



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO  
SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE UMANE E SOCIALI  
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTI E ISTITUZIONI  
XXX CICLO

# **IL SISTEMA ALIMENTARE TRA SICUREZZA E SOSTENIBILITÀ**

*Candidato*

EDOARDO FERRERO

*Coordinatore*

PROF. GABRIELLA M. RACCA

*Tutor*

PROF. ROSARIO FERRARA

## INDICE SOMMARIO

|                     |   |
|---------------------|---|
| PRESENTAZIONE ..... | 4 |
|---------------------|---|

### PARTE GENERALE

#### CAPITOLO I

|   |   |
|---|---|
| LA REGOLAZIONE DEL MERCATO ALIMENTARE ..... | 7 |
|---|---|

1. Alimentazione, ambiente e benessere: un approccio unitario e integrato . 7
2. La ricerca di un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco .....10
3. Impostazione dell'indagine .....12
4. Il sistema multilivello delle fonti .....15
5. Alle origini dell'intervento pubblico nel settore alimentare.....19

#### CAPITOLO II

|  |    |
|--|----|
| LA DISCIPLINA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE ..... | 23 |
|--|----|

1. Verso un nuovo concetto di sicurezza alimentare ..... 23
2. La sicurezza come valore dell'ordinamento..... 24
3. L'evoluzione normativa del sistema alimentare..... 27
4. La disciplina europea in materia di sicurezza alimentare ..... 29
5. *(segue)* Il Regolamento (CE) n. 178/2002 ..... 33
6. Il processo di analisi del rischio ed il ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare..... 34
7. Organizzazione, funzioni e *governance* dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare ..... 37
8. Il principio di precauzione tra tutela della salute e libera concorrenza.... 42
9. L'applicazione del principio di precauzione nel settore alimentare..... 47
10. Il nuovo sistema dei controlli: cenni generali ..... 49

### CAPITOLO III

#### ETICA E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DEI PRODOTTI ALIMENTARI..... 55

1. Etica dell'alimentazione e poteri pubblici ..... 55
2. Genesi ed evoluzione del principio di responsabilità ..... 58
3. Dal principio di sostenibilità al concetto multidimensionale di sviluppo sostenibile..... 64
4. Il nuovo quadro strategico: Europa 2020 e Agenda 2030..... 69
5. Lo sviluppo sostenibile nel sistema alimentare ..... 73

### PARTE SPECIALE

### CAPITOLO IV

#### IL METODO DI PRODUZIONE BIOLOGICA ..... 77

1. Premessa..... 77
2. Metodo di produzione biologica e convenzionale: quali differenze? ..... 79
3. L'agricoltura biologica tra etica e diritto.....81
4. Le azioni future delineate dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico..... 82
5. Le correzioni apportate dal Regolamento UE n. 625/2017..... 85

### CAPITOLO V

#### *NOVEL FOODS* E TECNOLOGIA ALIMENTARE..... 89

1. L'impatto ambientale dell'industria dei cibi animali..... 89
2. Gli insetti: potenzialità e limiti ..... 92
3. La carne sintetica come alternativa all'industria zootecnica: una suggestione o qualcosa di più? ..... 97
4. Tecnologie alimentari e partecipazione ai processi decisionali .....100
5. Organismi geneticamente modificati, alimenti speciali e nuovi alimenti.....103
6. L'immissione in commercio degli alimenti. ....107
7. L'immissione in commercio dei nuovi alimenti: la normativa previgente ..... 110
8. Le novità più rilevanti introdotte dal Regolamento (UE) n. 2283/2015 ..113

|   |     |
|---|-----|
| 9. La nuova procedura centralizzata .....                                       | 116 |
| 10. La procedura di notifica per gli alimenti tradizionali da Paesi terzi ..... | 117 |

## **CAPITOLO VI**

|   |                |
|---|----------------|
| <b>L'ECONOMIA CIRCOLARE DEGLI ALIMENTI.....</b>                               | <b>120</b>     |
| 1. Dall'economia lineare all'economia circolare .....                         | 120            |
| 2. I rifiuti alimentari come risorsa.....                                     | 123            |
| 3. L'economia circolare nell'ordinamento italiano .....                       | 126            |
| 4. Gli strumenti di contrasto alle eccedenze ed agli sprechi alimentari ..... | 128            |
| 5. Uno sguardo comparativo: la legge francese sullo spreco alimentare.....    | 132            |
| 6. Bioenergie e sistemi di produzione alimentare .....                        | 133            |
| 7. Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive .....         | 137            |
| 8. Cenni conclusivi .....   | 144            |
| <br><b>BIBLIOGRAFIA.....</b>  | <br><b>146</b> |

## PRESENTAZIONE

L'obiettivo che questo contributo si propone di raggiungere è quello di compiere una ricognizione, dal punto di vista del giurista, delle istanze che animano il sistema alimentare, indagandone le cause ed il possibile impatto sull'ordinamento giuridico.

La trattazione è suddivisa in due parti, ciascuna composta, a sua volta, di tre capitoli.

La prima parte, di carattere generale, riveste un contenuto essenzialmente introduttivo allo studio della materia, a partire dal mutato contesto culturale nel quale si inserisce.

Nel primo capitolo vengono, così, richiamate le teorie socio-economiche, diffuse nel corso dell'ultimo decennio, in base alle quali sono cambiati i parametri di misura del benessere, non più ancorato a meri indici materiali (quali il reddito pro-capite ed il Pil) ma composto da svariati altri fattori, tra i quali trovano spazio anche quello alimentare e – soprattutto – quello ambientale.

La proiezione di questo discorso sul piano giuridico è data dall'elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile, a cui è dedicato il terzo capitolo, che si sofferma sulle possibili declinazioni di tale principio in ambito alimentare.

In particolare, si tenterà di intercettare la direzione intrapresa dai soggetti pubblici, soprattutto quelli europei, con riferimento alle politiche di regolazione ed incentivazione dei modelli sostenibili di produzione e consumo di prodotti alimentari.

Propedeutica a questa indagine è la ricostruzione del sistema normativo in materia di sicurezza alimentare, eseguita nel corso del capitolo precedente, ossia il secondo.

Per comprendere le modifiche in atto, infatti, è opportuno ripercorrere prima i tratti salienti del sistema, fondato su alcuni capisaldi – quali l'analisi del

rischio ed il principio di precauzione – che trovano applicazione in diversi ambiti.

Tali istituti, peraltro, sono destinati ad assumere un'indubbia e rinnovata valenza alla luce del nuovo sistema dei controlli introdotto per effetto del Regolamento UE n. 625/2017, la cui entrata in vigore è stata fissata per l'anno 2019.

Le parte speciale raccoglie una serie di lavori già altrove pubblicati od in corso di pubblicazione, che, pur riguardando temi diversi, confluiscono nel tratteggiare gli aspetti essenziali del sistema alimentare.

La parte speciale, infatti, è incentrata sulla disamina di tre settori che, alla luce delle loro peculiarità (gli effetti benefici per l'ambiente, l'attrattività per gli investimenti, l'origine recente, la stretta interconnessione con le nuove tecnologie, *etc...*), sono stati ritenuti paradigmatici della nuova legislazione alimentare, volta a garantire non più soltanto la sicurezza ma anche la sostenibilità del sistema.

Il primo dei settori esaminati è quello che vanta una tradizione più risalente e risulta tuttora in forte espansione: il metodo di produzione biologica, da tempo al centro del dibattito politico per quel che riguarda il sistema dei controlli, da molti considerati inadeguati, a causa del conflitto di interesse venutosi a creare in determinate situazioni, assurde agli onori della cronaca.

Il capitolo seguente concerne l'immissione in mercato di nuovi prodotti alimentari che sono il risultato degli sviluppi della tecnologia alimentare o più semplicemente dell'importazione da tradizioni estranee a quella di consumo interno.

L'interesse per questo argomento, ridisciplinato dal Regolamento UE n. 2283/15 (che abroga e sostituisce il previgente Regolamento CE n. 258/97), è direttamente collegato ai possibili effetti benefici, messi in luce da alcuni studi anglosassoni, che tali modelli di produzione possono comportare sull'ambiente.

Proprio per questa sua natura *eco-friendly*, il comparto dei *novel foods* è oggetto di investimenti consistenti, soprattutto da parte delle multinazionali attive nel settore delle tecnologie informatiche.

Anche in ambito alimentare, dunque, la tutela dell'ambiente costituisce un fondamentale fattore di sviluppo, in grado di mobilitare risorse e incentivare l'innovazione.

Nel medesimo disegno si collocano le misure di economia circolare che, gradualmente, si stanno affacciando sullo scenario delle politiche pubbliche, transitate dalla fase della *green economy* a quella, più sofisticata, di *blue economy*, nella quale si contrastano gli sprechi e si trasformano i rifiuti in risorse, energetiche e non solo.

All'economia circolare sarà per l'appunto dedicato l'ultimo capitolo, anch'esso volto a rendere l'idea di quale potrà essere la futura direzione del percorso tracciato nelle pagine seguenti.

# PARTE GENERALE

## CAPITOLO I

### LA REGOLAZIONE DEL MERCATO ALIMENTARE

SOMMARIO: 1. Alimentazione, ambiente e benessere: un approccio unitario e integrato – 2. La ricerca di un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco – 3. Impostazione dell'indagine – 4. Il sistema multilivello delle fonti – 5. Alle origini dell'intervento pubblico nel settore alimentare.

#### **1. Alimentazione, ambiente e benessere: un approccio unitario e integrato**

Il rinnovato interesse per il sistema alimentare, da intendersi come l'insieme dei modelli di produzione e consumo di prodotti alimentari, non è altro che il riflesso della nuova concezione di benessere affermatasi nell'ultimo decennio<sup>1</sup>.

Per lungo tempo, il livello di benessere di una società è stato misurato

---

<sup>1</sup> Sul punto si richiamano le numerose iniziative pubbliche, volte a misurare il benessere complessivo di una società e la sua sostenibilità, che sono state prese a partire dalla Dichiarazione di Istanbul, sottoscritta nel 2007 da numerose organizzazioni internazionali al termine del secondo Forum Mondiale dell'Ocse, e sotto l'impulso del documento denominato *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (di seguito, per brevità, *Rapporto Stiglitz*, dal nome dell'esperto che ha presieduto la commissione, incaricata dal Governo francese nell'anno 2008), disponibile alla pagina web [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf). Anche l'Unione europea dimostra, da tempo, impegno ed interesse in materia: emblematica è la Comunicazione della Commissione europea del 20 agosto 2009 dal titolo "*Beyond GDP. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*", reperibile online alla pagina <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:IT:PDF>. Tale documento – presentato all'esito della conferenza, tenutasi nel novembre 2007 ed organizzata assieme al WWF ed all'OCSE – individua degli indicatori, riconosciuti e applicati a livello internazionale, che consentano una conoscenza più approfondita della realtà per una miglior definizione delle politiche pubbliche. Per quanto riguarda le iniziative private, si segnala l'elaborazione, ad opera della *Sustainable Society Foundation*, del *Sustainable Society Index* (SSI), ovvero un indice che misura il benessere umano, ambientale ed economico come concetti integrati (cfr. <http://www.ssfindex.com/ssi>). Non è infrequente che questo indicatore sia richiamato nei processi decisionali pubblici, al pari del *Better Life Index*, che rappresenta l'indice sviluppato dall'OCSE nell'ambito del progetto *Better Life Initiative* lanciato nel 2011.



ricorrendo ad indicatori meramente materiali, come il reddito pro-capite e il Prodotto interno lordo (Pil), espressione sì del grado di ricchezza di una popolazione ma non anche dell'effettiva qualità di vita.

Oggi, questi indicatori trovano sempre minor spazio, dal momento che si è affrancato un esteso fronte critico, supportato da svariate organizzazioni sovranazionali<sup>2</sup>, che ha proposto di adottare nuovi rilevatori del benessere.

Alcuni studi hanno evidenziato come la dimensione del benessere, lungi dall'esaurirsi nelle soli voci materiali (reddito e consumi), è eterogena, formata cioè da ulteriori fattori, quali la salute, l'istruzione, le attività personali (compreso il lavoro), l'opinione politica, la governabilità, l'integrazione sociale, la sicurezza e l'ambiente<sup>3</sup>.

Anche l'alimentazione, in considerazione delle sue interrelazioni con molti altri fattori, soprattutto con l'ambiente, concorre a determinare il livello di benessere di una società.

Tale impostazione è stata recepita, di recente, nell'ordinamento italiano con la legge 4 agosto 2016, n. 163<sup>4</sup>, la quale ha introdotto il concetto di "*benessere equo e sostenibile*"<sup>5</sup>. Attraverso la previsione di un allegato specifico al Documento di Economia e Finanza (DEF), il legislatore ha inteso portare l'attenzione sull'effetto delle politiche economiche su alcune dimensioni fondamentali per la qualità della vita, da individuarsi ad opera del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile<sup>6</sup>.

A questo progressivo mutamento di sistema si aggiunge, negli stessi anni, la compiuta elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile, intorno al

---

<sup>2</sup> Ci si riferisce, anzitutto, all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), che, nel 2003, ha istituito l'ambizioso progetto di revisione del concetto di benessere denominato "*Global Project on Measuring the Progress of Societies*", disponibile alla pagina *web* <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>.

<sup>3</sup> Cfr. pp. 14 e 15 del citato *Rapporto Stiglitz*.

<sup>4</sup> La legge n. 163/2016 reca le nuove regole di bilancio, conseguenti all'introduzione, nel 2012, del principio del pareggio di bilancio in Costituzione per effetto della legge cost. n. 1/2012 e della collegata legge n. 243/2012.

<sup>5</sup> Per un approfondimento, si rimanda al capitolo 3 della presente trattazione.

<sup>6</sup> Si vedano, a tale riguardo, l'art. 1, comma 6 e l'art. 14 della legge 4 agosto 2016, n. 163.

quale si è sviluppato un interessante dibattito scientifico<sup>7</sup>, alimentato dalla dottrina giuridica e recepito dai regolatori pubblici.

Questi cambiamenti, che trovano un variegato sostrato culturale, dal movimento per la *decrescita felice* alle teorie sul *futuro sostenibile*<sup>8</sup>, non hanno tardato a far ricadere i loro effetti sull'ordinamento giuridico, la cui risposta è stata, per un verso, nella cessione di ulteriori quote di sovranità a favore delle organizzazioni sovranazionali e, per l'altro, nell'integrazione di considerazioni etiche ed ambientali nei procedimenti legislativi ed amministrativi.

Anche la regolazione del mercato dei prodotti alimentari deve oggi tener conto di esigenze di sostenibilità ambientale assai rinnovate e ampliate rispetto al passato, non più ristrette alla sola necessità di ridurre l'uso della chimica o di incentivare forme di produzione agricola virtuose.

Al fine di garantire adeguati livelli di benessere, si richiedono oggi norme efficaci sul piano sia ambientale che economico, capaci cioè di conciliare lo sviluppo del mercato alimentare con le altre esigenze contrastanti (ad esempio con la sempre crescente domanda di energia).

L'alimentare rappresenta dunque un settore che non è affatto ad impatto zero ed i cui effetti sull'ambiente non possono più essere valutati soltanto in termini di inquinamento bensì di vero e proprio consumo dell'ambiente, specie per quanto attiene all'assetto ed alla salubrità del territorio, al clima, alle risorse idriche e, più in generale, alle condizioni di vita delle popolazioni.

---

<sup>7</sup> Per una ricognizione bibliografica sul tema dello sviluppo sostenibile, si vedano E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2015, I, pp. 49-79; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, I, pp. 221- 270 (spec. 235) e F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA – F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 433- 451 e M. CAFAGNO, *Principio dello sviluppo sostenibile - Articolo 3-quater*, in AA.VV., *Codice Ambientale*, Milano, 2008, p. 87 e ss..

<sup>8</sup> In argomento si vedano, *ex multis*, M. PALLANTE, *La Decrescita felice, la qualità della vita non dipende dal Pil*, Roma, 2009, *passim*; S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Milano, 2007, *passim*; P. CACCIARI, *Pensare la decrescita. Sostenibilità ed equità*, Roma, 2006, *passim*; N. GEORGESCU-ROEGEN, *Bioeconomia. Verso un'economia ecologicamente e socialmente sostenibile* (scritti 1974-1989), Torino, 2003, *passim*.

## 2. La ricerca di un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco

I mutamenti sollecitano l'intervento pubblico: preso atto dell'insufficienza (se non addirittura inefficacia) delle logiche dell'economia di mercato, si avverte oggi un urgente bisogno di costruire sistemi alternativi di produzione e consumo, in grado di soddisfare le necessità alimentari delle persone sul pianeta<sup>9</sup> sia sotto il profilo della sostenibilità che sotto quello della sicurezza.

La sfida consiste quindi nel raggiungere un punto di equilibrio tra interessi ambientali ed economici<sup>10</sup> attraverso la creazione e la regolazione di nuovi settori del mercato alimentare<sup>11</sup>, così da raggiungere uno sviluppo sostenibile, in grado cioè di “soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri”<sup>12</sup>.

In un primo momento è stata attribuita particolare importanza all'attività agricola, che, per le sue modalità di conduzione, può rivelarsi uno strumento efficace di tutela ambientale, impedendo il degrado del territorio e salvaguardando la biodiversità<sup>13</sup>.

È però evidente come, oggi, il dibattito non possa concentrarsi esclusi-

---

<sup>9</sup> Al riguardo può essere utile rimarcare lo stretto collegamento che intercorre tra le crisi che minacciano l'umanità e il suo ecosistema, ossia quella climatica (per l'aumento della temperatura media dell'atmosfera, lo scioglimento dei ghiacciai, l'estremizzazione delle fasce climatiche, *etc.*), quella energetica (la fine del petrolio e dei combustibili fossili a basso costo) e quella alimentare (aumento dei prezzi dei prodotti agricoli, fallimento dell'agricoltura industrializzata, inquinamento dei suoli, *etc.*).

