli esiti della propria attività di monitoraggio sulla fame e malnutrizione del Paese, nonché sulle eventuali violazioni di tale diritto.

Nel 2006 fu promulgata la legge federale n. 11.346 del 15/9/2006 (*Lei de segurança alimentar e nutricional*) sul *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* – SISAN (anch'essa oggi abrogata dalla misura provvisoria n. 870 adottata l'1 gennaio 2019 dal nuovo Presidente Jair Bolsonaro, vd. *infra*).

Nel 2010 la Costituzione federale venne nuovamente emendata, con l'inclusione del diritto al cibo tra i diritti sociali riconosciuti dall'art. 6³⁰⁶. In parallelo, venne adottata una strategia per combattere la fame: il Programma *Fome Zero*, fondato su quattro fondamentali pilastri: 1) incrementare l'accesso al cibo, 2) incrementare

³⁰³ Si parla di *land grabbing* quando una larga porzione di terreno, considerata "inutilizzata", è venduta a terzi senza il consenso delle comunità che la posseggono, ci abitano o che comunque la utilizzano per produrre il loro cibo, dunque privandoli della loro spesso unica fonte di reddito e sostentamento. Si tratta di un fenomeno che esiste da anni, ma che dallo scoppio della crisi economica nel 2008 è cresciuto del 1000%.

³⁰⁴ Il passato, purtroppo, è reso obbligatorio alla luce del recente cambio della presidenza del Paese che, come vedremo, ha abolito la gran parte delle lodevoli misure adottate in favore dell'implementazione e della realizzazione del diritto al cibo adeguato, incluso lo stesso CONSEA.

³⁰⁵ Sulle attività di questo organismo cfr. T. FRANCESCHINI, V. BURITY, L. CRUZ B, *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, Roma, FAO 2010, in www.fao.org, pp. 33-37.

³⁰⁶ Art. 6: «Education, health, food, work, housing, leisure, security, social security, protection of motherhood and childhood, and assistance to the destitute are social rights, as set forth by this Constitution » su www.stf.jus.br.

l'agricoltura a base familiare, 3) promuovere la generazione di reddito e 4) rafforzare e fornire assistenza in materia di accesso al cibo³⁰⁷.

Tale Programma prevede trentuno azioni e progetti, portati avanti da diversi ministeri, finalizzati a garantire l'accesso al cibo, in specie alle fasce di popolazione più disagiate, nonché ad aumentare i redditi delle famiglie mediante misure di assistenza sociale ed a promuovere le aziende agricole familiari³⁰⁸.

Ancora. Si segnala la rete *Azione cittadinanza* che ha creato più di 7.000 comitati locali che elaborano progetti volti all'inclusione sociale, che vanno dalla creazione di orti urbani ad azioni di sostegno della riforma agraria³⁰⁹.

Inoltre, considerato che lo spreco alimentare occupa un dato importante per la prevenzione alla fame, nel 2015 in occasione delle olimpiadi svolte a Rio de Janeiro è stato attivato il progetto *RefettoRio*³¹⁰, grazie al quale il cibo in surplus degli hotel e dei ristoranti del Villaggio Olimpico è stato recuperato e trasformato in pasti nutrienti da distribuire gratuitamente ai poveri delle favelas in un edificio recuperate nell'area di Lapa, zona degradata ed abbandonata, recuperando dodici tonnellate di eccedenze alimentari; ciò nella quanto mai corretta consapevolezza che la riduzione dello spreco alimentare costituisce un fondamentale tassello nella lotta all'eradicazione della fame nel Paese.

Da segnalare è inoltre il il progetto *Favela Organica* promosso da Regina Tchelly, vincitrice del Premio brasiliano per l'imprenditoria femminile e tra le finaliste del Premio Internazionale "La Donna dell'anno" 2016 promosso dalla regione Valle D'Aosta con il patrocinio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che insegna a cucinare in maniera sostenibile e a combattere lo spreco

³⁰⁷ Tali misure, nel 2014, hanno portato il Brasile ad uscire dalla Mappa della Fame nel mondo disegnata dalla FAO.

³⁰⁸ Nel 2005 il Programma *Fome Zero* poteva contare su un bilancio di 6 miliardi di dollari statunitensi. Cfr. FAO, *Il diritto all'alimentazione – la sfida dei diritti umani nel 21° secolo*, Giornata mondiale dell'alimentazione 16 ottobre 2007, su www.fao.org.

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ Il progetto nasce dall'idea del Refettorio Ambrosiano, presentato dallo chef Massimo Bottura ad Expo 2015, dove chef stellati hanno trasformato le eccedenze alimentari in cibo per i più bisognosi. Parallelamente al progetto di recupero del cibo in surplus, verranno realizzati corsi di cucina e corsi sulla nutrizione rivolti soprattutto ai giovani delle favelas, allo scopo di educar loro al consumo responsabile.

dei supermercati riciclando il cibo.³¹¹ Tale progetto ha attirato l'interesse ed il sostegno di *Slow Food Brasile*, diffondendosi nelle favelas di tutto il Paese.

Ben può dirsi che il Brasile abbia costituito un valido esempio di Paese che ha intrapreso, con successo, azioni e politiche concrete per l'effettiva implementazione del diritto al cibo adeguato. Sfortunatamente, però, non può che parlarsene al passato, atteso che, a soli 21 giorni dall'inizio del suo incarico, il nuovo Presidente del Brasile Jair Bolsonaro ha adottato la misura provvisoria n. 870 del 1 gennaio 2019, con la quale ha estinto il Consiglio nazionale per la sicurezza alimentare e la nutrizione (CONSEA) ed abrogato la Legge sulla Sicurezza alimentare del 2006, così smantellando la politica di sicurezza alimentare realizzata e cancellando i lodevoli progressi fatti dalle precedenti Presidenze.

L'abrogazione della Legge sulla sicurezza alimentare, l'eliminazione del CONSEA e, più in generale, il programma politico del nuovo Presidente brasiliano mettono a forte rischio il diritto all'alimentazione della popolazione brasiliana, col tempo faticosamente raggiunto; ciò, peraltro, in netta contraddizione rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile di cui all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

6. Brevi considerazioni conclusive.

Dal quadro sopra delineato emerge la diversa qualificazione del diritto a un cibo adeguato nelle diverse Costituzioni esaminate, tanto che non può che condividersi il pensiero di chi ritiene che tale diritto «si presenti agli occhi dell'interprete come un diritto a “geometrie variabili”»³¹².

Prescindendo dalla categoria di diritti in cui il diritto al cibo è di volta in volta inserito, i suoi caratteri descrittivi sono tali da consentire di ricondurlo alla categoria dei c.d. «*basic rights*», ovvero di quei diritti «il cui godimento rende possibile il

³¹¹ http://www.ansa.it/lifestyle/notizie/societa/best_practice/2016/11/11/brasile-riciclo-scarti-cibo-donna-lo-insegna-in-favelas_03e30963-f165-4489-b419-20f623d65a32.html.

³¹² M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 156.

godimento di tutti gli altri diritti»³¹³.

Con riferimento all'aspetto della sua giustiziabilità, si ritiene che i casi giurisprudenziali menzionati permettano, anzitutto, di confutare l'opinione di quanti tutt'oggi negano la giustiziabilità (diretta o indiretta) del diritto al cibo adeguato, dimostrando che questo, invece, sta divenendo giustiziabile anche nella prassi giudiziaria, almeno negli ordinamenti in cui ve ne siano le condizioni, quali: la sua consacrazione nell'ordinamento giuridico di riferimento e la sua invocabilità dinanzi ad un organo giudiziario o para-giudiziario.

Contribuisce, inoltre, a realizzare la tutela giurisdizionale del diritto al cibo anche la sussistenza, nel sistema giuridico considerato, di un apposito meccanismo di accessibilità alla giustizia da parte dei soggetti più svantaggiati, che consenta a gruppi di rappresentanti (prime fra tutte alle ONG) di invocare il diritto violato a nome delle vittime che non dispongano della cultura e/o delle risorse necessarie per accedere agli organi di giustizia costituzionale. A ben vedere, infatti, le questioni più significative sono state sollevate nell'ambito della promozione di *Public interest litigation*, ossia di quelle azioni processuali promosse da parte di ONG o di soggetti non direttamente lesi, ai quali viene, tuttavia, attribuita la legittimazione ad agire in rappresentanza di interessi collettivi.

La dottrina ha, inoltre, osservato come la differente tipologia di tutela costituzionale abbia invero inciso anche sul grado di protezione che i giudici costituzionali possono garantire. Nel sistema costituzionale indiano, ad esempio, in cui il diritto al cibo è stato tutelato in via mediata, come aspetto del diritto alla vita, la tutela giurisdizionale assicurata sembra essere stata meno ampia di quella riconosciuta nel sistema sudafricano: «E infatti, mentre nel primo caso i ricorrenti hanno ottenuto di veder riconosciuto l'accesso a uno stock quantitativo di cibo adeguato ad assicurare la loro sussistenza, nel caso sudafricano, i ricorrenti hanno ottenuto non solo il diritto di accedere direttamente all'approvvigionamento di cibo per soddisfare il bisogno immediato di sopravvivere, ma si sono visti altresì riconoscere la libertà economica di

³¹³ Cfr. H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy, II ed.*, Princeton (NY), Princeton University Press, 1996, p. 20.

commercializzarlo, conseguendo così il riconoscimento del diritto ad accedere al cibo in modo dignitoso, tramite, cioè, il libero esercizio di un lavoro tradizionale»³¹⁴.

È emerso, inoltre, che la diversità dei modelli di tutela costituzionale utilizzabili per salvaguardare il diritto a un cibo adeguato non sia invero elemento indifferente, poiché vi sono alcune formulazioni che, meglio di altre, ne favoriscono una piena ed effettiva la tutela: in particolare, definire espressamente il diritto al cibo in disposizioni puntuali e specifiche (come nel caso sudafricano), anziché limitarsi a desumerlo per esegesi da altre norme costituzionali rilette alla luce di principi direttivi, pare conferire più estesi margini di effettività e pienezza della tutela approntata a tale diritto.

Un ultimo elemento da evidenziare è quello relativo alla localizzazione geografica delle esperienze costituzionali di tutela e giustiziabilità del diritto al cibo menzionate: è dato lampante infatti quello per cui la gran parte delle Costituzioni che riconoscono il diritto al cibo sono costituzioni di Paesi del c.d. “Terzo mondo”, in cui l’esigenza di cibo è più tangibile; constatazione, questa, che potrebbe portare a dubitare della effettiva utilità della tutela costituzionale del diritto al cibo e della sua effettiva capacità di contribuire all’eliminazione del bisogno di esser liberi dalla fame in modo dignitoso. Nondimeno, alla luce delle importanti – ancorché non sufficienti a realizzare pienamente il diritto oggetto di indagine – conquiste che si sono in tal senso progressivamente raggiunte nei Paesi sopra menzionati, non può che ritenersi condivisibile l’opinione di chi ritiene che la «violazione drammatica e sistematica di diritti fondamentali non rivela la vanità del riconoscimento di questi diritti, ma la loro radicale necessità»³¹⁵.

³¹⁴ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 158 s.

³¹⁵ S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 92.

Capitolo III

IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

1. L'ingresso in Costituzione del diritto al cibo adeguato tramite l'art. 117, comma I, Cost. 2. Il primato della persona nell'ordinamento costituzionale e la classificazione del diritto al cibo adeguato nel catalogo dei c.d. «nuovi diritti». 3. I fondamenti del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana. 4. Tutela della salute e problematiche di sostenibilità alimentare. 5. Food loss e food waste: due aspetti di un unico problema. 5.1. (Segue) Prevenire lo spreco attraverso la c.d. «blue economy»: uno sguardo al secondo Pacchetto UE sull'economia circolare. 6. Il paradosso della scarsità nell'abbondanza: lo spreco alimentare quale violazione del diritto fondamentale al cibo adeguato? 7. Breve rassegna delle principali normative e politiche dei Paesi dell'Unione europea per contrastare lo spreco alimentare. 8. L'intervento regolatore del Legislatore nazionale: dalla legge del c.d. “buon samaritano” alla legge n. 166/2016 concernente disposizioni per la donazione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà. 9. Diritto al cibo adeguato e principi di solidarietà e sussidiarietà. Il ruolo delle urban food policies.

1. L'ingresso in Costituzione del diritto al cibo adeguato tramite l'art. 117, comma I, Cost. 3.

Come anticipato, la nostra Carta fondamentale, come la maggior parte delle Costituzioni dei Paesi europei, non prevede un riconoscimento, né una tutela esplicita del diritto al cibo adeguato.

Secondo l'indagine della FAO³¹⁶, in Italia il diritto al cibo adeguato trova il suo fondamento in due disposizioni della Costituzione: anzitutto, l'art. 117 Cost., così come

³¹⁶ L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World* cit., p. 28.

novellato dalla Legge costituzionale n. 3/2001, in forza del quale il diritto al cibo è recepito attraverso l'applicabilità diretta dei Trattati internazionali che lo sanciscono e tutelano; in secondo luogo, l'art. 36 Cost., tramite il quale il diritto al cibo è individuato come corollario del diritto ad un'esistenza dignitosa.

Si analizzerà, in questo paragrafo, l'ipotesi relativa all'art. 117 Cost.

L'art. 117 Cost., comma I, che impone al legislatore di rispettare i «vincoli derivanti (...) dagli obblighi internazionali» ha, in sostanza, ha esteso alle leggi nazionali un limite costituzionale che, ove violato, implica l'insorgere di una questione di costituzionalità che la Corte dovrà affrontare integrando il parametro dell'art. 117 comma I mediante l'utilizzazione della disposizione dello specifico Trattato di cui si lamenta la lesione come norma interposta.

Detto principio è stato consacrato dalla Corte Costituzionale con le c.d. «sentenze gemelle» n. 348/2007 e n. 349/2007³¹⁷ che individuano proprio nell'art. 117, co. I, il «punto di accesso», nel nostro sistema giuridico, del contenuto dei Trattati internazionali diversi da quelli posti a fondamento dell'Unione europea (*in primis* la CEDU).

Invero, per parte della dottrina, solo gli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU possono assurgere al ruolo di norma interposta di giudizio di costituzionalità delle leggi, attesa la sua peculiarità: la CEDU, infatti, «presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione»³¹⁸.

Resta fermo, in ogni caso, che l'asserita limitazione di applicabilità dell'art. 117 Cost. alle sole norme CEDU, non impedisce, *de iure*, che la normativa prodotta da altri Trattati internazionali ratificati dall'Italia possano costituire parametro interposto di costituzionalità. Difatti, dal contenuto della sentenza della Corte costituzionale n.

³¹⁷ Corte cost. n. 349/2007 e n. 348/2007. I testi delle sentenze citati da qui in avanti sono reperibili in versione integrale in www.cortecostituzionale.it o www.consulta.it. Questo arresto è stato ulteriormente specificato ed in parte integrato in successive pronunce: si vedano ad esempio Cort. cost. n. 311 e 317/2009 o Cort. cost. n. 78/2012.

³¹⁸ Così Cort. cost. 348/2007 cit.

348/2007 emerge che lo *status* di norma interposta può essere conferito quando sussiste un solo requisito, ovverosia la concreta definizione da parte del Trattato internazionale di «quali siano gli “obblighi internazionali” che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni».

Pertanto, nulla vieta che le norme poste a tutela del diritto al cibo adeguato contenute nei Trattati internazionali ratificati dall'Italia possano costituire il parametro interposto del giudizio di costituzionalità delle leggi nazionali.

Com'è noto, sotto il profilo procedurale, nell'ipotesi in cui il giudice si trovi di fronte ad un potenziale contrasto tra una norma di legge nazionale a una disposizione di un Trattato, incombe su quest'ultimo l'obbligo di risolvere il “dubbio”, dapprima, mediante interpretazione adeguatrice, e solo ove tale tentativo fallisca, sollevando – obbligatoriamente - questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 co. 1 Cost.

Nel caso in cui una norma violi aspetti del diritto al cibo adeguato garantiti dalla CEDU, la Corte è tenuta, dapprima, a vagliare la conformità della disposizione CEDU rispetto alla Costituzione nazionale, al fine di verificare se essa può effettivamente considerarsi quale norma interposta nel giudizio di costituzionalità della legge impugnata; nel caso in cui il diritto fondamentale trovi riconoscimento sia nella CEDU che nella Costituzione la disposizione CEDU potrà divenire norma interposta solo nel caso in cui assicuri al diritto in questione una tutela almeno equivalente a quella offerta dalla Costituzione. Solo successivamente a tale vaglio, quindi, la Corte deciderà sul contrasto³¹⁹.

Notoriamente diversa è invece la soluzione nel caso di contrasto tra diritto interno e diritto unionale: l'adeguamento dell'ordinamento italiano a quello comunitario si avvale infatti di una procedura articolata in diversi passaggi, in

³¹⁹ P. CARETTI *op. cit.*, p.167. Vi è da dire, tuttavia, che i Trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo, pur descrivendolo in modo dettagliato, non sono dotati di un sistema di giustiziabilità simile a quello della Corte europea dei diritti dell'uomo, avvalendosi per lo più di strumenti paragiurisdizionali. Sarà, dunque, interessante capire l'efficacia giuridica che la Corte potrebbe attribuire ad atti interpretativi come il *General Comment* n. 12, oppure le decisioni in materia del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, generalmente considerati come atti di *soft law*.

particolare per quegli atti unionali sforniti di diretta applicabilità, che richiedono un apposito atto di recepimento³²⁰.

Pertanto, nel sospetto di incompatibilità con una disposizione UE che tutela in modo diretto, indiretto o implicito il diritto al cibo adeguato o uno dei suoi aspetti (come il diritto a un cibo qualitativamente sicuro), vi sarebbe l'obbligo del giudice comune, dapprima, di interpretare la normativa in senso conforme a quella comunitaria (se del caso rimettendo alla Corte di giustizia dell'Unione europea) e, nell'ipotesi di acclarato contrasto, l'obbligo di risolvere prontamente la questione disapplicando la normativa interna e applicando quella unionale, ove direttamente applicabile (regolamenti UE) o autoesecutiva³²¹.

In caso poi di c.d. «doppia pregiudizialità», ovverosia di incertezza circa la conformità sia rispetto al diritto unionale, sia rispetto al diritto costituzionale, secondo gli orientamenti della Corte costituzionale³²² la questione andrebbe risolta dando precedenza alla Corte di giustizia (rinvio pregiudiziale) e, solo in seconda battuta, a quella Costituzionale.

Alla luce di quanto osservato, quindi, si può affermare che la classificazione operata dalla ricerca della FAO con riferimento all'ordinamento nazionale e la riconduzione della tutela del diritto al cibo all'art. 117 Cost. abbia una sua ragionevolezza. Tale qualificazione tuttavia, seppur condivisibile, pare solo parziale dal momento che, ad avviso della dottrina (a cui la scrivente si associa), «sono ancora molte le disposizioni della nostra Carta costituzionale in cui è ravvisabile il fondamento del diritto costituzionale al cibo adeguato».³²³

2. Il primato della persona nell'ordinamento costituzionale e la classificazione del diritto al cibo adeguato nel catalogo dei c.d. «nuovi diritti».

³²⁰ L'adeguamento comunitario è basato su una legge comunitaria annuale. Questo procedimento riguarda gli atti non direttamente applicabili, mentre è stato riconosciuto l'effetto diretto dei regolamenti comunitari.

³²¹ Sentenza fondamentale in materia è Cort. cost. n. 170/1984.

³²² Cort. cost. n. 456/2006.

³²³ Cfr. M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 235.

I principi fondamentali della Costituzione italiana, previsti e disciplinati nella Parte prima relativa ai «Diritti e doveri dei cittadini» (artt. 1 – 12 Cost.), caratterizzano e strutturano l'ordinamento costituzionale nazionale, assumendo una valenza giuridica di importanza tale da potersi affermare che la stessa organizzazione dei pubblici poteri sia prevalentemente funzionale alla loro attuazione ed al loro sviluppo.

Il primato della “persona”, in particolare, permea la Carta costituzionale del 1948 fin dai primi articoli, nei quali sono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo, tanto come singolo individuo, quanto nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.), e ove si invoca il pieno sviluppo della persona umana, a garanzia del quale è posto il dovere della Repubblica di rimuovere gli “ostacoli di ordine economico e sociale” che di fatto limitano la libertà e l'uguaglianza fra i cittadini (art. 3 Cost.).

La “persona”, nel suo patrimonio identificativo ed irrevocabile, costituisce nella nostra Costituzione il soggetto attorno al quale si incentrano i diritti e i doveri ivi sanciti; diritti, in specie, che poiché definiti “inviolabili” devono essere riconosciuti a ciascun individuo in quanto tale, andando così a costituire uno degli elementi caratterizzanti lo Stato di diritto.

Tra di essi, l'art. 2 Cost. rappresenta la svolta fondamentale della storia costituzionale italiana, posto che la sua formulazione attesta il radicale sovvertimento, anche nel nostro ordinamento, della tradizionale visione del rapporto Stato-individuo, per lungo tempo basata sul concetto di anteriorità logica dello Stato rispetto al cittadino e ai suoi diritti fondamentali, che ha portato al riconoscimento ed all'affermazione della priorità dell'individuo e del suo intrinseco valore.

A ben vedere, la formulazione della detta norma recita testualmente che i diritti inviolabili sono *riconosciuti* dalla Repubblica, non già da essa posti, proprio a voler evidenziare che il fondamento ultimo dei diritti umani risiede imprescindibilmente nell'uomo e nella “dignità” del suo essere persona. E proprio la “dignità umana”, quale valore fondante del patto costituzionale, costituisce il fulcro del c.d. «principio

personalista», nel quale invero si traduce, in quanto volto proprio alla salvaguardia della medesima.

In particolare, la “dignità umana”, ancor più che un diritto fondamentale in sé, deve essere ritenuta la base e la sostanza stessa di tutti i diritti fondamentali; un “principio-valore”, come ribadisce espressamente l’art. 1, numero 3 del Trattato di Lisbona, che inserisce nel Trattato sull’Unione europea, un nuovo articolo 1-*bis*, ai sensi del quale si specifica che l’Unione si fonda, anzitutto, sul “valore del rispetto della dignità umana”, comune agli Stati membri, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia e dalla solidarietà.³²⁴

Una delle questioni da sempre più discusse con riferimento all’art. 2 Cost. riguarda l’esegesi interpretativa della norma stessa: la giurisprudenza costituzionale, infatti, non ha mai chiarito *ex professo* se tale disposizione debba intendersi quale clausola “aperta”, tramite cui si consentirebbe l’enucleazione di “nuovi diritti” provenienti dai bisogni storicamente emergenti nel progresso e nell’evoluzione della coscienza sociale, ovvero “riassuntiva” dei soli diritti espressamente riconosciuti nelle norme costituzionali (artt. 13 ss. Cost.), i quali costituirebbero, in definitiva, un catalogo chiuso.

La dottrina³²⁵, seguita dalla giurisprudenza³²⁶, ha cercato di superare la più risalente concezione dell’articolo in esame come clausola “chiusa”, non soltanto per

³²⁴ P. D’ONOFRIO, *Libertà di cura ed autodeterminazione*, Cedam Ed., 2015, p. 4.

³²⁵ Pare opportuno un cenno a quelle opinioni che hanno consolidato il ruolo centrale dell’art. 2 Cost. Secondo parte della dottrina non può non attribuirsi una funzione espansiva che legittimi un’interpretazione evolutiva delle singole libertà. La premessa fondamentale da cui parte è il riconoscimento di quei “valori che si assumono come ratio giustificatrice dei diritti inviolabili” come connaturati da una “irriducibile trascendenza che fa sì che questi ultimi non possano mai esaurire nel loro contenuto le potenzialità insite nel relativo fondamento di valore” (A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli Ed., 1997, p. 54). Parzialmente differente la tesi di chi, pur preferendo un’interpretazione chiusa dell’art. 2 in esame, nel senso di una più attenta considerazione testuale, attribuisce a tale disposizione una duplice forza espansiva: da un lato la capacità espansiva dello stesso diritto costituzionalizzato, e cioè lo sviluppo della personalità; dall’altro la possibilità di legittimare l’espansione di singoli diritti di libertà che non sarebbero espressamente contemplati da disposizioni costituzionali, ma a queste comunque e sempre conseguenti (P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984 cit., 56 ss.). Spesso, poi, si è osservato come in realtà si tratterebbe di un falso problema. Se si analizzano le disposizioni della

dare più concreta attuazione al processo di “liberazione delle libertà civili dalle strettoie delle situazioni giuridiche soggettive”³²⁷, ma anche, e soprattutto, in quanto lo stesso ruolo che nella gerarchia formale delle fonti viene riconosciuto ai principi costituzionali è già di per sé solo tale da escluderne *in re ipsa* un’interpretazione restrittiva.