<sup>10</sup> Con specifico riferimento al settore agroalimentare, questa tendenza si è già registrata, seppur in forma embrionale, nel lontano passato, e precisamente negli anni '70, quando l'allora Comunità europea adottò, a seguito della prima PAC, una serie di atti al fine di contemperare l'attività di produzione agricola con le esigenze di salvaguardia ambientale. In particolare, con la direttiva Direttiva 75/268/CEE del Consiglio del 28 aprile 1975 si introdusse un sostegno specifico per le zone di montagna e svantaggiate, autorizzando gli Stati membri a erogazioni specifiche “*in funzione degli svantaggi naturali permanenti*”, mentre con il regolamento n. 797/85/CEE del Consiglio del 12 marzo 1985 si stabilì la possibilità di concedere aiuti per la “*realizzazione di risparmi di energia*” e “*la tutela e il miglioramento dell'ambiente*”.

<sup>11</sup> Il riferimento è, ad esempio, al settore dell'agricoltura biologica ed a quello dei *novel foods*, temi questi che saranno oggetto di approfondimento nel presente lavoro.

<sup>12</sup> Cfr. *Report of the World Commission on Environment and Development (WCED)*, anche noto come *Rapporto Brundtland*, risalente al 1987.

<sup>13</sup> Queste tematiche sono state oggetto di studi di M. MONTEDURO – P. BUONGIORNO – S. DI BENEDETTO – A. ISONI (a cura di), *Law and Agroecology: a transdisciplinary dialogue*, Heidelberg, 2015, *passim*, ove si espongono i risultati ottenuti dal gruppo di ricerca denominato LAIR, acronimo di *Law and Agroecology – Ius et Rus*. Secondo questa visione, molto suggestiva ma ancora agli albori, “*Agroecology has progressively integrated the point of view of various disciplines: agronomy, ecology, environmental sciences, geography, sociology, anthropology, history, economics, ethics, and political science*” mentre “*Law, however, has remained separate and very far from the debate within agroecology*”.

vamente sulle questioni poste dal sistema di produzione agricola, dovendo spingersi ad affrontare le nuove tematiche connesse allo sviluppo tecnologico ed alla mutata sensibilità etica dei consumatori.

Pur nella innegabile connessione delle problematiche affrontate dal diritto alimentare e da quello ambientale, finora se n'è occupata soltanto una ridotta parte della dottrina<sup>14</sup>, intenta perlopiù a soffermarsi su alcuni settori interferenti – acqua, energia, assetto urbanistico – senza sconfinare, tranne in alcuni casi, per il vero residuale, nel campo della produzione e del commercio dei prodotti alimentari di nuova generazione.

L'esigenza di approfondire questi argomenti è sorta in conseguenza della trasformazione delle preferenze dei consumatori, i quali non solo hanno maturato una più profonda consapevolezza ambientale, ma hanno anche sviluppato una sensibilità particolare per alcune questioni etiche<sup>15</sup>, anche loro collegate, in qualche modo, al mutato contesto culturale.

In questa direzione si inseriscono le normative volte a tutelare il benessere animale<sup>16</sup> ed a contrastare lo spreco alimentare<sup>17</sup>, oltre che quelle, sicuramente enfatiche, che ne sanciscono il carattere di patrimonio culturale<sup>18</sup>. Da ul-

---

<sup>14</sup> Al riguardo, può essere utile evidenziare come gran parte dei trattati di diritto ambientale non dedichi nemmeno una sezione alla tematica alimentare.

<sup>15</sup> Per uno sguardo d'insieme sulle implicazioni etiche, si veda R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, I, pp. 19-66 (spec. p. 33, ove si afferma che “il diritto costituisce il più rilevante profilo pratico e applicativo di un'etica della necessità che impone di mettere l'ambiente e la sua tutela al centro di ogni politica pubblica deliberatamente volta alla realizzazione del Bene comune”).

<sup>16</sup> Con riferimento all'ordinamento italiano, si citano la legge 4 novembre 2010, n. 201, avente ad oggetto la ratifica della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, fatta a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché il decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 122, emanato in attuazione della direttiva 2008/120/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini ed il decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 126, recante l'attuazione della direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli.

<sup>17</sup> Si rimanda alla legge 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.

<sup>18</sup> Si pensi alla legge 12 dicembre 2016, n. 238 (T.U. vino), il cui art. 1, rubricato per l'appunto “*Patrimonio culturale nazionale*”, sancisce espressamente che “il vino, prodotto della vite, la vite e i territori viticoli, quali frutto del lavoro, dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, costituiscono un patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale”. La norma, probabilmente, trova un fondamento nel pensiero, animato da parte della dottrina, in base al quale un prodotto alimentare potrebbe essere oggetto di tutela al pari dei beni culturali laddove il Mibac valuti “l'immedesimazione in esso della cultura, della storia di un popolo e del suo territorio, che

timo si registra un tentativo, che non ha sortito effetto, a causa dell'esito negativo del referendum, di riconoscere un rilievo costituzionale alla tematica alimentare, attraverso l'inclusione della "*sicurezza alimentare*" nel novero delle materie di legislazione esclusiva dello Stato<sup>19</sup>.

Questi cambiamenti si riflettono significativamente anche sull'attività amministrativa, che, per definizione, tende al perseguimento dell'interesse pubblico.

Da quando infatti è stata riconosciuta la rilevanza giuridica degli interessi alimentari e ambientali, questi sono penetrati in modo marcato nell'ambito dell'attività discrezionale delle pubbliche amministrazioni, alle quali è richiesto di tenerne conto, bilanciandoli con gli altri interessi talvolta contrapposti, come ad esempio l'iniziativa economica privata.

L'oggetto di questa indagine è proprio quello di esaminare, nel sistema attuale, caratterizzato da diversi livelli di gestione, le interazioni degli interessi alimentari con quelli ambientali, al fine di verificare se ed in che modo i modelli di produzione e consumo di prodotti alimentari possono costituire un adeguato strumento di salvaguardia ambientale.

Occorrerà quindi superare la contrapposizione tra libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente, ricercandone un punto di equilibrio, nella convinzione che gli interessi di ciascun ambito – economico, alimentare ed ambientale – siano alla lunga tra loro convergenti<sup>20</sup>.

### 3. Impostazione dell'indagine

Il diritto alimentare ed il diritto ambientale sono riconducibili nell'ambito

---

*il bene stesso ha assorbito e che in esso si è stratificato nei secoli?* (cfr. A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in *Aedon*, 2014, 1; sempre sul tema, si veda anche G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, 1).

<sup>19</sup> Più precisamente, all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, dopo le parole "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*", l'art. 31 del testo di legge costituzionale prevedeva l'aggiunta delle seguenti parole "*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare*".

<sup>20</sup> È infatti oramai un dato acquisito che, se nel breve periodo potrebbe apparire vantaggioso ottenere dei profitti immediati attraverso una compromissione dell'ambiente circostante, nel lungo periodo questo tipo di approccio influirà negativamente sulla stessa produzione della ricchezza, limitandone le possibilità di sviluppo ed espansione.

dei diritti speciali (*Sonderrechte*)<sup>21</sup>, ossia quelle branche del diritto amministrativo che, per la rilevanza economica degli interessi sottesi, sono fortemente implicati con la normativa dell'Unione europea.

Il fulcro di questi diritti amministrativi speciali è rappresentato dall'ingresso prorompente della tecnica nel mondo della regolazione giuridica attraverso il sopravvento delle nuove tecnologie<sup>22</sup>.

Molte questioni si pongono in entrambi i settori, trovando talvolta una soluzione comune: si pensi, anzitutto, alla tematica del rischio<sup>23</sup>.

Con riferimento a questo tema, oramai connaturato alle contemporanee società liquide, entrambe le discipline - quella ambientale e quella alimentare - hanno predisposto uno strumentario a tratti identico, modulando le diverse fasi di intervento in base al principio di precauzione<sup>24</sup>.

Da questo punto di vista, il diritto alimentare e quello ambientale si presentano come dei veri e propri laboratori<sup>25</sup>, nei quali sperimentare meccanismi istituzionali e normativi, da estendere, in un successivo momento, ad altri settori dell'ordinamento<sup>26</sup>.

In questo modo, si anticipano problemi e soluzioni tecnico giuridiche,

---

<sup>21</sup> In argomento si veda R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Bari, 2014, p. 266, il quale definisce i diritti speciali come “*peculiari branche disciplinari che dal diritto amministrativo originano, e al diritto amministrativo riportano, senza aver (ancora) acquisito un statuto disciplinare autonomo e autosufficiente*”. Lo stesso Autore individua il tratto distintivo di questi diritti speciali nel “*saper anticipare problemi e soluzioni tecnico-giuridiche, rivoltando, per così dire, dall'interno istituti e principi di valenza generale, adattandoli prima a fattispecie concrete e particolari, proprie della branca disciplinare speciale per restituirli, successivamente, alla disciplina generale, e tuttavia con le innovazioni e le mutazioni (anche strutturali) che tale percorso di adattamento/aggiustamento ha reso necessarie*”. Alcuni esempi di questi diritti speciali, oltre al diritto ambientale ed alimentare, sono il diritto sanitario, il diritto urbanistico, il diritto pubblico dell'economia, il diritto dei beni culturali e paesaggistici ed il diritto dei contratti pubblici.

<sup>22</sup> Per un inquadramento generale della tematica, si rimanda a N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001, *passim*.

<sup>23</sup> Il rischio, dunque, come tratto caratterizzante del postmoderno, ovvero dello stato liquido della società, che viene posto in opposizione allo stato solido, dominato da sicurezze e verità. Come eloquentemente affermato da Z. BAUMAN, *Vita liquida*, Bari, 2011, VII, nella società liquida “*le situazioni in cui agiscono gli uomini si modificano prima che i loro modi di agire si consolidino in abitudini e procedure*”.

<sup>24</sup> Ci si riferisce, nello specifico, alle fasi di valutazione, gestione e comunicazione del rischio. Sull'argomento si tornerà nel prosieguo del presente lavoro, e precisamente al paragrafo 6 del capitolo II.

<sup>25</sup> E precisamente come dei laboratori di diritto dell'economia, secondo l'espressione coniata da P. BORGHI, *Il diritto agrario e alimentare come laboratorio del diritto dell'economia: il ruolo del giurista*, in E. ROOK BASILE – S. CARMIGNANI, *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici* (Atti del convegno di Siena del 10-11 maggio 2013), Milano, 2013, p. 291.

<sup>26</sup> Al fine di comprovare tale affermazione è sufficiente fare riferimento ad alcuni istituti del diritto ambientale, oltre al già citato principio di precauzione, che hanno poi trovato applicazione anche

rivoltando “*dall’interno istituti e principi di valenza generale, adattandoli prima a fattispecie concrete e particolari, proprie della branca disciplinare speciale, per restituirli, successivamente, alla disciplina generale, e tuttavia con le innovazioni e le mutazioni (anche strutturali) che tale percorso di adattamento/aggiustamento ha reso necessarie*”<sup>27</sup>.

Risulta poi fondamentale confrontarsi continuamente con il contesto economico, con la realtà del mercato e con il loro continuo divenire, in modo tale da apprezzare l’impatto degli istituti giuridici in termini anche e soprattutto quantitativi.

A tal fine, è opportuno intrattenere un costante rapporto dialettico con le fasi della produzione e del commercio, onde esaminare le ricadute micro e macroeconomiche delle discipline e le eventuali necessità di riforma delle stesse<sup>28</sup>.

La disamina verrà pertanto suddivisa in tre momenti, strettamente correlati tra loro.

Un primo momento atterrà alla comprensione dei fenomeni, del sistema economico che circonda l’individuo nel contesto attuale, da ricostruirsi sotto un profilo sia macroeconomico, tenendo quindi conto delle istanze che provengono da altre zone del pianeta, meno preoccupate di tutelare l’ambiente e la concorrenza rispetto all’area europea, sia microeconomico, soffermandosi cioè sulle modalità di percezione dei vantaggi e dei rischi da parte delle imprese e dei consumatori<sup>29</sup>.

Dopo aver ricostruito il quadro fattuale, occorrerà risalire ai fattori causali di tali fenomeni, ed in particolare a quelli aventi natura giuridica, così da comprendere gli effetti creati dalle scelte normative adottate in passato.

In questo modo, si potrà misurare l’impatto delle norme che incentivano

---

e soprattutto in altre branche dell’ordinamento: il principio di sussidiarietà, gli *standard* tecnici, le regole di autodisciplina degli operatori privati, *etc.*

<sup>27</sup> Così R. FERRARA, *op. cit.*, p. 267, che attribuisce a tali diritti speciali anche l’appellativo di “*diritti sonda*” e “*discipline pilota*”.

<sup>28</sup> L’impostazione è suggerita, in termini generali, da P. BORGHI, *cit.*, p. 295.

<sup>29</sup> A tale proposito sarà necessario ricorrere agli strumenti elaborati dall’analisi economica del diritto.

i soggetti ad adottare comportamenti ambientalmente virtuosi<sup>30</sup>.

Solo a questo punto potranno evidenziarsi i punti critici del sistema, rilevandone le eventuali inadeguatezze e carenze, nella prospettiva di fornire uno strumento utile per i *policy makers* e contribuire quindi ad orientare le scelte normative future.

Al riguardo si esaminerà la disciplina di taluni settori ritenuti paradigmatici, quali il sistema di produzione biologico, l'immissione in commercio dei *novel foods* e l'applicazione dell'economia circolare al sistema alimentare.

In tutti questi casi, infatti, si pone per i decisori pubblici il problema di contemperare gli interesse alimentari con quelli ambientali, nella prospettiva di assicurare uno sviluppo sostenibile.

Proprio con riferimento a tali tematiche, si prediligerà un approccio che non si limiti a ricostruire organicamente il settore alimentare ma si spinga ad esplorare spazi aperti, tentando di offrire adeguate ed inedite chiavi di lettura<sup>31</sup>.

#### **4. Il sistema multilivello delle fonti**

Il quadro normativo di riferimento, che si caratterizza per la pluralità e la frammentarietà delle fonti, presenta una natura composita: accanto alle fonti statali e regionali, si rinvencono anche e soprattutto normative europee ed internazionali.

Si tratta, dunque, di un sistema multilivello<sup>32</sup>, nel quale le fonti tradizionali, coordinate tra loro secondo il principio del primato dell'Unione europea<sup>33</sup>,

---

<sup>30</sup> L'analisi delle scelte normative che rendono più o meno convenienti determinati comportamenti dovrà focalizzarsi non tanto sul tradizionale rapporto *costi-benefici* quanto sul rapporto assai più ampio e complesso tra *rischi-costi-benefici-valori*. Posto che, come affermato in precedenza, il rischio rappresenta un elemento intrinseco ed immanente alle materie ambientale ed alimentare, al fine di evitare una identificazione tra rischi e costi, attraverso la trasformazione dei primi nei secondi (ad esempio tramite gli strumenti assicurativi), è necessario ricorrere ai valori, intesi quali parametri di valutazione aventi rango primario, inderogabili ed irrinunciabili, e quindi non monetizzabili. Questo paradigma si avverte in particolar modo nel procedimento amministrativo, ove l'autorità pubblica è tenuta a compiere un'attività di rilevazione e ponderazione degli interessi pubblici in gioco, dando la preferenza a quelli che sono espressione di valori costituzionali (fra tutti, la salute).

<sup>31</sup> Così L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006, p. 17 e ss.

<sup>32</sup> Sulla nozione di "ordinamento multilivello", si vedano E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo, Unione europea e nazioni*, Bari, 2001, p. 57 e ss. e S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, *passim*.

<sup>33</sup> Principio elaborato a far tempo dalla nota sentenza della Corte di Giustizia, 15 luglio 1964,



si affiancano a quelle pattizie internazionali e privatistiche, estranee ai meccanismi procedurali delle assemblee elettive ma comunque rilevanti in quanto espressione del massimo consenso possibile degli *stakeholder* interessati<sup>34</sup>.

Con specifico riferimento al livello costituzionale, l'alimentazione, così come l'ambiente, pur essendo entrambi ricondotti in via interpretativa nell'ambito dello *ius existentiæ*<sup>35</sup>, inteso come diritto a un'esistenza libera e dignitosa, hanno ricevuto un riconoscimento espresso solamente a far tempo dalla riforma del Titolo V, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro con esclusivo riferimento alla questione del riparto di competenze legislative<sup>36</sup>.

L'assenza, per lungo tempo, di un riferimento espresso e diretto in Costituzione riflette la tendenza riscontrata anche nelle carte costituzionali di altri stati e organizzazioni sovranazionali occidentali.

E ciò nonostante l'enfatica previsione già contenuta nella Dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU del 1948, il cui art. 25, comma 1 stabiliva che “*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*”,

Tale norma prevede espressamente il diritto di ogni essere umano ad un cibo di qualità in quantità sufficiente per soddisfare i propri bisogni statali, imponendo agli Stati di garantire questo universale e inalienabile diritto per tutti i loro cittadini.

Parimenti il successivo Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, risalente al 1966, che, all'art. 11, comma 1, stabilisce come “*I Paesi*

---

c-64 (*Costa v. Enel*), oggetto di commento anche da parte di P. GORI, *La preminenza del diritto della Comunità europea sul diritto interno degli Stati membri*, in *Giur. it.*, 1964, I, Sez. I, c. 1073-1086.

<sup>34</sup> Per quanto attiene alla materia dell'alimentazione, il quadro istituzionale è delineato, in modo esaustivo, da D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012, pp. 319-383.

<sup>35</sup> Sul punto si richiama, senza pretesa di esaustività, la teoria dei *beni sociali*, ovvero quei beni che, in forza del diritto umano alla salute, sono parimenti diventati fondamentali in quanto decisivi per l'esistenza e la dignità di ogni essere umano. Si veda, al riguardo, L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Bari, 2007, I, pp. 779-780.

<sup>36</sup> In particolare, all'interno dell'art. 117 Cost. l'alimentazione è stata inclusa nell'ambito delle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, così come la valorizzazione dei beni ambientali, mentre la tutela dell'ambiente è stato ricondotto nel novero delle materie di competenza esclusiva statale (lett. s)).

*facenti parte del Patto riconoscono il diritto di ognuno a un adeguato standard di vita (...) incluso il cibo adeguato”.*

In direzione opposta, invece, si sono collocati numerosi altri Stati, specialmente quelli divenuti indipendenti a seguito della scomparsa degli imperi coloniali, caratterizzati da un reddito basso e quindi da problemi di approvvigionamento alimentare<sup>37</sup>. In questi ordinamenti, l'enunciazione del diritto al cibo acquisisce un valore fortemente simbolico<sup>38</sup>, poiché esprime il desiderio di scongiurare le criticità che storicamente affliggono quelle popolazioni. A tal proposito è stato incisivamente osservato che *“là dove non vi è cibo, o non ve ne è a sufficienza, lo si evoca al più alto livello giuridico in prospettiva di una sua progressiva affermazione”*<sup>39</sup>.

Questa esigenza si è però ripresentata, di recente, anche con riferimento ai Paesi occidentali, come dimostrano il Protocollo<sup>40</sup> e la Carta di Milano<sup>41</sup>, ovvero due atti di *soft law* che aspirano ad orientare l'azione collettiva di cittadine e cittadini, assieme alla società civile, alle imprese e alle istituzioni locali, nazionali ed internazionali.

In particolare, la Carta di Milano, considerata l'eredità culturale di Expo Milano 2015, pone l'obiettivo di nutrire una popolazione in costante crescita

---

<sup>37</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle costituzioni del Bangladesh (art. 15), della Bolivia (art. 16), del Congo (art. 47), di Cuba (art. 9), dell'Ecuador (art. 281) e dell'India (art. 47). Per una più approfondita disamina comparatista, si rinvia a C. BOTTARI, *Diritto al cibo e sicurezza alimentare*, in C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Santarcangelo di Romagna, 2015, pp. 15-43 (spec. 17-29).

<sup>38</sup> Sul punto si richiama F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 3, p. 3, secondo cui *“il rispetto, la protezione e la realizzazione del diritto al cibo assurgono a opportuno laboratorio giuspolitico”*, in quanto *“diventano il terreno su cui misurare l'impatto concreto, la valenza reale e le capacità effettive delle odierne democrazie costituzionali nel rispondere ai bisogni primari e concreti di tutte le persone, a cominciare dai più deboli e indifesi”*.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 29, ove si soggiunge che, *“viceversa, negli ordinamenti come il nostro, il diritto al cibo deve ritenersi ampiamente compreso all'interno del diritto alla tutela della salute e della dignità umana”*.

<sup>40</sup> Nello specifico, il Protocollo di Milano sull'Alimentazione e la Nutrizione del 3 aprile 2015 afferma che *“La grande sfida che le società contemporanee si trovano ad affrontare è quella di riconciliare la sostenibilità socioeconomica e ambientale con la crescita socioeconomica e il benessere, rompendo il legame tra sviluppo economico e degrado ambientale e facendo di più con meno, in modo da migliorare o preservare l'attuale livello di benessere con risorse minori”*.

<sup>41</sup> Più precisamente, la Carta di Milano, presentata il 1° maggio 2015 in occasione dell'inaugurazione ufficiale dell'Esposizione universale di Milano (Expo) e consegnata al Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-Moon durante la Giornata Mondiale FAO dell'Alimentazione del 16 ottobre 2015 (con oltre un milione di firme), rappresenta uno degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile promossi dalle Nazioni Unite.

senza danneggiare l'ambiente, in modo tale da preservare le risorse anche per le generazioni future.

Ebbene, la Carta di Milano si apre con l'identificazione del diritto al cibo come diritto fondamentale<sup>42</sup>, che si declina e prende forma in relazione a due tematiche, e cioè il diritto all'accesso al cibo (“*food security*”) ed il diritto alla sicurezza igienico sanitaria dei prodotti alimentari (“*food safety*”), concetti che, soprattutto quest'ultimo, in passato sono stati ampiamente scandagliati dalla dottrina giuridica.

La novità, rispetto al passato, è che questi concetti vengono oggi affiancati alle tematiche ambientali<sup>43</sup>, allo scopo di raggiungere un contemperamento ed una sinergia tra questi interessi, apparentemente privi di punti di contatto ma in realtà strettamente collegati tra loro.

Partendo dalla consapevolezza che *“una delle maggiori sfide dell'umanità è quella di nutrire una popolazione in costante crescita senza danneggiare l'ambiente, al fine di preservare le risorse anche per le generazioni future”*, la Carta di Milano giunge ad affermare che *“per far fronte in modo sostenibile alle sfide alimentari future è indispensabile adottare un approccio sistemico attento ai problemi sociali, culturali, economici e ambientali e che coinvolga tutti gli attori sociali e istituzionali”*<sup>44</sup>.

Nell'ambito della Carta di Milano, si afferma l'impegno di *“formulare e implementare regole e norme giuridiche riguardanti il cibo e la sicurezza alimentare e ambientale che siano comprensibili e facilmente applicabili”*.

Tale impegno si rivolge, essenzialmente, alle istituzioni pubbliche ed agli

---

<sup>42</sup> La Carta di Milano esordisce nel seguente modo: *“Noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta, sottoscriviamo questo documento, denominato Carta di Milano, per assumerci impegni precisi in relazione al diritto al cibo che riteniamo debba essere considerato un diritto umano fondamentale”*.

<sup>43</sup> All'interno della Carta di Milano si contano, infatti, ben 12 riferimenti alla materia ambientale.

<sup>44</sup> La Carta di Milano prevede poi degli impegni specifici, tra i quali è opportuno ricordare i seguenti, fortemente implicati con la tematica ambientale: *“adottare comportamenti responsabili e pratiche virtuose, come riciclare, rigenerare e riusare gli oggetti di consumo al fine di proteggere l'ambiente (...) promuovere l'educazione alimentare e ambientale in ambito familiare per una crescita consapevole delle nuove generazioni (...) scegliere consapevolmente gli alimenti, considerando l'impatto della loro produzione sull'ambiente (...) promuovere l'educazione alimentare e ambientale perché vi sia una consapevolezza collettiva della loro importanza (...) produrre e commercializzare alimenti sani e sicuri, informando i consumatori su contenuti nutrizionali, impatti ambientali e implicazioni sociali del prodotto (...) introdurre o rafforzare nelle scuole e nelle mense scolastiche i programmi di educazione alimentare, fisica e ambientale come strumenti di salute e prevenzione, valorizzando in particolare la conoscenza e lo scambio di culture alimentari diverse, a partire dai prodotti tipici, biologici e locali”*.

operatori del diritto, compresi gli studiosi, i quali, oggi, non possono prescindere da questo fondamentale obiettivo.

## 5. Alle origini dell'intervento pubblico nel settore alimentare

Prima di addentrarsi nella disamina delle questioni, è opportuno ripercorrere le ragioni che giustificano (anzi, impongono) l'intervento delle autorità pubbliche nel settore della regolazione del mercato dei prodotti alimentari<sup>45</sup>.

In particolare, questo tema verrà affrontato da un punto di vista essenzialmente economicistico, nel senso che verrà privilegiato un approccio dedicato alla realtà del mercato ed ai comportamenti dei suoi attori<sup>46</sup>.

Tale ricostruzione muove da un assunto di partenza, per cui il mercato, in assenza dell'intervento pubblico, è destinato a fallire o comunque rivelarsi inefficace, a causa soprattutto dei fenomeni di imperfetta informazione che connotano il settore alimentare.

Ci si riferisce, nello specifico, alle incompletezze ed alle asimmetrie informative derivanti dai rischi associati alla produzione ed al commercio degli alimenti, che talvolta non possono essere valutati né prima né dopo il consumo<sup>47</sup>.

Secondo la dottrina anglosassone<sup>48</sup>, questi effetti perversi sono riassumibili in tre distinti concetti: il comportamento sleale, la selezione avversa e gli

---

<sup>45</sup> Ad avviso di M. RAMAJOLI, *La giurisdificazione del settore alimentare*, in *Diritto amministrativo*, IV, 2015, p. 663, “Le ragioni della giurisdificazione, intese come istanze che spingono i pubblici poteri a prendersi cura della materia alimentare, sono molteplici, si susseguono nel tempo e variano notevolmente a seconda dell’ambito territoriale considerato”. Esse sono tali da “coinvolgere interessi eterogenei in rapporto sia al momento produttivo, sia ai comportamenti degli operatori della distribuzione, sia alle esigenze degli utilizzatori finali”.

<sup>46</sup> Per una disamina più approfondita, si rinvia agli studi di economia agroalimentare, ed in particolare alla ricostruzione di G. CARRÀ, I. PERI, *Sicurezza alimentare e processi di integrazione della regolazione pubblica e privata*, in *Italian Journal of Agronomy*, 2011, vol. 6, pp. 50-54.

<sup>47</sup> Si tratta dei cosiddetti attributi *credence*, concetto questo che è stato elaborato da Darby e Karni per definire quegli aspetti che restano ignoti anche dopo il consumo, in quanto i relativi costi di ricerca e di verifica sono proibitivi per il singolo agente economico. Più precisamente, nello scritto di M. R. DARBY – E. KARNI, *Free Competition and the Optimal Amount of Fraud*, in *Journal of Law and Economics*, 1973, I, Vol. 16, pp. 68-69 è stato affermato che “*credence qualities are those which, although worthwhile, cannot be evaluated in normal use. Instead the assessment of their value requires additional costly information*”.

<sup>48</sup> Il riferimento è ovviamente agli studi di analisi economica del diritto, ed in particolare alla scuola “positiva” di Chicago ed alla scuola “normativa” di Yale. Con specifico riferimento alla selezione avversa ed ai costi di transazione, non possono non citarsi G. A. AKERLOF, *The Market for “Lemons”*: *Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1970, Vol. 84, 3, pp. 488-500 e R. COASE, *The problem of social cost*, in *The Journal of Law & Economics*, 1960, vol. 3, pp. 11-44.

elevati costi di transazione.

Per quanto riguarda il comportamento sleale, questo fenomeno si verifica quando gli operatori economici tendono a mascherare gli eventuali rischi, commerciando, ad ogni modo, dei prodotti non sicuri, nella aspettativa che i consumatori non siano in grado di verificare la sussistenza dei requisiti attesi.

Pur essendo anch'essa una conseguenza del fatto che i prodotti più sicuri comportano dei costi maggiori, la selezione avversa si distingue dal comportamento sleale in quanto consiste nella tendenza del mercato a sostituire i prodotti più sicuri con quelli a più elevato rischio.

Gli elevati costi di transazione sono invece inversamente proporzionali all'ammontare delle informazioni disponibili, dal momento che aumentano al diminuire delle informazioni relative alla sicurezza dei prodotti. In altre parole, le parti, prima di concludere uno scambio, esigono determinate informazioni, specie sui requisiti di sicurezza del prodotto, la cui ricerca comporta dei costi non irrilevanti, sia per il consumatore sia per l'operatore economico che produce o commercia il determinato prodotto.

Alla luce di questi effetti perversi, il mercato non è in grado di garantire, di per sé solo, il grado di qualità e sicurezza richiesto dalla collettività. Al fine di contrastare queste esternalità negative, e garantire così il corretto funzionamento del mercato, è quindi richiesto l'intervento pubblico, che avviene mediante l'esercizio di poteri di regolamentazione e di controllo.

Con particolare riferimento ai poteri di controllo, questi possono intervenire *ex ante*, ovvero in una fase antecedente all'immissione in commercio del prodotto, oppure *ex post*, nel corso quindi di un'attività di monitoraggio sui prodotti già immessi in circolazione.

L'attività di regolazione, stando all'evoluzione normativa più recente, non si risolve in una disciplina meramente conformativa, ma introduce anche degli incentivi sul mercato<sup>49</sup> (ad esempio attraverso sgravi fiscali) orientando

---

<sup>49</sup> Per quanto attiene al diritto positivo si rinvia al Libro verde della Commissione europea del 2007 sugli strumenti di mercato utilizzati a fine di politica ambientale e ad altri fini connessi. Per una

così i comportamenti degli operatori economici e dei consumatori verso obiettivi di interesse pubblico.

Il paradigma appena descritto si rinviene tipicamente nell'ordinamento dell'Unione europea, laddove, pur non essendo prevista una base giuridica *ad hoc* in materia di sicurezza alimentare, vige un complesso sistema di *governance*, caratterizzato da diverse linee d'azione e da svariati soggetti.

Lo scenario sovranazionale è caratterizzato da una molteplicità di attori, non solo pubblici ma anche privati, soprattutto per quel che riguarda i settori della produzione, della grande distribuzione e delle catene di ristorazione. Nell'ambito dell'iniziativa privata si è infatti sviluppata un'ampia gamma di regole e requisiti, volti ad assicurare determinate caratteristiche dei prodotti alimentari, così da renderli più attraenti per i consumatori.

Nello specifico, questi standard<sup>50</sup>, oltre a riguardare aspetti attinenti alla sicurezza alimentare, si sono spinti sino a coinvolgere tematiche etiche ed ambientali<sup>51</sup>.

Peraltro, gli standard privati, pur non essendo imposti a livello legislativo, in determinate circostanze risultano di fatto obbligatori, a causa soprattutto della loro diffusione capillare sul mercato, che impone agli operatori economici che intendono farne parte di adeguarvisi.

In questo senso, gli standard privati, tra cui quelli attinenti alla materia ambientale, rappresentano uno strumento di posizionamento competitivo sul mercato di taluni prodotti alimentari.

Dal rispetto di questi standard possono quindi derivare dei vantaggi com-

---

ricognizione bibliografica si veda, invece, B. CARAVITA – L. CASSETTI, *Danno ambientale e strumenti economici*, in B. CARAVITA (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 305.

<sup>50</sup> Sul punto si rimanda a S. HENSON, *The role of Public and Private Standard in regulating international food markets*, in *Journal of International Agricultural Trade and Development*, 2008, I, vol. 4, pp. 63-81.

<sup>51</sup> Alla crescente importanza di tali *standard* privati si è affiancato un meccanismo di controllo attraverso la certificazione da parte di enti terzi. Al riguardo si distinguono due categorie di sistemi di certificazione: quelli denominati *QSA – Quality Assurance System*, aventi ad oggetto prodotti specifici, e quelli indicati con l'acronimo *QSM – Quality Management System*, che solitamente hanno una rilevanza interna all'organizzazione aziendale e non vengono comunicati all'esterno.

petitivi, direttamente stimolati dai consumatori, attesa la fiducia che questi ri-pongono nei segnali estrinseci della sicurezza e della qualità.

Si tratta, in altre parole, di incentivi basati sul mercato, che, pur in assenza di una normativa cogente, spingono le imprese a investire in una sicurezza alimentare migliore (anche in quanto sostenibile, specie da un punto di vista ambientale) e in maggiori controlli della qualità.

Accanto ai tradizionali strumenti di *command and control*<sup>52</sup> del diritto regolatorio, dunque, si sono aggiunte nuove forme indirette di direzione e coordinamento da parte delle autorità pubbliche, in un'ottica di diritto incentivante<sup>53</sup>.

Questa impostazione ha attecchito anche nell'ordinamento italiano, che, nel solco tracciato dal diritto dell'Unione europea, ha sperimentato, e sperimenta tuttora, questi strumenti di incentivazione al fine di ottenere effetti positivi soprattutto in materia ambientale, come si tenterà di mettere in luce nel corso del presente lavoro.

---

<sup>52</sup> Tali strumenti si caratterizzano per la specifica previsione di misure regolatrici e sanzionatorie seguita da forme di controllo atte a verificare la violazione delle prime ed a costituire il presupposto per la conseguente applicazione delle seconde.

<sup>53</sup> Come evidenziato da G. SMITH, *Interaction of public and private standards in the food chain*, in *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, n. 15, citato da G. CARRÀ – I. PERI, *cit.*, p. 52, il diritto incentivante non potrà mai interamente sostituirsi a quello regolatorio, considerato che gli *standard* di sicurezza alimentare conservano, sul mercato delle *commodities*, caratteristiche di beni pubblici e, pertanto, i relativi sistemi di regolazione resteranno anche in futuro prevalentemente appannaggio delle autorità pubbliche.

## CAPITOLO II

### LA DISCIPLINA DELLA SICUREZZA ALIMENTARE

SOMMARIO: 1. Verso un nuovo concetto di sicurezza alimentare – 2. La sicurezza come valore dell'ordinamento – 3. L'evoluzione normativa del sistema alimentare – 4. La disciplina europea in materia di sicurezza alimentare – 5. (segue) Il Regolamento (CE) n. 178/2002 – 6. Il processo di analisi del rischio ed il ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare – 7. Organizzazione, funzioni e *governance* dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare – 8. Il principio di precauzione tra tutela della salute e libera concorrenza – 9. L'applicazione del principio di precauzione nel settore alimentare. – 10. Il nuovo sistema dei controlli: cenni generali.