La “persona” costituisce, quindi, il punto di partenza e di arrivo del sistema delle libertà garantite dal Testo costituzionale e proprio per tale motivo si ritiene necessaria l’apertura della norma al fine di riconoscere e garantire tutte quelle libertà essenziali allo sviluppo della stessa: attraverso il rinvio alla “persona”, quindi, si determina la possibilità di introdurre nell’ordinamento costituzionale tutti quei valori che il processo di emancipazione dell’uomo e di evoluzione della costituzione materiale rendono rilevanti.

In altri termini, la personalità dell’uomo non può essere considerata in una dimensione “atemporale” o “cristallizzata”, poiché necessita di essere accolta in tutta la sua potenzialità di sviluppo, in una visione a tutto tondo del principio personalista che ponga al centro del sistema la “persona” nel suo essere *attuale e futuro*³²⁸.

È inoltre rilevante osservare come l’idea di persona emergente dall’articolo 2 Cost. sia quella di un uomo non soltanto inteso come singolo, bensì, anche, come parte della società; ciò in quanto appare indubbio che il totale rispetto della dignità umana esige l’effettiva tutela in tutte le espressioni, tipiche di una società pluralista e

Costituzione, infatti, si può constatare che la loro potenzialità normativa è tale da permettere un rinvio ad una qualsiasi e ulteriore ipotesi che lo sviluppo civile e sociale da una parte e la c.d. Costituzione materiale dall’altra individuino come “nuovi diritti”.

³²⁶ Inizialmente, la Corte Costituzionale ha optato per un’interpretazione chiusa della norma, in ragione della preoccupazione di frapporre un argine alle molteplici spinte provenienti da talune magistrature inferiori che attingevano variamente alla norma. Si sono, tuttavia, registrate decisioni di segno opposto (fra cui la sentenza n. 27 del 1975 sul diritto alla vita del concepito o ancora prima la decisione n. 27 del 1969 con cui si è ricompreso fra i diritti inviolabili “la libertà di contrarre matrimonio”). Con ulteriori pronunce, di notevole importanza quella in materia di aborto, la Corte ha percorso una strada inversa che l’ha portata a preferire un’interpretazione espansiva dell’art. 2 Cost., più in linea con l’esigenza di ricerca di nuovi spazi di libertà, piuttosto che una lettura meramente riepilogativa. In sentenze ancora più recenti la Corte ha fatto espresso richiamo alla dignità umana come principio che corrobora altri diritti, v. Corte cost., 17 luglio 2001, n. 252, in *Giur. Cost.* e in *Giustizia civile*, 2001, I, pag., 2018; Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432, in *Giur. Cost.*, 2005, fasc. 5, e in *Servizi pubblici e appalti*, 2006, 2, pag. 318.

³²⁷ A. BARBERA, *Art. 2 in Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-il Foro italiano, 1975, 66.

³²⁸ F.G. PIZZETTI, *Alle frontiere della vita: il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, Giuffrè Ed., 2008, p. 136.

democratica, in cui essa si palesa³²⁹. Invero, dunque, la solidarietà - che nella prospettiva costituzionale viene intesa come cooperazione nell'affermazione dei diritti fondamentali di tutti gli individui - fa pienamente parte del concetto di persona e le "formazioni sociali" a cui fa riferimento l'art. 2 rappresentano i luoghi in cui si esplica e si sviluppa la personalità, posti, perciò stesso, in posizione servente e funzionale alla persona³³⁰.

Alla luce di quanto osservato, pare importante rilevare come tanto il «principio personalistico» quanto quello «solidaristico» ispirino, in concreto, un più ampio quadro di tutela della persona che, una volta accolta la natura espansiva della clausola di cui all'art. 2 Cost., incide su aspetti e questioni che, ad oggi, non godono di espressa configurazione normativa - tra le quali, certamente, quella attinente al diritto al cibo adeguato - ma che parimenti necessitano di essere realizzate e garantite dall'ordinamento nazionale.

In particolare, si ritiene che le innumerevoli connessioni tra il diritto al cibo adeguato, il diritto ad un ambiente salubre e i doveri di sostenibilità verso le generazioni future ben possano ascrivere il diritto al cibo nell'alveo dei c.d. «nuovi diritti» ricavabili dalla lettura estensiva dell'art. 2 Cost., e in particolare dei c.d. «nuovi diritti sociali»³³¹, laddove, tuttavia, la classificazione come diritto "nuovo" avviene al mero fine descrittivo di individuare come tali quelli formalmente assenti dal catalogo costituzionale, nella consapevolezza che ciò non incide sulla sua natura di diritto costituzionale fondamentale, in quanto espressivo di valori fondamentali già sottesi al testo costituzionale (e dei principi in cui essi si traducono), primo fra tutti quello di "dignità umana", come si vedrà nel prossimo paragrafo.

³²⁹ A. BALDASSARRE, op.cit., p. 152.

³³⁰ P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, p. 42 Si legge che la formazione sociale ha meritevolezza di tutela soltanto se idonea a garantire lo sviluppo di ogni persona che ne faccia parte. Il pluralismo delle formazioni sociali è un bene se è bene per la persona, non un'alternativa o un valore da preservare anche contro i diritti fondamentali dell'individuo che ne faccia o non ne faccia parte.

³³¹ S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, Gruppo di Pisa, pp. 1 – 59.

3. I fondamenti del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana.

La Costituzione italiana, pur essendo interamente permeata dal principio personalista, esplicita il concetto di “dignità” in sole tre norme – artt. 3, 36 e 41 Cost. - (più uno, l’art. 48 Cost., in cui è fatto espresso riferimento al concetto di “indegnità”). A queste disposizioni si aggiunge un insieme di richiami impliciti in diversi disposti costituzionali.

Un primo inquadramento del diritto al cibo adeguato è senz’altro ravvisabile alla luce del già citato principio fondamentale espresso dall’art. 2 Cost., che «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 di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Tale disposizione, com’è noto, racchiude tre principi fondanti la nostra Carta fondamentale, quali: il «principio personalista», il «principio solidarista» e il «principio pluralista». Con precipuo riferimento al secondo di tali principi (*id est*, principio solidarista), si osserva che lo stesso è stato letto e configurato su due piani differenti, quali: da un lato, la «solidarietà fraterna o sociale» (fondata sull’art. 2 Cost.) operante sul piano orizzontale; dall’altro, quella «pubblica o paterna» (fondata sull’art. 3, co. 2, Cost.), operante sul piano verticale³³². È evidente da tali due profili del *principio solidaristico* discendano due modi diversi, ma complementari, di provvedere al bisogno di cibo di coloro che ne hanno diritto e che, insieme, hanno costituito la *ratio* della normativa nazionale (e, più in generale, delle politiche nazionali) che si andranno ad esaminare nel prosieguo.

L’art. 3 Cost.³³³, affermando espressamente il «principio di pari dignità sociale della persona», tutela la dignità dell’uomo quale individuo la cui personalità si svolge all’interno della società. Attraverso la previsione e garanzia del principio di eguaglianza e pari opportunità nell’accesso ai diritti, a prescindere dalle differenze di

³³² S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà* in *Diritto e società* 1996, F. PIZZOLATO, Il principio costituzionale di fraternità, Milano, Città Nuova 2012, pp. 110 ss.

³³³ Art. 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

sesso, razza, lingua, religione, opinione politica, condizione personale e sociale, l'art. 3 Cost. offre, al pari delle Carte internazionali *ut supra* menzionate, una tutela costituzionale al diritto a un cibo adeguato specificamente indirizzata ai gruppi di soggetti particolarmente vulnerabili.

Il principio di eguaglianza sostanziale, invece, impone alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il godimento dei diritti e delle libertà». I beni o i servizi il cui godimento deve essere assicurato a ciascun individuo devono essere paritariamente garantiti a ciascun individuo con riguardo ai loro contenuti minimi, che per parte della dottrina coincidono con i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, comma 2, lett m)³³⁴.

Le implicazioni del principio di uguaglianza sostanziale rispetto al diritto al cibo adeguato sono varie: il co. 2 dell'art. 3, infatti, letto in combinato disposto con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., costituisce il fondamento giuridico dell'obbligo della Repubblica (in tutte le sue componenti territoriali, incluse le autonomie locali) di realizzare pienamente il diritto al cibo, ovverosia di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che impediscono alle persone stabilite nel territorio italiano l'effettivo godimento del diritto al cibo adeguato e che ne impedisca la loro «effettiva partecipazione (...) all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», limitandone il suo pieno sviluppo.

Tale disposizione costituisce, quindi, la copertura costituzionale degli obblighi generali sussistenti in capo agli Stati nell'attuare i diritti sociali economici e culturali, come quello al cibo adeguato. L'art. 3 Cost., sempre in combinato disposto con l'art. 2 Cost., costituisce quindi il fondamento costituzionale degli obblighi specifici richiesti agli Stati

³³⁴ Cfr. R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5393-5402 (con riguardo al diritto alla salute); con riguardo al *Minimo vitale* cfr. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 117 ss. A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1083. Interessante la valutazione di C. TRIPODINA, *Il reddito di cittadinanza* cit. p. 213., che, pur nell'ambito di una riflessione riferita al reddito di cittadinanza fa un discorso più ampio, rilevante anche in questa sede: «È evidente che – pur non essendo sovrapponibili il contenuto minimo essenziale di un diritto e i livelli essenziali delle prestazioni tese a garantirlo – i livelli essenziali delle prestazioni devono garantire almeno quel contenuto».

per garantire il diritto al cibo dal Consiglio del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del '66, quale l'obbligo di realizzare, soddisfare pienamente, rendere effettivo (*fulfil*) il diritto al cibo, ovvero di facilitare, tramite azioni positive, l'accesso ad un cibo adeguato da parte dei gruppi più vulnerabili; obbligo che, tuttavia, ove violato risulta di più difficile giustiziabilità a livello nazionale, non foss'altro poiché intrinsecamente correlato alla disponibilità finanziaria del Paese.

È stato, tuttavia, osservato che sussistono (almeno) tre modi per gli organi giudiziari di controllarne l'effettività³³⁵:

- 1) innanzitutto, tramite il controllo sulla protezione del «nocciolo duro» del diritto oggetto di indagine, che consenta la realizzazione del «diritto fondamentale di essere liberi dalla paura della fame»;
- 2) tramite il controllo sull'implementazione da parte degli Stati delle misure legislative volte a dare effettività al diritto all'alimentazione da essi stessi adottate (si pensi al caso della c.d. *Social card* che si analizzerà nel prosieguo)³³⁶;
- 3) infine, con il controllo sulla “ragionevolezza” delle misure amministrative adottate dai poteri pubblici per la realizzazione del diritto al cibo.

Inoltre, gli obblighi della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono di garantire il diritto al cibo possono risultare giustiziabili a diversi livelli: *in primis* quello costituzionale³³⁷, ma anche a livello di giurisdizione ordinaria o amministrativa³³⁸.

³³⁵ Cfr. sul punto C. GOLAY, *op. cit.* pp. 124-138.

³³⁶ L'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008 ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura *alimentare* e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), stabilendo le modalità con le quali è finanziato (comma 30) e disponendo, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, individuati» ai sensi del comma 33 di detta norma, «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32). Cfr. F. PIZZOLATO, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 2/2010. Sul controllo di costituzionalità di tale disposizione cfr. anche *infra* cap. 9. Un altro esempio potrebbe essere fatto in riferimento alla c.d. legge del “Vuon Samaritano” (cfr. *infra*), dal momento che introduce un meccanismo volto alla distribuzione dei pasti non consumati nelle mense scolastiche nelle mense degli indigenti. Anche in questo caso, infatti, se tale attività è svolta senza tenere conto delle modalità previste dalla normativa, è possibile ricorrere dinanzi al Giudice amministrativo contro le autorità inadempienti.

³³⁷ Cfr. Giudizio di costituzionalità dell'art. 81 d.l. n. 112/2008 sulla *Social Card*, Corte Cost. n. 10/2010.

Con specifico riferimento alla giurisdizione ordinaria in materia di alimenti, si evidenzia che, allo stato, questa concerne, tuttavia, pressoché esclusivamente la giustiziabilità del diritto *dell'alimentazione (food safety)*, sia con riferimento alla tutela civilistico-risarcitoria del consumatore di alimenti (si fa riferimento alla categoria della responsabilità per danno da prodotto difettoso, introdotta nel nostro ordinamento con il D.P.R. 25 maggio 1988, n. 224, i cui articoli risultano oggi trasfusi nel Codice del Consumo, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, a seguito dell'attuazione della direttiva comunitaria n. 374 del 1985³³⁹, successivamente modificata³⁴⁰ per includere obbligatoriamente anche alcuni prodotti alimentari che in precedenza rimanevano esclusi³⁴¹), sia con riguardo alla tutela penalistica della salute e dell'incolumità del consumatore di alimenti. Sul punto si osserva che l'art. 25 Cost., introducendo il «principio di legalità» per le pene, integra il fondamento costituzionale dei reati in materia di diritto alimentare, i quali si suddividono in reati di pericolo presunto (trattasi, in questo caso, dei reati contravvenzionali previsti dall'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283³⁴²) e reati di pericolo concreto. Questi ultimi trovano disciplina nel capo II del Titolo VI del libro secondo del codice penale, rubricato «Dei delitti contro l'incolumità pubblica», dedicato alla disciplina dei c.d. «delitti di azione» in materia di alimenti,

³³⁸ A titolo esemplificativo, si menziona la decisione con cui il TAR Piemonte ha respinto il ricorso di 583 genitori contro le delibere del Comune di Torino che avevano maggiorato le tariffe della mensa scolastica delle scuole elementari, medie e superiori per l'anno scolastico 2013-2014. La Sentenza Tar Piemonte n. 01365 del 31/7/2014 (in www.giustiziamministrativa.it) ha motivato il rigetto del ricorso sulla base del fatto che: «la qualificazione del servizio di refezione scolastica quale servizio pubblico a domanda individuale sta a significare che l'ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo. Se però decide di farlo, è tenuto per legge, nel rispetto del principio di pareggio di bilancio: a) in primo luogo, ad individuare il costo complessivo del servizio, b) in secondo luogo, a stabilire la misura percentuale di tale costo finanziabile con risorse comunali, e quindi, correlativamente, a stabilire la residua misura percentuale finanziabile mediante tariffe e contribuzioni a carico diretto dell'utenza (art. 6 comma 1 D.L. citato; art. 172 comma 1 lett. e) D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267); c) infine, a determinare le tariffe o i corrispettivi a carico degli utenti».

³³⁹ Relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, in GUCE L 210 del 07.08.1985, pp. 29-33.

³⁴⁰ Modifica introdotta con la dir. 1999/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 1999, in GUCE L 141 del 04.06.1999, pp. 20-21, attuata con il d.lgs. 02 febbraio 2001, n. 25, in G.U. n. 49 del 28.02.2001.

³⁴¹ Inizialmente, la disciplina di cui al d.p.r. 224/1988 era applicabile unicamente agli alimenti lavorati dall'industria. Grazie al d.lgs. n. 25/2001, fu estesa anche agli alimenti della cd. produzione primaria.

³⁴² A cui ha fatto seguito il regolamento di esecuzione, D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327.

artt. 438-448 c.p. A tali fattispecie di reato, si affiancano poi i delitti di frode commerciale 499, 501, 515, 516, 517, 517 *quater* c.p., preposti a tutela dell'interesse alla "genuinità alimentare" ed alla lealtà dei traffici commerciali. Vi è poi un terzo gruppo di fonti penali, costituito dalle numerose disposizioni sanzionatorie riferite o a singoli sottosectori (come, ad esempio, l'etichettatura) o a singoli alimenti, o loro categorie³⁴³, oppure prodotti di denominazione geografica.³⁴⁴

Passando, poi, alla disamina dell'art. 36 Cost.³⁴⁵, si osserva che l'aggettivo «dignitosa» è precipuamente riferito all'esistenza del lavoratore. Nondimeno, tale disposizione, letta alla luce dei principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost., indica che la «dignità sociale» non è correlata esclusivamente al tipo di lavoro svolto, ma discende dal più ampio «valore della persona, dai meriti acquisiti con lo studio, l'intelligenza e l'operosità, e dalla sua attitudine a concorrere al progresso della società per il tramite della propria attività»³⁴⁶.

Inoltre, il diritto al lavoro è senz'altro uno dei diritti strumentali alla realizzazione del diritto al cibo adeguato, rappresentando la via preferenziale individuata dal Costituente per realizzare l'accesso al cibo adeguato. Ciò *a fortiori* in considerazione del fatto che l'Italia è un Paese notoriamente ricco di tradizioni eno e agroalimentari, nonché la madre patria della c.d. «dieta mediterranea»³⁴⁷. La dottrina

³⁴³ Si menziona, a titolo esemplificativo, il Decreto Legislativo 21 marzo 2005, n. 70, "Disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati", in G.U. n. 98 del 29 aprile 2005.

³⁴⁴ Cfr. M. BOTTIGLIERI, op. cit., pp. 308-312.

³⁴⁵ Art. 36: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Per un commento cfr. C. COLAPIETRO, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, cit.

³⁴⁶ Cfr. M. BOTTIGLIERI, op. cit., p. 255.

³⁴⁷ Al fine di comprendere la stretta correlazione tra tutela della salute e sostenibilità alimentare, occorre partire dagli studi di Ancel Keys, biologo, ideatore della *dieta mediterranea*, diventata patrimonio dell'Unesco nel 2010. Agli inizi degli anni Settanta, grazie al suo "Studio dei sette paesi", sono emerse per la prima volta le forti correlazioni tra tipologia di dieta e insorgere di malattie croniche, specialmente cardiovascolari. Mettendo a confronto, infatti, le diete di sette Paesi diversi, è emerso il corretto equilibrio nutrizionale, con i relativi benefici, che apportava la dieta mediterranea. Nel 1992 lo U.S. *Department of Agriculture (USDA)*, per avviare un programma di educazione e sensibilizzazione, pubblicò la prima piramide alimentare, rifacendosi proprio alla dieta mediterranea. Successivamente, la FAO nel 1997, e diverse Istituzioni, come anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità, hanno riproposto tale figura per spiegare come alimentarsi in modo equilibrato. Nel 2009, *Barilla Center for*

ha infatti ritenuto che il diritto e il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione collegata alla cultura e all'economia del cibo, siano idonei a concorrere al progresso materiale o spirituale della società. Si pensi alle attività professionali di tipo imprenditoriale, ad attività culturali (come quelle che diffondono una particolare "cultura" del cibo: da quella *Slow* a quella regionale), ad attività di tipo solidale in favore dei più svantaggiati³⁴⁸. Orbene, si ritiene che tutte queste diverse espressioni delle attività lavorative connesse al cibo trovino in questa disposizione una specifica tutela costituzionale.

Va, tuttavia, osservato che è nell'art. 41 che vi è l'unica formulazione generale del concetto di «dignità umana», che pur non definito in modo esplicito, è imposto come limite alla libertà di iniziativa economica privata.

La libertà di avviare un'attività economica relativa ad ogni fase della filiera alimentare include facoltà molteplici, incluse talune libertà di natura "economico-culturale" che si stanno moltiplicando e diversificando sul territorio soprattutto negli ultimi anni, quali, ad esempio, il diritto di poter orientare la produzione o commercializzazione di cibo biologico, cibo a km zero, o cibo proveniente dall'economia equo e solidale. Tuttavia la libertà d'iniziativa economica incontra limiti negativi e positivi, laddove si trovi dinanzi ad altri interessi costituzionali potenzialmente confliggenti.

I limiti "negativi", in particolare, hanno ad oggetto i divieti, perseguiti con sanzioni penali ed amministrative, di produrre beni alimentari nocivi, la disciplina che condiziona l'attività imprenditoriale nel campo alimentare (si pensi alle peculiari autorizzazioni amministrative cui sono sottoposti gli esercizi commerciali che intendono somministrare cibo e bevande), la disciplina a cui sono sottoposti alcune

Food and Nutrition (BCFN), per dimostrare lo stretto rapporto che intercorre tra ciò che mangiamo e gli effetti che questo ha sull'ambiente, pubblicò la c.d. "Doppia piramide": una piramide ambientale rovesciata, accanto a quella alimentare. Le ricerche condotte avevano evidenziato subito che gli alimenti con un minore impatto ambientale erano gli stessi che i nutrizionisti consigliavano di consumare maggiormente (frutta e verdura); per contro, quelli che arrecavano più danni all'ambiente erano proprio dolci, carne e latticini, per cui si riteneva dovessero essere consumati con moderazione. Cfr. Barilla Center for Food and Nutrition, *Eating planet*, Edizioni Ambiente, 2016, p.98 ss.

³⁴⁸ Sul punto vd. *Infra* par. 7.

tipologie di beni prodotti³⁴⁹. Sono considerabili limiti negativi anche quelli imposti dalla disciplina relativa alle regole di organizzazione del lavoro, ambito nel quale sussistono specifici divieti che impediscono ai datori di lavoro di esporre i lavoratori a rischi direttamente o indirettamente connessi alla loro alimentazione: un esempio è la legislazione che consente ai lavoratori di usufruire della pausa pranzo dopo un certo numero di ore lavorate³⁵⁰ o di poter consumare il pasto in luoghi salubri³⁵¹.

I *limiti positivi* sono, invece, introdotti dall'art. 41, comma 3, Cost., che dispone che: «(...) La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Sulla base di tale norma si ritiene si fondi anche la legislazione che tende a stimolare ed indirizzare l'iniziativa economica privata attraverso strumenti indiretti, come sgravi fiscali, crediti agevolati o sovvenzioni. Tale disposizione costituisce, inoltre, il fondamento della disciplina posta a tutela degli interessi dei consumatori, introdotta con l. 281/1998 e ora regolata dal d.lgs 206/2005 istitutivo del Codice del consumo.

Oltre a tali norme costituzionali, la dottrina ha ravvisato la presenza, pur sempre implicita, della dignità umana anche negli artt. 13, comma 4, Cost., art. 27 Cost., art. 32

³⁴⁹ Si pensi alle autorizzazioni amministrative necessarie per l'immissione in commercio dei prodotti OGM e dei c.d. *novel food* cioè i nuovi alimenti o i nuovi ingredienti alimentari. Difatti, il legislatore ha introdotto, con il d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70, specifiche disposizioni sanzionatorie per le violazioni del Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati (art. 1) e del 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 (art. 10). Su questi aspetti L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare cit.*, pp. 326-344.

³⁵⁰ L'art. 8 del D. Lgs. 66/2003 relativo all'attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro stabilisce che «Qualora l'orario di lavoro giornaliero ecceda il limite di sei ore il lavoratore deve beneficiare di un intervallo per pausa, le cui modalità e la cui durata sono stabilite dai contratti collettivi di lavoro, ai fini del recupero delle energie psico-fisiche e della eventuale consumazione del pasto anche al fine di attenuare il lavoro monotono e ripetitivo».

³⁵¹ Emblematica al riguardo è la sentenza resa dal Tribunale di Torino, Sezione d'Appello, del 13 febbraio 2012, sul c.d. caso *Eternit* nella quale è stato contestato ai titolari dell'azienda di non aver predisposto luoghi idonei a consumare i pasti in contesto sicuro e sterile rispetto agli ambienti in cui erano diffuse le polveri di amianto. Le numerose testimonianze raccolte nel corso del processo di primo e secondo grado raccontano come, prima della costruzione della mensa, ma anche dopo per chi faceva il turno pomeridiano, i pasti si consumavano direttamente sul posto di lavoro, ovunque si trovassero, talora anche sui sacchi d'amianto.

Cost., art. 4, comma 2, Cost., art. 30 Cost., art. 35 Cost., art. 48 Cost.³⁵²

4. Tutela della salute e problematiche di sostenibilità alimentare.

Altra cifra alla luce della quale è possibile una lettura del diritto al cibo è quella relativa al *diritto ad un ambiente salubre* (ricavabile ex art. 9 Cost. in combinato disposto con gli artt. 2 e 32 Cost.), atteso che il benessere (anche alimentare) dell'uomo dipende in larga misura dall'*habitat* favorevole nel quale si svolge la sua personalità. In particolare, il legame tra l'attuale sistema agroalimentare e i cambiamenti climatici che, unitamente ai possenti flussi migratori, stanno modificando i nostri stili di vita è assai stretto, trattandosi di fattori che inevitabilmente si influenzano l'uno con l'altro³⁵³.

La tutela dell'ambiente rappresenta uno degli obiettivi principe dell'azione dell'Unione europea³⁵⁴, nella consapevolezza che la salvaguardia dell'ambiente non può che porsi nel novero dei principi fondamentali a tutela dell'integrità di ciascun cittadino europeo. Difatti, com'è stato affermato dalla dottrina, negli ultimi tempi «(...) il diritto ambientale comunitario, se pure con ritardo e qualche insufficienza o incertezza, viene effettivamente recepito ed applicato dagli Stati membri, così da conformare gli ordinamenti interni. Questo risultato è in larga parte dovuto, oltre che all'accresciuta sensibilità sociale verso i problemi ambientali anche all'azione puntuale

³⁵² Per approfondire su ciascuna delle norme indicate si veda M. BOTTIGLIERI, op. cit., pp. 280-396.

³⁵³ Invero, le principali preoccupazioni rivolte al futuro sono infatti correlate, da un lato, all'aumento della popolazione mondiale (da 7miliardi nel 2018, a stimati 9miliardi nel 2050), dall'altro al *Global Warming*, che potrebbe causare mezzo milione di morti correlati ad una cattiva alimentazione entro il 2050, conducendo all'infertilità di molti terreni ed alla conseguente diminuzione (se non eliminazione) di molti degli alimenti sani e nutrienti che fanno parte della nostra dieta quotidiana.

³⁵⁴ Dalla metà degli anni '70, la politica ambientale dell'Unione europea è stata guidata da programmi d'azione ambientale (PAA) che definiscono gli obiettivi prioritari da raggiungere in un determinato periodo. Il più recente di tali programmi (ossia il VII) è stato pubblicato il 28 dicembre 2013: Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20.11.2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro Pianeta" GUCE L. 354/2013, p. 171. Il PAA prevede una quota minima del 20% del bilancio UE 2014-2020 da destinare alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi. Per approfondire cfr. A. VETTORI, Un nuovo programma generale d'azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, fasc. 2, 2014, p. 283.

di controllo svolta dalla Commissione e al conseguente intervento della Corte»³⁵⁵.

Vi è da dire, tuttavia, che lo Stato italiano è risultato spesso inadempiente in tale ambito, in particolare con riferimento, da un lato, alla (mala) gestione dei rifiuti (più accentuata in talune regioni del mezzogiorno), attesa la scelta a suo tempo effettuata dall'Italia, in controtendenza rispetto agli indirizzi UE, di privilegiare lo smaltimento dei rifiuti in discariche anziché il sistema di recupero e, dall'altro, ai gravi ritardi con i quali sono state recepite le direttive comunitarie ed europee in materia ambientale.

Tali importanti e perpetrate carenze hanno fatto sì che l'Italia venisse più volte sottoposta al giudizio della Corte di giustizia, la quale, riscontrata la situazione di «generale e perdurante inadempimento» in specie in riferimento alla fallimentare gestione dei rifiuti nella regione Campania, ha emesso numerose sentenze di condanna al pagamento di sanzioni economiche³⁵⁶. Si ricorda, in questa sede, la più recente

³⁵⁵ G. CORDINI, *Giurisprudenza ambientale della Corte di giustizia: acque, habitat, rifiuti, valutazione d'impatto e zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003/2, pp. 974-980, p. 974.

³⁵⁶ Tra le pronunce di condanna della Corte di giustizia che hanno interessato il territorio della Campania si menziona quella relativa alla causa C-365/97, concernente l'annosa questione degli scarichi di rifiuti incontrollati (meglio nota come "discariche selvagge"). Nel caso di specie, i fatti sottoposti all'esame della Corte di giustizia scaturivano da una situazione di preoccupante degrado ambientale emersa in una zona di Napoli (l'alveo del torrente San Rocco) ove venivano scaricate sistematicamente acque provenienti da canalizzazioni del Policlinico universitario e da abitazioni private, con grave pericolo per la popolazione residente in taluni quartieri. A ciò si aggiunge il fatto che nella medesima località vi è stato un grave dissesto idrogeologico dovuto alla presenza di cave tufacee, di cui una utilizzata come discarica abusiva. Con tale pronuncia la Corte di giustizia ha dichiarato che «Non avendo adottato le misure necessarie per assicurare che i rifiuti scaricati nel corso d'acqua che attraversa il vallone San Rocco fossero eliminati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e non avendo adottato le misure necessarie affinché i rifiuti raccolti in una discarica abusiva fossero consegnati ad un raccoglitore privato o pubblico o ad un'impresa di smaltimento, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 4, primo comma, e 8, primo trattino, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE». La disastrosa situazione ambientale nella regione Campania, unitamente ad analoghe situazioni in tutte le altre regioni italiane, è stata poi oggetto, nell'aprile 2006, della nota sentenza della Corte di giustizia (relativa alla causa C-135/05) con la quale è stato accertato che l'Italia, tollerando per lungo tempo sul territorio nazionale la presenza di molte discariche abusive ed illegali di rifiuti ha violato gli obblighi incombenti dalle tre direttive europee sullo smaltimento dei rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sull'autorizzazione e gestione delle discariche. Inoltre, La Commissione europea, a fronte della persistente violazione della normativa sulle discariche dei rifiuti da parte dell'Italia, già accertata con la causa C-135/05, ha promosso, presso la Corte di giustizia, un ricorso per «secondo inadempimento» (causa C-196/13) in merito al quale la Corte stessa si è pronunciata il 2 dicembre 2014 precisando che «Benché dopo la citata sentenza Commissione/Italia [del 26 aprile 2007] la Repubblica italiana abbia compiuto, come da essa affermato, progressi significativi nel ridurre il numero di discariche non conformi alle disposizioni applicabili, tuttavia, come sostenuto dalla

sentenza resa dalla Terza Sezione della Corte di giustizia UE, del 16 luglio 2015, n. 653, nell'ambito del giudizio di «doppia condanna» relativo al ricorso (causa C-653/13) istaurato dalla Commissione dinanzi alla Corte di giustizia per inadempimento della precedente sentenza emessa ex art. 258 TFUE (in data 4 marzo 2010, causa C-297/08), nella quale la Corte, ai fini dell'assunzione della decisione di condanna dello Stato italiano, ha tenuto conto del fatto che l'inadempimento dell'Italia in materia di rifiuti è stato constatato in più di 20 cause portate dinanzi alla Corte stessa; per i giudici europei «(...) una simile reiterazione di condotte costituenti infrazione da parte di uno Stato membro, in un settore specifico dell'azione dell'Unione, costituisce un indicatore del fatto che la prevenzione effettiva del futuro ripetersi di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione può richiedere l'adozione di una misura dissuasiva, come la condanna al pagamento di una somma forfettaria».

Commissione, i progressi constatati dopo la scadenza della proroga del termine impartito nel parere motivato sono stati compiuti con una grande lentezza e si registra ancora un numero importante di discariche abusive in quasi tutte le Regioni italiane». La Corte ha ritenuto opportuno, nell'esercizio del suo potere discrezionale, infliggere all'Italia: a) una "penalità di mora" su base semestrale, fissandone l'importo in €. 42.800.000,00= a semestre; dall'importo iniziale saranno detratti €. 400.000,00= per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente alla sentenza *Commissione c. Italia* del 2007 e €. 200.000,00= per ogni altra discarica messa a norma alle medesime condizioni; b) il pagamento di una somma forfettaria (che, come noto, "copre" il periodo di tempo intercorrente tra la "prima sentenza" emessa dalla Corte di giustizia e la "seconda sentenza" pronunciata dalla medesima) di €. 40.000.000,00=. La Commissione europea, inoltre, ha avviato una ulteriore procedura di infrazione contro l'Italia che si è conclusa con la pronuncia del 4 marzo 2010 (causa C-297/08). A nemmeno un anno dalla sentenza della Corte di giustizia di cui si è appena fatto cenno, una nuova sentenza esprime un giudizio di condanna dell'Italia per la *mala gestio* dell'emergenza rifiuti in Campania; questa volta però a pronunziarsi in tal senso è la Corte di Strasburgo (Ricorso n. 30765/08) che, dopo aver respinto l'eccezione preliminare del Governo italiano circa il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, ha accolto il ricorso, dichiarando che «(...) l'incapacità prolungata delle autorità italiane ad assicurare un corretto funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale». La rilevanza di questa sentenza risiede in particolare nelle innovazioni apportate sia per quanto attiene al riconoscimento del diritto dell'individuo all'ambiente, sia per l'ampliamento della nozione di «vittima» con conseguente possibilità di adire alla Corte di Strasburgo; stabilendo, infatti, nel primo caso che il deterioramento ambientale può provocare in sé una violazione della Convenzione, mentre nel secondo caso ha considerato ricevibili ricorsi non solo di chi risiedeva nella zona, ma anche di chi pur non vivendo in quei luoghi vi lavorava. Nel dicembre 2013, a fronte del persistente problema strutturale nella gestione dei rifiuti nella regione Campania, la Commissione ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia un ulteriore ricorso per «secondo inadempimento» (causa C-653/13) sul quale si è recentemente pronunciata la Corte di giustizia. Così e per un maggiore approfondimento della tematica cfr. L. BARONI, *La gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna, dello Stato italiano al pagamento di «sanzioni», pronunciata dalla Corte di giustizia Ue nel giudizio di «doppia condanna» (ex art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 5, 2016, pag. 1196.

Premessa tale infelice parentesi, dalla quale si è tuttavia avviato il mutamento di approccio della società civile italiana e delle Istituzioni pubbliche alla fondamentale tematica della gestione dei rifiuti e, più in generale, della sostenibilità dei mezzi di smaltimento in favore della pratica del riciclo (sul punto e con precipuo riferimento ai *rifiuti alimentari* si rimanda a quanto verrà più diffusamente osservato nei prossimi paragrafi), va osservato che la tutela dell'ambiente, al pari del diritto al cibo adeguato, non trova esplicito riconoscimento nella nostra Carta fondamentale³⁵⁷.

Nondimeno, è oramai pacifico che essa assurga ad interesse costituzionalmente protetto a seguito dell'interpretazione evolutiva datane nel corso degli anni dalla Corte costituzionale. La Consulta, infatti, ha avuto occasione di evidenziare che nell'ambito di una «finalità di protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.), come l'ambiente e la salute intesi come valori che “in sostanza la Costituzione prevede e garantisce”³⁵⁸, l'ambiente va inteso come “bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività”³⁵⁹, che limita l'iniziativa economica e la proprietà privata (le quali trovano, proprio negli artt. 41 e 42 Cost., i limiti dell'utilità e della funzione sociale) o meglio ancora come sintesi, in una visione globale ed integrata, di una pluralità di aspetti, centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi, in una corretta e moderna concezione di ambiente»³⁶⁰. La salvaguardia dell'ambiente è stata quindi intesa come «diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività»³⁶¹, secondo una formulazione che ricalca quella costituzionale di cui all'art. 32 Cost.

Il valore costituzionale dell'ambiente³⁶² è stato ripreso anche nella giurisprudenza costituzionale successiva all'introduzione nell'art. 117 Cost., ad opera della Legge Costituzionale n. 3/2001, della tutela dell'ambiente come materia a

³⁵⁷ La modifica del Titolo V della Costituzione si è infatti limitata a fornire autonomia allo scopo di salvaguardia e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», affidato alla competenza Statale ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost.

³⁵⁸ Cort. Cost. 210/1987.

³⁵⁹ Cort. Cost. 617/1987.

³⁶⁰ Cort. Cost. sent. n. 302 del 60/1994 e. anche Cort. Cost. 356/1994.

³⁶¹ Cort. Cost. 210/1987.

³⁶² Cort. cost. 307/2003.

competenza statale esclusiva, nonché materia trasversale che ben può intersecarsi con altre a competenza regionale esclusiva (come l'agricoltura) o concorrente (come il governo del territorio). A questi principi si ispira il D.lgs 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", noto anche come Codice dell'ambiente o Testo Unico in materia ambientale (TUA), il cui art. 3-bis in particolare statuisce che i principi generali della materia stabiliti dalla legge - *principio dell'azione ambientale, dello sviluppo sostenibile, di sussidiarietà e leale collaborazione* - «costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario».

Elemento strettamente connesso alla tematica ambientale è dunque il concetto di «sviluppo equilibrato e sostenibile», il quale è stato soggetto a diverse evoluzioni nel corso degli anni e che nelle sue diverse accezioni ha come «nucleo essenziale» l'importanza di uno sviluppo orientato al mantenimento di sostenibili condizioni di sopravvivenza per il futuro.

Da tale quadro, allora, si possono elaborare alcune osservazioni relative alle implicazioni che la tutela dell'ambiente riveste rispetto al diritto a un cibo adeguato.

Dapprima, va evidenziata la stretta interazione tra ambiente, alimentazione e salute con riferimento all'integralità della persona, atteso che il benessere dell'uomo non può che dipendere, in larga misura, proprio dall'*habitat* favorevole nel quale può crescere e sviluppare la propria personalità³⁶³.

Si può altresì evidenziare, rispetto alla dimensione economica del diritto al cibo connessa alla libertà di iniziativa economica di produrre e distribuire derrate alimentari, che la tutela dell'ambiente, quale valore costituzionale o interesse costituzionalmente protetto, si pone come *limite* all'industria alimentare o alla medesima produzione

³⁶³ Cfr. in tal senso G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. Macchia (a cura di), *op. cit.*, p. 27. Sul nesso tra diritto dell'alimentazione e ambiente salubre cfr. anche G. CORDINI, *Uomo, ambiente, salute, alimentazione e nuove frontiere della medicina: spunti giuridici* in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, VII, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 869–880, in particolare p. 873. Cfr. anche G. CORDINI - I. D'ANCONA (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale. Atti del Convegno di Studi Maritano, 1–2 ottobre 2011*, Lecce, Edizioni Grifo, 2012

agricola, laddove essa risulti dannosa all'ecosistema. Al riguardo, invero, si deve considerare che: il 31% delle emissioni in Occidente deriva dalla produzione di alimenti (solo il 15% dai mezzi di trasporto), i fertilizzanti a base di azoto costituiscono la fonte principale delle emissioni dovute all'agricoltura, con una percentuale del 38%, alla produzione di carne è imputato quasi 1/5 delle emissioni globali di gas serra, generati ad esempio durante la produzione di mangimi animali e ancora che, tra le attività umane, il settore dell'allevamento è quello che richiede il maggiore utilizzo di terreni (la superficie totale occupata dai pascoli corrisponde al 26% della superficie terrestre del Pianeta non coperta dai ghiacci e l'intera area dedicata alla produzione di foraggio è pari al 33% del terreno coltivabile locale). È, pertanto, evidente che tali disastrosi dati non possano che portare le Istituzioni (prima ancora che nazionali, internazionali ed europee) a vedere con estremo favore la c.d. *agroecologia*, definita «allo stesso tempo come una scienza e un insieme di pratiche», che origina dalla fusione di due discipline scientifiche: l'agronomia e l'ecologia. In quanto scienza, l'agroecologia è «l'applicazione della scienza ecologica allo studio, concezione e gestione di agrosistemi sostenibili». In quanto insieme di pratiche agricole, l'agroecologia ricerca i mezzi per migliorare i sistemi agricoli imitando i processi naturali, «creando anche iterazioni e sinergie biologiche benefiche tra le componenti dell'agrosistema»³⁶⁴. L'agroecologia ha quindi il pregio di accrescere la produttività a livello locale, di arginare il problema della povertà rurale (consentendo un aumento dell'accessibilità al cibo) e di contribuire a migliorare qualitativamente l'alimentazione.

Ulteriore profilo che interseca la dimensione ambientale del diritto al cibo è quella relativa all'impatto ambientale degli OGM. Uno dei maggiori problemi posti dagli OGM, infatti, è quello della c.d. «contaminazione», ossia che la costante manipolazione del *pool* genetico degli organismi comporti conseguenze impreviste nella loro interazione con le altre specie viventi, con devastanti impatti sulla

³⁶⁴ ASSEMBLEA GENERALE ONU - CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter - A/HRC/16/49* oppure O. DE SCHUTTER, *Agroecology and the Right to Food*. Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council - A/HRC/16/49, 20 December 2010 in www.srfood.org.

biodiversità³⁶⁵, considerata invero quale «capitale naturale»³⁶⁶ imprescindibile per lo sviluppo umano sostenibile. Inoltre, vi è un elevato tasso di probabilità che le caratteristiche genetiche introdotte nelle varietà commerciali vengano poi trasferite, attraverso il fenomeno natural dell'impollinazione incrociata, dalle piante geneticamente modificate a specie affini coltivate nelle vicinanze.

Ulteriore elemento di intersezione tra ambiente, tutela della salute e cibo si ravvisa, poi, nella fondamentale tematica della gestione dei *rifiuti alimentari* i quali, da un lato, costituiscono una delle principali fonti di inquinamento delle città strettamente correlata alla fase del consumo della filiera alimentare e, dall'altro, pongono problemi etici per l'elevato numero di sprechi.

Le contiguità tra ambiente e alimentazione si sono proiettate nel processo che ha portato alla redazione della Carta di Milano³⁶⁷ che si prefiggeva di essere per il diritto al cibo ciò che il Documento di Kyoto³⁶⁸ ha costituito per la tutela dell'ambiente. Tale documento ha inteso raccogliere le istanze - e gli impegni - provenienti dai settori istituzionali, *no profit* e *profit*. In particolare, il c.d. «Documento di Milano» intende agire su tre livelli, con conseguente assunzione di precisi impegni da parte degli operatori del settore alimentare:

«1. Primo impegno: Spreco di alimenti. Le Parti si impegnano a ridurre del 50

³⁶⁵ La definizione di «biodiversità» universalmente accettata a livello giuridico è quella proposta all'art. 2 della Convenzione sulla Biodiversità (CBD, dall'inglese *Convention on Biological Diversity*) adottata a Nairobi il 22 maggio 1992, aperta alla firma durante il Summit mondiale dei Capi di Stati di Rio De Janeiro (insieme alla Convenzione quadro delle NU sui cambiamenti climatici ed alla Convenzione contro la desertificazione) ad oggi ratificata da 196 Paesi, ossia: «ogni tipo di variabilità tra organismi viventi, compresi, tra gli altri, gli ecosistemi terrestri, marini e altri acquatici e i complessi ecologici di cui essi sono parte; essa comprende la diversità entro specie, tra specie e tra ecosistemi». La Convenzione sulla biodiversità è considerata la più onnicomprensiva in quanto i suoi obiettivi si applicano alla totalità degli organismi viventi del Pianeta. Per un approfondimento cfr. R. AGNOLETTI, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro amministrativo* (II), fasc. 7, 1 novembre 2018, p. 1377.

³⁶⁶ Espressione mutuata da A. VETTORI, op. cit., p. 3.

³⁶⁷ Il testo è consultabile al link: <http://carta.milano.it>.

³⁶⁸ Il protocollo di Kyoto, adottato l'11 dicembre 1997, a seguito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici convenzione, adottata a New York il 9 maggio 1992, è uno dei più importanti strumenti giuridici internazionali volti a combattere i cambiamenti climatici. Esso contiene gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le emissioni di alcuni gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta. Le emissioni totali dei paesi sviluppati devono essere ridotte almeno del 5 % nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990.

per cento entro il 2020 l'attuale spreco di oltre 1,3 milioni di tonnellate di cibo commestibile attraverso l'attuazione dei seguenti Interventi (...)

2. Secondo impegno: Agricoltura sostenibile. Le Parti si impegnano a limitare la destinazione di terreni alla produzione di biocarburanti a livello globale, preservando al contempo i benefici climatici dei biocarburanti di seconda generazione derivanti dai raccolti non destinati all'alimentazione. A questo proposito, l'uso di biocarburanti basati sui raccolti alimentari non dovrebbero superare il limite del 5 per cento nell'ambito degli obiettivi nazionali per le energie rinnovabili.

3. Terzo impegno: Sradicare la fame e combattere l'obesità. Le Parti si impegnano ad eliminare la fame e la malnutrizione attraverso le azioni seguenti: a) Attenersi al nuovo paradigma globale dello sviluppo, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, per: i) fornire a tutte le fasce della popolazione l'accesso permanente al cibo; ii) porre fine alla malnutrizione; iii) rendere i sistemi di produzione alimentare più produttivi, efficienti, sostenibili e resilienti; iv) assicurare l'accesso ai piccoli produttori alimentari; v) adoperarsi per rendere l'equità una caratteristica intrinseca alla crescita economica; vi) porre fine alla malnutrizione ciclica e cronica attraverso interventi diretti e indiretti; vii) accendere i riflettori sulla malnutrizione, per renderla una crisi evitabile»³⁶⁹.

Sempre nel settembre 2015, in occasione del *Summit* delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, sono stati adottati diciassette nuovi obiettivi da raggiungere entro il 2030: i c.d. *Sustainable Development Goals* (SDG).

Nell'introdurre gli obiettivi dell'Agenda 2030 si è spiegato che «lo sviluppo sostenibile è definito come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri bisogni». Inoltre, per raggiungerlo, «è importante armonizzare tre elementi fondamentali: la crescita economica, l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente».³⁷⁰ Essa non prevede solo il consumo di cibo nutrizionalmente sano, ma «anche con una bassa impronta in

³⁶⁹ BARILLA CENTER FOR FOOD AND NUTRITION, *Protocollo di Milano sull'alimentazione e la nutrizione* in www.protocollodimilano.it.

³⁷⁰ <http://www.unric.org/it>.

termini di uso di suolo e di risorse idriche impiegate, con basse emissioni di carbonio e azoto, attento alla conservazione della biodiversità e degli ecosistemi, ricco di cibi locali e tradizionali, equo e accessibile per tutti». ³⁷¹ Al primo obiettivo, *Povertà zero*, segue quello *Fame zero*, ove si auspica l'eliminazione della denutrizione, il raggiungimento della sicurezza alimentare e si promuove un'agricoltura sostenibile. La tematica del cibo, però, emerge anche negli altri obiettivi, relativamente ai profili della sua produzione, della distribuzione e del consumo, atteso che un'alimentazione sostenibile è *condicio sine qua non* dello sviluppo umano sostenibile.

5. *Food loss e food waste*: due aspetti di un unico problema.

Li chiamiamo eccedenze, *surplus*, invenduti, scarti, ma qualunque sia il nome che scegliamo, gli alimenti che finiscono tra i rifiuti hanno richiesto energia, acqua, terra, tempo, lavoro, carburanti, risorse naturali e una serie di inquinanti per essere prodotti, trasformati, trasportati, confezionati e distribuiti; hanno prodotto emissioni che contribuiscono ai cambiamenti climatici e ad impoverire l'ambiente in cui viviamo; hanno richiesto denaro per essere acquistati e, ancora, energia per essere trasportati e conservati. Da ultimo, sono finiti tra i rifiuti e lì hanno consumato altre risorse, producendo altro inquinamento ed incidendo in maniera significativa sulla nostra salute. Quindi, comunque li si voglia chiamare, altro non sono che sprechi, cibo che non nutre nessuno ³⁷².

La metà del cibo che viene prodotto nel mondo, ossia circa due miliardi di tonnellate, finisce nella spazzatura, benché sia in gran parte ancora commestibile. Basti pensare che per ogni cittadino europeo si producono all'incirca 840 kg di cibo all'anno, di cui 560 kg viene consumato, con una media di circa 1,5 kg al giorno. Ci si interroga, allora, su quale sia la sorte degli altri 280 kg di cibo prodotto e non consumato: poco meno di 200 kg vengono sprecati ancor prima che il consumatore abbia il tempo di

³⁷¹ <http://www.oneplanetfood.info>.

³⁷² L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 1/2018 del 10 gennaio 2018, pag. 14.

acquistarli, per motivazioni e in percentuali differenti nelle varie fasi della catena alimentare, mentre gli altri 95 kg circa sono invece quelli sprecati a livello di consumo domestico: in altri termini, cibo che acquistiamo e, con la stessa facilità, gettiamo nella spazzatura. Soltanto in Italia ogni anno si contano dai 10 ai 20 milioni di tonnellate di rifiuti alimentari, per un valore di circa 37 miliardi di euro. Cibo che, secondo la Coldiretti, basterebbe a sfamare circa 44 milione di persone. Secondo l'Osservatorio sugli sprechi, a livello domestico, in Italia, vengono sprecati mediamente il 17% dei prodotti orofrutticoli acquistati, il 15% di pesce, il 28% di pasta e pane, il 29% di uova, il 30% di carne e il 32% di latticini. Ciò, per una famiglia italiana, equivale ad una perdita di 1.693 euro l'anno³⁷³.

Il fatto che produciamo, per quasi la metà, lo stesso spreco, dovrebbe far riflettere, se non giuridicamente almeno eticamente, su tale gravoso paradosso moderno. Lo spreco alimentare è una delle principali conseguenze della mercificazione del cibo e dell'imporsi delle logiche del capitalisco; si produce molto di più di quanto sia davvero necessario, tanto da considerare l'invenduto quale componente ineliminabile dell'attività produttiva e distributiva. Vero è, infatti, che, nelle loro strategie di *marketing*, le imprese tendono a valutare una "mancata vendita", ad esempio, per indisponibilità del prodotto assai più negativamente del rischio di accumolo di eccedenze non smaltite³⁷⁴.

In questo fallimentare sistema, però, anche il consumatore finale non deve considerarsi quale vittima innocente, atteso che esso è certamente anche il frutto della mancanza di educazione ed informazione sui modelli alimentari sostenibili, sui metodi di riduzione dello spreco, sui modi di conservazione del cibo e sulle possibilità di recupero e riutilizzo delle eccedenze alimentari.