#### 1. Verso un nuovo concetto di sicurezza alimentare

L'alimentazione è oggi il tema che forse viene più trattato nell'ambito delle relazioni sociali, complici soprattutto i messaggi pubblicitari ed i programmi televisivi che imperversano nell'ultimo periodo.

La preoccupazione più diffusa concerne la sicurezza alimentare, intorno alla quale si concentra l'opinione pubblica in occasione degli scandali alimentari, che si ripropongono all'attenzione dei *media* con cadenza oramai ciclica, nonostante le misure adottate in questa materia dal legislatore.

L'approccio a questa tematica è stato rivoluzionato negli ultimi anni, a causa soprattutto del fenomeno di globalizzazione dei mercati e dell'incessante sviluppo delle tecnologie di produzione, conservazione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

In particolare, questi fattori hanno segnato un profondo spartiacque tra



un contesto essenzialmente agricolo ed un altro sempre più tecnologico e industriale, che, perciò, si presenta maggiormente foriero di rischi per la salute e per l'ambiente.

Tuttavia, come evidenziato in precedenza, la sicurezza alimentare non si esaurisce nella semplice accezione di sicurezza igienico sanitaria, suscitando invece questioni ulteriori e diverse.

Secondo la tesi che si andrà sviluppando, la sicurezza alimentare non concerne più soltanto l'interesse sanitario, ma anche altri interessi eterogenei, identificabili essenzialmente con la tutela dell'agricoltura dell'utilizzo dei suoli, dell'ambiente, degli scambi commerciali, del consumatore e della sicurezza dei lavoratori<sup>54</sup>.

Dunque, la sicurezza alimentare corrisponde oggi a delle esigenze che hanno a che fare con la qualità della vita umana.

In questa visione, più ampia rispetto a quella accolta dalla dottrina tradizionale<sup>55</sup>, la sicurezza alimentare è assimilata a un modello di produzione e consumo sostenibile, rispondente anche a requisiti di ordine etico, cui le società avanzate si sono mostrate sempre più sensibili.

In altre parole, una *sicurezza alimentare sostenibile*.

Al fine di comprendere appieno questo nuovo significato, è bene ripercorre l'evoluzione del sistema normativo in materia di sicurezza alimentare, partendo proprio dalla genesi del concetto di sicurezza.

## 2. La sicurezza come valore dell'ordinamento

Da un punto di vista lessicale, il termine *sicurezza* indica una “*condizione che rende e fa sentire di essere esente da pericoli, o che dà la possibilità di prevenire, eliminare o rendere meno gravi danni, rischi, difficoltà, evenienze spiacevoli*”<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Sul punto si richiama M. RAMAJOLI, cit., p. 658.

<sup>55</sup> Per una ricognizione bibliografica si rinvia a A. MALTONI, *Sicurezza alimentare* (voce), in *S. Cassese* (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II, pp. 5545-5549; per una digressione storica, si rimanda invece all'esauriente trattazione di F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione - storia (Medioevo - Età Moderna)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Civile*, Torino, 2007, pp. 466-476.

<sup>56</sup> Questa definizione è stata ricavata dall'Enciclopedia Treccani, disponibile *online* all'indirizzo [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

La sicurezza costituisce senza dubbio un valore per l'ordinamento giuridico<sup>57</sup>, che viene preso in considerazione a partire dal diritto internazionale.

Come noto, la Carta delle Nazioni Unite prevede, tra i suoi fini prioritari, quello di “*mantenere la pace e la sicurezza internazionale*”<sup>58</sup>. Si tratta di un'endiadi significativa, a cui si ricorre per esprimere l'obiettivo della liberazione dal flagello della guerra, come citato nel Preambolo della Carta.

Ai fini che qua interessano, però, non rileva tanto il concetto di “*sicurezza internazionale*” quanto piuttosto quello di “*sicurezza umana*”, adottato con riferimento alla tutela dei diritti umani.

In questo senso, il concetto generale di “*sicurezza umana*” può essere declinato a seconda del bisogno umano che si assume di voler soddisfare.

Con specifico riferimento all'alimentazione, la sicurezza umana assume il significato di diritto ad un cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato<sup>59</sup>.

Questa definizione rispecchia il duplice significato che, da sempre, si accompagna alla nozione di sicurezza alimentare<sup>60</sup>, trovando invece autonoma espressione nei concetti, di matrice anglosassone, di *food security* e *food safety*.

La nozione di *food security* va intesa come quella condizione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti, che garantiscano il soddisfacimento delle loro

---

<sup>57</sup> Concorde sul punto è F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in *Rivista Italiana di diritto Pubblico Comunitario*, 2016, 6, p. 1495 e ss., secondo il quale, pur potendosi discutere se la sicurezza sia il fine ultimo dell'ordinamento giuridico o se sia solo uno dei suoi fini strumentali, è certo che “è uno dei valori che ogni ordinamento giuridico persegue (...) è una delle ragioni che spingono gli uomini a stringere il contratto sociale e ad abbandonare lo stato di natura”, nella prospettiva delineata a suo tempo da T. HOBBS, *Leviatano*, Roma, 2002, *passim*.

<sup>58</sup> Cfr. art. 1, comma 1 della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>59</sup> In senso conforme, M.C. AGNELLO, *La sicurezza alimentare a tutela della libera circolazione delle merci e della salute alla luce della normativa europea e nazionale*, in *diritto.it*, 2012, p. 1, distingue tra “sicurezza alimentare quantitativa, con l'obiettivo di risolvere il problema della fame e delle forme di sperequazione alimentare” e “sicurezza alimentare qualitativa, che risponde ad esigenze di commercializzazione e di tutela della salute”.

<sup>60</sup> Per un diverso inquadramento si veda V. PARISIO, *Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno ed europeo*, in C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 75, secondo la quale occorre distinguere “la sicurezza alimentare, intesa come salubrità degli alimenti” dalla “sostenibilità alimentare, ossia possibilità che ciascuno abbia in ogni momento accesso a una quantità di cibo sufficiente, sano e nutriente al fine di soddisfare i propri bisogni energetici perché possa condurre una vita attiva”. Questo secondo concetto è stato ricavato dalla Dichiarazione del Summit mondiale sulla sicurezza alimentare, tenutosi a Roma i giorni 16-18 novembre 2009.

esigenze e preferenze per condurre una vita attiva e sana<sup>61</sup>. Il fulcro della definizione, dopo un lungo percorso evolutivo, si è spostato dalla disponibilità all'accesso: fisico, economico e sociale. In altre parole, il problema non è più visto in relazione alla scarsa disponibilità di cibo, bensì ai mezzi per procurarselo

La nozione di *food safety* concerne, invece, i profili igienico-sanitari del cibo, che sono oggetto di verifica in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione dei prodotti alimentari. Come è stato osservato dalla dottrina più risalente, la sicurezza alimentare consiste nella finalità di tutelare il singolo individuo che “*non ha da sé le forze bastevoli per assicurarsi se quelle determinate sostanze, che sono da lui ricercate per alimentazione, siano veramente soddisfacenti sotto il punto di vista igienico o piuttosto non abbiano qualche vizio che le renda dannose alla salute*”<sup>62</sup>.

La distinzione tra i due concetti è quindi netta: mentre il concetto di *food security* pare riconducibile nell'ambito delle funzioni di sicurezza sociale, volte cioè a rimuovere gli ostacoli impediscono il pieno sviluppo della persona umana, quello di *food safety* è annoverabile entro quelle di sicurezza amministrativa, ovvero quelle attività della pubblica amministrazione dirette a far osservare le limitazioni imposte dalle leggi o dai regolamenti alle attività dei privati<sup>63</sup>.

Entrambi i concetti sono ricompresi nella definizione contenuta nell'ordinamento europeo, ove per *sicurezza alimentare* si intende “*un diritto fondamentale, che si realizza quando tutti dispongono, in qualsiasi momento, di un accesso fisico ed economico a un'alimentazione adeguata, sana (sotto il profilo della salute) e nutriente, per poter soddisfare il proprio bisogno nutrizionale e le proprie preferenze alimentari per una vita attiva e sana*”<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> La definizione risale al *report*, redatto nel 2001 dalla *Food Agriculture Organization - FAO*, denominato *The State of Food Insecurity in The World*, che interviene sulla definizione originariamente elaborata in occasione del *World Food Summit* del 1996. In particolare, la definizione contenuta nel glossario del *report* citato è la seguente: “*A situation that exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. Based on this definition, four food security dimensions can be identified: food availability, economic and physical access to food, food utilization and stability over time*”.

<sup>62</sup> Così F. CAMMEO – C. VITA, *Sanità pubblica*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, IV, 1905, p. 396.

<sup>63</sup> Per un'accurata analisi del concetto di “*sicurezza*”, si rinvia a S. FOÀ, *Sicurezza pubblica* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1998, XIV, pp. 127-142.

<sup>64</sup> La definizione è estratta dal considerando n. 4 della Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2011 sul riconoscimento dell'agricoltura come settore strategico nel contesto della sicurezza

### 3. L'evoluzione normativa del sistema alimentare

L'alimentazione è un tema che, da sempre<sup>65</sup>, è oggetto di interesse da parte delle autorità pubbliche.

Per lungo tempo, l'attenzione del legislatore si è concentrata su singoli aspetti della materia ed ha avuto una finalità limitata, consistente nell'evitare frodi e danni alla salute dell'uomo<sup>66</sup>.

In questa direzione, si rinvencono alcune disposizioni del codice penale<sup>67</sup>, che dettano delle norme di comportamento che devono essere rispettate dagli operatori del settore alimentare nell'esercizio della loro attività.

Il legislatore statale, prima dell'armonizzazione a livello europeo, si era limitato a dettare una disciplina degli aspetti attinenti all'igiene della produzione e della commercializzazione dei prodotti alimentari. Ci si riferisce, nello specifico, alla legge 30 aprile 1962, n. 283, recante una “*disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*”<sup>68</sup>.

Solamente in anni più recenti è emersa una cultura attenta alla protezione dei consumatori, volta a reclamare interventi pubblici sempre più estesi in ragione della crescita di domande e aspettative dei cittadini nei confronti dello Stato<sup>69</sup>. In particolare, con la legge 30 luglio 1998, n. 281 si è riconosciuto il diritto fondamentale dei consumatori “*alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi*”<sup>70</sup>.

Pertanto, sino ai mutamenti avvenuti per effetto del diritto dell'Unione

---

alimentare.

<sup>65</sup> Basti pensare che, come ricordato da F. CAMMEO – C. VITA, *Sanità pubblica*, cit., p. 217, sin dall'antica Grecia erano stati istituiti dei magistrati allo scopo di “*aver cura delle vettovaglie, sia per quanto potesse riguardare l'impedimento alla frode dei commerci, sia per quanto spettasse alla salubrità dei cibi e delle bevande*”.

<sup>66</sup> Per una più ampia disamina, si rimanda a R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA (a cura di), *Trattato di biodiritto. Salute e sanità*, Milano, 2010, I, *passim*.

<sup>67</sup> Si tratta degli artt. 440, 441, 442 e 444 del codice penale.

<sup>68</sup> Tale legge interveniva sul T.U. delle leggi sanitarie (Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), e precisamente sugli artt. 242, 243, 247, 250 e 262. Con riferimento a questa legge, è stato poi emanato il regolamento di esecuzione con d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327.

<sup>69</sup> Ci si riferisce al modello di “*Amministrazione di prestazione*”, progressivamente affermatosi nel secondo dopoguerra a seguito dell'entrata in vigore delle costituzioni di valori, come è stato messo in luce da R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 3-102.

<sup>70</sup> Cfr. art. 1, co. 2, lett. b).

europea, che ha imposto un'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri<sup>71</sup>, l'attenzione del legislatore si era concentrata su interventi normativi intesi a colpire condotte di adulterazione, contraffazione e, più in generale, di frode in commercio, attraverso a meccanismi sanzionatori di tipo penale oppure ai rimedi civilistici della responsabilità civile.

Assenti erano invece gli strumenti di controllo preventivo, eccezion fatta per l'autorizzazione sanitaria prevista dalla citata legge 283/196 per l'esercizio delle attività di produzione, preparazione, confezionamento, deposito, commercio e vendita di sostanze alimentari<sup>72</sup>.

Se da un lato era assente l'ottica della prevenzione amministrativa, dall'altro erano evidenti le interrelazioni tra la fase amministrativa della vigilanza e la fase della repressione penale, dal momento che le condotte vietate erano spesso configurabili sulla base di parametri definibili a livello amministrativo.

Il sistema, imperniato in origine su meccanismi di natura repressiva, si è dunque arricchito di strumenti di controllo preventivo, orientandosi progressivamente verso una prospettiva di regolazione *ex ante*<sup>73</sup>, secondo i consueti strumenti di *command and control* ma anche di *notice and comment*<sup>74</sup>.

A tale riguardo, la dottrina ha segnalato come anche nel settore alimen-

---

<sup>71</sup> Soprattutto attraverso il Regolamento (CE) N. 178/2002 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. Su questo regolamento, che costituisce la pietra miliare della normativa in materia di sicurezza alimentare, si tornerà più diffusamente nel prosieguo.

<sup>72</sup> Cfr. art. 2 della legge 283/1961, ai sensi del quale “L'esercizio di stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché di depositi all'ingrosso di sostanze alimentari, è subordinato ad autorizzazione sanitaria”. Tale norma è stata però abrogata per effetto dall'art. 3 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193, con decorrenza dal 24 novembre 2007. Attualmente, dunque, è venuto meno l'obbligo generalizzato del previo ottenimento dell'autorizzazione sanitaria per l'esercizio di tali attività, che è stato sostituito dalla procedura di registrazione – da effettuarsi tramite Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – qualora non sia previsto il riconoscimento ai sensi dei Regolamenti (CE) nn. 852 e 853 del 2004.

<sup>73</sup> L'evoluzione del sistema è stata descritta, in modo puntuale, da M. RAMAJOLI, cit., p. 657 e ss, secondo la quale “questo passaggio fondamentale nel segno della giurisdificazione è stato opera non tanto del legislatore nazionale, quanto piuttosto di quello europeo. Invece, dal punto di vista temporale esso è convenzionalmente collocabile all'inizio di questo secolo, con l'emanazione del Regolamento 2002/178/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002”. Prima di questa data, infatti, “è stata dominante in materia una prospettiva frammentaria, priva d'organicità e talvolta anche incoerente”.

<sup>74</sup> Con riferimento agli strumenti di *notice and comment*, il controllo amministrativo è eventuale e successivo, anziché obbligatorio e preventivo, come avviene nell'ambito dei procedimenti autorizzatori.

tare, così come nel diritto amministrativo in generale, non essendo più configurabile una contrapposizione netta tra sfera pubblica e privata (anche a causa della “*mercatalizzazione*” delle istituzioni, e della conseguente possibilità per i privati di scegliere il diritto più conveniente), la tendenza è verso l’ampliamento dei fini istituzionali (non più circoscritti alla tutela della salute, quale interesse “*sensibile*” per eccellenza) e verso la prevalenza di altre dinamiche rispetto a quelle tipiche del *command and control*, sintetizzate nel concetto di “*arena pubblica*”<sup>75</sup>.

#### 4. La disciplina europea in materia di sicurezza alimentare

L’evoluzione del diritto alimentare è stata stimolata dagli impulsi provenienti dal diritto europeo, mediante un processo a tappe, che non si è ancora esaurito.

Anzitutto, l’interesse del diritto europeo per l’alimentazione è dovuto all’affinità della materia con settori come l’agricoltura e la zootecnia, che vantano una normativa europea risalente nel tempo.

In quest’ottica, la disciplina alimentare risultava connessa all’idea della creazione e promozione del mercato unico europeo, in coerenza con i principi ispiratori del sistema sovranazionale.

Non è un dunque un caso che le fondamenta del diritto alimentare europeo si rinvergano, prima ancora che in provvedimenti normativi di portata cogente, in sentenze direttamente applicative dei principi di libera circolazione delle merci.

Si allude, in particolare, alle note sentenze *Dassonville* e *Cassis de Dijon* pronunciate dalla Corte di giustizia<sup>76</sup>.

Con riferimento al primo caso<sup>77</sup>, formatosi in materia di importazione di

---

<sup>75</sup> Così M. SAVINO, *Autorità e libertà nell’Unione europea: la sicurezza alimentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 2007, pp. 413 e ss., rifacendosi a S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 601 e ss. ed a R.B. STEWART, *Administrative Law in the Twenty-First Century*, in *New York University Law Review*, 2003, vol. 78, n. 2, p. 436 ss (trad. it. *Il diritto amministrativo nel XXI secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, p. 1 e ss.).

<sup>76</sup> Queste due sentenze sono state oggetto, nel corso degli anni, di numerosi commenti e richiami da parte della scienza giuridica. Per un approfondimento, si rinvia a L. COSTATO – P. BORGHI, S. RIZZIOLI – V. PAGANIZZA – L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2015, pp. 65 e ss.

<sup>77</sup> Corte di Giustizia, sentenza 11 luglio 1974, C-8/74, *Dassonville*.

whisky, si affermò il principio in base al quale ogni normativa commerciale degli Stati membri idonea ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari dovesse essere considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative e, come tale, in linea di principio vietata dal diritto comunitario.

Nel secondo caso<sup>78</sup>, relativo all'importazione di un liquore francese in Germania, la Corte di Giustizia ha riconosciuto la competenza degli Stati membri a disciplinare la produzione e il commercio di un determinato prodotto in assenza di regolamentazione in proposito, indicando tuttavia i limiti all'esercizio di tale potere. Nel dettaglio, è stato deciso che la fissazione di una gradazione minima per le bevande alcoliche contenuta nella legislazione tedesca, qualora riguardi bevande alcoliche legalmente prodotte e commercializzate in altro Stato membro, integra una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa agli scambi di merci.

Alla giurisprudenza richiamata spetta il merito di aver introdotto il principio del “*mutuo riconoscimento*”, in base al quale si consente ad un produttore di conformarsi agli standard normativi di un solo Stato membro per poter immettere in commercio la propria merce nel mercato comune.

Questo principio trova una deroga espressa dinanzi ad alcune esigenze imperative<sup>79</sup>, che, per quanto riguarda il settore alimentare, attengono essenzialmente alla tutela della salute ed alla difesa dei consumatori.

La situazione mutò a partire dall'adozione, nel 1986, dell'Atto Unico Europeo<sup>80</sup>, che prevedeva la possibilità per la Commissione, il Consiglio e il Parla-

---

<sup>78</sup> Corte di Giustizia, sentenza 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*.

<sup>79</sup> L'art. 34, in base al quale “*Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente*”, deve infatti essere applicato in combinato disposto con il successivo art. 36, per cui “*Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri*”.

<sup>80</sup> L'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). Per quanto

mento di proporre o adottare misure, basate su risultanze scientifiche, per proteggere la salute, la salubrità degli alimenti, la protezione dell'ambiente e la tutela del consumatore. Cominciava quindi a manifestarsi, seppure in forma embrionale, l'interesse dell'ordinamento europeo per la sicurezza alimentare.

Dopo questa fase iniziale, caratterizzata perlopiù dal formante giurisprudenziale, il diritto alimentare europeo è stato segnato dall'adozione di due atti che, pur essendo privi di forza giuridica, risultavano rilevanti sotto il profilo dell'indirizzo politico-amministrativo.

Il primo di questo è il *Libro verde*<sup>81</sup>, nel quale sono state messe in luce le maggiori problematiche del settore da parte della Commissione, che ha così avviato un dibattito con gli Stati membri e la società civile al fine di gettare le basi per la costituzione di una nuova legislazione alimentare comune<sup>82</sup>.

Alla luce delle informazioni acquisite nell'ambito della consultazione avviata con il *Libro Verde*, la Commissione ha adottato il *Libro bianco*<sup>83</sup>, recante un insieme di proposte di azione comunitaria nel settore alimentare nonché l'indicazione degli strumenti per la loro realizzazione.

In questo modo, il *Libro verde* ed il *Libro bianco* hanno stimolato la partecipazione ed il dialogo degli attori istituzionali e della società civile nella fase che ha preceduto l'adozione della normativa cogente in materia di sicurezza alimentare<sup>84</sup>.

---

di interesse, si segnala che l'Atto Unico Europeo inserì l'art. 10 nel Trattato CE, divenuto ora art. 114 TFUE.

<sup>81</sup> Cfr. COM (97) 176, *Libro verde sui principi generali della legislazione alimentare nell'Unione europea*, Bollettino UE 4-1997.

<sup>82</sup> Per un commento al riguardo, si veda L. COSTATO – S. BOLOGNINI, *Note introduttive*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, Padova, 2003, p. 117.

<sup>83</sup> Cfr. COM (1999) 719, *Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare*, Bruxelles, 12 gennaio 2000.

<sup>84</sup> Sulla *ratio* del *Libro verde* e del *Libro bianco* si rimanda a D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, cit., p. 361-362, secondo il quale questi tipi di atti “favoriscono il confronto democratico tra regolatori e regolati nella fase istruttoria del processo di rule-making, giacchè agevolando i rapporti tra l'autorità sovranazionale (la Commissione) e la società civile, incrementano la legittimazione della prima al momento della decisione. In questo senso costituiscono un'importante innovazione nella governance extra-nazionale, tuttora assente in ambito globale, dato che i forum e le conferenze internazionali non hanno la medesima funzione consultiva e di programmazione nelle fasi antecedenti alla deliberazione delle norme comuni. Viceversa, nel sistema europeo, vista la debolezza delle istituzioni rappresentative che debbono bilanciare i poteri burocratici e tecnici, si rende partecipata, inclusiva e trasparente – mediante istituti del diritto amministrativo acquisiti dagli ordinamenti nazionali – la fase di rule-making”.



Una spinta verso questa direzione era stata impressa dagli scandali alimentari abbattutisi in quegli anni in Europa: mucca pazza, crisi della diossina, carne agli ormoni, vino al metanolo, *etc.*

Parallelamente, si era sviluppata, come conseguenza del progresso tecnologico e scientifico, una nuova percezione del rischio, divenuto una costante delle società moderne<sup>85</sup>.

Come è stato osservato in dottrina<sup>86</sup>, con l'emanazione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, n. 178, si è passati da una frammentaria e sparpagliata legislazione alimentare, soprattutto di carattere penale, ad un sistema di disposizioni, di natura eterogenea, riunite attorno ad alcuni principi generali della materia<sup>87</sup>.

Tra questi si segnalano il principio dell'obbligatoria tracciabilità degli alimenti e della necessità di monitorare l'intera catena alimentare, il principio dell'analisi del rischio e soprattutto il principio di precauzione.

Per quanto attiene il piano soggettivo, tale regolamento ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, assegnandole importanti competenze in materia di analisi del rischio.

Difettando una base giuridica in materia di sicurezza alimentare nei trattati dell'Unione europea, il Regolamento n. 178/02 si fonda, essenzialmente, su quattro basi giuridiche: la politica commerciale, la politica agricola, la sanità ed il mercato interno.

La materia della sicurezza alimentare ha quindi un carattere ibrido nell'ordinamento europeo: da una massa incoerente di disposizioni, di taglio esclusivamente economico<sup>88</sup>, si è passati ad un ripensamento dell'intera normativa e,

---

<sup>85</sup> Per una definizione di società del rischio e di modernità liquida, si rimanda a U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000, *passim*, e Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Bari, 2003, *passim*.

<sup>86</sup> Così F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2015, p. 2-15.

<sup>87</sup> Con riferimento ai principi in materia alimentare, si rinvia a L.R PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione. Premesse ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, 9.

<sup>88</sup> Si tratta, perlopiù, di direttive, che miravano ad un ravvicinamento degli ordinamenti degli Stati membri: si pensi, ad esempio, alla Direttiva 76/934/CEE della Commissione del 1° dicembre 1976, che modifica l'allegato della direttiva 74/63/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1973, relativa alla fissazione di quantità massime per le sostanze e per i prodotti indesiderabili negli alimenti per gli animali.

conseguentemente, alla nascita di un organico diritto alimentare dell'Unione europea, finalizzato alla tutela di altri interessi rispetto a quelli meramente economici, quali la salute umana e le aspettative dei consumatori.

Pertanto, ad oggi la normativa europea in materia alimentare si presenta come un sistema a cerchi concentrici, il cui cerchio più esterno è composto da quegli atti che indirettamente contribuiscono a garantire la sicurezza alimentare<sup>89</sup>, quello intermedio è formato da quegli atti che fissano i requisiti di sicurezza alimentare<sup>90</sup> e, quello più interno, dal regolamento n. 178/2002.

Occorre inoltre precisare che, per l'impianto normativo dell'Unione europea, la sicurezza alimentare si scompone in tre diverse categorie.

La prima è rappresentata dalla sicurezza igienico sanitaria, sulla quale si è già fornito un quadro d'insieme e pertanto non ci si dilungherà oltre.

La seconda concerne quell'insieme di istituti volti a disciplinare e regolamentare gli strumenti di tecnologia alimentare, che trovano applicazione nelle fasi di produzione degli alimenti<sup>91</sup>. Ebbene, in questo ambito la sicurezza alimentare si esplica attraverso regimi di autorizzazione preventiva, nel corso dei quali riveste un ruolo fondamentale l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, alla quale spettano compiti di valutazione del rischio.

La terza categoria è costituita, infine, dalla sicurezza informativa, che riguarda cioè l'insieme delle prescrizioni finalizzate a mettere il consumatore al corrente di determinate informazioni, in una prospettiva anche di tutela della salute, specie sotto il profilo della libera autodeterminazione.

## **5. (segue) Il Regolamento (CE) n. 178/2002**

Dopo aver ricostruito il quadro normativo nei suoi tratti essenziali, occorre soffermarsi sulla legge fondamentale della sicurezza alimentare, ovvero il Regolamento n. 178/2002.

Al riguardo va sottolineato, anzitutto, come tale regolamento offra una

---

<sup>89</sup> Ad esempio la normativa veterinaria o fitosanitaria.

<sup>90</sup> I cosiddetti *standards*, già oggetto di trattazione al paragrafo finale del capitolo I.

<sup>91</sup> Si pensi agli Organismi geneticamente modificati ed agli integratori alimentari.

definizione ampia di “*legislazione alimentare*”, intesa come quell’insieme di provvedimenti normativi che aventi un’incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi<sup>92</sup>.

Il legislatore europeo, dunque, volge lo sguardo anche a tutto ciò che indirettamente incide sulla sicurezza degli alimenti, ivi compresi gli aspetti di natura etica e ambientale<sup>93</sup>.

Ne costituisce una comprova la circostanza che il regolamento in discorso, nel prevedere come obiettivi generali della legislazione alimentare quelli di assicurare un “*livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela e degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare*”, stabilisce che debba tenersi “*eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell’ambiente*”<sup>94</sup>.

In questo modo si recepiscono le istanze, espresse nei trattati europei, in base alle quali la tutela dell’ambiente deve essere assicurata ad un livello elevato, anche quale fattore di sviluppo sostenibile<sup>95</sup>.

Sul punto va ricordato come l’obbligo di integrare l’ambiente, così come altri valori, dalla tutela della salute umana<sup>96</sup> a quella dei consumatori<sup>97</sup>, in ogni politica e azione dell’Unione, riguarda tanto il legislatore quanto l’amministrazione, ovviamente nei margini di decisione e discrezionalità che gli competono.

## **6. Il processo di analisi del rischio ed il ruolo dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare**

La tematica ambientale costituisce un fattore fondamentale di valutazione che viene preso in considerazione dalle autorità amministrative nell’ambito dei processi di analisi del rischio<sup>98</sup>, specialmente allorquando si tratti di ve-

---

<sup>92</sup> Cfr. Considerando n. 11 e art. 3, n. 1) del Regolamento n. 178/2002.

<sup>93</sup> Cfr. Considerando n. 19 del Regolamento n. 178/2002.

<sup>94</sup> Cfr. art. 5, par. 1 del Regolamento n. 178/2002.

<sup>95</sup> Cfr. art. 3, par. 3 TUE e art. 11 TFUE.

<sup>96</sup> Cfr. art. 9 TFUE, ribadito in generale dall’art. 168, par. 1.

<sup>97</sup> Cfr. art. 169 TFUE.

<sup>98</sup> In questo scritto verrà adoperato il concetto di “*analisi del rischio*” facendo riferimento alla

rificare gli effetti derivanti dall'immissione in commercio di un determinato prodotto<sup>99</sup>.

A comprova dell'importanza attribuita alla materia ambientale è sufficiente richiamare la disciplina dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare<sup>100</sup>, istituita per effetto del regolamento medesimo al fine, per l'appunto, di effettuare le valutazioni tecniche attinenti all'analisi del rischio.

Nel Regolamento n. 178/2002 si prevede infatti che “L'Autorità contribuisce ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e a tal fine tiene conto della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno”<sup>101</sup>.

Se ne desume che l'Autorità europea per la sicurezza alimentare è preposta a garantire un diritto fondamentale, la tutela della salute, ma al contempo non è indifferente a quegli interessi riflessi che, rispetto ad esso, possono costituire un contemperamento o un'eccezione<sup>102</sup>: ad esempio, la salvaguardia dell'ambiente. L'utilizzo all'interno della disposizione dell'avverbio “eventualmente” sta dunque ad esprimere un rapporto di subordinazione degli interessi riflessi rispetto a quello principale, ovvero la tutela della salute e della vita, pur nella consapevolezza che all'interno del concetto “livello elevato di tutela della vita”

---

definizione normativa contenuta all'interno dell'art. 3, par. 1, n. 10 del Regolamento n. 178/2002, in base al quale costituisce quel “processo su base scientifica costituito da tre componenti interconnesse: valutazione, gestione e comunicazione del rischio”. Ad avviso di N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2009, 4, p. 30, questa definizione sarebbe “palesamente errata, in quanto il termine analisi chiama in causa un metodo conoscitivo e nulla a che fare con la gestione e la comunicazione del rischio”, dovendo quindi intendersi alla stregua di “trattamento del rischio”.

<sup>99</sup> Cfr. Considerando n. 37 del Regolamento n. 178/2002, per cui “Dal momento che alcuni prodotti autorizzati dalla legislazione alimentare, quali i pesticidi o gli additivi per i mangimi, possono comportare rischi per l'ambiente o per la sicurezza dei lavoratori, l'Autorità dovrebbe altresì valutare alcuni aspetti legati all'ambiente e alla protezione dei lavoratori in conformità della legislazione pertinente”. Si veda, altresì, il considerando n. 60 del medesimo regolamento, in base al quale “Recenti episodi connessi alla sicurezza degli alimenti hanno dimostrato che, nelle situazioni di emergenza, occorre disporre di misure adeguate per garantire che tutti gli alimenti, a prescindere dal tipo e dall'origine, e tutti i mangimi possano essere soggetti a misure comuni in caso di grave rischio per la salute umana o degli animali o per l'ambiente”.

<sup>100</sup> Sul ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare si rimanda, *ex multis*, ai seguenti contributi: F. ADORNATO, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare, tra tecniche norme e conflitti*, in A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano 2011; D. VITI, *L'autorità europea per la sicurezza alimentare e l'analisi del rischio*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, III, Milano, 2011; S. GABBI, *L'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare*, Milano, 2009.

<sup>101</sup> Cfr. art. 22, par. 3 del Regolamento n. 178/2002.

<sup>102</sup> L'analisi è tratta da D. BEVILACQUA, *op. cit.*, p. 159.

rientra un ampio spettro di considerazioni, in relazione alle quali è difficile tratteggiare una linea di demarcazione rispetto agli interessi riflessi citati.

Tale disposizione rileva, essenzialmente, ai fini dell'esercizio dell'attività di valutazione del rischio, connotata da ampi margini di discrezionalità tecnica.

Questa fase di *risk assesment*, unitamente a quelle successive di gestione (*risk management*) e comunicazione del rischio (*risk communication*), compongono il processo di analisi del rischio, attorno al quale è costruito l'intero impianto normativo in materia di sicurezza alimentare.

Nello specifico, la valutazione del rischio, consistente nella raccolta dei dati scientifici disponibili, si articola in quattro momenti<sup>103</sup>: identificazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione e caratterizzazione del rischio.

La gestione del rischio consiste invece nello scegliere se agire oppure no, e, eventualmente, come agire dinanzi ad un rischio per la salute o per l'ambiente, alla luce delle risultanze dell'attività di valutazione del rischio.

La comunicazione del rischio è poi costituita dall'insieme dei processi di scambio delle informazioni relative a eventi con possibili effetti dannosi sulla salute o sull'ambiente tra i soggetti potenzialmente interessati.

In linea di principio, l'analisi del rischio è imposta dalla circostanza che, con sempre maggiore frequenza, gli operatori del diritto si trovano a dover fronteggiare situazioni di incertezza scientifica.

Con riferimento a queste evenienze, l'ordinamento europeo ha predisposto una serie di strumenti e procedure da seguire, ritagliando competenze in capo a diversi soggetti istituzionali.

Come anticipato, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare è titolare delle funzioni di valutazione del rischio, mentre quelle relative alla gestione spettano agli organi politici, ovvero la Commissione e gli Stati membri<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Cfr. Allegato III della Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, al quale si rimanda per una più esaustiva disamina.

<sup>104</sup> Questo modello è già stato sperimentato, a livello europeo, nel settore farmaceutico, in relazione al quale è stata istituita l'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali.

## 7. Organizzazione, funzioni e *governance* dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare

Non si tratta, tuttavia, degli unici poteri attribuiti all’Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Al riguardo è stato infatti evidenziato che la materia di cui è competente l’Autorità europea per la sicurezza alimentare è vasta e sostanzialmente in bianco, dato che il Regolamento n. 178/2002 enuclea un elenco aperto di funzioni, garantendole così elasticità di azione<sup>105</sup>.

L’Autorità europea per la sicurezza alimentare, che si inquadra nella categoria delle agenzie europee di regolazione<sup>106</sup>, oltre a raccogliere e analizzare i dati che consentono la caratterizzazione e la sorveglianza dei rischi alimentari, offre anche consulenza scientifica sulla nutrizione umana.

In linea generale, può dirsi che le attribuzioni di funzioni all’Autorità europea per la sicurezza alimentare si fondano sul principio “*one door, one key*”, in base al quale qualsiasi questione attinente alla procedura di valutazione scientifica del rischio è di sua competenza<sup>107</sup>.

Del resto, l’Autorità europea per la sicurezza alimentare è stata concepita al precipuo scopo di creare una separazione netta tra valutazione e gestione del rischio, neutra rispetto all’indirizzo politico e comunque a condizionamenti esterni.

Il principio organizzativo di separazione che innerva la disciplina del Regolamento n. 178/2002 si desume fin dai “*considerando*”, ove sono numerose le sottolineature riguardo alla necessaria indipendenza che deve caratterizzare

---

<sup>105</sup> In questo senso si è espresso M. BENOZZO, *Artt. 22 e 23*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare nell’Unione europea* (Commentario al Regolamento n. 178/2002 a cura dell’Istituto di diritto agrario internazionale e comparato - IDAIC), Padova, 2003, p. 295 e ss., secondo cui l’art. 22 del Regolamento n. 178/2002, relativo alle funzioni dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare, tende ad “*assicurare alla materia la medesima elasticità di confini posseduta dal suo oggetto: la sicurezza alimentare. Essa, dipendendo dalla percezione che ne è l’opinione pubblica, muta al mutare della sensibilità dell’uomo in ogni ordinamento, in un dato momento storico. Pertanto, per definizione i confini della sicurezza alimentare sono indeterminabili e tali debbono essere anche i confini della materia in cui la tutela deve compiersi*”.