Nonostante lo spreco di cibo sia un problema riconosciuto da tempo dall'intera comunità internazionale, non esiste a livello europeo una definizione ufficiale di esso. Nel 2014, il progetto di ricerca europeo *Fusion*, ha cercato di proporre la seguente

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ M. FERRETTO, *Lo spreco di cibo: una scelta non sostenibile*, in *Consumatori, diritti e mercato*, n. 2, 2010.

definizione: «lo spreco alimentare consiste di qualsiasi prodotto alimentare, e parti non commestibili di prodotti alimentari, rimossi dalla catena di approvvigionamento alimentare per essere recuperati o eliminati (ivi compresi composti, sovesci/culture non raccolte, digestione anaerobica, produzione di bioenergia, cogenerazione, incenerimento, smaltimento in fogna, in discarica o tramite dispersione in mare)». ³⁷⁵ Si tratta, quindi, di prodotti perfettamente utilizzabili, ma non più vendibili, che sono destinati ad essere eliminati e smaltiti, in assenza di un possibile uso alternativo.

In particolare, con i termini *food loss* e *food waste* si intendono, rispettivamente, le perdite e lo spreco alimentare, che secondo la FAO, consistono in «una diminuzione, in tutte le fasi della catena alimentare dal raccolto al consumo, in massa, di cibo originariamente destinato al consumo umano, indipendentemente dalla causa» ³⁷⁶. Sebbene spesso la *perdita* alimentare (c.d. *food loss*) e lo *spreco* alimentare (c.d. *food waste*) nell'accezione comune siano due terminologie che possono venire usate indistintamente, si ritiene opportuno tenerle distinte alla luce delle differenti cause che li generano e, conseguentemente, delle differenti soluzioni necessarie ad arginarli.

La perdita o lo spreco di cibo può avvenire lungo le cinque fasi della filiera alimentare: 1) la fase della produzione (*production stage*); 2) la fase del post-raccolto (*post-harvest stage*); 3) la fase della lavorazione (*processing stage*); 4) la fase della distribuzione (*retail stage*); 5) la fase del consumo (*consumption stage*).

La perdita di cibo (*food loss*) si riferisce a tutto quel cibo che viene scartato poiché non possiede gli standard di qualità richiesti (ad esempio, perché appassito, ammaccato, contaminato) ed è il risultato non intenzionale di limitazioni nelle tecniche di stoccaggio nelle infrastrutture, nella conservazione. Si parla di perdite quando il cibo viene perso durante le prime fasi della filiera, quindi prima che il cibo arrivi alla fase della distribuzione e del consumo ³⁷⁷.

³⁷⁵ <http://www.eu-fusions.org>.

³⁷⁶ www.fao.org.

³⁷⁷ «Le perdite alimentari che si riscontrano durante le fasi di produzione agricola, post-raccolto e trasformazione degli alimenti», questa la definizione di “scarto alimentare” data dallo *Swedish Institute for Food and Biotechnology*.

Lo spreco di cibo (*food waste*), invece, si verifica nelle ultime fasi della catena alimentare, quali distribuzione, vendita e consumo. La FAO ne ha dato una definizione assai ampia (al punto da far quasi scomparire la distinzione con il concetto di perdita alimentare), individuando quale spreco alimentare «Qualsiasi sostanza sana e commestibile che – invece di essere destinata al consumo umano – viene sprecata, persa, degradata o consumata da parassiti in ogni fase della filiera agroalimentare. Si tratta di prodotti perfettamente utilizzabili, ma non più vendibili, in quanto perdono le caratteristiche di “merce”, ma non di “alimento”, e che sono destinati ad essere eliminati e smaltiti, in assenza di un possibile uso alternativo».

In ogni caso, se il *food loss* dipende da limiti logistici, infrastrutturali e sistemici, il *food waste* è maggiormente correlato a fattori comportamentali dei rivenditori e dei consumatori, nonché alla mancanza di strumenti per il recupero e riutilizzo delle eccedenze alimentari. È evidente che il primo fenomeno non possa che verificarsi maggiormente nei Paesi emergenti, a causa dei mezzi antiquati che vengono utilizzati per la raccolta ed il trasporto, mentre il secondo è un fenomeno oramai evidente nei Paesi sviluppati, nei quali la produzione eccede la domanda³⁷⁸.

5.1. (Segue) Prevenire lo spreco attraverso la c.d. «blue economy»: uno sguardo al secondo Pacchetto UE sull'economia circolare.

In ragione di quanto osservato nel precedente paragrafo, appare evidente come in entrambe le parti del mondo occorra intervenire, rapportandosi al cibo secondo un'economia sostenibile o meglio, «circolare» (c.d. *blue economy*). Si è infatti abituati a produrre, utilizzare e infine scartare (c.d. economia «lineare» o *red economy*³⁷⁹), ma

³⁷⁸ “Che il supermercato sia un immenso tempio dell'eccesso, dell'abbondanza del troppo, questo è indubbio. Noi ci siamo abituati, assuefatti, non ci facciamo più caso (...)” ed è proprio dentro a questi luoghi che avviene una buona parte dello spreco nei paesi “dove si sta bene”. A. SEGRE' con S. ARMINIO, *L'oro nel piatto*, Einaudi Torino, 2015, p. 65.

³⁷⁹ La *red economy* è «l'economia tradizionale che prende a prestito dalla natura, dall'umanità e dai beni comuni senza preoccuparsi di come ripagare il debito se non consegnandolo al futuro e in cui i rifiuti sono considerati delle *res derelictae*» così F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre*

le risorse della terra non sono illimitate ed è quindi necessario orientarsi verso un'economia che rispetta le risorse naturali ed energetiche, riducendole, recuperandole e riutilizzandole.

Come osservato dalla dottrina, la definizione di economia circolare è tutt'altro che semplice «non solo perché essa costituisce il coagulo di interessi diversi e perché i suoi singoli tratti evidenziano aspetti differenti, ma, soprattutto, perché presuppone mutamenti di paradigma e di metodo rispetto a quelli tradizionalmente utilizzati»³⁸⁰.

Nondimeno, è chiaro che il concetto a cui essa si ispira è quello secondo cui i modelli economici devono orientarsi in ossequio ai suggerimenti che provengono dagli ecosistemi naturali, nei quali tutto si riutilizza e nulla si perde; in altri termini, tale tipologia di economia dovrebbe «mimare e imitare la natura (biomimesi) e, come questa, riconoscere l'esistenza di limiti invalicabili che impongono il continuo riutilizzo dei beni»³⁸¹. A differenza della c.d. *green economy*, che, pur richiedendo tanto alle imprese quanto ai consumatori di investire per rispettare e preservare l'ambiente, vede quest'ultimo come un "costo" – senz'altro nobile – ma comunque quale peso per l'economia³⁸², la *blue economy* (o economia circolare a dir si voglia) «affronta le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione e il cui scopo non è semplicemente quello di investire di più nella tutela dell'ambiente ma invece quello di spingersi verso la rigenerazione»³⁸³ e per la quale l'ambiente rappresenta non un costo, bensì un'opportunità di fare profitto³⁸⁴.

diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 1 marzo 2017, p. 163.

³⁸⁰ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 1 marzo 2017, p. 163.

³⁸¹ *Ibidem*.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ G. PAULI, *Blue economy 2.0*, Ed. Ambiente, 2015, p. 30.

³⁸⁴ Osserva F. DE LEONARDIS, op. cit., p. 4, che invero i rifiuti sono solo una parte del "circolo" o del circuito economico, ma non il tutto: ciò che rileva veramente è il circolo medesimo che, dal punto di vista geometrico, è allo stesso tempo una figura finita (limite) e infinita (perché un punto può percorrere il cerchio all'infinito come fa appunto la natura con i propri processi che, tendenzialmente, sempre si ripetono. L'Autore, nel suo saggio, analizza puntualmente le tre prospettive in cui si scompone l'economia circolare: la prima è quella che mette in relazione con l'ordine di priorità con il quale devono essere gestiti i rifiuti (economia circolare come sovrapposizione alla cd. gerarchia dei rifiuti); la seconda è la prospettiva che parte dalla fine, dal fine vita del prodotto, e che guarda alle materie prime di risulta

Secondo la Fondazione Ellen McArthur, l'economia circolare è progettata per auto-rigenerarsi: «i materiali di origine biologica sono destinati ad essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici devono essere progettati per essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera». Adottare un'economia circolare, allora, significa rivedere tutti i processi alimentari, dal loro inizio alla loro fine, del sistema di produzione, trasformazione e consumo³⁸⁵.

Coerentemente con il clima che andava sviluppandosi nella società civile, dopo una prima fase di consultazione pubblica³⁸⁶, il 2 dicembre 2015 la Commissione europea ha presentato, in seduta plenaria del Parlamento europeo, la proposta relativa al «secondo pacchetto sull'economia circolare», con l'allegata Comunicazione *Closing the loop: an EU action plan for circular economy*; documento nel quale viene evidenziato quanto la transazione verso un'economia circolare sia componente indispensabile degli sforzi messi in atto dell'Unione europea per addivenire ad uno sviluppo sostenibile: «L'obiettivo consiste nel garantire l'esistenza di un quadro normativo adeguato per lo sviluppo dell'economia circolare nel mercato unico, nel dare segnali chiari agli operatori economici e alla società in generale sulla via da seguire per quanto concerne gli obiettivi a lungo termine in materia di rifiuti, nonché nel predisporre una vasta serie di azioni concrete e ambiziose da attuare entro il 2020».

(economia circolare come nuovo modo di approvvigionamento di materie prime); la terza è quella che parte dall'inizio della vita dei prodotti, dalla loro origine che è quella, forse più innovativa e meno conosciuta, della bioeconomia (economia circolare come progettazione ecocompatibile e biobased di prodotti compostabili).

³⁸⁵ La stessa associazione ha messo in campo cinque punti attraverso i quali si costituisce un'economia «amica dell'ambiente»: 1) il primo aspetto consiste nell'eco-progettazione, per cui i prodotti devono essere progettati pensando, fin da subito, al loro utilizzo una volta terminato il ciclo di vita; 2) il prodotto deve essere, inoltre, versatile, ossia in grado di adattarsi al cambiamento delle condizioni esterne; 3) il terzo punto è rappresentato dall'utilizzo di energie rinnovabili, abbandonando il modello energetico fondato sulle fonti fossili; 4) occorre tenere in considerazione le relazioni causa-effetto delle diverse componenti, ragionando in un'ottica olistica; 5) il recupero dei materiali va favorito attraverso «la sostituzione delle materie prime vergini con materie prime seconde provenienti da filiere di recupero che ne conservino le qualità», cfr. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy>.

³⁸⁶ La consultazione pubblica sul tema è stata avviata il 28 maggio 2015 e si è conclusa il 20 agosto 2015. Sono pervenuti più di 1200 contributi che rispecchiano le opinioni dei principali gruppi di parti interessate (il 45% venivano dal settore privato, il 25% da singoli cittadini, il 10% da organizzazioni della società civile e il 6% da autorità pubbliche). In occasione di tale consultazione la tredicesima Commissione permanente del Senato (Ambiente) ha inviato alla Commissione la Risoluzione Doc. XXIV n. 51 approvata il 30 luglio 2015 a conclusione dell'esame assegnato in materia di rifiuti (atto n. 580).

In linea con tali raccomandazioni, il 18 aprile 2018 è avvenuta, a grande maggioranza (582 voti a favore, 88 contrari e 28 astenuti), l'approvazione da parte dell'Adunanza plenaria del Parlamento della proposta del cd. «secondo Pacchetto sull'economia circolare», entrato in vigore il 4 luglio 2018 (con onere di recepimento entro il 5 luglio 2020 a carico degli Stati membri), composto da quattro direttive, tutte datate 30 maggio 2018 (n. 849/2018/UE, n. 850/2018/UE, n. 851/2018/UE e n. 852/2018/UE³⁸⁷) che sono andate a modificare le previgenti direttive sui rifiuti, a partire dalla direttiva “madre” (2008/98/CE) e poi di quelle “speciali” in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cd. “Rae” (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE).

Tale nuova normativa di settore prevede ambiziosi obiettivi, giuridicamente vincolanti per gli Stati membri e con scadenze prestabilite, quali: il riciclaggio entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035); il (fondamentale) divieto di smaltimento in discarica (entro il 2035 non potrà essere conferito in discarica più del 10% dei rifiuti); il riciclo entro il 2025 del 65% degli imballaggi ed entro il 2030 del 70%; l'obbligo della raccolta differenziata dell'organico (entro il 2023) o del suo riciclo domestico attraverso il compostaggio, dei rifiuti tessili (entro il 2025) e dei rifiuti domestici pericolosi (2022).

Le azioni proposte mirano, in sostanza, a “chiudere il cerchio” del ciclo di vita dei prodotti: dalla produzione e dal consumo, fino alla gestione del rifiuto e al mercato delle c.d. «materie prime secondarie» e dei «sottoprodotti», incrementando il riciclo e il riutilizzo, nonché a ricavare il massimo valore delle materie prime, dei prodotti e dei rifiuti, favorendo i risparmi energetici e la riduzione delle emissioni di gas serra.

³⁸⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio UE n. 2018/849/UE, Modifica alle direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio UE n. 2018/850/UE, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti; Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio UE n. 2018/851/UE, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti; Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio UE n. 2018/852/UE che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Inoltre, in linea con gli obiettivi ONU per lo Sviluppo sostenibile (in specie, dell'obiettivo n. 12 sui consumi e sulla produzione sostenibile), il Pacchetto prevede anche la significativa riduzione dei rifiuti - o, meglio, sprechi - alimentari (al 30% entro il 2025 e del 50% entro il 2030).

Lo scopo principe della nuova normativa sull'economia circolare è evidentemente la tutela del (limitato) capitale naturale del Pianeta. Ma secondo i più recenti studi pubblicati dal Parlamento europeo³⁸⁸, l'estensione del ciclo di vita dei prodotti e la conseguente riduzione dei rifiuti connessa al passaggio alla *blue economy* offirebbero opportunità di diversa natura: pensando, ad esempio, alle materie prime, si avrebbero maggiori garanzie circa la loro disponibilità e i loro prezzi, con minori rischi legati alla "dipendenza" dalle importazioni (secondo l'Eurostat, attualmente l'UE importa in materie prime equivalenti circa il 50% delle risorse che consuma). Secondo la Fondazione Ellen MacArthur, inoltre, adottare l'approccio circolare, con una migliore efficienza delle risorse, determinerebbe significativi risparmi sia per le imprese che per i consumatori: è stato stimato, infatti, che la transizione verso l'economia circolare entro il 2030 potrebbe ridurre la spesa netta di risorse dell'UE di circa 600 miliardi di euro all'anno, con aumento percentuale del Pil stimato da 1 a 7 punti entro il 2030 a seconda del ritmo del cambiamento tecnologico³⁸⁹. Positivo sarebbe, inoltre, l'impatto complessivo sull'occupazione globale, atteso che una legislazione ambientale più rigorosa ben potrebbe tradursi in maggiore competitività per le imprese, che beneficerebbero altresì della spinta innovativa in tutti i settori, determinata dalla necessità di riprogettare materiali e prodotti di modo da renderli «circolari»³⁹⁰.

Il nuovo modello economico richiede, però, cambiamenti anche nei comportamenti quotidiani dei consumatori e nei modelli di business delle imprese, attraverso una sensibilizzazione di tali attori sociali sui potenziali benefici del modello

³⁸⁸ http://ec.europa.eu.environment/circular-economy/index_en.htm.

³⁸⁹ R. MICHELON, *Il nuovo pacchetto UE sull'economia circolare*, Arpa Emilia-Romagna, redazione Ecoscienza, su www.arpae.it.

³⁹⁰ *Ibidem*.

di economia circolare. A tal fine, l'*action plan* unionale prevede l'introduzione di un sistema di etichettatura dei prodotti con specifiche informazioni ai consumatori circa la loro sostenibilità, la promozione di forme innovative di consumo responsabile, nonché l'integrazione, negli appalti pubblici, di requisiti strettamente connessi all'economia circolare. Con precipuo riferimento alla produzione, inoltre, la Direttiva UE sulla progettazione ecocompatibile e i regimi di responsabilità "estesa" del produttore (artt. 8 e 8-bis Direttiva n. 2008/98/CE come modificata dalla Direttiva n. 2018/851/UE)³⁹¹ promuove l'efficienza delle risorse agevolando la c.d. «simbiosi industriale» (ovverosia, la trasformazione del sottoprodotto di un settore in materia prima di un altro), così da ridurre gli impatti ambientali e creare nuove opportunità di business.

Il Pacchetto prevede, inoltre, varie misure per l'attuazione del modello circolare, che vanno dall'introduzione di un sistema di rapido monitoraggio del rispetto degli obiettivi giuridicamente vincolanti previsti dalla nuova normativa, alla fondamentale attività di promozione della *prevenzione* (con precipuo riguardo allo spreco alimentare) e del riutilizzo, nonché alla regolamentazione dei sottoprodotti e della c.d. «*End of waste*», ossia la fase terminale del trattamento dei rifiuti in cui i materiali possano non essere più considerati rifiuti laddove soddisfino determinate condizioni.

Al fine di realizzare questo essenziale mutamento verso un «Pianeta circolare» è richiesta una *governance* multilivello del processo di transizione, interconnessa a livello internazionale, europeo, nazionale, locale, ma anche aziendale ed individuale.

La transizione sarà, inoltre, sostenuta finanziariamente dai Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE), che comprendono 5,5 miliardi di euro per la

³⁹¹ Art. 8, rubricato «Responsabilità estesa del produttore»: «Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Tali misure possono includere l'accettazione di prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Tali misure possono includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile. Laddove tali misure includano l'istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore, si applicano i requisiti minimi generali di cui all'art. 8 bis. Gli Stati membri possono decidere che i produttori di prodotti che si impegnano in termini finanziari o che si assumono, di loro iniziativa, responsabilità finanziarie e organizzative per la gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto è un rifiuto, applichino alcuni dei requisiti generali minimi di cui all'articolo 8 bis o la loro totalità».

gestione dei rifiuti. In aggiunta, sarà fornito un sostegno di 650 milioni di euro nell'ambito del Programma di finanziamento europeo per la ricerca e l'innovazione – *Horizon 2020* e da investimenti nell'economia circolare a livello nazionale³⁹².

Con riferimento al settore d'interesse, quale quello alimentare, a ben vedere gli esempi di aziende che, a partire da Expo 2015, hanno iniziato a sviluppare l'economia circolare sono andati moltiplicandosi. Lo spreco alimentare non deve quindi più considerarsi alla stregua di un mero rifiuto da smaltire, bensì quale risorsa con cui progredire verso un futuro sostenibile.

6. Il paradosso della scarsità nell'abbondanza: lo spreco alimentare quale violazione del diritto fondamentale al cibo adeguato?

«Qualche elemosina fatta a un uomo nudo per le strade non basta ad adempiere gli obblighi dello Stato, il quale deve a tutti i cittadini la sussistenza assicurata, il nutrimento, un abbigliamento decente e un genere di vita che non sia dannoso alla salute»³⁹³.

Come già osservato, quanto mai in materia di diritto al cibo, il passaggio dalle idee e dai proclami a regole giuridiche effettive è certamente la sfida più complessa. Allo stesso tempo, limitarsi a riconoscere il paradosso dello spreco alimentare, a quantificare il suo costo in termini sociali, economici ed ambientali, finanche a suggerire di recuperarlo e riutilizzarlo attraverso la c.d. «economia circolare» non può dirsi sufficiente. Occorre, infatti, individuare anzitutto i principi vincolanti per i governanti che mettano in evidenza la natura strumentale dello Stato, che di quei principi deve assicurare la realizzazione attraverso la garanzia dei diritti fondamentali,

³⁹² Si segnala, in particolare, che nel quadro di *Horizon 2020* la Commissione europea ha lanciato una call intersettoriale dal titolo «*Industry 2020 in the Circular Economy*» che finanzia progetti volti a dimostrare che l'innovazione industriale può tenere conto della limitatezza delle risorse naturali.

³⁹³ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Livre XXIII, Chap. XXIX, traduzione italiana a cura di B. BOFFITO SERRA, Rizzoli, Milano, 1967, vol. 2, cit. 549.

tra i quali si annoverano sì il diritto alla vita, il diritto alla tutela della salute, il diritto alla sussistenza dignitosa, ma anche, come abbiamo visto, il diritto al cibo adeguato.

Coerentemente con quanto sopra considerato, dopo aver ricostruito le fonti internazionali, sovranazionali e nazionali di tale “nuovo” diritto fondamentale che, sebbene non espressamente menzionato nella nostra Carta costituzionale, trova certamente riconoscimento anche nell’ordinamento italiano, diventa centrale la questione della sua effettiva tutela.

La prospettiva di una nuova visione costituzionale del diritto al cibo apre ampi spazi di riflessione circa le potenzialità espansive della sua tutela: in questo senso, lo spreco alimentare, specialmente in un contesto sociale di aumento della povertà e della domanda di assistenza alimentare anche nei Paesi sviluppati, assume rilievo anche dal punto di vista giuridico, quale violazione del diritto al cibo e, più in generale, dei principi costituzionali di eguaglianza, solidarietà e di dignità della persona.

È allora qui che si impone quel passaggio dal mero dovere morale alla regola giuridica che faccia sorgere obblighi specifici e responsabilità giustiziabili intorno a soggetti determinati, quali, *in primis*, lo Stato, ma anche gli altri attori sociali. Lo spreco alimentare va inevitabilmente a ledere il diritto al cibo (e la dignità) di coloro che non riescono ad accedere ad un’alimentazione sufficiente per sé e per la propria famiglia.

Pertanto, si ritiene che se di fronte ad un simile scenario lo Stato non si fa adeguatamente carico della domanda di assistenza alimentare e nemmeno interviene con misure di riduzione dello spreco, di riutilizzo delle eccedenze a favore dei soggetti più vulnerabili, lo stesso non potrà che essere considerato giuridicamente responsabile. Del resto, riconoscere il diritto al cibo adeguato significa accoglierne tutte le diverse sfaccettature, sia in termini di libertà negative che positive, le quali ultime sono assicurate dagli obblighi che impongono allo Stato di porre in essere azioni e strumenti normativi o politici al fine di garantire che i singoli non vengano ostacolati nel loro diritto di accesso al cibo e per promuovere l’universalità dell’accesso a tale bene.

Tale posizione è stata avallata dalla Consulta nella menzionata sentenza n. 10 del 2010 sulla c.d. *Social card*, risolutiva di un giudizio in via principale sorto a seguito del ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria avverso i commi 29, 30 e da 32 a 38-bis dell'art. 81 del del d.l. del 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione del 6 agosto 2008, n. 133³⁹⁴, istituenti un «Fondo speciale» destinato a finanziare la concessione di una misura straordinaria di assistenza – la «carta acquisti» - finalizzata all'acquisto di beni e servizi a favore dei cittadini italiani che versano in «condizioni di maggiore disagio economico». In tale pronuncia, dopo aver sottolineato la specifica finalità di tutelare e

³⁹⁴ Le disposizioni impugnate disciplinano due fenomeni diversi ma strettamente collegati tra di essi: un primo gruppo di norme (commi da 29 a 31) prevedono un «fondo speciale» destinato a soddisfare le esigenze di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti stabilendo le modalità con le quali tale fondo è alimentato. Tale fondo è destinato al soddisfacimento delle esigenze «*prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie di cittadini meno abbienti*» (art. 81, comma 29), e sarà finanziato dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti di riscossione, da quelle recuperate dagli aiuti di Stato dichiarati incompatibili dalla Commissione (decisione C (2008) 869 dell'11 marzo 2008), dalle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente, con trasferimenti dal bilancio dello Stato ed anche con versamenti spontanei e solidaristici effettuati da chiunque, inclusi «le società e gli enti che operano nel comparto energetico» (art. 81, comma 30, lett. e) (2). Un secondo gruppo di disposizioni (commi da 32 a 38-bis) istituiscono e disciplinano nello specifico la «carta acquisti», finalizzata ad istituire uno strumento statale di «soccorso» economico per le fasce deboli della popolazione di cittadinanza italiana che si trovano in stato di particolare bisogno, considerando le «straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati». Il comma 33 prevede che attraverso un «decreto interdipartimentale» del Ministero del Welfare e del Ministero dell'economia vengano disciplinati, «1) i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32, tenendo conto dell'età dei cittadini, dei trattamenti pensionistici e di altre forme di sussidi e trasferimenti già ricevuti dallo Stato, della situazione economica del nucleo familiare, dei redditi conseguiti, nonché di eventuali ulteriori elementi atti a escludere soggetti non in stato di effettivo bisogno; 2) l'ammontare del beneficio unitario; 3) le modalità e i limiti di utilizzo del Fondo di cui al comma 29 e di fruizione del beneficio di cui al comma 32». Il comma 35, poi, dispone che spetti al Ministero dell'economia o ai soggetti dei quali il ministero si può avvalere a norma del comma 34, la individuazione dei «titolari della carta», secondo i criteri definiti nel decreto interdipartimentale medesimo, e «il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi». L'attuazione della Carta è stata definita con un decreto a firma del Direttore generale del Tesoro e del Segretario generale del Ministero del Lavoro del 16 settembre 2008 che in attuazione del comma 33 dell'art. 81 contiene «Criteri e modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo...». Con un decreto del Ministro dell'Economia datato 11 dicembre 2008 sono stati poi disciplinati «criteri e modalità per i versamenti a titolo spontaneo e solidale per la partecipazione all'iniziativa della Carta Acquisti» che aveva lo specifico compito di attrarre fondi provenienti da società del comparto energetico. Così e per approfondimento si veda E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in Giur. Cost., fasc. 1, 2010, p. 164. Cfr. Anche F. SAITTO, *Quando l'esigenza della tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in Giur. Cost., fasc. 1/2010, p. 182.

garantire l'accesso al nutrimento, la Consulta ha riconosciuto il diritto all'alimentazione sia come «diritto fondamentale», che come «diritto sociale» sulla base degli artt. 2, 3 co. 2 e 38 della Costituzione.