<sup>106</sup> Al riguardo si rimanda a E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, *passim*.

<sup>107</sup> Il principio è richiamato da D. BEVILACQUA, *op. cit.*, p. 155.

l’Autorità europea per la sicurezza alimentare, quale punto di riferimento scientifico indipendente nella valutazione del rischio. A tale proposito è stato tuttavia rilevato come la separazione strutturale tra valutazione e gestione del rischio aumenti la possibilità di disaccordi fra la Commissione e l’Autorità medesima<sup>108</sup>.

Con specifico riferimento al carattere di indipendenza, si osserva come questa sia assicurata dall’elevata scientificità delle competenze e dal rispetto di garanzie e principi nell’ambito delle procedure amministrative.

Tra i principi che rilevano in misura maggiore vi è sicuramente quello di trasparenza, che è assicurato attraverso la pubblicazione di tutti gli pareri scientifici nonché di ogni altra attività, eccezion fatta per alcuni casi specifici che necessitano di particolare riservatezza<sup>109</sup>. Più in generale, è previsto che debba essere garantito “*un ampio accesso ai documenti in suo possesso*”<sup>110</sup>.

Queste prescrizioni assumono importanza anche sotto un’ulteriore profilo, ovvero quello della partecipazione dei cittadini alle scelte che devono essere assunte dai decisori pubblici, non solo per quanto concerne le asimmetrie informative ma anche la democraticità dell’agire amministrativo.

Un ultimo aspetto che contribuisce a connotare la natura indipendente dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare è dato dalle modalità di reclutamento del personale.

In assenza di una investitura democratica, la credibilità e la legittimazione dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare dipendono infatti dalla sua capacità di garantire che gli specialisti chiamati a svolgere la loro attività siano davvero in una posizione di indipendenza e terzietà, sia dalle pressioni che possono

---

<sup>108</sup> Per un approfondimento si legga S. GABBI, *The interaction between risk assessors and risk managers. The case of the European Commission and of the European Food Safety Authority*, in *European Food and Feed Law Review*, 2007, 3, p. 126 e ss..

<sup>109</sup> Cfr. artt. 38 e 39 del Regolamento n. 178/2002, per cui devono essere resi pubblici: date e minuti della durata delle riunioni degli esperti, le *dissenting opinions*, le dichiarazioni annuali di assenza di conflitto di interesse rese dai componenti del Consiglio di amministrazione, dal direttore esecutivo, dai componenti del Foro consultivo e dai componenti del Comitato scientifico e dei gruppi scientifici, le specifiche dichiarazioni di interesse effettuate in relazione agli specifici argomenti oggetto dei *meeting*, i risultati degli studi scientifici, le richieste del Parlamento europeo, della commissione o degli Stati membri circa le opinioni scientifiche che siano state rifiutate o modificate.

<sup>110</sup> Cfr. art. 41 del Regolamento n. 178/2002.

giungere dalla politica sia da quelle che possono derivare dalle *lobbies* economiche.

Occorre, dunque, evitare possibili conflitti di interesse. Sul punto è stato previsto che ciascun esperto dichiari, costantemente, ogni rapporto presente e passato con soggetti in qualsiasi modo collegati agli ambiti nei quali si estrinseca l'attività dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare<sup>111</sup>.

Rimane, infine, da esaminare come è strutturata la *governance* interna dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, composta dai seguenti organi: un consiglio di amministrazione, un direttore esecutivo con relativo personale, un foro consultivo, un comitato scientifico e gruppi di esperti scientifici<sup>112</sup>.

A sua volta, il consiglio di amministrazione è composto da quattordici membri, nominati dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, attingendo da un elenco stilato dalla Commissione.

Il consiglio di amministrazione svolge, essenzialmente, un ruolo di garanzia<sup>113</sup>, essendo tenuto ad assicurare l'effettivo svolgimento delle funzioni da parte dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Il direttore esecutivo è invece il rappresentante legale dell'Autorità, che viene nominato dal consiglio di amministrazione attingendo da un elenco di nomi proposti dalla Commissione in esito a una procedura pubblica di selezione.

Tra le sue competenze vi è quello di approvare tutte le spese finanziarie dell'Autorità, dare esecuzione alle decisioni del consiglio di amministrazione e riferire al medesimo delle attività svolte dall'Autorità.

Per quanto attiene, infine, al foro consultivo ed ai gruppi di esperti, si

---

<sup>111</sup> L'art. 37, par. 1 e 2 stabilisce infatti che i membri del consiglio di amministrazione, i membri del foro consultivo e il direttore esecutivo, i membri del comitato scientifico e dei gruppi di esperti scientifici rendano "una dichiarazione d'impegno e una dichiarazione d'interessi con la quale indicano l'assenza di interessi che possano essere considerati contrastanti con la loro indipendenza o interessi diretti o indiretti che possano essere considerati tali. Tali dichiarazioni sono rese annualmente per iscritto". Il par. 3 della medesima norma prevede poi che gli stessi dichiarino ad "ogni riunione qualsiasi interesse che possa essere considerato in contrasto con la loro indipendenza in relazione ai punti all'ordine del giorno".

<sup>112</sup> La disciplina di questi quattro organi si rinviene negli artt. 24-28 del Regolamento n. 178/2002.

<sup>113</sup> Così V. PARISIO, op. cit., p. 89 secondo la quale sarebbe implicito un potere di vigilanza sull'attività svolta, desumibile anche dall'art. 25, ove si stabilisce che il consiglio di amministrazione debba adottare la relazione generale sulle attività dell'Autorità nell'anno precedente.



evidenzia quanto segue. Il foro consultivo, composto da rappresentanti degli organi competenti che svolgono negli Stati membri funzioni analoghe a quelle dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare<sup>114</sup>, è l'organo consultivo del direttore esecutivo nello svolgimento dei suoi compiti, specie per quel che riguarda la redazione del programma di lavoro dell'Autorità.

Il foro consultivo è inoltre configurato come strumento per lo scambio di informazioni sui rischi potenziali e di concentrazione delle conoscenze, così da garantire la collaborazione tra l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e gli organi competenti ed evitare sovrapposizioni.

A complemento dell'attività consultiva svolta dal foro, si inserisce quella del comitato scientifico, composto dai Presidenti dei gruppi di esperti scientifici e da sei esperti indipendenti, che si occupa di coordinare l'attività degli organi interni per garantire la coerenza nella procedura di formulazione dei pareri scientifici, oltre che di tutte le questioni che non rientrano nelle competenze di alcun gruppo di esperti.

Per quanto concerne i gruppi di esperti scientifici, questi sono composti da ventuno esperti per ciascun gruppo e si occupano di formulare pareri scientifici entro la sfera delle rispettive competenze.

Occorre rimarcare l'autonomia di questi gruppi scientifici dall'ingerenza dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, dato che i singoli esperti scientifici che compongono questi gruppi non sono nemmeno retribuiti. Questi esperti scelgono infatti di cooperare con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare su base volontaria, elemento questo che ha suscitato qualche perplessità in dottrina circa l'effettivo grado di indipendenza ed autonomia di giudizio dei soggetti che ne fanno parte<sup>115</sup>. Se infatti, nelle intenzioni del legislatore europeo,

---

<sup>114</sup> Proprio per questa sua particolare composizione, è stato affermato – in *Ibidem*, p. 92 – che “Il foro consultivo è stato in realtà previsto per compensare la mancanza di un rapporto diretto tra i componenti del Consiglio di amministrazione e i rappresentanti degli Stati membri, un modo per tenere EFSA lontana dalle pressioni politiche degli Stati, e in ogni caso per migliorare i rapporti tra EFSA e gli Stati membri”.

<sup>115</sup> Per una critica si veda D. BEVILACQUA, op. cit., p. 165, secondo il quale “un'ulteriore mancanza in termini di trasparenza e indipendenza riguarda il fatto che gli scienziati e il restante personale dell'EFSA non sono tenuti a fornire alcuna dichiarazione in merito al loro assetto patrimoniale e finanziario. Ciò li esonera da una forma incisiva di controllo, in grado di costituire un valido meccanismo di apertura per verificare fonti sospette di reddito, in linea teorica originabili da fenomeno di corruzione”.

ciò costituiva uno strumento per non assoggettare gli scienziati a condizionamento da parte del *management* dell'Autorità, presenta evidentemente dei limiti per quanto attiene la resistenza ad eventuali forme di pressione esterna.

Per quanto riguarda, invece, la *governance* esterna all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, va evidenziato come questa si inserisca in una rete di amministrazioni, costituendone il fulcro centrale e sovraordinato.

Come contrappeso all'ampio potere conferito all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, sono infatti previste diverse modalità di collaborazione e cooperazione con altri soggetti, pubblici e privati, di livello nazionale ma anche sovranazionale<sup>116</sup>.

Sul punto è stato poi emanato il Regolamento (CE) n. 2230/2004<sup>117</sup>, che facoltizza l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ad “*agevolare un quadro di cooperazione scientifica mediante il coordinamento delle attività, lo scambio di informazioni, l'elaborazione e l'esecuzione di progetti comuni, lo scambio di competenze scientifiche e migliori pratiche nei settori di competenza dell'Autorità*”<sup>118</sup>.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha dunque instaurato vari rapporti di cooperazione scientifica, anche con università e centri di ricerca, identificando “*azioni a carattere scientifico di interesse comune che potrebbero essere realizzate nel quadro della rete*”<sup>119</sup>, nel cui ambito poter “*affidare, con il loro accordo, a uno o più organismi iscritti sull'elenco, dei compiti finalizzati a recarle un contributo scientifico e tecnico*”<sup>120</sup>.

Deve trattarsi, in ogni caso, di organismi che “*perseguono obiettivi d'interesse generale; dispongono, nel quadro della loro organizzazione, di procedure e regole specifiche tali da assicurare che i compiti che possono essere loro affidati dall'Autorità siano espletati nel*

---

<sup>116</sup> Con specifico riferimento alle autorità statali, l'art. 22, par. 7, secondo periodo, prevede che l'Autorità europea per la sicurezza alimentare “*agisce in stretta collaborazione con gli organi competenti che negli Stati membri svolgono funzioni analoghe alle sue*”, mentre il par. 9 soggiunge che “*Gli Stati membri collaborano con l'Autorità ai fini dell'espletamento delle sue funzioni*”.

<sup>117</sup> Regolamento (CE) n. 2230/2004 della Commissione del 23 dicembre 2004 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la rete di organismi operanti nell'ambito di competenza dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

<sup>118</sup> Cfr. art. 36 del Regolamento n. 2230/2004.

<sup>119</sup> Cfr. art. 2 del Regolamento n. 2230/2004.

<sup>120</sup> Cfr. art. 4 del Regolamento n. 2230/2004.

rispetto del principio di indipendenza e di integrità”<sup>121</sup>. In altre parole, questi organismi devono essere sottratti all’influenza di interessi esterni, da quelli politici a quelli imprenditoriali, e devono essere disciplinati secondo procedure e regole che assicurino lo svolgimento indipendente delle funzioni.

Con riferimento all’ordinamento italiano, l’ente competente per la sicurezza alimentare è l’Agenzia Nazionale per la sicurezza alimentare<sup>122</sup>, con sede a Foggia, che è posta sotto la vigilanza del Ministero della salute.

## 8. Il principio di precauzione tra tutela della salute e libera concorrenza

Lo studio del diritto dell’ambiente e del diritto alimentare si presta ad una impostazione antropocentrica, nell’ambito della quale assume rilievo centrale l’aspetto della tutela della salute umana.

Fondamentale, a tale riguardo, si rivela il principio di precauzione<sup>123</sup>, la cui elaborazione risale alla dottrina tedesca<sup>124</sup> per poi essere recepito dai trattati europei<sup>125</sup> e, in base al noto effetto di *spill over*, venire esteso agli ordinamenti degli Stati membri, ivi compreso quello italiano<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> Cfr. art. 1 del Regolamento n. 2230/2004.

<sup>122</sup> Per una ricostruzione critica, si rimanda a N. LONGOBARDI, *cit.*, p. 30 e ss., secondo il quale si tratterebbe di “un’autorità prevista da atti legislativi, ma sostanzialmente mai nata, benché l’istituzione e il modello di essa siano indicati dal diritto comunitario”. Sempre in argomento si veda anche S. CASSESE, *Proposte per un’autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, p. 799 e ss.

<sup>123</sup> Per una ricognizione generale intorno al principio di precauzione, si vedano F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in M. RENNA-F. SAIITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 426 e ss., C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010, *passim*, e J. ZANDER, *The application of the precautionary principle: comparative dimensions*, Cambridge, 2010, *passim*; G. MANFREDI, *Note sull’attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2004, p. 1075 e ss.; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e «qualità» dell’azione amministrativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, p. 1673 e ss.. Con specifico riferimento alle declinazioni del principio di precauzione in ambito alimentare, si rinvia a L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *op. cit.*, pp. 113-117; M. RAMAJOLI, *Dalla “food safety” alla “food security” e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, II-III, pp. 271 e ss. (spec. 290) e M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare: profili critico-ricostruttivi*, Milano, 2006, *passim*.. Sul punto, si veda anche M. POTO, *Il principio di precauzione quale baluardo della sicurezza alimentare: spunti problematici sul coordinamento tra l’attività della Commissione e gli obblighi delle autorità nazionali* (nota a Tribunale I grado UE, 10 marzo 2004, n.177, sez. II), in *Responsabilità civile e previdenza*, 2005, II, pp. 365 e ss..

<sup>124</sup> Si veda A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, p. 40, che richiama sul punto A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell’ambiente, dell’uomo, delle generazioni future*, in *Rivista di diritto civile*, 2003, pp. 16-26.

<sup>125</sup> Prima nell’art. 130R TCE, divenuto poi art. 174 TCE ed oggi art. 191 TFUE.

<sup>126</sup> Pur difettando un fondamento costituzionale, è comunque richiamato nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e precisamente all’art. 3- *ter*, rubricato “Principio dell’azione ambientale”.

I progressi della scienza e delle tecnologie, unitamente alla preoccupazione, avvertita dalla società e quindi anche dal legislatore, di garantire uno stato ideale di sicurezza, hanno determinato un'anticipazione della soglia di tutela di determinati diritti fondamentali, tra cui rientra la salute ai sensi dell'art. 32 della Costituzione.

Questa soglia si è spinta sempre più in avanti, sino a coincidere con la protezione dall'evento dannoso incerto, che cioè non può essere previsto né calcolato in misura probabile a causa dell'assenza di univocità tra le regole scientifiche da applicare.

Prima che il principio di precauzione venisse compiutamente elaborato, divenendo un principio di civiltà giuridica delle moderne democrazie occidentali, l'intervento pubblico veniva giustificato in ragione dell'obbligo di protezione dei diritti fondamentali, ricavabile direttamente dalle carte costituzionali.

Anche con riferimento a tale chiave di lettura, inevitabilmente venuta meno con la progressiva positivizzazione del principio di precauzione, emergono problemi di compatibilità con il principio di legalità dell'azione amministrativa.

Tali decisioni, infatti – al contrario di quelle assunte in un contesto di certezza, che mirano alla stabilità per rispondere al valore della certezza del diritto – sono per loro natura provvisorie e reversibili, così da poter garantirne l'adeguatezza rispetto al progresso delle conoscenze tecniche e scientifiche<sup>127</sup>. In altre parole, le misure precauzionali non possono essere adottate a seguito di un'istruttoria completa, dato che difettano le conoscenze scientifiche per poterla compiere in modo esauriente.

Proprio con riferimento a tale ultimo aspetto, è stato affermato che il principio di precauzione altro non costituisce che *“il riflesso sensibile del mutato assetto di rapporti fra la scienza e la techne, e pertanto della crisi di identità e di affidabilità*

---

<sup>127</sup> Il distinguo è opera di F. FOLLIERI, op. cit., p. 1495.

che la “scienza incerta” e i suoi operatori vivono drammaticamente nel mondo contemporaneo”<sup>128</sup>.

Le misure precauzionali, infatti, discendono da previsioni fondate sulla base dei dati scientifici disponibili, continuamente variabili, in forza dei quali non è possibile valutare se possa verificarsi con certezza un evento dannoso per la salute oppure no.

All'applicazione di un approccio precauzionale sono quindi collegati una serie di effetti, più o meno diretti.

Oltre a tendere nella direzione di uno sviluppo costante delle conoscenze tecniche e scientifiche, da impiegare nei procedimenti amministrativi, le questioni connesse all'applicazione del principio di precauzione stimolano talvolta il dibattito pubblico su ciò che è auspicabile e fattibile e su ciò che non lo è, implementando così la partecipazione dei consociati alla gestione della cosa pubblica<sup>129</sup>.

Da un punto di vista più diretto, invece, l'applicazione o la mancata applicazione del principio di precauzione da parte delle autorità pubbliche può determinare conseguenze dannose nei confronti degli operatori economici o dei consumatori. Infatti, in caso di inerzia del potere pubblico, i consumatori possono subire conseguenze pregiudizievoli, che nella peggiore delle ipotesi attonano alla salute dei medesimi. Nel caso opposto, di azioni poste in essere in mancanza dei presupposti (ad esempio in presenza di rischi meramente ipotetici anziché potenziali), che abbiano ad oggetto restrizioni alla libera circolazione dei beni, ne risentono le imprese attive in quel settore, alle quali potrebbero derivare ingenti danni economici.

È quindi agevole comprendere come uno degli aspetti di maggior rilievo

---

<sup>128</sup> Così R. FERRARA, op. ult. cit., p. 26; dello stesso Autore, sul medesimo tema, si veda anche *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la “precauzione inutile”?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, 2, p. 61 e ss., ove si sostiene che il principio di precauzione configuri una regola flessibile (*flexsecurity*), intorno alla quale fondare un principio di risposta attraverso cui affrontare i rischi e le emergenze della contemporaneità.

<sup>129</sup> Si pensi, ad esempio, alla tematica degli Organismi Geneticamente Modificati (OGM) oppure a quella, di interesse più recente, seppur non concernente il settore alimentare, delle vaccinazioni obbligatorie.

in ordine al principio di precauzione sia rappresentato dall'esercizio del controllo giurisdizionale sulle misure precauzionali, che dovrà essere condotto alla luce del principio di proporzionalità<sup>130</sup>, nel senso che dovrà verificarsi che tali misure non abbiano effetti più restrittivi di quanto non sia strettamente necessario.

In altre parole, la protezione della salute dei consumatori non deve andare a detrimento del corretto sviluppo del mercato, e quindi non deve realizzare degli effetti distorsivi sull'estrinsecarsi della libera concorrenza.

Sul tema, la giurisprudenza, sia quella europea sia quella interna, è copiosa.

Nello specifico, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha avuto modo di chiarire, una volta per tutte, che il principio di precauzione non trova applicazione soltanto in materia ambientale, bensì in ogni situazione che ponga questioni di protezione della salute, compreso quindi il settore alimentare<sup>131</sup>.

Una tappa fondamentale è poi rappresentata dalla giurisprudenza formata in materia di immissione in commercio di Organismi Geneticamente Modificati (OGM), in relazione ai quali, nell'incertezza circa gli effetti che possono derivare, si è precisato che le misure di tutela adottate da uno Stato membro in base alla clausola di salvaguardia non possono essere motivate facendo riferimento ad un approccio meramente ipotetico del rischio, essendo invece necessario un rischio perlomeno potenziale<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> In particolare, il controllo sull'esercizio del potere discrezionale si articola nelle tre fasi tipiche dell'idoneità, della necessità e della proporzionalità in senso stretto. La dottrina sul principio di proporzionalità è sterminata: si citano, fra i tanti, A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; ID., *Proporzionalità* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit.; A. POLICE, *Articolo 1, comma 1: principi generali dell'attività amministrativa*, in N. PAOLANTONIO – A. POLICE – A. ZITO (a cura di), *La Pubblica Amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalla legge n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, 2005, p. 49 e ss.; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, *passim.*; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA – F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 388 e ss.; V. PARISIO, *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo italiano*, in *Nuove autonomie*, 2006, 4-5, p. 717 e ss. (spec. pp. 718-725).

<sup>131</sup> Cfr. Tribunale di I grado, sez. II, 10 marzo 2004, CT-177/02, *Malagutti-Vezhinet v. Commissione*.

<sup>132</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, C-236/01, *Monsanto v. Italia*; in senso conforme si segnala, poi, Corte di Giustizia, sez. III, 29 aprile 2010, C-446/08, *Solgar Vitamin's France v. Francia*. Per un approfondimento in merito all'applicazione del principio di precauzione con riferimento agli OGM, si veda G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2006, p. 97.

Anche la giurisprudenza interna si è confrontata con le tematiche del principio di precauzione, conformandosi, in linea di principio, a quanto delineato a livello sovranazionale, specie con riferimento ai presupposti che devono sussistere per l'adozione di misure precauzionali<sup>133</sup>.

Come risulta evidente fin da subito, il concetto di precauzione – che secondo certa dottrina si presenta più propriamente come “*costruzione socio-politica*”<sup>134</sup> anziché come “*principio procedurale*”<sup>135</sup> – è strettamente legato a quelli di rischio e pericolo, che non sempre sono oggetto di agevole identificazione e distinzione.

Secondo una tesi, il pericolo è un evento dannoso futuro sufficientemente probabile mentre il rischio è un evento dannoso futuro possibile ma del quale non si è in grado di valutare la probabilità<sup>136</sup>.

Sulla scorta di tale distinguo è poi possibile delineare una linea di demarcazione tra le misure preventive, per loro natura durature e non provvisorie giacché adottate in presenza di una situazione di accettabile sicurezza scientifica, e quelle precauzionali, provvisorie e reversibili in quanto adottate in situazioni di incertezza scientifica. Ebbene, alle prime si riferisce il concetto pericolo, alle seconde quello di rischio.

---

<sup>133</sup> Con specifico riguardo alle pronunce delle Corti italiane, si citano, a titolo di esempio, T.A.R. Veneto, sez. III, 28 marzo 2003, n. 2116 (relativa ad un ordine di abbattimento di bovini, sospettati di essere affetti da BSE) e Consiglio di Stato, sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605 (in merito alla diffusione degli OGM sul mercato italiano).

<sup>134</sup> Così V. PARISIO, op. cit., pp. 94-95, che prende in prestito l'espressione di F. VEDELAGO, *La construction socio-politique du risque et des comportements de précaution dans les champs de la santé et des politiques sociales*, in A. AOUIJ MRAD (a cura di), *Quelles précautions pour quels risques?*, Tunisi, 2011. In questa ottica, si sostiene poi che la precauzione, nella sua pratica applicazione, “*tende sempre più a qualificarsi come punto di incontro tra le crescenti paure della popolazione e il bisogno di legittimazione delle élite al potere*”. Sulla configurazione della precauzione come principio si mostra scettico anche F. FOLLIERI, op. cit., p. 1517, secondo il quale deve escludersi “*che la precauzione sia un principio in senso proprio*”, dal momento che può essere anche utilizzato per tutelare valori biechi, come è stato, in passato, ad esempio, la “*purezza della razza*”. In questa prospettiva è stato affermato che “*La precauzione non è un valore, ossia uno stato di cose preferito da attuare, ma un modo di attuare stati di cose preferiti (come la salute, la vita umana, l'ambiente e così via). Se i valori sono stati di cose da attuare, essi devono essere il fine dell'azione umana, eventualmente consistente in una decisione. In altre parole, essi devono essere il risultato o la conseguenza dell'azione o decisione umana, cui queste ultime si rivolgono. La precauzione, però, non è uno stato di cose, cioè un assetto della realtà che risulta dall'azione, ma un modo di scegliere o di compiere l'azione. L'azione non è finalizzata alla precauzione, ma è precauzionale, cioè si compie con o secondo precauzione. L'azione precauzionale è finalizzata ad altro, ossia all'attuazione del valore cui la precauzione si riferisce, come quello di intangibilità della vita o della salute e così via*”.

<sup>135</sup> L'intuizione è di I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, III, p. 2177 e ss..

<sup>136</sup> La tesi è di F. FOLLIERI, op. cit., p. 1509.

## 9. L'applicazione del principio di precauzione nel settore alimentare

Queste definizioni paiono contrastare, tuttavia, con quelle stabilite dal Regolamento n. 178/2002 in relazione al settore alimentare, over per pericolo si intende un “*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*” mentre per rischio la “*funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*”<sup>137</sup>.

Proprio il concetto di rischio, nelle sue diverse sfumature, è diventato uno dei temi centrali della riflessione scientifica dell'ultimo secolo, al punto da ispirare intere monografie, in ambito sociologico<sup>138</sup> ma anche giuridico<sup>139</sup>.

Il rischio ha poi trovato terreno elettivo nella materia del diritto alimentare, specie in concomitanza degli scandali che si sono verificati nel corso degli ultimi anni. Ebbene, per reagire a tali rischi, che possono comportare danni non solo per la salute dei consumatori ma anche all'ambiente o alla sicurezza dei lavoratori<sup>140</sup>, il legislatore europeo ha privilegiato un approccio precauzionale, compendiato nell'art. 7 del Regolamento n. 178/2002.

Tale norma, collocata all'interno della sezione 1, dedicata ai “*Principi generali della legislazione alimentare*”, stabilisce al paragrafo 1 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 d'incertezza sul piano scientifico, possono esser 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*”.

---

<sup>137</sup> Cfr. art. 3, nn. 9 e 14 del Regolamento n. 178/2002.

<sup>138</sup> Doveroso è il richiamo a U. BECK, op. cit., *passim*.

<sup>139</sup> Con specifico riferimento alla dottrina amministrativistica, si richiama F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, *passim*, oltre al già citato A. BARONE, op. cit., *passim*.

<sup>140</sup> Si veda il considerando n. 36 del Regolamento n. 178/2002, per cui “*alcuni prodotti autorizzati dalla legislazione alimentare, quali i pesticidi o gli additivi per i mangimi, possono comportare rischi per l'ambiente o per la sicurezza dei lavoratori*”.



La medesima disposizione prosegue poi prevedendo 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*”.

Tali misure, si precisa, “*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*”.

La formulazione letterale della norma citata ricalca, dunque, tutti i caratteri essenziali delle decisioni precauzionali: incertezza scientifica, provvisorietà, esigenza di tutela di diritti fondamentali (*recte*, gerarchicamente superiori), proporzionalità.

Sempre nel settore alimentare si rinvencono ulteriori disposizioni nell’ambito delle quali opera il principio di precauzione, come ad esempio nel *Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement*<sup>141</sup>, che peraltro include, in modo espresso, tra le esigenze che possono giustificare l’adozione di misure precauzionali che limitino la libera circolazione delle merci, anche quelle di tutela dell’ambiente<sup>142</sup>.

L’adozione di atti amministrativi che si fondano su un approccio precauzione non deve quindi risultare pregiudizievole per le ragioni di tutela della salute e di salvaguardia dell’ambiente, da una parte, e neppure per la libertà di iniziativa economica, dall’altra.

Questo principio, come si vedrà ampiamente nel prosieguo, trova applicazione con riferimento ai *novel food*, ovvero quegli alimenti che, non vantando una tradizione di consumo risalente nei Paesi europei, non presentano dati scientifici certi in merito agli effetti che possono derivare dalla loro immissione in commercio.

---

<sup>141</sup> Questo accordo ha la funzione di disciplinare le misure sanitarie e fitosanitarie nel contesto delle limitazioni alla libera circolazione delle merci di cui all’art. 20, lett. b) del GATT.

<sup>142</sup> All’art. 5 è infatti previsto che un livello appropriato di protezione sanitaria e fitosanitaria contro i rischi alla vita e salute umana, animale o vegetale possa essere garantita attraverso l’adozione di misure provvisorie, adottate sulla base delle informazioni scientifiche disponibili.

Pertanto, un alimento che, in astratto, potrebbe avere una forte diffusione sul mercato, in concreto può essere bandito in quanto potenzialmente dannoso per la salute dei consumatori.

Da un punto di vista più generale, si osserva che l'onere probatorio circa l'inevitabilità delle restrizioni alla libera circolazione dei prodotti alimentari, essendo una deroga speciale ad un principio generale<sup>143</sup>, risulta a carico dell'autorità che le ha poste in essere.

Ne consegue che un Paese membro dovrà esser in grado di dimostrare la necessità ed idoneità del regime di preventiva autorizzazione all'immissione in commercio per un determinato alimento, dovendosi ritenere, in caso contrario, che tale decisione configuri una misura di effetto equivalente alle restrizioni sul mercato.

Caso diverso è quello in cui non sia prevista una procedura autorizzatoria e l'alimento si mostri comunque in contrasto con gli *standards* di sicurezza alimentare: in queste situazioni, spetterà all'utilizzatore (e, quindi, verosimilmente al consumatore) dimostrare la necessità di sottrarre un determinato prodotto dal commercio onde evitare pregiudizi agli interessi pubblici.

## 10. Il nuovo sistema dei controlli: cenni generali

La materia dei controlli nel sistema alimentare è stata recentemente al centro di un intervento organico di riforma da parte del legislatore europeo, il quale ha operato un rafforzamento della tutela del consumatore ispirandosi ad obiettivi di trasparenza e imparzialità, semplificando al contempo talune procedure, anche attraverso l'impiego di nuove tecnologie.

---

<sup>143</sup> Principio stabilito dall'art. 35 TFUE, per cui “*Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente*”, che trova un contemperamento nel successivo art. 36, ai sensi del quale “*Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri*”.

Si tratta, in particolare, del Regolamento UE n. 625/2017<sup>144</sup>, la cui disamina deve essere preceduta da una sintetica ricostruzione del quadro normativo nell'ambito dei controlli<sup>145</sup>.

Fin dal sistema delineato dalla legge n. 283/1962, si può distinguere tra controlli reali e personali: i primi sono eseguiti sugli impianti, sulle sostanze alimentari, sugli utensili e sui mezzi di trasporto mentre i secondi attengono ai produttori, ai rivenditori ed al personale addetto alla produzione e allo smercio delle sostanze alimentari.

Con specifico riferimento ai controlli reali sugli *standards* di salubrità e di qualità dei prodotti, questi possono effettuarsi in un duplice modo.

In via normativa, con la predefinitiva delle caratteristiche delle sostanze alimentare e l'imposizione di prescrizioni, positive e negative, riguardo ad esempio all'utilizzo di ingredienti particolari o al divieto di impiegarne altri prodotti, così come per gli additivi o coloranti<sup>146</sup>.

In via amministrativa, mediante l'attribuzione di poteri di vigilanza che, per lungo tempo, si sono risolti, essenzialmente, in tecniche di controllo successivo, di natura ispettiva e repressiva.

Soltanto negli ultimi decenni, in conseguenza allo sviluppo ed alla diffusione delle tecnologie alimentari e dell'influsso del diritto europeo (che, peraltro,

---

<sup>144</sup> Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).

<sup>145</sup> Fondamentale, a tale riguardo, si rivela lo studio di R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, Milano, 1983, pp. 164-185, che, seppure precedente alla stagione europea della legislazione alimentare, inaugurata verso la fine di secolo col Libro Verde ed il Libro Bianco, offre degli spunti, quanto mai attuali, sui rapporti tra libero esercizio dell'iniziativa economica e tutela del consumatore, oltre che sulla tenuta dei controlli.

<sup>146</sup> In questa direzione si collocano, essenzialmente, le prescrizioni contenute nei titoli IV e V del sopracitato regolamento di esecuzione della legge n. 283/1962.

ha avuto occasione di affinarsi sulle medesime questioni in ambito farmaceutico), sono state introdotte tecniche di controllo preventivo, che trovano il terreno elettivo nei procedimenti autorizzatori (in senso lato, comprensivi della procedura di notifica) all'immissione in commercio di determinati prodotti alimentari che presentano un rischio per la salute dei consumatori<sup>147</sup>.

In precedenza, gli strumenti autorizzatori erano impiegati, nell'ordinamento interno, secondo gli schemi classici del diritto amministrativo, come provvedimenti abilitativi finalizzati a rimuovere un impedimento all'esercizio di attività imprenditoriali. In altre parole, anziché riguardare direttamente i prodotti alimentari da immettere sul mercato, le autorizzazioni tradizionali concernevano i luoghi di produzione dei medesimi, quali gli stabilimenti e i laboratori di confezionamento.

Il sistema italiano, pur essendo risalente nel tempo, aveva dimostrato la sua efficacia, anche in occasioni degli scandali alimentari della fine del secolo scorso, le cui conseguenze sono state limitate rispetto a quelle verificatesi in altri Paesi europei<sup>148</sup>.

L'impianto normativo in materia di sicurezza alimentare è stato poi ridisegnato dal più volte citato Regolamento CE n. 178/2002, che ha introdotto il principio fondamentale di un approccio integrato di filiera, in base al quale sono responsabilizzati tutti gli operatori della filiera alimentare, dalla produzione agricola primaria alla distribuzione finale al consumatore, ristorazione compresa.

Una delle principali componenti del nuovo quadro normativo europeo è

---

<sup>147</sup> Si pensi, per esempio, ai prodotti di frontiera, ovvero a quegli alimenti che, per l'effetto benefico che possono indurre sulla salute dei consumatori, pongono seri problemi di qualificazione giuridica, in quanto sono assimilabili ai medicinali, i quali, però, sono sottoposti a controlli più rigorosi. Per maggiori approfondimenti, sia consentito rinviare a A. CAUDURO – E. FERRERO, *La sovrapposizione tra alimenti e medicinali*, in *Federalismi, Osservatorio di diritto sanitario*, 2016.

<sup>148</sup> Anche la dottrina giuspubblicistica aveva mostrato il suo apprezzamento per il sistema italiano dei controlli in materia alimentare: si veda, ancora una volta, R. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 176, laddove afferma che “*Riguardata in una prospettiva globale, la disciplina pubblicistica sulle sostanze alimentari destinate all'alimentazione umana offre un quadro d'insieme abbastanza convincente*”. Lo stesso Autore, però, solleva al contempo alcuni rilievi critici, sostenendo che “*proprio l'adozione – consapevole e privilegiata – degli strumenti di diritto amministrativo, per la loro intrinseca flessibilità e capacità di adattamento, sembrerebbe dover sospingere verso l'uso di tecniche negoziali e consensuali con cui sia meno disagiata prefissare, contrattualmente, con i produttori, gli standards irrinunciabili di salubrità e di genuinità delle sostanze alimentari destinate al consumatore e, così, concordare preventivamente la composizione dei prodotti stessi, surrogando – almeno in parte – la serie sterminata di ordini e di divieti con accordi generali (...) conclusi tra la pubblica amministrazione e le imprese*”.

rappresentata dal c.d. Pacchetto igiene<sup>149</sup>, destinato a razionalizzare e uniformare la normativa europea in materia di igiene dei prodotti alimentari e di controlli ufficiali.