Un aspetto di grande rilievo emerge laddove viene esplicitato il dovere dei pubblici poteri di dare effettiva copertura alle esigenze di chi si trovi in stato di estremo bisogno a prescindere dal riconoscimento di uno specifico *status* di svantaggio, anche a scapito del riparto di competenze delinato in Costituzione. Invero, la giustificazione trovata dai giudicanti per rigettare la questione di illegittimità della disciplina in tema di «carta acquisti» ruota attorno ad una premessa argomentativa che definisce in modo inedito la competenza statale sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Pur trattandosi di intervento che rientra a pieno titolo all'interno della materia «assistenza sociale» di competenza residuale regionale, infatti, attese le «finalità» e l'«ambito» entro il quale incidono le disposizioni oggetto del giudizio non è possibile, ad avviso della Corte, limitare la competenza statale, dato che in questa circostanza sarebbe prevalente l'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (LEP) all'art. 117, comma 2, lett. *m*). Richiamando la precedente sent. n. 134 del 2006, la Consulta ha, infatti, ricordato che con tale titolo di legittimazione è stato conferito al legislatore «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto». Tale parametro costituzionale consente, dunque, una «restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione».

Pertanto, pur rientrando pacificamente – anche ad avviso della stessa Corte - nella competenza regionale, la determinazione di un misura di reddito minimo in circostanze di grave crisi economica trova copertura nella competenza esclusiva statale a determinare il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Secondo la Corte, quindi, la lett. m), comma 2, dell'art. 117 Cost., quindi, non solo legittima la fissazione di un livello strutturale e qualitativo di una data prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale, ma costituisce altresì la base giuridica «della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza», laddove vi sia la necessità di «assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela» e la compresenza «peculiari circostanze e situazioni», come ad esempio una «fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa». Ne deriva, perciò, che il richiamo della competenza a determinare i livelli essenziali può legittimare una misura statale in settori di competenza regionale, ma solo se ciò sia reso imprescindibile da ragioni eccezionali, come una situazione di crisi economica particolarmente grave³⁹⁵.

Ma ancor più rilevante, ad avviso della scrivente, risulta il contributo innovativo che l'affermazione di un diritto al cibo apporta al quadro costituzionale, tanto più in quanto rafforzata dalla constatazione, da parte della Corte costituzionale, di come l'enunciazione di un diritto sociale non possa essere disgiunta dalla sua effettività e azionabilità. In questi termini, si ritiene che l'esperienza della *Social card* possa rappresentare una concreta modalità di attuazione legislativa del diritto al cibo adeguato, o, quanto meno, di tutela del *nucleo irriducibile* di tale diritto fondamentale. La *Social card* ha, infatti, un indubbio intento assistenziale e, più in particolare, un fine di «mantenimento» verso i cittadini «sprovvisti dei mezzi» o, come dice la norma impugnata, a favore delle «fasce deboli» della popolazione. Invero, se è rinvenibile nella Costituzione italiana un diritto al cibo adeguato, allora diventa imprescindibile compito dello Stato garantire quel «minimo vitale» indispensabile per poter esercitare i diritti e, conseguentemente, per poter partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese. L'intervento statale, quindi, non è solo auspicabile, ma è doveroso in quanto «necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale» che, poiché

³⁹⁵ Cfr. E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1, 2010, p. 164 e F. SAITTO, *Quando l'esigenza della tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1/2010, p. 182.

«strettamente inerente alla tutela del nucleo irriducibile della persona umana deve poter essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto allo scopo»³⁹⁶. Ancora una volta è la Corte costituzionale ad affermarlo nella sentenza che ha riconosciuto come «essenzialissimo» il diritto all'alimentazione, al quale corrisponde il dovere dello Stato «di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di tale previsione possa pregiudicarlo».

Dai principi fin qui esaminati, dunque, si ricava che la garanzia di quel «minimo vitale irriducibile» (o «nocciolo duro») assurge al rango di diritto fondamentale, volto ad assicurare le condizioni materiali indispensabili all'esistenza ed alla partecipazione alla vita sociale, culturale e politica del Paese.

Sotto tale aspetto, gli strumenti giuridici e politici di tutela ed attuazione possono essere vari: dal sussidio all'occupazione, all'erogazione di un reddito di partecipazione o di un reddito minimo garantito, a prescindere da che lo stesso sia collegato o meno allo svolgimento di un'attività socialmente utile, dai sussidi alimentari alla *Social card* per i bisogni primari, dalle politiche sul lavoro a quelle sull'inclusione sociale.

Al riguardo, invero, lo stesso comma 2 lett. m) dell'art. 117 Cost. è stato posto alla base della Legge 18 agosto 2015 n. 141³⁹⁷, recante «Disposizioni in materia di agricoltura sociale», avente lo scopo di promuovere, appunto, l'*agricoltura sociale*, «quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo, *allo scopo di facilitare l'accesso adeguato ed uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie, alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate*³⁹⁸» (art. 1).

³⁹⁶ A. RUGGERI, *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, 24 febbraio 2010/1.

³⁹⁷ In G.U. n. 208, 8 settembre 2015.

³⁹⁸ Il corsivo è della scrivente.

Ai sensi dell'art. 2 della detta normativa, l'agricoltura sociale è definita come quell'insieme di attività esercitate dagli imprenditori agricoli ex art. 2135 c.c., in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla l. 8 novembre 1991, n. 381 (art. 2, co. 1), dirette a realizzare, tra le altre, «progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica» (lett. d).³⁹⁹

Ma nel novero delle varie modalità di intervento pubblico non v'è dubbio, ad avviso di chi scrive, che debba farsi rientrare anche la lotta allo spreco alimentare, atteso che si crede fermamente che un Paese che spreca e non agisce concretamente per prevenire lo spreco e per riutilizzarlo a fini di *solidarietà sociale* viola, a tutti gli effetti, il diritto fondamentale al cibo adeguato di coloro che versano in uno stato di povertà e di «insicurezza esistenziale»⁴⁰⁰.

Si ritiene, dunque, che l'effettivo riconoscimento di un diritto non implichi soltanto il suo essere giustiziabile, ma altresì il fatto che la sua concreta realizzazione ed attuazione venga posta quale obiettivo di politiche pubbliche e di adeguati interventi sociali che ben potrebbero supportare l'affermazione, per via legislativa, di un diritto al cibo adeguato quale pretesa giuridica soggettiva di ciascun individuo. Ciò anche poiché quando ai proclami, ai principi e finanche alle regole giuridiche non seguono politiche condivise e continuative, il rischio è che gli stessi rimangano inattuati⁴⁰¹.

³⁹⁹ Al fine di monitorare ed implementare la realizzazione degli obiettivi realizzati dalla detta normativa, l'art. 7 della L. n. 141/2015 ha istituito, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, l'Osservatorio sull'agricoltura sociale, organismo altresì competente a definire linee guida per l'attività delle Istituzioni pubbliche in materia, «con particolare riferimento a criteri omogenei per il riconoscimento delle imprese e per il monitoraggio e la valutazione delle attività di agricoltura sociale, alla semplificazione delle procedure amministrative, alla predisposizione di strumenti di assistenza tecnica, di formazione e di sostegno per le imprese, alla definizione di percorsi formativi riconosciuti, all'inquadramento di modelli efficaci alla messa a punto di contratti tipo tra imprese e pubblica amministrazione (...)» (art. 7, co. 1 lett. a).

⁴⁰⁰ S. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2004 (2), pag. 497.

⁴⁰¹ Così L. PEPINO, *Dalla guerra alla povertà alla guerra ai poveri*, in M. CAMPEDELLI – P. CARROZZA – L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, Giappichelli Ed., Torino, 2010, pag. 511 ss.

7. Breve rassegna delle principali normative e politiche dei Paesi dell'Unione europea per contrastare lo spreco alimentare.

La lotta allo spreco alimentare non può essere combattuta efficacemente senza l'intervento degli Stati e delle Organizzazioni internazionali.

Per questo, le Nazioni Unite nell'adottare i diciassette obiettivi da raggiungere entro il 2030, i *Sustainable Development Goals*, non hanno mancato di rinnovare il loro impegno verso la riduzione dei rifiuti alimentari. All'interno del dodicesimo punto, rubricato «Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo», viene preso a carico l'obiettivo di «dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto». Inoltre, sarà necessario assicurarsi che «tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura».

Per quanto riguarda la sensibilizzazione dei consumatori-utenti, la Danimarca, già dal 2008 con l'iniziativa *Basta sprecare cibo* guidata dall'attivista Selina Juul, ha saputo coinvolgere i consumatori e innescare un cambiamento culturale. Il Paese non è dotato di una legge contro gli sprechi alimentari, ma è comunque riuscito a ridurre in cinque anni il *food waste* del 25% grazie al contributo dei consumatori.⁴⁰² Si è, inoltre, pensato di mettere in campo la tecnologia per la salvaguardia dell'ambiente: si pensi, ad esempio, all'applicazione *Too good to go* che segnala tutti i ristoranti che svendono il cibo cotto, ma non ordinato dai clienti. La Danimarca ha attuato una forte sensibilizzazione dei consumatori su come evitare lo spreco, ad esempio, promuovendo iniziative volte a disincentivare i cittadini dall'acquisto impulsivo, educandoli verso quello razionale.

⁴⁰² <http://www.bbc.com>.

In Gran Bretagna il *Department for Food, Environment and Rural Affairs* ha iniziato a combattere lo spreco alimentare nel 2011 facendo dapprima chiarezza sulle date di scadenza. Prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, tutti i prodotti recavano la scritta *sell by* seguita dalla data. Gli studiosi hanno stimato che in un anno venivano buttati cinque milioni di tonnellate di cibo ancora perfettamente commestibile. Si è deciso, quindi, di abolire la dicitura *sell by* e di introdurre quella *best by* (da consumare preferibilmente entro), per gli alimenti in scatola o sottovetro che restano comunque sicuri nonostante il conseguimento della data; *use by* (da consumare entro) sarà invece la dicitura presente sulle confezioni degli alimenti freschi, che effettivamente potrebbero recare danno alla salute se mangiati una volta oltrepassato il termine. La Gran Bretagna, però, prima di arrivare a questa soluzione terminologica, aveva iniziato la sua campagna educativa contro lo spreco nel 2007 con *Love Food Hate Waste*, conseguendo l'obiettivo di far ridurre ai britannici lo spreco alimentare del 21%.⁴⁰³ Nel 2015 l'Organizzazione Wrap, presente sul territorio da più di dieci anni, ha dato il via a *Courtauld 2025*, un accordo volontario, sostenuto da tutti i governi del Regno Unito, per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di dimezzare entro il 2030 i rifiuti alimentari. Si sono volute diffondere nuove *best practice* in tutto il Paese unendo le energie di pubblico e privato non solo per fornire in modo più efficiente prodotti con un impatto minore sull'ambiente, ma anche per aiutare il consumatore a fare il miglior uso possibile dei rifiuti residui e del cibo in eccedenza.⁴⁰⁴

Anche il Governo norvegese ha deciso di investire sull'eco-sostenibilità e sulla prevenzione dello spreco alimentare. La Norvegia, a causa delle peculiari condizioni climatiche, è costretta a dover importare molte derrate alimentari dai Paesi del Sud Europa, con la conseguenza che lo spreco di alimenti ha un costo elevatissimo per il Paese. Nel 2010 il Governo ha deciso di chiamare i cittadini e le industrie per mettere appunto un piano d'azione: in cinque anni hanno ridotto il cibo gettati del 12%. Come in Gran Bretagna, anche in Norvegia si è deciso di intervenire cambiando il regime

⁴⁰³ <http://www.wrap.org.uk>.

⁴⁰⁴ <http://www.wrap.org.uk>.

delle date di scadenza, attraverso l'introduzione della distinzione tra la dicitura *best by* e quella *use by*. Inoltre, la Norvegia, ha messo a disposizione dei supermercati applicazioni e siti che tengono monitorati lo stato di scadenza degli alimenti, avvertendo i gestori all'avvicinarsi della data di scadenza affinché li donino alle organizzazioni *non profit*. Tenendo presente che le abitudini dei consumatori sono le più difficili da sconfiggere è stata altresì pensata un'applicazione (*Foodlist*) che permette agli acquirenti di fotografare e condividere le immagini degli alimenti in scadenza con gli altri utenti della piattaforma affinché possano accedervi.⁴⁰⁵

In Spagna supporta la lotta allo spreco la *Plataforma Aprofitem els Aliments (PAA)*⁴⁰⁶, mentre in Germania troviamo la piattaforma multimediale di sensibilizzazione *Taste the waste*, originata dal film-documentario di Valentin Thurn del 2011 sugli sprechi alimentari.

In Francia, invece, il *Consiglio nazionale per la riduzione dei rifiuti* ha istituito nel 2010 un gruppo di lavoro specifico per la prevenzione degli sprechi alimentari. Dai lavori del *panel* è emerso, che collegare la strategia nazionale per la prevenzione degli sprechi di cibo al programma alimentare nazionale fosse la strada migliore da percorrere. Già da tempo si era espressa l'esigenza di una legislazione che chiarisse le responsabilità delle organizzazioni che desiderassero donare cibo e di quelle che ricevevano gli alimenti donati. Inoltre, al livello dei consumatori, si era pensato di introdurre la lotta allo spreco come argomento dei programmi curricolari scolastici e di intensificare le campagne di comunicazione pubblica per aumentare la consapevolezza dei cittadini.

Nel 2013 il Ministero dell'Agricoltura ha definito un ulteriore accordo anti spreco a livello nazionale coinvolgendo gli agricoltori, la grande distribuzione, i piccoli negozi di vendita al dettaglio e i ristoratori. L'anno successivo vi ha aderito anche il Ministero dell'Ambiente, proponendo un programma nazionale per la riduzione degli sprechi per il periodo 2014-2020⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ <http://thefoodmakers.startupitalia.eu>.

⁴⁰⁶ <https://aprofitemelsaliments.org>.

⁴⁰⁷ <http://www.materiarinnovabile.it>.

Da ultimo, l'11 febbraio 2016 la Francia, prendendo le mosse da una petizione online che aveva raccolto e superato le duecento mila firme, ha promulgato la prima legge al mondo contro lo spreco alimentare⁴⁰⁸. Il testo consta di soli quattro articoli, ma l'importanza che riveste è senz'altro emblematica dell'impegno del Paese in questa causa. La legge si concentra sulla prevenzione ed il recupero degli invenduti, senza dimenticare l'attività educativa rivolta verso i bambini per contrastare lo spreco alimentare. È previsto l'*obbligo* per i supermercati di grandi dimensioni (con superficie superiore a 400 mq) di prendere accordi con le organizzazioni *no-profit* per la donazione degli alimenti rimasti invenduti. In caso di mancato accordo, sono previste sanzioni severe: i gestori rischiano due anni di carcere e una multa fino ad un ammontare di settantacinque mila euro.

Riguardo agli accordi tra supermercati ed organizzazioni *no-profit*, le prime perplessità sono state espresse Corte dei Conti europea, la quale ha osservato che non essendo previste percentuali minime di donazioni, anche l'impresa che dona l'1% sta rispettando la legge francese, pur senza apportare alcun significativo contributo alla realizzazione degli obiettivi in tesi posti dalla normativa⁴⁰⁹. Un'altra critica mossa, è poi quella relativa alla mancata considerazione del fatto che le organizzazioni sociali, per poter recuperare le derrate alimentari, necessitano di adeguati mezzi che soddisfino i requisiti igienico-sanitari imposti dalla legislazione in materia di *food safety*, pur tuttavia non sono stati previsti finanziamenti che possano sostenere questi sforzi.

Il rischio paventato da molti (e che sembra aver trovato concreto riscontro a distanza di oltre due anni dall'adozione di tale legge) è quello per cui una normativa idealmente valida possa trasformarsi in un "regalo avvelenato", come è stata definita da alcuni, per i problemi che si incontrano nella fase di sua attuazione.

In Europa è forte la necessità di una maggiore politica coordinata contro lo spreco alimentare che tenga conto anche dei settori dell'economia, dell'ambiente, dell'istruzione, e della ricerca scientifica. Difatti, nonostante l'impegno concreto degli

⁴⁰⁸ Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Cfr. testo in www.legifrance.gouv.fr.

⁴⁰⁹ Corte dei Conti, relazione n. 34/2016 "Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare", p. 24.

Stati membri nella sensibilizzazione ed educazione dei cittadini, e sebbene la Francia e a seguito l'Italia (la cui normativa sarà esaminata nel paragrafo successivo) abbiano aperto la strada alle prime legislazioni nazionali in materia di spreco alimentare, l'Unione Europea, fino ad ora, si è limitata a mere dichiarazioni politiche.

La Corte dei Conti europea, con la relazione speciale n. 34/2016 *Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare*, ha evidenziato come nonostante “una serie di politiche dell'UE abbia il potenziale per lottare contro lo spreco di cibo, detto potenziale non è sfruttato e le opportunità offerte non sono state ancora colte”. La Corte, in particolare, ha ricordato alla Commissione europea le numerose volte in cui, a partire dal 2011, il Parlamento europeo le ha chiesto di agire per ridurre lo spreco alimentare e come, ciò nonostante, la sua politica di intervento sia rimasta assai scarna.

Parimenti, il Consiglio dell'Unione europea nel 2016 aveva dichiarato di sostenere la politica di riduzione dei rifiuti alimentari per conseguire l'obiettivo di sostenibilità delle Nazioni Unite, ma anche a tale dichiarazione non era conseguita alcuna azione.⁴¹⁰

Il 16 maggio 2017, il Parlamento europeo ha approvato la Risoluzione d'iniziativa *Efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare*, nella quale evidenzia l'importanza della prevenzione ed impone una gerarchia specifica per la riduzione dei rifiuti alimentari, che consideri per ultimo lo smaltimento. Tale Risoluzione, inoltre, ribadisce l'importanza di coinvolgere sia i bambini, che le loro famiglie nell'ambito delle iniziative contro lo spreco alimentare; ricorda che le donazioni di prodotti alimentari non risolvono i problemi legati alla povertà esortando la Commissione ad intervenire in maniera più decisiva; riconosce l'importanza delle iniziative sociali e delle piattaforme digitali nel segnalare i cibi che sono in fase di scadenza e i supermercati che gli svendono; e, in ultimo, esorta le Istituzioni e gli organi dell'Unione europea ad

⁴¹⁰ Corte dei Conti, relazione n. 34/2016 “*Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare*”, pag. 20 ss.

includere l'obbligo di disporre di piani di gestione e di riduzione degli sprechi alimentari nelle gare d'appalto nel settore della ristorazione.

Nell'ambito dei programmi di ricerca *UE Horizon 2020*⁴¹¹, la Commissione europea ha dato avvio al programma *FOOD 2030*, allo scopo di ricercare soluzioni a garanzia del sistema alimentare, affinché questo “sia pronto per il futuro”⁴¹². Con tale programma politico, la Commissione mira ad affrontare la sfida della sicurezza alimentare e nutrizionale con politiche di ricerca e innovazione progettate per rendere i nostri sistemi alimentari a prova di futuro, in modo che possano diventare più sostenibili, resilienti, responsabili, inclusivi, diversi e competitivi. Lo scopo è, quindi, quello di fornire soluzioni a quattro questioni prioritarie del sistema alimentare nel suo complesso, quali: la *nutrizione* per diete sostenibili e sane; la *resilienza del clima* e *sostenibilità ambientale*, la *circolarità* ed efficienza delle risorse e, infine, l'*innovazione* e *responsabilizzazione della comunità*.

⁴¹¹ Horizon 2020 è il più grande programma mai realizzato dall'UE per la ricerca e l'innovazione (R&I) con a disposizione quasi 80 miliardi di euro di finanziamenti per un periodo di 7 anni (2014 – 2020), oltre agli investimenti nazionali pubblici e privati. Horizon 2020 gode del sostegno politico dei leader d'Europa e dei membri del Parlamento europeo, i quali hanno concordato che l'investimento sulla ricerca e sull'innovazione è essenziale per il futuro dell'Europa e lo hanno quindi messo al centro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente.

⁴¹² Sono 13 gli ambiziosi progetti finanziati dall'UE: *Flourish* ha sviluppato robot operanti sul terreno e in aria destinati a incrementare il rendimento dell'agricoltura, ridurre l'utilizzo di pesticidi e mitigare la sicurezza alimentare, migliorando di conseguenza la sostenibilità; *InFarm* ha contribuito all'agricoltura sostenibile riducendo l'impronta ambientale delle piante. *Recare* ha sviluppato misure per combattere il degrado del suolo legato ai cambiamenti climatici; *Healthymincereals* ha contribuito alla resilienza climatica prendendo in esame varietà di cereali minori per una resistenza allo stress biotico e abiotico; *FoodIntegrity* incoraggia la trasparenza alimentare al fine di ridurre al minimo le frodi alimentari e garantire una filiera alimentare responsabile; *ProHealth* promuove la responsabilità riducendo le malattie in maiali e pollame, mentre *Depurgan* favorisce una gestione del letame rispettosa dell'ambiente. *EarlyNutrition* studia in che modo fattori relativi a programmazione nutrizionale iniziale e stile di vita influiscano su tassi di obesità e disturbi connessi; *FoodSMART* rinvia a un'ampia gamma di tecnologie, approcci e modelli di business e ha creato una nuova app mobile per aiutare i consumatori a effettuare scelte nutrizionali più sane; mentre *NUDGE-IT* combatte l'obesità analizzando i fattori che determinano le nostre scelte alimentari; *Succes* analizza la lavorazione e la produzione nell'ambito dell'industria dei prodotti ittici e propone modi per migliorare la competitività e la sostenibilità. *Arbutem* sensibilizza sui pericoli connessi all'utilizzo di acque reflue nell'agricoltura urbana in paesi a basso e medio reddito; infine, *MareFrame* coinvolge soggetti interessati nello sviluppo di strumenti volti a sostenere ecosistemi marini sani e la pesca.

8. L'intervento regolatore del Legislatore nazionale: dalla legge del c.d. "buon samaritano" alla legge n. 166/2016 concernente disposizioni per la donazione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà.

Dinanzi ad un quadro normativo europeo ancora poco definito in materia di sprechi alimentari, l'Italia si è invece dimostrata più virtuosa, tanto che è stata tra i primi Paesi europei a promuovere il recupero delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale, con l'approvazione della legge n. 155 del 2003 (c.d. "Legge del Buon Samaritano")⁴¹³, la quale, nel suo primo ed unico articolo, provvedeva ad equiparare le Onlus che distribuivano gratuitamente derrate alimentari agli indigenti al consumatore finale con riferimento alla responsabilità derivante dalle norme di sicurezza alimentare (*food safety*). La legge del Buon Samaritano è stata, infatti, pensata per incoraggiare le donazioni di cibo pronto e non consumato anche nell'ambito della ristorazione collettiva, nonché per facilitare l'attività delle organizzazioni sociali che distribuiscono pasti e generi alimentari agli indigenti in modo gratuito.

In altri termini, questa equiparazione rendeva più semplificata, dal punto di vista burocratico, l'attività delle Onlus, sottraendole, al pari del consumatore finale, all'osservanza delle norme sulla sicurezza dei prodotti alimentari. Ciò non significa che, venendo semplificati gli obblighi normativi, venissero meno le buone prassi osservate per il trattamento degli alimenti; anzi, l'individuazione e l'applicazione delle corrette procedure per il recupero di alimenti investiva di responsabilità ciascuno dei soggetti coinvolti, ma con una nuova e più alta veste morale, derivante proprio dalla libera e spontanea adesione alla cultura del dono e del recupero di cibo. In altri termini, la legge poggiava sull'autoresponsabilizzazione dei soggetti, che consapevolmente maneggiavano prodotti altamente deperibili e li fornivano ad individui che godevano spesso di una salute già precaria.

⁴¹³ L. n. 155/2003 del 25/06/2003 "*Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale*".

Nel 2013, la legge di stabilità n. 147/2013 (art. 1, co. 236, 237) ha fissato una serie di requisiti fondamentali in tema di sicurezza per la cessione di eccedenze alimentari, prevedendo che sia le Onlusi sia i donatori di alimenti (ovverosia, gli OSA) dovessero garantire un adeguato stato di conservazione, trasporto, deposito e uso dei prodotti alimentari donati, ciascuno per la propria parte di competenza. A tal fine, sono altresì disposti specifici manuali di corretta prassi operativa, in conformità al Regolamento CE 882/2004.

Sempre nello stesso anno, il Ministero dell' Ambiente, con la collaborazione del dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroalimentari dell'Università di Bologna e *Last Minute Market*, ha dato avvio al Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS), ove vengono previste dieci misure per combattere lo spreco alimentare, tra le quali: 1) l'introduzione di percorsi formativi, per le scuole di ogni ordine e grado, sul tema dell'educazione alimentare ed ambientale, unitamente ad una campagna nazionale di comunicazione per sensibilizzare il consumatore; 2) l'istituzione di un fondo nazionale per la ricerca scientifica nel campo delle perdite e degli sprechi agroalimentari e la promozione dell'innovazione sociale nel campo delle misure di contrasto allo spreco alimentare; 3) la semplificazione e armonizzazione a livello nazionale di un quadro di riferimento normativo che regoli la donazione degli alimenti invenduti e la predisposizione di linee guida nazionali di "corretta prassi operativa".

Il 5 febbraio 2015, inoltre, la segreteria tecnico-scientifica del PINPAS ha pubblicato il documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa*, nel quale viene particolarmente sottolineata la mancanza di un quadro regolamentare chiaro ed omogeneo in materia igienico-sanitaria, l'appesantimento burocratico derivante dagli adempimenti di natura fiscale e la generale assenza di incentivi per i soggetti donatori. Ben può dirsi, allora, che il Piano nazionale di prevenzione sullo spreco alimentare, Expo 2015⁴¹⁴ e conseguentemente la

⁴¹⁴ Tale legge può certamente essere considerata un'eredità immateriale di Expo 2015, perché l'approvazione del Progetto di Legge Gadda, da cui essa scaturisce, era uno dei principali impegni

nascita della Carta di Milano abbiano preparato il terreno per la nascita della prima legge italiana, successiva solo a quella francese, in materia di anti-spreco, ossia la legge del 19 agosto 2016, n. 166, recante «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi», con la quale il legislatore ha confermato l'impegno assunto nella lotta allo spreco, valorizzando il recupero dei prodotti alimentari invenduti, non consumati o scartati lungo la filiera mediante la loro donazione a favore dei più bisognosi.

Questa legge, anzitutto, ha il merito di fare chiarezza sui termini utilizzati, definendo, alla lett c) dell'art. 2, le *eccedenze alimentari* come quei «prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione», e, all'art. 2 lett. d), lo *spreco alimentare* come quell'«insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti».

In secondo luogo, la legge ha esteso le stesse norme prima indirizzate alle sole Onlus anche agli Enti pubblici e a tutti gli Enti privati costituiti per il perseguimento di finalità civiche e solidaristiche che promuovono e realizzano attività di interesse

assunti dal Governo italiano proprio nel corso del semestre dell'Esposizione Universale di Milano. Così L. GIACOMELLI, *op. cit.*, pag. 20.

generale senza fini di lucro. L'esperienza pluridecennale che ha visto associazioni *no profit* ed Enti caritatevoli raccogliere e ridistribuire il cibo per fini di solidarietà sociale, talvolta anche esponendosi a rischi e conseguenze legali in assenza di una normativa ad hoc, viene fatta propria dalla legge 166/2016 e viene ampliata anche dal punto di vista oggettivo: oltre che al cibo, si fa riferimento anche ai medicinali non consumati e agli articoli e accessori di abbigliamento allo scopo di facilitarne il dono e la redistribuzione, riducendo i vincoli e semplificando le incombenze degli enti pubblici e privati che si occupano dell'assistenza agli indigenti (art. 2, lett. c e lett. d).

Inoltre, al pari della richiamata normativa britannica e norvegese, alla lett. f) e g) dello stesso articolo 2, si distingue rispettivamente tra «*termine minimo di conservazione*» (spirato il quale è ancora possibile donare il prodotto) e «*data di scadenza*» (dopo la quale la donazione è invece vietata poiché considerata a rischio per la salute).

Le eccedenze alimentari idonee al consumo umano devono essere prioritariamente destinate, dai soggetti donatori, agli individui indigenti⁴¹⁵; mentre, quelle non idonee possono essere destinate per l'alimentazione degli animali, ovvero venire utilizzate come compostaggio.⁴¹⁶ Possono, inoltre, essere ceduti gli alimenti che presentano irregolarità nell'etichettatura, a patto che non riguardino la data di scadenza o le sostanze che possono provocare allergie e intolleranze.⁴¹⁷

L'articolo 5 disciplina, poi, i requisiti e la conservazione delle eccedenze alimentari in cessione gratuita. In particolare, gli OSA sono responsabili dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti donati fino al momento della loro cessione, dovendo prevedere corrette prassi operative seguendo quanto stabilito dalla legislazione alimentare europea e dal Pacchetto igiene del 2004; rimangono, inoltre, soggetti ai requisiti previsti dall'art. 1 co. 236 della legge di stabilità 2014 in materia di corretto stato di conservazione, trasporto, deposito, e utilizzo degli alimenti oggetto di

⁴¹⁵ Art. 3, co. 2, L. n. 166/2016.

⁴¹⁶ Art. 3, co. 3, L. n. 166/2016.

⁴¹⁷ Art. 3, co. 4, L. n. 166/2016.

distribuzione gratuita. Dopo la cessione alle Onlus, invece, si applicano le disposizioni di cui alla legge 25 giugno 2003, n. 155.

Infine, la normativa prevede rilevanti disposizioni di carattere tributario e finanziario volte ad incentivare la cessione gratuita di tutti questi beni, alimentari e non, ai soggetti che si incaricano della loro redistribuzione a fini di solidarietà sociale. In particolare, essa autorizza forme semplificate per le comunicazioni telematiche agli uffici dell'amministrazione finanziaria necessarie ai fini dell'esenzione dell'IVA (art. 16); rifinanzia con due milioni di euro per il 2016 il Fondo Nazionale per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti (art. 11); incrementa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 il Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio, ampliandone la destinazione anche alla promozione di interventi finalizzati alla riduzione dei rifiuti alimentari, quali l'uso diffuso della *doggy bag* (art. 12); in materia di appalti, viene previsto l'inserimento, tra i criteri di valutazione dell'offerta, della cessione a titolo gratuito delle eccedenze, qualora il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 18).

Per prevenire lo spreco alimentare, nelle scuole di ogni ordine e grado saranno inoltre avviati percorsi didattici e programmi specifici di educazione alimentare⁴¹⁸, mentre per sensibilizzare i consumatori e le imprese sono previste campagne nazionali di comunicazione per la sostenibilità alimentare ed ambientale.⁴¹⁹

A differenza della legge francese che si basa interamente sul *principio dell'obbligo* (con le relative conseguenze punitive), la normativa italiana cerca di contrastare il fenomeno dello spreco alimentare attraverso un sistema di agevolazioni e di educazione alimentare. Lo spirito che anima la normativa italiana è, infatti, genuinamente ancorato al *principio solidaristico*, manifestandosi quale concreta attuazione degli articoli 2 e 3 co. 2 Cost. In questo senso, la legge 166/2016 fa appello a tutti gli attori sociali – pubblici e privati – promuovendo una cultura della

⁴¹⁸ Art. 9, co. 5, L. n. 166/2016.

⁴¹⁹ Art. 9, co. 2, L. n. 166/2016.

responsabilità, dell'eguaglianza, della solidarietà e del dono, nella convinzione che solo la spontanea adesione a tali valori possa consentire un reale mutamento sociale. In linea con tali considerazioni, si condivide fermamente il pensiero di chi ritiene che la solidarietà, affinché si realizzi pienamente, non possa essere "imposta" da una norma o dalla previsione di sanzioni punitive.

9. Diritto al cibo adeguato e principi di solidarietà e sussidiarietà. Il ruolo delle *urban food policies*.

Occorre, anzitutto, premettere che le Regioni italiane sono dotate di uno strumentario legislativo piuttosto eterogeneo ed articolato, che riguarda svariate dimensioni del diritto al cibo⁴²⁰.

⁴²⁰ La Regione Abruzzo, con la Legge statutaria regionale n. 2, del 15/09/2015, ha modificato il suo Statuto inserendo l'articolo 7-bis sul *diritto al cibo*: «1. La Regione promuove il diritto al cibo e a un'alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna. 2. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione contribuisce a favorire e determinare misure per il contrasto alla malnutrizione, sia nella forma di denutrizione sia di sovrappeso e obesità, per la lotta agli sprechi, in particolare alimentari, e ai cambiamenti climatici, quali aspetti fondamentali del diritto alla salute, anche nella sua specificazione di diritto a un ambiente sano e ne sostiene le attività d'informazione e sensibilizzazione». Coerentemente con questa modifica, è stata approvata la *legge regionale sulla Lotta agli sprechi alimentari* (L.R. n. 4/2016 del 12/01/2016). All'art. 4 sono stati previsti punteggi premiali nei bandi pubblici agli operatori che dimostrano di minimizzare lo spreco; sostegni economici alle Onlus che raccolgono le eccedenze alimentari rimaste invendute presso ristoranti, negozi alimentari, supermercati, aziende agricole e mense; sono, inoltre, promossi e sostenuti corsi di educazione alimentare presso le scuole e campagne di sensibilizzazione volti a rendere il consumatore consapevole. In Piemonte, il consiglio regionale ha approvato la *legge Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti* (L.R. n. 12 del 23/06/2015), con la finalità di sostenere le fasce più deboli della popolazione grazie alle donazioni di alimenti invenduti e di ridurre il volume dei rifiuti conferiti in discarica. La Regione Piemonte ha avviato anche un percorso rivolto ai Sindaci, con cui vengono fornite linee guida sul lavoro in materia di sprechi alimentari. Nella Regione Lombardia, con la *legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo* (L.R. n. 34 del 6/11/2015) è espressamente tutelato il diritto universale di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente. All'art. 1, c. 3, si esplica il perseguimento di politiche di contrasto alla povertà, dove le persone possano "scegliere e procurarsi il quantitativo sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente che soddisfi le necessità alimentari personali e permetta una vita attiva". All'art. 2, c. 2, lett. a) lo "spreco alimentare" viene definito come "il determinarsi di pratiche dettate da leggi e normative, regolamenti, abitudini, logiche produttive, commerciali o organizzative, che generino eccedenze alimentari ancora utilizzabili per il consumo umano, per l'alimentazione animale o destinabili ad usi alternativi quali la produzione di beni o energia ma che diventano rifiuti alimentari". All' art. 5, c. 5, la Regione Lombardia "promuove la sussidiarietà orizzontale al fine di costruire reti strutturate lungo tutta la filiera che mettano

Con precipuo riferimento alla Regione Emilia Romagna, il percorso legislativo a livello regionale ha visto il suo inizio nel 2007, con la legge n. 12 del 26 luglio 2007, rubricata «Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotto alimentari e fini di solidarietà sociale», al cui art. 1 si riconosce e sostiene l'attività di beneficenza svolta dagli enti *no profit* in riferimento al recupero delle eccedenze alimentari, presso aziende della media e grande distribuzione e della ristorazione. Attraverso gli strumenti di programmazione regionale, si vuole conseguire l'obiettivo di ridurre le condizioni di disagio e di bisogno delle persone, attraverso la raccolta e, successivamente, l'equa distribuzione dei generi alimentari agli Enti assistenziali. Inoltre, già al tempo si era iniziato a pensare ad accordi di collaborazione tra le aziende del settore alimentare e gli Enti assistenziali, al fine di favorire le cessioni di beni non commerciabili, ma ancora commestibili.

Successivamente, si è compiuto un ulteriore passo in avanti grazie all'introduzione della menzionata concezione dell'economia *circolare* con la legge regionale n. 16 del 5 ottobre 2015 rubricata «Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata, e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)».

Invero, in Emilia Romagna sono nate moltissime realtà solidali impegnate non

in stretta relazione tutti gli attori e consentano di ottimizzare l'utilizzo degli invenduti e non raccolti, in modo efficiente e senza danno per la salute dei cittadini". Per concretizzare le azioni contro lo spreco alimentare, inoltre, è stato attivato dalla Regione un tavolo permanente sull'educazione ambientale e, in occasione di Expo 2015, il progetto *Reti territoriali virtuose contro lo spreco alimentare*, per devolvere alle persone indigenti i prodotti alimentari in eccedenza. Si vuole conseguire lo stesso obiettivo con la firma del protocollo d'intesa tra Regione Lombardia e Federdistribuzione: recuperare e donare gli alimenti rimasti invenduti nella media e grande distribuzione, riducendo la TARI a favore degli operatori economici che donano. Anche la Regione Puglia si è dotata di una legge contro lo spreco alimentare che valorizzi e promuova le azioni finalizzate al recupero e alla redistribuzione delle eccedenze (L.R. n. 13 del 18/05/2017 *Recupero e riutilizzo di eccedenze, sprechi alimentari e prodotti farmaceutici*). Per conseguire tale finalità, al suo interno, è pianificata la costituzione di un Tavolo regionale di coordinamento e lo sviluppo di campagne regionali di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle imprese coinvolte. Parimenti la Regione Marche, con la recente L.R. n. 32 del 13 novembre 2017, sostiene gli interventi di economia solidale e la lotta agli sprechi alimentari. Infatti, nei bandi rivolti ad imprese di ristorazione e di ospitalità alberghiera, favorisce coloro che garantiscono una maggiore riduzione dello spreco alimentare, attraverso il recupero e la distribuzione delle eccedenze. Inoltre, promuove accordi di collaborazione tra le aziende del settore alimentare e gli enti *no profit* che offrono assistenza alle persone indigenti.

solo alla distribuzione del cibo in eccedenza verso i più bisognosi, ma anche all'educazione del cittadino verso il valore del cibo, quale strategia fondamentale per la prevenzione degli sprechi. Proprio dalla presa di coscienza della svalutazione del bene cibo, è sorta, a Bologna, la Fondazione *Fabbrica Italiana Contadina – Eataly word* (F.I.CO), che costituisce il più grande parco agroalimentare al mondo, dove non solo si possono scoprire le eccellenze alimentari italiane, ma si vuole far comprendere l'importanza di quello che tanto facilmente viene gettato. Il progetto F.I.CO. riguarda la globale ristrutturazione e riorganizzazione dell'area del mercato posto all'interno del Centro agroalimentare di Bologna (CAAB S.c.p.a.) realizzato negli anni '90 nell'ambito del Piano Nazionale Mercati ed ha comportato, anzitutto, la riconsiderazione funzionale dell'area periferica in cui si colloca. Sicché, come osservato dalla dottrina, mentre lo sviluppo industriale, in anni passati, ha portato al progressivo abbandono della campagna, la crisi economica, unitamente all'accresciuta attenzione per le problematiche di sicurezza e sostenibilità alimentare, ha avviato un corso parzialmente inverso, «nella forma del potenziamento delle caratteristiche alimentari presenti sui vari territori e della corrispondente diffusione dei prodotti a 'chilometro zero', adatti a una commercializzazione localizzata per definizione e tipologia, anche in virtù della necessaria freschezza – quindi con tempi di conservazione corti, come la filiera da percorrere – che suscita l'affidamento dei consumatori»⁴²¹.

L'impegno della Regione Emilia Romagna sulla tematica dell'insufficienza alimentare ha inoltre fatto nascere la c.d. *Rete degli Empori Solidali*⁴²², ossia luoghi dove le famiglie in temporanea difficoltà possono acquistare beni di prima necessità (primi fra tutti, quelli alimentari) gratuitamente, utilizzando un budget di punti mensili.

L'autonomia normativa regionale in materia di diritto al cibo, tuttavia, è risultata tale solo sul piano formale, mentre sul piano sostanziale l'assetto legislativo esistente non pare essere caratterizzato da una vera e propria autonomia, quanto

⁴²¹ M.GOLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 3, 2016, p. 209.

⁴²² <http://www.emporisolidaliemiliaromagna.it>.

piuttosto da una sorta di “autarchia” compresa tra il livello regolatorio nazionale e quello europeo.

Il sistema così considerato, allora, non appare sufficiente a poter interagire con le sfide poste dai *sistemi alimentari locali*.

D’altro lato, i Comuni sono dotati di potestà amministrative tali da consentir loro di attribuire un grado di effettività della tutela di tale diritto piuttosto elevato.

Invero, in alcuni Comuni italiani, pur non esistendo ancora una politica del cibo specifica e univoca, è dato riscontrare che le varie dimensioni del diritto al cibo godono di un elevato grado di effettività, non solo perché già attuate attraverso funzioni amministrative tipiche altrimenti definite e classificate dall’ordinamento (funzioni educative, socio-assistenziali, di commercio locale e così via), ma anche per l’elevato grado di autonomia funzionale di cui la municipalità è dotata nell’individuazione di misure e servizi che possano realizzare tale diritto.

Del resto, quando un’amministrazione comunale decide, ad esempio, di servire acqua dal rubinetto e frutta e verdure di stagione nelle mense scolastiche sta attuando una politica del cibo⁴²³. Parimenti, assegnare «terreni agricoli inutilizzati, aree industriali dismesse, terreni adibiti a verde pubblico e ogni altra superficie assimilabile, anche temporaneamente»⁴²⁴ per i c.d. Orti urbani, sottoscrivere un piano urbanistico

⁴²³ Sull’origine e sul ruolo delle *food policies* nei sistemi agroalimentari urbani vd. A. CALORI, A. MAGARINI, *Food and the cities, Food policies for sustainable cities*, Ed. Ambiente, Milano, 2015; F. PIZZOLATO, *Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali*, in *Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile*, n. 1, 2015, pag. 40 ss; A. BLAY-PALMER, *Imagining sustainable food systems*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2010.

⁴²⁴ Così si legge nel *Protocollo d’Intesa per la diffusione e valorizzazione degli orti urbani denominato sinteticamente “Progetto nazionale orti urbani”* sottoscritto nel 2008 tra l’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l’Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione (ITALIA NOSTRA) e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF). L’intento dell’Intesa è quello di diffondere la cultura del verde e dell’agricoltura tra i cittadini, sia nelle città sia nelle aree periurbane, per limitare il consumo del territorio, specie agricolo, per la riqualificazione degli stili di vita e per la valorizzazione del paesaggio e dei Beni Culturali e per la salvaguardia dell’ambiente e della biodiversità. Diversamente dai soggetti destinatari della normativa di cui alla L. 141/2015 *ut supra* menzionata, quali le imprese, si precisa che gli orti urbani non sono invero pensati come sedi o strumenti per attività di impresa; essi possono di per sé avere una limitata rilevanza economica diretta, ma sono prevelentemente attività di origine spontanea, riconducibili a finalità connesse all’«alimentazione sociale». Così e per approfondire, cfr. M. GOLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fasc. 3, 2016, p. 209.

che preveda spazi per l'agricoltura sociale o imporre una tassa sul consumo di bibite zuccherate sono tutte azioni che fanno parte delle politiche urbane sul cibo. Ancora, ridurre la TARI a quelle imprese che si prefiggono l'obiettivo di ridurre gli sprechi e di donare gli alimenti invenduti e altrimenti destinati a divenire rifiuti ad associazioni caritatevoli è una politica cittadina del cibo.

Assume, poi, un ruolo sempre più centrale, nel quadro della tutela dei diritti fondamentali, l'attenzione rivolta alle città e agli insediamenti umani quale elemento integrante le politiche per lo sviluppo sostenibile e il complesso delle azioni intraprese dalle Nazioni Unite che hanno, da ultimo, condotto all'elaborazione, in seno all'ultima Conferenza Habitat⁴²⁵, della *New Urban Agenda*, peraltro inserita nel contesto dell'elaborazione dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile per il 2030⁴²⁶.

In attuazione, a livello europeo, dei principi, degli impegni e delle azioni previsti dalla Agenda Urbana delle Nazioni Unite, e in particolare della conferenza Habitat III, è stata, inoltre, adottata l'*Agenda Urbana per l'Unione europea*, altresì nota come Patto di Amsterdam⁴²⁷, che condivide pienamente la visione, gli obiettivi, e gli strumenti delineati a livello internazionale al fine di uno sviluppo equilibrato, sostenibile ed integrato delle città, ai fini della loro resilienza e rigenerazione. In particolare, i tre principali strumenti identificati dall'Agenda europea per il relativo perseguimento risultano essere: il miglioramento, dal punto di vista dell'effettività, della organicità e della coerenza del quadro normativo europeo; l'affinamento delle tecniche di finanziamento delle aree urbane; una migliore conoscenza delle problematiche locali e delle *best practices* esistenti ai fini della sostenibilità; scopi,

⁴²⁵ La terza conferenza Habitat, su Casa e Sviluppo Urbano Sostenibile, si è tenuta a Quito, Ecuador, il 17-21 ottobre 2016. Per questa occasione è stato assegnato all'UNESCO il compito di elaborare il *Rapporto globale sul ruolo della cultura e del patrimonio nello sviluppo urbano sostenibile*, tenendo conto delle indicazioni emerse dalla Conferenza internazionale UNESCO *La cultura, chiave dello sviluppo sostenibile*, tenutasi nel 2013 a Hangzhou.

⁴²⁶ M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 4, 1 dicembre 2018, p. 787.

⁴²⁷ Il Patto di Amsterdam è stato sottoscritto nella riunione informale tra i ministri europei responsabili delle politiche urbane, in data 30 maggio 2016. Cfr. ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf.

questi, che dovrebbero, in parte, realizzarsi nell'ambito delle politiche, degli strumenti, delle piattaforme e programmi già esistenti e, d'altra parte, promuovendone un più deciso perseguimento, all'uopo chiamando a un ruolo attivo istituzioni europee, Stati membri, autorità regionali e locali, società civile e forze economiche, all'interno di istituende partnerships, dalla partecipazione su base volontaria. Queste ultime, in particolare, dovrebbero svolgere ruoli di studio e analisi delle politiche esistenti e della criticità emergenti, identificando obiettivi, strategie, piani d'azione coerenti con i *principi di sussidiarietà e di proporzionalità* che regolano gli spazi di interventi dell'Unione, dialogando con la Commissione europea. Dovrebbero, infine, coordinare uniformemente l'attuazione delle politiche elaborate in sede europea e operarne il relativo monitoraggio.

Pur costituendo un passaggio rilevante della politica urbana europea, la detta Agenda rimane formalmente un documento politico, passibile di attuazione a seconda della capacità d'iniziativa e impegno delle diverse istituzioni territoriali, attraverso l'operatività flessibile di principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, strumenti partecipativi e moduli consensuali, secondo una logica partenariale e moduli di coordinamento aperto⁴²⁸.

L'Agenda europea dovrebbe poi tradursi in agende urbane nazionali, con il ruolo di definire sistematicamente obiettivi, strumenti di attuazione e risorse a disposizione.

Alla luce di tale quadro, dunque, gli interventi degli enti locali possono raggiungere ottimi risultati in termini di sostenibilità, accesso al cibo, riduzione degli sprechi e, quindi, di contrasto ai cambiamenti climatici, benessere e salute dei cittadini e degli ecosistemi, avviando percorsi di partecipazione dei vari attori della società.

Si tratta, in buona sostanza, di colmare le sussistenti lacune legislative combattendo l'insicurezza e la povertà alimentare attraverso l'incrocio delle politiche pubbliche (*principio di solidarietà pubblica* ex art. 3, co. 2, Cost.) e dei comportamenti

⁴²⁸ Cfr. F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011, pp. 4 ss.

virtuosi e socialmente responsabili delle imprese e dei cittadini (*principio di solidarietà sociale* ex art. 2 Cost.) al fine di rispondere alle esigenze di inclusione sociale e di sostenibilità alimentare ed ambientale.

Tale metodo è sperimentato già da molte città italiane e straniere, al fine di favorire la collaborazione tra settore pubblico, privato e *no profit* che possa trasformarsi in una forma più matura di sussidiarietà orizzontale in cui diventano tutti responsabili nella tutela dei beni collettivi. È anche un modo di incrementare la resilienza delle città, provando a ricercare modelli di produzione e di consumo equi e sostenibili, nonché a coordinarsi con il mondo delle imprese incentivando quelle che, in un'ottica di *corporate social responsibility*, aderiscono a standard etici o attuano comportamenti socialmente e/o ecologicamente virtuosi⁴²⁹.

Le città rappresentano senza dubbio uno dei luoghi chiave dello sviluppo dell'attuale *food system*; oltre il 50% della popolazione mondiale vive attualmente nelle aree urbane - una percentuale che si prevede aumenterà fino a quasi il 70% entro il 2050 - e garantire il diritto al cibo per tutti i cittadini, in particolare per i “poveri urbani”, è fondamentale per promuovere un'economia sostenibile ed un equo sviluppo.

Con l'espressione *urban food policy* si intendono, quindi, tutti quegli interventi progettati ed implementati dal Governo locale per promuovere lo sviluppo di un *food system* sostenibile da un punto di vista sociale, economico ed ambientale.

Le politiche urbane del cibo più efficaci sono quelle che vengono definite ed implementate grazie al contributo attivo di tutti gli attori della città; per questo motivo, le esperienze più interessanti nascono e si sviluppano all'interno di appositi percorsi partecipativi e, spesso, generano dei luoghi istituzionali appositamente dedicati all'indirizzamento ed al monitoraggio di queste politiche come dei consigli urbani del cibo (c.d. *food councils*) a cui partecipano persone appartenenti a diversi ambiti sociali, economici ed istituzionali.

In questo quadro, infatti, a giocare un ruolo centrale non possono essere soltanto

⁴²⁹ L. GIACOMELLI, *op. cit.*, pagg. 20 ss.

le associazioni di volontariato, gli Enti caritatevoli e i cittadini, ma anche le imprese⁴³⁰ della distribuzione e della ristorazione. Di tale collaborazione virtuosa beneficeranno tutti: l'Ente pubblico in termini di risparmio sullo smaltimento dei rifiuti e sulla riduzione della povertà alimentare e delle fasce indigenti a suo carico; le imprese che, oltre a migliorare la propria immagine a livello sociale, potranno godere di incentivi ed agevolazioni fiscali; le associazioni, che potranno svolgere con maggior facilità e rapidità il loro lavoro; i cittadini, che godranno di un ambiente più salubre, di maggiori risorse a un costo inferiore e di una maggiore sicurezza alimentare.

Proprio in tal senso, un esempio più che riuscito di contrasto allo spreco mediante la redistribuzione del cibo in eccesso tra i bisognosi ad opera di una rete di organizzazioni *no profit* operanti sul territorio è costituito da *Last Minute Market*, società spin-off accreditata dell'Università di Bologna che nasce nel 1998 come ricerca coordinata dal Prof. Andrea Segrè⁴³¹. L'idea alla base di tale *market* è quella di mettere in comunicazione, attraverso un'unica rete, donanti e donatari, attivando un sistema capace di recuperare le eccedenze alimentari ancora perfettamente salubri per farle poi arrivare direttamente alle mense di chi assiste i più bisognosi. Il Professor Segrè è altresì Presidente della campagna di sensibilizzazione *Spreco Zero* (nata nel 2010),

⁴³⁰ Nell'incrocio tra esigenze economiche e tutela dei diritti umani, si inserisce infatti il tema della c.d. *responsabilità sociale d'impresa* (RSI), che richiede «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate». Pertanto, l'impresa che si impegna a rispettare i modelli di produzione e distribuzione più equi e sostenibili, che si prodiga per ridurre gli sprechi e per donare prodotti alimentari non commerciabili alle associazioni specializzate dovrà essere incentivata dall'Ente locale; l'associazione di volontariato che raccoglie tali prodotti alimentari e li distribuisce alle fasce di popolazione indigente dovrà essere sostenuta nelle proprie attività da politiche urbane adeguate; il cittadino, infine, dovrà essere sensibilizzato ed educato a una cultura del cibo come diritto e invitato a ridurre i propri sprechi e a donare le eccedenze; a loro volta, imprese, associazioni e cittadini dovranno responsabilizzarsi per rendere efficaci tali politiche pubbliche e per amplificarne i risultati». Così L. GIACOMELLI, *op. cit.*, pag. 23.

⁴³¹ A. SEGRÈ, *Lo sviluppo dell'esperienza di Last minute market*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2005. Andrea Segrè (Trieste 1961) è professore ordinario di Politica agraria internazionale e comparata all'Università di Bologna dal 2000. Studia e applica i fondamenti dell'ecologia economica, circolare e sostenibile. Ideatore e Presidente di *Last Minute Market*, spin off dell'Università di Bologna e della campagna *Spreco Zero* (www.sprecozero.it), attualmente è Presidente della Fondazione Edmund Mach di San Michele all'Adige (TN), della Fondazione F.I.CO e del Centro Agrolimentare di Bologna. Ha ricevuto numerosi riconoscimenti fra i quali il Premio Artusi 2012. Autore di numerosi articoli su riviste internazionali e nazionali, l'ultimo saggio è uscito per Mondadori nel 2017: *Il gusto per le cose giuste. Lettera alla generazione Z*.

promossa da *Last Minute Market* e realizzata in stretta partnership con il Ministero dell'Ambiente e i progetti *Reduce* e *60 Sei Zero*. Da tale emblematica campagna è nata la *Carta Spreco Zero*⁴³², sottoscritta da oltre 800 Sindaci italiani delle metropoli (Roma, Milano, Firenze, Napoli, Bologna), la campagna *Primo non Sprecare* e il *Premio Vivere a Spreco Zero* per aziende ed Enti pubblici.

Tra le esperienze più significative, inoltre, va certamente ricordata quella del *Milan Urban Food Policy Pact*⁴³³, documento programmatico adottato dalla città di Milano, aperto all'adesione da parte delle altre città italiane (tra le quali Bologna) e straniere, che rappresenta uno dei più importanti lasciti di Expo 2015.

Negli ultimi anni è aumentata la consapevolezza del ruolo di primo piano che le città possono avere nella progettazione e costruzione di un *food system* equo e sostenibile da un punto di vista ambientale, economico e sociale. In questo senso, la piattaforma internazionale di Expo 2015, sul tema *Nutrire il Pianeta, Energia per la vita*, è stata largamente positiva in quanto ha riaperto i riflettori sulle problematiche correlate al cibo, dando la possibilità ad esperti di tutto il mondo, di diverse discipline, di incontrarsi e confrontarsi.

L'esperienza di Milano, così come quella di altre città come Bologna e

⁴³² http://www.sprecoalimentare.it/wp-content/uploads/2012/10/carta_sprecozero.pdf.

⁴³³ Nel 2014, la città di Milano si stava preparando ad ospitare l'Expo 2015 dedicato al tema *Nutrire il pianeta, energia per la vita*: un momento di grande visibilità e straordinaria opportunità politica per lavorare per costruire sistemi alimentari urbani più resilienti. Pertanto, il Sindaco di Milano ha deciso di varare un protocollo internazionale per affrontare le problematiche legate all'alimentazione a livello urbano, che dovrà essere adottato da quante più città del mondo possibile. Il *Patto per la politica alimentare urbana di Milano* (MUFPP) è stato annunciato a febbraio 2014 al vertice C40 di Johannesburg, dove il sindaco di Milano ha lanciato la proposta di un patto da firmare nel prossimo Expo 2015. Le attività sono iniziate a settembre, quando Milano e oltre 40 città di tutti i continenti hanno iniziato a scambiarsi opinioni per definire i contenuti del Patto attraverso videoconferenze. I risultati sono stati discussi a febbraio 2015 durante un incontro a Londra, dove è stata anche discussa la possibilità di includere standard e indicatori nel protocollo. Il processo di sviluppo di MUFPP ha beneficiato della guida di un gruppo consultivo formato da molte organizzazioni internazionali leader che contribuiscono a un futuro più sostenibile, equo e più sano per il pianeta. Inoltre, per coordinare meglio la stesura del Patto, la città di Milano ha messo insieme un Team tecnico: una giuria di esperti internazionali di spicco con una solida esperienza nel trattare questioni legate al cibo. Il Patto per la politica alimentare urbana di Milano è stato firmato il 15 ottobre 2015 a Milano da oltre 100 città e presentato il giorno dopo al segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon in occasione della celebrazione della Giornata mondiale dell'alimentazione. Cfr. www.milanurbanfoodpolicypact.org.

Torino⁴³⁴, si sta dimostrando capace di costruire una vera e propria strategia generale nella quale il cibo viene utilizzato come parametro per analizzare, valutare ed indirizzare i regolamenti in materia di cibo, di sostenibilità e di resilienza delle città. Ciò ha permesso anche di sviluppare nuove pratiche sul cibo e sul recupero delle eccedenze alimentari e di rafforzare quelle già esistenti, finora portate avanti dalle sole associazioni di volontariato. Tra le *best practices* più rilevanti attivate nell'ambito della *food policy* milanese si menzionano *Milano a 0 Sprechi*, Protocollo d'intesa stipulato tra Comune, AssoLombardia e Politecnico di Milano per lo studio e la realizzazione di un progetto pilota di recupero delle eccedenze alimentari, il cui scopo principale è quello di creare una sorta di microdistretti del recupero e della redistribuzione tra imprese e associazioni che operano nella stessa area urbana. Queste nuove azioni promananti dall'Ente pubblico si affiancano a quelle già attive sul territorio ad opera delle associazioni di volontariato e delle imprese: da Banco Alimentare a imprese come Coop (attraverso, ad esempio, i progetti *Buon Fine* e *Brutti ma Buoni*), a programmi come *ReCup* e *WhyZ* per il recupero nei mercati scoperti e, ancora, a Milano Ristorazione con l'iniziativa educativa *Io non spreco* che ha introdotto nelle scuole il sacchetto "Salvamerenda", e molti altri.

Altra realtà che merita di essere menzionata è la città di Bari, anch'essa firmataria del *Milan Urban Food Policy Pact*, la quale sta vivendo una fase di grande attivismo sul fronte della realizzazione del diritto al cibo e del contrasto allo spreco alimentare. Nell'attuazione della Legge del Buon Samaritano, il Comune destina ad associazioni di volontariato il cibo avanzato dalle mense scolastiche, che viene rimesso nel circuito della distribuzione pasti per indigenti. Sempre in quest'ottica, il Comune sostiene il progetto *Orto dei Popoli*, finanziato dall'assessorato al Welfare attraverso le risorse del 5x1000 per promuovere un percorso multidisciplinare che vede i minori impegnati nella costruzione e coltivazione di un orto biologico, ma anche in una serie di attività mirate a combattere lo spreco di cibo e a sviluppare conoscenze sui temi della

⁴³⁴ Per un approfondimento sulla politica urbana torinese cfr. M. BOTTIGLIERI, G. PETTENATI, A. TOLDO (a cura di), *Toward a Turin Food Policy. Good practices and visions*, Franco Angeli, Torino, 2016.

sostenibilità alimentare, delle biodiversità, della dieta mediterranea e del consumo responsabile.

Questi sono esempi di *best practices* e di *urban policies* quanto mai esplicative del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 ult. co. Cost., per il recupero e il riutilizzo di cibo che ancora può nutrire, ma che, per ragioni correlate alle regole del commercio di beni, rischia di essere gettato via in assenza di alternative per un suo recupero e riutilizzo.

Eppure ancora troppo poco viene fatto in questo senso: vero è che tutti i soggetti interessati hanno sottolineato, attraverso dichiarazioni di principi, l'importanza delle iniziative socialmente responsabili per la promozione dello sviluppo sostenibile, il fondamentale ruolo svolto dall'informazione e dall'educazione alimentare sia rivolto al management di impresa, che agli stessi consumatori; ma vero è anche che hanno evidenziato come sia ancora debole il ruolo dei pubblici poteri e delle istituzioni nel sostenere ed incentivare le pratiche responsabili in ambito sociale ed ecologico, nonché come sia ancora necessario che la società civile e le stesse imprese prendano ancor più coscienza del loro fondamentale ruolo per raggiungere più alti livelli di sostenibilità, inclusione e benessere.

Attese le tutt'ora esistenti ed incolmate lacune legislative nazionali concernenti la materia oggetto di indagine, molta strada è ancora da fare per rendere il nostro *food system* equo e sostenibile; proprio per questo, allo stato, la diffusione di politiche e di buone pratiche come quelle sopra descritte a titolo esemplificativo si rivela di estrema importanza nel percorso di progressiva realizzazione del diritto al cibo adeguato nel nostro Paese.

Conclusioni

L'obiettivo che ha ispirato il presente elaborato era quello di compiere un'indagine quanto più ampia e trasversale, avente ad oggetto le varie declinazioni del rapporto tra la tutela della salute e le diverse problematiche collegate alla sicurezza ed alla sostenibilità alimentare, al fine di individuare all'interno dell'ordinamento internazionale, europeo e da ultimo nazionale le basi ed i fondamenti costituzionali per una tutela quanto più diretta ed efficace del diritto al cibo adeguato e quindi sano, sicuro e sufficiente, nonché le eventuali misure legislative, giudiziarie ed amministrative adottate nel nostro Paese per darvi effettiva attuazione.

Il diritto al cibo adeguato, infatti, richiama tanto la questione della povertà - del bisogno di essere liberi dalla fame - e degli strumenti che l'ordinamento può e deve adottare per farvi fronte, quanto quella concernente la stretta connessione con altri diritti fondamentali, quali, primi fra tutti, il diritto alla tutela della salute.

Come visto, però, il tema interseca, altresì, le problematiche inerenti lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente che, per effetto dei cambiamenti climatici e della carenza di risorse economiche e naturali, hanno sensibilmente mutato l'approccio all'agricoltura e, conseguentemente, alle fonti di produzione, trasformazione, distribuzione e consumo degli alimenti.

Si è visto, inoltre, che il diritto in esame ha trovato un riconoscimento internazionale piuttosto consolidato. Nondimeno, com'è noto specie ove si tratti di diritti di natura sociale (quale quello al cibo), la tutela dei diritti a livello internazionale incontra un ostacolo, soprattutto con riguardo al profilo dell'effettività degli stessi, nella mancanza di un concreto intervento attuativo da parte degli Stati e nella difficoltà di determinare percorsi di giustiziabilità certi⁴³⁵.

⁴³⁵ La dottrina, infatti, ha riscontrato «un notevole scarto tra il piano dell'«essere» e quello del «dover essere». Sotto il profilo della elaborazione normativa i progressi sono stati enormi, sia a livello universale che regionale. Invece, se si esamina l'azione internazionale per garantire il rispetto effettivo dei diritti umani, il bilancio è meno ottimistico, almeno se consideriamo i meccanismi di controllo operanti a livello universale», cfr. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 212.

Invece, nel contesto europeo e, analogamente, nell'ambito di operatività della CEDU, pur non essendovi disposizioni espressamente dedicate alla tutela del diritto ad un cibo adeguato, i diritti fondamentali di natura sociale possono trovare uno spazio di tutela effettiva più concreto grazie alla prevista possibilità di adire, qualora ne ricorrano le condizioni legittimanti, o la Corte di Lussemburgo (CGUE) o la Corte di Strasburgo (Corte EDU).

Con riferimento al panorama nazionale, invece, la ricerca ha preso le mosse dal dato per il quale il diritto al cibo non è direttamente tutelato dalla Carta costituzionale italiana, ma è nel nostro Paese riconosciuto attraverso l'applicabilità diretta dei Trattati internazionali che lo tutelano, alla luce dell'art. 117 I° co. Cost.

Attraverso l'analisi delle principali disposizioni costituzionali che si ritiene possano costituire un fondamento, un presupposto, ovvero una dimensione del diritto al cibo, alla luce del «*right to food approach*», si è, tuttavia, potuto osservare come già il Costituente avesse ben presente che «il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto»⁴³⁶. La mancata esplicitazione di tale diritto nella nostra Carta Fondamentale, in sostanza, non equivale ad una mancanza di interesse o di tutela del diritto oggetto di indagine, ponendosi, piuttosto, un problema di concreta realizzazione, effettività e giustiziabilità dello stesso.

Si è infatti visto che non poche sono le disposizioni costituzionali che permettono di individuare 'la presenza' del diritto al cibo anche nel nostro ordinamento: oltre al primo comma dell'art. 117 Cost., si sono menzionati i rilevanti collegamenti fra diritto al cibo, principio di eguaglianza e principio di solidarietà, che ne consentono una collocazione tra i diritti fondamentali della persona, alla luce del suo inscindibile legame con la dignità umana. Inoltre, la connessione fra diritto al cibo e sviluppo della personalità di ciascun individuo porta a ritenerlo certamente incluso anche nella tutela di cui agli articoli 2 e 32 Cost. In ultimo, anche le disposizioni relative alla regolazione dei rapporti economici (artt. 41- 47 Cost.) possono, grazie ad un'interpretazione estensiva, essere interpretate nell'ottica di garanzia del diritto al

⁴³⁶ Così come ha affermato, pur solo nell'ottobre 2013, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

cibo, così come i principi in materia di lavoro (artt. 1 e 4 Cost.).

Pertanto, pare potersi affermare che il diritto al cibo adeguato trova una certa dimensione costituzionale, ancorché implicita, e si pone quale dovere per i poteri pubblici di garantire, ad ogni livello di governo, tutti i profili di un'esistenza dignitosa.

Invero, il diritto al cibo pare qualificabile quale «diritto soggettivo», e, come tale, lo stesso è a sua volta declinabile tanto come libertà (ad esempio, del credente di potersi nutrire nel rispetto delle proprie regole religiose), quanto come diritto sociale (ad esempio, del malato o della persona impossibilitata ad accedere fisicamente ed economicamente all'alimentazione, che necessita di strumenti di assistenza sociale per poterne godere dignitosamente).

Allo stesso modo, però, si ritiene qualificabile alla stregua di «interesse collettivo» il diritto ad un cibo sostenibile da un punto di vista ambientale, sociale ed economico, come pure il diritto alla tutela di cibi che caratterizzano culturalmente un popolo, un territorio, una comunità o il diritto a ottenere una sana ed efficace gestione di servizi pubblici relativi al cibo ed alla gestione dei rifiuti alimentari; interessi, questi, tutelabili nel nostro ordinamento prevalentemente in sede di giurisdizione amministrativa (e di successivo controllo contabile), poiché strettamente condizionati alle risorse pubbliche disponibili a ciò predisposte e la loro violazione, ove punibile, lo è per il tramite di sanzioni amministrative⁴³⁷.

Con riferimento al profilo della giustiziabilità, infatti, si è avuto modo di evidenziare come tale diritto oltre ad essere «diversamente giustiziabile» a livello internazionale ed europeo, appaia altrettanto giustiziabile nell'ordinamento italiano, ancorché più scarsamente e con prevalente riguardo alla violazione delle regole

⁴³⁷ Con riferimento al tema della «qualificazione del diritto al cibo» ed alla sua eventuale riconducibilità nell'ambito delle categorie «generazionali» dei diritti umani, si rimanda all'interessante disamina effettuata da M. BOTTIGLIERI, op. cit., pp. 495-499. L'A. ha osservato che se che nel dibattito internazionale il diritto al cibo, proprio in quanto diritto trasversale a «geometrie variabili», è diffusamente annoverato tra i diritti sociali (o di «terza generazione»). Esiste, però, anche una dimensione del diritto al cibo prettamente economica (si pensi a tutti gli evidenziati aspetti connessi al diritto di accesso alla terra e del diritto di libertà economica o di quelli del consumatore), così come una dimensione precipua anche di numerosi diritti civili (o di «prima generazione») - dal diritto di libertà personale a quello di libertà religiosa - nonché politici (ovvero di «seconda generazione») laddove è stato enucleato, pur brevemente, il concetto di sovranità alimentare.

ineterenti alla legislazione alimentare europea, come recepita dal nostro Paese. Si è, infatti, richiamata parte della casistica giurisprudenziale delle differenti magistrature del sistema giudiziario italiano che hanno riconosciuto, conferito valore nonché già esaminato taluni aspetti e dimensioni del diritto al cibo.

Nondimeno, sotto tale profilo, non ci si può esimere dal rilevare come manchi nel nostro ordinamento uno strumento di legittimazione processuale simile alle *Public interest litigation* che hanno consentito, in realtà come il Sudafrica o l'India, di tutelare i diritti di quei soggetti che, per ragioni economiche e/o culturali, normalmente non accedono alla giustizia; necessità, questa, che si fa sempre più presente anche negli ordinamenti dei Paesi sviluppati, in ragione delle difficoltà correlate alla grave crisi economica globale ed ai possenti flussi migratori, i quali contribuiscono ad incrementare la platea di soggetti svantaggiati e vulnerabili, che ben potrebbero abbisognare di un simile meccanismo di tutela.

Si concorda pienamente con la dottrina⁴³⁸ sul fatto che, tradizionalmente, l'effettivo riconoscimento di un diritto passa attraverso il suo essere sostanzialmente azionabile in giudizio; tuttavia, è vero anche che dinnanzi a diritti sociali dalla natura così eterogenea quale il diritto ad un cibo adeguato, lo stesso possa (debba) essere – e invero sia - realizzato anche grazie ad un meccanismo di tutela che coinvolge necessariamente tutti i livelli di governo, ed in particolare la società civile, secondo un modello di *solidarietà sociale* che l'art. 2 della nostra Costituzione prevede espressamente, nonché attuando la sussidiarietà orizzontale garantita all'art 118, comma 2, Cost.⁴³⁹

Ma ciò che, nella prospettiva di una costante e progressiva emersione di questo diritto e di un suo riconoscimento più esplicito ed effettivo rispetto a quanto già desumibile dal sistema attuale, si ritiene dovrebbe essere considerato quale obiettivo

⁴³⁸ C. DRIGO, *Il diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?* In *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo Federalismi.it*, 10 febbraio 2016, p. 23.

⁴³⁹ *Ibidem*. L'A., in particolare, ritiene che «In un contesto di sussidiarietà e solidarietà che potremmo definire (...) diffuso, 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, sooperendo alla difficile giustiziabilità del diritto» cfr. p. 23.

prioritario delle Istituzioni nazionali è la predisposizione di un percorso legislativo di armonizzazione, razionalizzazione ed innovazione della vigente disciplina normativa relativa alla materia alimentare complessivamente considerata.

A ben vedere, infatti, molte e varie sono le normative statali tese a tutelare – pur sempre indirettamente – il diritto al cibo adeguato, sia sul versante relativo alla tutela della salute e alla produzione e distribuzione di cibi sani, sia sul versante inerente la distribuzione dei prodotti per fini di solidarietà sociale, anche nell’ottica di ridurre gli sprechi alimentari, tutelando l’ambiente anche attraverso l’economia circolare.

Tuttavia, appare indispensabile individuare un modello di riconoscimento e di tutela omogenea ed uniforme su tutto il territorio nazionale di un diritto di primaria importanza, quale, appunto, quello sia *della* che *alla* alimentazione adeguata.

Ad avviso della scrivente, la soluzione che consentirebbe di conseguire tale obiettivo, potrebbe essere la previsione di una normativa di sistema quanto più uniforme ed onnicomprensiva di tutte le menzionate tematiche inerenti la materia alimentare, che non contempra unicamente le (certamente fondamentali) regole di produzione, trasformazione, distribuzione degli alimenti alla stregua della puntuale regolamentazione europea, ma che si preoccupi altresì di individuare concrete misure volte alla realizzazione, in maniera quanto più possibile paritaria – tenendo a mente l’ineliminabile limitatezza delle risorse finanziarie del Paese –, del diritto ad accedere ad un cibo sufficiente ed adeguato di ciascun individuo presente nel territorio nazionale.

A tal fine, come visto, le ipotesi suggerite dalla Comunità internazionale ed europea, sono molteplici e sono state in parte recepite, pur senza concreti risultati, nel nostro Paese.

Quella avanzata nel 2015 dall’allora Ministro delle Politiche Agricole (On. Maurizio Martina) verteva sulla costituzionalizzazione del diritto al cibo adeguato, «affinché l’Italia possa essere il primo Stato europeo a introdurre il diritto al cibo in

Costituzione»⁴⁴⁰. Ad avviso di chi scrive, tuttavia, tale soluzione, già oggetto di mozioni parlamentari, pur interessante, appare invero non necessaria ed oltremodo dispendiosa, in quanto presupporrebbe un previo processo di riponderazione e ricollocazione di questo diritto all'interno del sistema di tutela degli altri diritti fondamentali, laddove revisionare l'intero sistema di tutela dei diritti fondamentali significa entrare nella riconsiderazione dello stesso patto costituente, con conseguente necessità di una scelta politica ampia e condivisa che ritenga opportuno e necessario avviare un simile percorso. Ciò *a fortiori* in considerazione del fatto che le basi costituzionali per addivenire ad una sua formalizzazione siano non solo presenti, ma altresì particolarmente copiose e differenziate.

La varietà normativa attualmente sussistente in materia è invece tale da richiedere come non altrimenti differibile un intervento legislativo che possa riordinare ed aggiornare il quadro vigente e colmare le lacune esistenti, soprattutto con riferimento agli aspetti di *food security* e sovranità alimentare. Si ritiene, infatti, che il quadro regolatorio dovrebbe provvedere a razionalizzare tanto il sistema delle fonti (che al momento, invece, sono le più disparate, andando da quelle legislative a quelle amministrative), quanto i contenuti.

Una prima via potrebbe allora essere quella di sperimentare, anche in Italia, lo strumento della legge-quadro tanto raccomandato dalla FAO. La legge-quadro è tecnica legislativa suggerita proprio per la sua capacità di affrontare una materia multi-settoriale come quella del cibo, limitandosi a determinare gli obblighi e i principi generali della materia, che verrebbero poi (auspicabilmente) resi effettivi per il tramite dell'attività delle competenti autorità statali.

Altra ipotesi potrebbe essere la revisione della legislazione in materia alimentare secondo la metodologia proposta nelle linee guida della FAO, la quale si avvale di griglie di valutazione che consentono a ciascuno Stato interessato di rivedere e riorientare la propria legislazione alla luce del diritto al cibo adeguato.

L'esito di questo processo di revisione potrebbe portare alla creazione di un

⁴⁴⁰ Dichiarazione resa in occasione *dell'Expo delle idee* del 7 febbraio 2015. Cfr. il testo integrale del discorso del ministro su www.politicheagricole.it.

Testo Unico, nel quale si tenga conto della pluralità delle materie e della diversità delle fonti. Ciò, ad esempio, prendendo spunto da quanto è stato realizzato, nell'ambito della legislazione di livello statale, con il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»⁴⁴¹, che ha raccolto e coordinato normativa di natura legislativa e regolamentare, che disciplina l'attività edilizia e che in precedenza si caratterizzava per la gran quantità di disposizioni sparse, di varia origine e rango, proprio come per le materie relative al diritto *della* ed *alla* alimentazione.

Resta fermo, tuttavia, che un atto normativo di sistema che raccolga e riordini la legislazione attuativa del diritto al cibo dovrebbe altresì colmare le lacune regolatorie sussistenti, con la conseguenza che non potrebbe avere natura meramente compilativa, ma anche novativa.

In ogni caso, atteso l'ampio interesse faticosamente conquistato dalla materia alimentare negli ultimi anni, si ritiene quanto mai auspicabile cogliere l'opportunità di addivenire ad una soluzione legislativa di sistema, che consideri il diritto fondamentale al cibo adeguato come corollario della «dignità umana» e che, proprio in quanto tale, richiede una tutela proporzionata ed equivalente a quella accordata agli altri diritti costituzionalmente riconosciuti e tutelati, di cui innegabilmente è anch'esso parte.

⁴⁴¹ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

BIBLIOGRAFIA

AGNOLETTO R., *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro amministrativo* (II), fasc. 7, 1 novembre 2018, p. 1377.

ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III Ed., Utet, Milano, 2018.

ALBISINNI G., *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 2/2011.

ALEMANNO A., *The European Food Safety Authority at Five*, in *European Food and Feed Law Review*, 1/2008, pp. 2-24 e J. SAURER, *The accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies*, in *American University International Law Review*, 2009, p. 429 ss.

ALSTON P., *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON - K TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, 1984.

ALTIERI M.A., INES NICHOLLS C., PONTI L., *Agroecologia*, Feltrinelli, 2015.

AMIRANTE D., *L'India* in CAROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2010.

BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli Ed., 1997.

BALDUZZI R., *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* Milano, Giuffrè, 2006.

BANCO ALIMENTARE, Caritas (a cura di), *Recupero, raccolta e distribuzione di cibo ai fini di solidarietà sociale. Manuale per corrette prassi organizzative per le organizzazioni caritative*, 2015.

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984.

BARILLA CENTER FOR FOOD AND NUTRITION, *Eating planet*, Edizioni Ambiente, 2016.

BARILLA CENTER FOR FOOD AND NUTRITION, *Protocollo di Milano sull'alimentazione e la nutrizione* in www.protocollodimilano.it.

BARONI L., *La gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna, dello Stato italiano al pagamento di «sanzioni», pronunciata dalla Corte di giustizia Ue nel giudizio di «doppia condanna» (ex art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 5, 2016, pag. 1196.

BARTOLE S.; DE SENA P., ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012.

BAUDENBACHER, (a cura di) *The Handbook of EEA Law*, New York, 2016.

BAUMAN Z., *Consuming Life*, Polity Press, Cambridge – Malden MA, 2007.

BESTAGNO F., (con la collaborazione di) Art. 2, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012.

BFC, *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, Codice Edizioni, maggio 2012 su www.barillacfn.com.

BIANCO C., *Il carcere in Europa fra reinserimento ed esclusione. La privazione della libertà nelle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo*. Pisa, 29.02.2008 su www.europeanrights.eu

BIN R.- PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore 2012.

BIRCHEFIELD L., CORSI J., *The Right to Life Is the Right to Food: People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, in *Human Rights Brief*, 2010, 17(3), pp. 15-18.

BLAY-PALMER A., *Imagining sustainable food systems*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2010.

BONOMI A., *La Corte dichiara incostituzionale il divieto di cuocere cibi per i detenuti sottoposti al regime del "carcere duro": la conclusione persuade, ma la motivazione non convince*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5, 2018, pag. 2096, Nota a Corte Costituzionale, 12 ottobre 2018, n. 186

BORGHI P., *Valutazione e gestione del rischio e standards del Codex Alimentarius*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2007.

BORGHI P., *Il progetto di codice di diritto alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare* 1/2007.

BORRELLI N., *Between smart and slow: a short introduction to the Food System*, Feltrinelli, Milano, 2015.

BOTTARI C. (a cura di), *La sicurezza alimentare: profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, collana *Quaderni di Sanità pubblica*, Maggioli, 2015.

BOTTIGLIERI M., *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, ISSN: 2038-7296, Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive - POLIS Working Papers.

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 PATANÈ A. (a cura di), *OPAL* 4/2014, *Polis working papers*, 213/2014.

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: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi - Asti, 30 novembre 2012* (Collana "Diritto e Ambiente" dell'Università di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Roma, Aracne, 2014.

BOTTIGLIERI M., *Il diritto della città*, in BOTTIGLIERI M. (a cura di), *OPAL* 3/2013 *Polis working papers* 209/2013.

BOTTIGLIERI M., PETTENATI G., TOLDO A. (a cura di), *Toward a Turin Food Policy. Good practices and visions*, Franco Angeli, Torino, 2016.

BOTTONE R., *Le discriminazioni religiose nel settore lavorativo in materia di alimentazione*, in *Diritto e politica ecclesiastica* 1/2013.

BUONOMO V., *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, in MASCIA M. - TINTORI C. (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, Bruno Mondadori, 2015.

CALORI A., MAGARINI A., *Food and the cities, Food policies for sustainable*

cities, Ed. Ambiente, Milano, 2015.

CAMPIGLIO L., ROVATI G. (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini Ed., Milano, 2009.

CANNIZZARO E., *Corso di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2011.

CARETTI P. con la collaborazione di TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, G. Giappichelli editore, 2011.

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2012.

CARITAS, *Dati e politiche sulla povertà in Italia. 17 ottobre 2013 giornata mondiale di lotta alla povertà*, Roma, Caritas, 2013, su www.caritas.it.

CARTABIA M. - CHIEFFI L., *Art. 11*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006.

CARTABIA M., *Gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali* in *Iustitia* 4/2008.

CARTABIA M., *L'integrità personale*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013.

CASSESE A., *Current Challenge to International humanitarian law*, in CLAPHAM A. - GAETA P. (a cura di), *International Law in armed conflict*, Oxford, OUP, 2014.

CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Laterza, 2009.

CIRCOLO A., *Brevi note sulle conclusioni del primo accordo di recesso: Brexit deal*, in *Eurojus.it*, 2017;

COFELICE A., *Introduzione: i Principi di Parigi*, 2010 in unipd-centrodirittiumani.it.

COLAPIETRO C., *Art. 36*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica 2006.

CORBETTA S., *Alimenti pericolosi per la salute dei consumatori: quale tutela in ambito europeo?* in *Editoriale 1063 Diritto penale e Processo*, n. 9/1999.

CORDINI G., *Uomo, ambiente, salute, alimentazione e nuove frontiere della medicina: spunti giuridici* in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, G. Giappichelli editore, 2010, vol. VII.

CORDINI G. - D'ANCONA I. (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale. Atti del Convegno di Studi Maritano, 1-2 ottobre 2011*, Lecce, Edizioni Grifo, 2012.

CORDINI G., *Alimentazione: profili giuridici*, in C. STROPPIA (a cura di), *Cibo, società e scienza dell'alimentazione*, Roma, Aracne, 2007.

CORDINI G., *Giurisprudenza ambientale della Corte di giustizia: acque, habitat, rifiuti, valutazione d'impatto e zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003/2, pp. 974-980.

COSTATO L., BORGHI P., RIZZIOLI S., *Compendio di diritto alimentare*, VI edizione, Ferrara, 2013, v. approfondimento: *Agricoltura e alimenti*.

COSTATO L., *Sicurezza alimentare e scienza "igienicosanitaria"*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 2/2006.

CUVILLIER A., *L'Efsa dans le cadre institutionnel communautaire*, in AA.VV., *La creation de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments: Enjeux et Perspectives*, Press de Université de Toulouse, Toulouse, 2005, p. 17 ss.

D'ALOIA A., *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003.

D'AMICO M. - GUIGLIA G. - LIBERALI B. (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013. Università degli Studi di Milano*, Napoli, Esi, 2013.

D'ANDREA L., *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC* 3/2015.

D'ARRIGO C.M., *Autonomia privata e integrità fisica*, Milano, Giuffrè Ed., 1999 p. 29.

D'ATENA A., in *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della corte costituzionale (Relazione conclusiva al Seminario "Corte Costituzionale, giudici comuni, interpretazioni adeguatrici"*, Corte costituzionale – Palazzo della Consulta, Roma, 6.11.2009) in www.cortecostituzionale.it.

DELLA SCALA M. G., *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 4, 1 dicembre 2018, p. 787.

DE MARZO G., *Buen vivir. Per una nuova democrazia della terra*, Roma, Ediesse 2010.

DE SCHUTTER O. - KORDES K. Y., *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation (Studies in International Law)*, Oxford, Hart Publishing, 2011.

DE SCHUTTER O., *Agroecology and the Right to Food. Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council - A/HRC/16/49*, 20 December 2010 su www.srfood.org.

DE SCHUTTER O., *La garanzia dei diritti e principi sociali nella 'Carta dei diritti fondamentali'* in ZAGREBELSKY G. (a cura di) con coordinamento scientifico di DELLAVALLES-LUTHERJ., *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma - Bari, Editori Laterza, 2003

DE SCHUTTER O., *L'économie politique de la faim. Garantir le droit à l'alimentation dans un contexte de ressources rares*, éd. hors commerce, texte de la Leçon inaugurale 2010 de l'Ecole nationale supérieure d'Agriculture d'Angers, 2010 su www.epiceries-solidaires.org su www.groupe-esa.com.

DE SCHUTTER O., *Note on the impacts of the eu biofuels policy on the right to food*, 23/4/2013, su www.srfood.org.

DE SCHUTTER O., *The Power of Procurement Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food – briefing note 08, april 2014*, su www.srfood.org.

DESSI A., NONNE F., NONNE P. (a cura di), *Sovranità alimentare*, SIV-troVSF I Onlus, 2009.

DÉVÉNYI P., *The New Regulation on the Provision of Food Information to Consumers – Is New Always Better?* in *European Food and Feed Law Review*, 4/2011.

DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 1 marzo 2017, p. 163.

DI LASCIO F., *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fasc. 2, 1 aprile 2018, p. 135.

DI STEFANO C., ne *La questione della “giustiziabilità” del diritto ad un ambiente sano: dall’esperienza africana due casi a confronto*, in *Riv. Giuridica dell’ambiente*, fasc. 3-4, 2014, p. 395.

D’ONOFRIO P., *Libertà di cura ed autodeterminazione*, Cedam Ed., 2015.

DRIGO C., *Il diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?* In *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo Federalismi.it*, 3/2016, 10 febbraio 2016, pp. 1- 24.

FAO – IFAD - WFP, *The State of Food in security in the world*, Roma, FAO 2015 (su www.fao.org)

FAO, *Direttive Volontarie per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà Applicabili alla Terra, alla Pesca e alle Foreste nel Contesto della Sicurezza Alimentare Nazionale*, 9 marzo 2012, su www.fao.org.

FAO, *Growing greener cities in Latin america and the Caribbean. An FAO report on urban and peri-urban agriculture in the region*, Roma, FAO, 2014, su www.fao.org.

FAO, *Guide on legislating for the right to food*, Roma, FAO 2009, su www.fao.org.

FAO, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, documento preparatorio al Vertice di Roma, 3-5 giugno 2008, su www.fao.org.

FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2013*, Roma, FAO, 2013, su www.fao.it.

FAO, *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, adopted by the 127th Session of*

the FAO Council November 2004, Roma, FAO, 2005, su www.fao.org.

FEDERICO V. - ORRÙ R. (a cura di), *The South African Constitution at Work: Its First 15 Years*, *The South African Constitution at Work: Its First 15 years of Activity in Diritto pubblico comparato ed europeo* IV/2011

FERNANDEZ R.R., *Monsanto and the Requirement for Real Risk in GM Food Regulation*, in *Loyola International and Comparative Law Review*, 2006, 28(2).

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007.

FERRAJOLI L., *I diritti fondamentali*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2001.

FERRARI M. - IZZO U., *Diritto alimentare comparato*, Bologna, Il Mulino, 2012.

FERRETTO M., *Lo spreco di cibo: una scelta non sostenibile*, in *Consumatori, diritti e mercato*, n. 2, 2010.

FIORILLO M. – SILVERIO S., *Cibo, cultura e diritto*, Mucchi editore, Modena, 2017.

FLORES G., *Storia dei diritti umani*, Bologna, Il Mulino, 2008.

FONDERICO F., *Ambiente (dir. amm.)* in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol 1 Milano, Giuffrè, 2006.

FRANCAVILLA D., *Il diritto nell'India contemporanea. Sistemi tradizionali, modelli occidentali e globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2010.

FRANCESCHINI T., BURITY V., CRUZ B L., *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, Roma, FAO 2010, in www.fao.org.

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, France, 2010, hal.inria.fr.

GALLI D. – GUCCIONE C., *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto Amministrativo, Tomo IV – La disciplina dell'economia*, Milano 2003.

GATTI M., *Divorzio all'inglese - note sulla notifica del recesso dall'UE ai sensi dell'art. 50 TUE*, <http://rivista.eurojus.it>.

GELMINI F., *Brexit: il «limbo legale» e il futuro incerto dei cittadini dell'Unione Europea*, <http://rivista.eurojus.it>.

GIACOMELLI L., *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 1/2018 del 10 gennaio 2018.

GIANNITI P., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la sua «comunitarizzazione»* in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013.

GOLAY C., *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, Bruylant 2011.

GOLAY C., *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO 2009 su www.fao.org/righttofood/en/ GOODY J., *Il cibo dell'Africa nella cultura «bianca» e nella cultura «nera»*, in MONTANARI M., (a cura di) *Il mondo in cucina*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2002.

GIORGIS A., *Art. 3 2 co. Cost* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006.

GIORGIS A., *Diritti sociali* in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006.

GOLA M., *Pianificazione urbanistica e attività economiche cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 3, 2016, p. 209.

GRASSO G., *L'ambiente come dovere pubblico «globale». Qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?* in BALDUZZI R. - CAVINO M. - GROSSO E. - LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007.

GREENPEACE, *MON810. Una storia di mais, farfalle e rischi inutili*, luglio 2013

in www.greenpeace.org.

GUAZZAROTTI A. (con la collaborazione di), Art. 9, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. MAFFEI M.C., *The Right to “Special Food” under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 1/2012.

GUIGLIA G., *La rilevanza della carta sociale europea nell’ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, su www.Federalismi.it, 11/09/2013.

GUIGLIA G., *Le prospettive della carta sociale europea in Jus. Rivista di scienze giuridiche* 3/2010.

GUSMAI G., *L’accessibilità economica al «cibo adeguato» attraverso i servizi pubblici locali: rilievi preliminari*, su www.dirittifondamentali.it 5/2015.

GUSMAI A., *Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà*, in CERRINA FERONI G. – FROSINI T.E. – MEZZETTI L. – PETRILLO P.L. (a cura di), *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Cesifin, vol. I, tomo II, 2016.

GUSTAVSSON J. - CEDERBERG C. - SONESSON U. - SWEDISH INSTITUTE FOR FOOD AND BIOTECHNOLOGY (SIK), *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Rome, FAO, 2011.

HAGENMEYER M., *The Regulation Overkill: Food Information. New labeling and nutrition information legislation to follow the Claims Regulation*, in *European Food and Feed Law Review*, 3/2008.

HIGH-LEVEL CONFERENCE ON WORLD FOOD SECURITY: THE CHALLENGES OF CLIMATE CHANGE AND BIOENERGY, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, aprile 2008, su www.fao.org.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*Addendum Mission to Brazil A/HRC/13/33/Add.6* del 19/2/2009 in www.srfood.org.

KAUFMAN F., *Bet the Farm. How Food Stopped Being Food*, John Wiley & Sons, Hoboken (NJ), 2012.

KNUTH L., VIDAR M., *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, FAO, 2011.

LA VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di NYÉLÉNI sulla sovranità alimentare*, Mali 27 febbraio 2007 in www.nyeleni.org; cfr. anche il sito del movimento su www.viacampesina.org.

LATTANZI P., *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2004.

LIMA JAYME B., *O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade* su www.revistaautor.com, 30/09/2005.

LONGO E., *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1, 2010, p. 164.

LO PRESTI D., *Tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile*, GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013.

LOUCAIDES L.G., *The European Convention on Human Rights. Collected Essays*, Leiden Martinus Nijhoff Publisher, 2007.

LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto Discipline pubblicistiche V*, Torino, Utet, 1990.

LUCIANI M., *Salute*, in *Enciclopedia Giuridica*, 1991, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, vol. XXVII.

LUTHER J., *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Resoconto del convegno di Milano del 18 gennaio 2013*, in *Opal* 1/2013 (<http://drasd.unipmn.it>; gli atti di tale convegno sono ora pubblicati su: M. D'AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013. Università degli Studi di Milano*, Napoli, Esi 2013.

MANGANARO F., *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*,

Napoli, 2011.

MASCIA M. - TINTORI C. (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, Bruno Mondadori, 2015.

MAJORANA G., *Il dovere di solidarietà e le generazioni future* in BALDUZZI R. - CAVINO M. - GROSSO E. - LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007.

MARCHIONNI L., *Profili penalistici della sicurezza alimentare*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2005.

MARIANI P., *Lasciare l'Unione Europea: riflessioni giuridiche nei giorni di Brexit*, Egea, Milano, 2018.

MATTIONI A., *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in MARZANATI A. - MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007.

MCCRUDDEN C. a cura di), *Understanding Human Dignity*, Oxford University presse, 2013.

MERAVIGLIA M., *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 2011.

MICHELON R., *Il nuovo pacchetto UE sull'economia circolare*, Arpae Emilia-Romagna, redazione Ecoscienza, su www.arpae.it.

MINISTERO DELLA SALUTE, *Sistema rapido di allerta per alimenti e mangimi (RASFF) Dati 2017*, www.salute.gov.it.

MONTANARI M., *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1993.

MONTANARI M., *Verso un nuovo equilibrio alimentare*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Livre XXIII, Chap. XXIX, traduzione italiana a cura di B. BOFFITO SERRA, Rizzoli, Milano, 1967, vol. 2.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, IX Ed., 1975-76.

MUIŽNIEKS N., Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Report Following his visit to Greece, from 28 January to 1 February 2013*.

NICOSIA E., *Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?* in *Riv.it.dir e proc.pen.*, 2009.

OLIVETTI M., *Art. 1 Dignità umana*, in BIFULCO R. - CARTABIA M. – CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

OLIVETTI M., *Art. 2 Diritto alla vita*, in BIFULCO R. - CARTABIA M. – CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G. - BARBERA A., (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Il Mulino, Bologna, 1997.

ORRÙ R., *La Costituzione di tutti. Il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della «rainbow nation»*, Torino, G. Giappichelli editore, 1998.

OXFAM, *Colmare il divario. La riforma della governance globale della sicurezza alimentare*, 16 novembre 2009, su www.oxfamitalia.org.

PACIOTTI E., *I diritti fondamentali in Europa. Les droits fondamentaux in Europe. The fundamental rights in Europe*, Roma, Viella, 2011.

PATEL D. & RAUT V., *Right To Food in India*, in *International Problems & Remedies*(International Research -Volume 2013) anche in www.academia.edu, 10/4/2013.

PAULI G., *Blue economy 2.0*, Ed. Ambiente, 2015.

PEPINO L., *Dalla guerra alla povertà alla guerra ai poveri*, in M. CAMPEDELLI – P. CARROZZA – L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, Giappichelli Ed., Torino, 2010.

PETRINI C., *Buono, pulito e giusto*, Giunti, 2016.

PIROZZOLI A., *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Esi, Napoli, 2013.

PIZZETTI F.G., *Alle frontiere della vita: il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, Giuffrè Ed., 2008.

PIZZOLATO F., *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/2015.

PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004.

PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità*, Milano, Città Nuova, 2012.

PIZZOLATO F., *La «Social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 2/2010.

PIZZOLATO F., *Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali*, in *Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile*, n. 1, 2015.

RAMAJOLI M., *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. Amm.*, 4/2015.

RICCI C., *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, Aracne editrice, 2012.

RINELLA A., OKORONKO H., *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, il Mulino, 2015.

RODOTA' S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza Ed., Roma-Bari, 2015.

ROOK BASILE E., *Il sistema della sicurezza alimentare attraverso le definizioni del regolamento 178/2002*, in *Agricoltura istituzioni mercati*, n. 3/2007.

ROSSI E., *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi*, in *Diritto e società* 1/2014.

RUBINO V., *L'adattamento dell'ordinamento italiano alla riforma comunitaria dell'igiene e del controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande* in CLERICI A. - RUBINO V., *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene delle produzioni alimentari*, vol. V, Alessandria, Editrice Taro, 2009.

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, 24 febbraio 2010/1.

RUSCONI G. (a cura di), *Diritto alimentare*, Itinera, Milano, 2017.

SAITTO F., *Quando l'esigenza della tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. Cost.*, fasc. 1/2010, p. 182.

SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, Gruppo di Pisa, pp. 1 – 59.

SCIPIONI V.A., ANDREAZZA D., *Il sistema HACCP*, Milano, 1997, ristampa 2001; *Guida applicativa della direttiva HACCP agroalimentare: procedure gestionali operative*, UNI Milano, Maggioli, Rimini, 1999.

SCUTELLARI A., *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013.

SEGRE' A. con ARMINIO S., *L'oro nel piatto*, Einaudi Torino, 2015.

SEGRE' A., *Lo sviluppo dell'esperienza di Last minute market*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2005.

SEN A., *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'occidente*, Milano, Mondadori, 2005.

SHUE H., *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, II ed., Princeton (NY), Princeton University Press, 1996.

SOMA A., *Le droit de l'homme a l'alimentation: contenu normatif et mecanismes juridiques de mise en oeuvre. Memoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies (D.E.A.) en droit*, in www.aidh.org pubblicato nel febbraio 2006.

SORACE D., *Il governo dell'economia*, in AMATO G. – BARBERA A., (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Il Mulino, Bologna, 1997.

STRAZIUSO E., *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali*, 2012 in www.gruppodipisa.it.

TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE,
Un'economia nuova, dai Gas alla zeta, Milano, Altraeconomia, 2013.

TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli 2013.

TRIPODINA C., Art. 32, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

TRIPODINA C., Art. 36, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

TRIPODINA C., Art. 38 in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

TRIPODINA C., *Nuovi diritti*, in *Enciclopedia Garzanti del diritto*, 2009.

TUOSTO C., *Il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani. Limiti e proposte di riforma*, Napoli, ESI, 2012.

VARI F., *A (ben) cinque anni dalle sentenze gemelle, (appunti su) due problemi ancora irrisolti*, su www.federalismi.it, 25/09/2012.

VELLANO M., *Cooperazione internazionale allo sviluppo in Digesto delle discipline pubblicistiche – Aggiornamento*, Torino 2000.

VENTURINI G. – BARIATTI S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. L.F. Pocar*, Milano, Giuffrè editore, 2009.

VETTORI A., *Un nuovo programma generale d'azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, fasc. 2, 2014, p. 283.

ZAGREBELSKY V., *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1990.

ZAGREBELSKY G. (a cura di) con coordinamento scientifico di DELLAVALLE S. - LUTHER J., *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003.

ZAGREBELSKY V., *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, Slow Food Editore, 2014.

ZIEGLER J., *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, Tropea, 2004 (*Le droits à l'alimentation*, Paris, Mille et une nuits, Librairie Arthème Fayard,

2003).

ZIEGLER J. - GOLAY C. - MAHON C. - WAY S.A., *The Fight for the Right to Food*, London, Palgrave Macmillan, 2011.

ABSTRACT

L'elaborato si propone di analizzare i due significati più noti della c.d. *sicurezza alimentare*, articolati in *food safety* e *food security*, al fine di verificare se entrambi possano dirsi adeguatamente perseguiti e realizzati nell'attuale assetto giuridico globale. Le problematiche relative alla sicurezza ed alla sostenibilità alimentare sono, quindi, affrontate sotto una duplice prospettiva, ossia affiancando alla imprescindibile disamina delle regole concernenti i processi di produzione, distribuzione e consumo di alimenti, la rilevanza giuridica e la tutela costituzionale del diritto al cibo quale diritto fondamentale della persona, che riguarda l'esistenza in tutta la sua complessità. A tale scopo si è compiuta un'indagine quanto più ampia e trasversale, avente ad oggetto i diversi modelli di tutela e giustiziabilità di tale diritto previsti ed adottati a livello internazionale, europeo e nazionale. La ricerca dimostrerà come anche all'interno del nostro ordinamento siano ravvisabili le basi ed i fondamenti costituzionali per la tutela del diritto al cibo adeguato e come sia le Istituzioni pubbliche che, soprattutto, i vari attori della società civile stiano iniziando a dare attuazione a tale "nuovo" diritto fondamentale.