In sintesi, i principi generali cui si ispirava il Pacchetto igiene erano i seguenti: estensione dei meccanismi di rintracciabilità lungo l'intera catena alimentare, inclusa la produzione primaria<sup>150</sup>; applicazione generalizzata di procedure di autocontrollo basate sui principi dell'HACCP, registrazione e, in alcuni casi, autorizzazione, di tutti gli operatori alimentari; flessibilità per la produzione, la trasformazione e la distribuzione di prodotti tradizionali, per gli operatori economici di ristrette dimensioni; rispetto dei alcuni requisiti generali inderogabili di igiene per tutti gli operatori del settore alimentare.

In questo contesto, l'organizzazione dei controlli ufficiali si ispirava ai principi di imparzialità, efficacia, regolarità, proporzionalità e completezza.

Come si è anticipato, la normativa è stata oggetto di risistemizzazione per effetto del Regolamento UE n. 625/2017<sup>151</sup>, entrato in vigore lo scorso 27 aprile 2017 ed applicabile, salvo alcune eccezioni<sup>152</sup>, a partire dal 14 dicembre

---

<sup>149</sup> Il *Pacchetto igiene*, sul quale è intervenuto il Regolamento UE n. 625/2017, era composto dai seguenti testi normativi, destinati a loro volta ad essere completati con provvedimenti disciplinanti singoli aspetti delle produzioni alimentari:

- Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari;
- Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale;
- Direttiva 2004/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che abroga alcune direttive recanti norme sull'igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti di origine animale destinati al consumo umano e che modifica le direttive 89/662/CEE del Consiglio e 92/118/CEE e la decisione 95/408/CE del Consiglio (recepita in Italia col decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193);
- Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano (abrogato dal Regolamento UE n. 652/2017);

A questi provvedimenti si è poi aggiunto, in seguito, il Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 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 (abrogato dal Regolamento UE n. 652/2017).

<sup>150</sup> Si tratta del c.d. principio "*from farm to fork*".

<sup>151</sup> Per un primo commento al provvedimento si rinvia a M. GIOIA, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2017, IV, pp. 1-7.

<sup>152</sup> L'art. 167, ai paragrafi 2, 3 e 4, prevede che nel settore disciplinato dalle norme di cui all'art. 1, par. 2, lett. g) (Misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante), l'art. 34, paragrafi 1, 2 e 3 (Metodi di campionamento, analisi, prova e Diagnosi), paragrafi dall'1 al 3, l'art. 37, par. 4, lett. e) (Designazione dei laboratori ufficiali) e l'art. 37, par. 5 si applicheranno dopo cinque anni dall'entrata in

2019.

Questo provvedimento reca una disciplina uniforme ed organica dei controlli ed altre attività ufficiali ed è composto da 167 articoli e 5 allegati.

Oltre che per la spiccata attenzione verso la tematica ambientale ed il benessere animale, il Regolamento n. 625/2017 si connota altresì per la definizione che offre di due concetti fondamentali – rischio e pericolo – ampiamente esaminati in precedenza.

In particolare, il concetto di *rischio* viene identificato con “*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*”<sup>153</sup>.

A sua volta, la nozione di *pericolo* è stata definita come “*agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull’ambiente*”<sup>154</sup>.

Nel nuovo regolamento, quindi, il concetto di rischio si colora di ulteriori sfumature non riguardanti soltanto l’aspetto igienico-sanitario, ricomprendendo altri aspetti della mancata conformità a tutti i settori della legislazione europea.

Nonostante questo ampliamento della definizione, il Regolamento UE n. 625/2017 conserva l’approccio basato sull’analisi del rischio già presente nel regolamento n. 882/2004, parametrando la frequenza dei controlli ai rischi che un prodotto o un processo presentano rispetto alla frode, alla salute, alla sicurezza, al benessere degli animali o all’ambiente.

Ulteriori aspetti di rilievo della normativa sono dati dai meccanismi volti a prevedere situazioni di conflitto di interessi tra controllori<sup>155</sup> e controllati, esigenza questa che, in passato, era emersa prevalentemente nell’ambito del settore

---

vigore. Il Titolo III, rubricato Laboratori di riferimento e centri di riferimento e comprendente gli artt. da 92 a 101, si applicherà invece a partire dal 28 aprile 2018. Infine, l’art. 163, recante modifiche del regolamento (UE) n. 652/2014, è divenuto applicabile a far tempo dalla data di entrata in vigore del regolamento, e cioè dal 27 aprile 2017.

<sup>153</sup> Art. 3, n. 24 del Regolamento UE n. 625/2017.

<sup>154</sup> Art. 3, n. 23 del Regolamento UE n. 625/2017.

<sup>155</sup> Si tratta di soggetti pubblici che talvolta operano per il tramite di organismi privati delegati.

di produzione biologica, trattato al capitolo quarto ed al quale pertanto si rinvia per una più esaustiva disamina.

## CAPITOLO III

# **ETICA E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DEI PRODOTTI ALIMENTARI**

SOMMARIO: 1. Etica dell'alimentazione e poteri pubblici – 2. Genesi ed evoluzione del principio di responsabilità – 3. Dal principio di sostenibilità al concetto multidimensionale di sviluppo sostenibile – 4. Il nuovo quadro strategico: Europa 2020 e Agenda 2030 – 5. Lo sviluppo sostenibile nel sistema alimentare

### **1. Etica dell'alimentazione e poteri pubblici**

L'attuale epoca storica appare segnata da profonde trasformazioni sul piano economico e sociale, che prendono le mosse da un rinnovato contesto culturale, nel quale trovano sempre maggiore spazio le istanze di carattere salutistico ed ambientale.

Nei consumatori si è sviluppata una nuova sensibilità, che li conduce ad effettuare scelte eticamente ed ambientalmente responsabili, talvolta stimulate dalle iniziative intraprese dai decisori pubblici nell'ambito delle politiche ambientali.

Il riflesso significativo di questo mutato contesto culturale è stato un progressivo ma inesorabile ingresso delle considerazioni di ordine etico e ambientale nei processi decisionali delle autorità pubbliche, con conseguenze non trascurabili sulle politiche fiscali, visti gli effetti che tali decisioni possono produrre sui flussi di finanza pubblica.

Ci si scontra, tuttavia, con un dato inoppugnabile, ovvero che le risorse



pubbliche sono finite e pertanto non è possibile soddisfare minutamente tutte le richieste dei consociati.

All'autorità pubblica, sia questa il legislatore o la pubblica amministrazione, è quindi richiesto di ponderare gli interessi in gioco in vista del perseguimento dell'interesse pubblico primario.

È agevole comprendere come tale attività di rilevazione e ponderazione possa mutare sensibilmente in ragione dell'epoca storica in cui viene svolta.

Nel passato, ad esempio, anche senza risalire troppo indietro nel tempo, sarebbe stato impensabile che il giudice amministrativo potesse pronunciarsi in merito alla possibilità di garantire la dieta vegana per gli studenti di una scuola d'infanzia.

Eppure, ciò è avvenuto di recente, allorché la Sezione Autonoma di Bolzano del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento col quale un Comune aveva rigettato la richiesta della madre di fornire al minore, iscritto alla scuola d'infanzia, un pasto vegano<sup>156</sup>.

E ciò pur avendo previsto una serie di alternative, in modo tale da soddisfare chiunque fosse affetto da patologie quali diabete, favismo, celiachia, allergie e intolleranze. Ma non solo: erano state previste anche delle diete speciali per motivi familiari, tra cui *“menu senza carne e pesce”*.

Come anticipato, non era però previsto un menu per vegani: in quel caso il giudice amministrativo ha risolto la questione fondando l'illegittimità del diniego sulla base del fatto che tale provvedimento non esplicitava le relative *“ragioni giuridiche”*<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Il riferimento è alla sentenza T.R.G.A., Bolzano, 22 marzo 2017, n. 107, con nota di G. VIRGA, *Il giudice amministrativo alle prese con il genitore vegano*, in *Lexitalia*, 2017, 3, secondo cui *“non è possibile immaginare una Amministrazione, è il caso di dire, “a la carte” e cioè che consenta delle scelte che nemmeno le migliori compagnie aeree offrono e che deve giustificare qualsiasi comportamento che non soddisfi minutamente tutte le richieste degli associati”*.

<sup>157</sup> In particolare, è stato affermato che *“è illegittimo, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 31 luglio 1993, n. 13 (secondo cui “ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato”), il provvedimento con il quale un Comune ha rigettato una domanda di iscrizione alla scuola dell'infanzia presentata dalla madre con la quale era stato chiesto di fornire la minore un pasto vegano alla mensa scolastica, senza indicare le ragioni giuridiche su cui l'Amministrazione ha fondato il rigetto della domanda”*.

Proprio nell'ambito dei servizi di refezione scolastica, si registra la tendenza ad offrire una varietà sempre maggiore di alimenti, nel rispetto delle istanze etiche e religiose provenienti dall'utenza<sup>158</sup>.

Molti comuni si sono già adeguati al crescente numero di individui e famiglie che scelgono regimi alimentari alternativi<sup>159</sup>.

Tra questi c'è anche la Città di Torino, che, oltre a proporre menu dedicati a diete speciali per ragioni mediche, offre una vasta scelta di menu speciali per motivi etico-religiosi: da quelli vegetariani a quelli vegani, da quelli senza carne di maiale per i bambini di religione mussulmana a quelli con il pesce ma senza carne.

Di recente, la stessa Amministrazione comunale ha esteso, in via generalizzata, un pasto interamente privo di proteine animali, allo scopo dichiarato di diversificare l'offerta delle mense scolastiche e proporre ai bambini nuovi modelli alimentari, magari diversi da quelli a cui sono abituati in famiglia<sup>160</sup>.

Tale decisione riveste dunque un'indubbia finalità educativa, nel senso che si propone di sensibilizzare le fasce più giovani della popolazione in merito alla tematica alimentare, così da indurle ad effettuare in futuro scelte consapevoli e responsabili.

Parallelamente a queste iniziative, volte ad ampliare l'offerta alimentare, si registra anche una tendenza opposta, per la verità minoritaria ma comunque

---

<sup>158</sup> In questa sede, per ovvie ragioni di sinteticità, non verrà affrontato il tema delle prescrizioni alimentari di natura religiosa – anche note come regole alimentari religiose (RAR) – in relazione alle quali si rinvia al contributo di F. FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino, 2014, *passim*, ove si tenta di abbozzare i contorni della *libertà religiosa alimentare*. Ai fini della presente trattazione, ci si limita a richiamare il parere del Comitato nazionale per la bioetica del 27 marzo 2006 dal titolo *Alimentazione differenziata e interculturalità. Orientamenti bioetici*, che pone il problema della necessità di riconoscere tutela alle “*diversità alimentari connesse alle origini etniche e alle convinzioni religiose o filosofiche*”, ricordando, però, che non tutte le “*diversità alimentari*” possono essere prese in considerazione, dovendosi accordare una garanzia solo “*nel caso delle prescrizioni alimentari fondate su concezioni religiose o filosofiche in cui si manifesta l'adesione personale e profonda ad una visione della vita e del mondo*”.

<sup>159</sup> Secondo il Rapporto Italia 2017, redatto dall'Istituto di Ricerca Eurispes del gennaio 2017 e reperibile alla pagina [www.eurispes.eu](http://www.eurispes.eu), il 7,6% della popolazione italiana segue una dieta vegetariana o vegana. In particolare, il 4,6% degli intervistati si dichiara vegetariano mentre i vegani rappresentano il 3%.

<sup>160</sup> La notizia è stata ripresa da numerose testate giornalistiche nel mese di luglio 2017; a titolo di esempio, si legga l'articolo comparso su La Repubblica dal titolo “*Torino, la giunta Appendino vara il menù vegano nelle mense scolastiche: primo passo per la città "vegan friendly"*”, tuttora reperibile sulla sezione cittadina della pagina web del quotidiano.

significativa dello stato di confusione ed incertezza che pervade il settore.

Ci si riferisce, nello specifico, alla vicenda – balzata anche agli onori delle cronache – del Comune di Andrate<sup>161</sup>, la cui Giunta Comunale ha adottato un atto di indirizzo denominato “*No agli insetti nell'alimentazione italiana !!!*”<sup>162</sup>.

Tale atto, dal titolo di per sé emblematico, presenta un contenuto di stampo prettamente ideologico, come si evince nella parte in cui “*invita l'Amministrazione del Comune di Andrate ad impegnarsi affinché sul proprio territorio vengano anzitutto tutelate le specialità locali, non permettendo l'insediamento di allevamenti di insetti o specie affini, così come l'insediamento di attività di trasformazione e/o commerciali legate a tali novel food destinati all'alimentazione umana*”.

Ora, a prescindere dai profili di dubbia legittimità di questo atto amministrativo, dalla vicenda in esame, così come da quelle precedentemente passate in rassegna, emerge come le tematiche alimentari, un tempo confinate ad altri settori disciplinari, siano entrate a far parte delle politiche (anche e soprattutto locali) dei decisori pubblici, e ciò significa che è anzitutto mutata la sensibilità dei consociati e degli operatori del diritto che ne recepiscono le istanze.

La prima parte di questo capitolo sarà dunque dedicata ad approfondire l'evoluzione del contesto culturale, e segnatamente del concetto di etica, il cui approdo è stata la teorizzazione del principio dello sviluppo sostenibile, divenuto il caposaldo delle politiche ambientali degli ultimi decenni.

Successivamente, si passeranno in rassegna gli impegni politici e gli istituti giuridici che sono espressione di queste politiche di sviluppo sostenibile.

## **2. Genesi ed evoluzione del principio di responsabilità**

La riflessione giuridica sul principio dello sviluppo sostenibile è preceduta da quella etica e prima ancora filosofica sul rapporto tra l'uomo e la natura.

Non vi è sistema che non si sia confrontato su questo tema, a partire

---

<sup>161</sup> Andrate è un comune italiano di 498 abitanti della Città Metropolitana di Torino, in Piemonte.

<sup>162</sup> Si tratta delle deliberazione di Giunta Comunale n. 42 del 29 novembre 2017, consultabile nella sezione *Albo pretorio on-line* del relativo sito web: [www.comune.andrate.to.it](http://www.comune.andrate.to.it).

dalle origini del pensiero filosofico<sup>163</sup>.

In origine, il concetto di etica corrispondeva con quella parte della filosofia che studia la condotta dell'uomo e i criteri in base ai quali valutare i comportamenti e le scelte dell'individuo.

Secondo il pensiero aristotelico, infatti, l'etica implicava la semplice descrizione della condotta morale degli esseri umani e dei valori che la orientano, senza spingersi ad individuare ed indicare quali criteri e quali valori dovessero essere rispettati.

Questo pensiero ha segnato, nella sostanza, la riflessione filosofica intorno all'etica fino al XVIII secolo, allorché si è tentato di discernere la sfera dell'etica descrittiva da quella normativa<sup>164</sup>.

Pertanto, se da un lato si fissavano dei valori universali, dall'altro si riconosceva ad ogni essere umano il diritto-dovere di avere dei comportamenti, dettati inevitabilmente dal luogo e dal tempo.

Queste due categorie assumevano le denominazioni, rispettivamente, di leggi e massime, mediante cui si giungeva ad affermare la necessità di contestualizzare, in un dato periodo storico, i comportamenti individuali al fine di poterli comprendere compiutamente ed eventualmente indirizzare.

In questa prospettiva è stato poi possibile separare la *morale*, riguardante l'aspetto soggettivo della condotta, dall'*etica*, intesa come l'insieme dei valori realizzati nella storia umana: soltanto la prima è legata alla sfera interiore dell'individuo, mentre la seconda si riferisce a valori oggettivi<sup>165</sup>.

È stato il preludio alla crisi dell'etica cui hanno assistito i filosofi del XIX

---

<sup>163</sup> Tale indagine, ovviamente, viene condotta senza alcuna pretesa di esaustività, specie da un punto di vista filosofico, ma esclusivamente in funzione di una ricostruzione del quadro sociale all'interno del quale si inseriscono gli istituti giuridici oggetto del presente studio.

<sup>164</sup> Ad abbattere questa barriera è stato, in particolare, I. KANT, attraverso l'introduzione dell'imperativo categorico, che deve guidare ogni comportamento individuale. L'impostazione kantiana è basata sulla contraddizione tra essere e dover essere, tra impulsi e legge del dovere, che rende difficile se non impossibile realizzare la felicità.

<sup>165</sup> La tesi è ascrivibile a F. HEGEL, che, nel formulare il proprio sistema, distingue tre momenti: il diritto astratto (*tesis*), che è la manifestazione del valore del singolo individuo; la moralità (*antitesi*), che è la sfera della volontà soggettiva, che si manifesta nell'interiorità; l'eticità (*sintesi*), che è la realizzazione del bene, tramite la famiglia, la società civile e lo Stato.

secolo<sup>166</sup>, i quali sono rifuggiti dal ricercare principi morali aventi validità assoluta, nella consapevolezza che i sistemi di valori sono strettamente collegati agli interessi ed ai rapporti dei gruppi di potere<sup>167</sup>.

Il culmine di questa crisi è stata raggiunta nella prima metà del Novecento, in occasione delle due guerre mondiali.

Solamente l'esito catastrofico della seconda guerra mondiale è stato in grado di risollevarne una coscienza collettiva, attraverso il riconoscimento, anche e soprattutto a livello costituzionale, dei valori ritenuti essenziali non solo per una pacifica convivenza ma anche per garantire una vita dignitosa ad ogni individuo.

Si assiste, dunque, ad una graduale quanto inarrestabile rinascita dell'etica, in forza della quale l'individuo si impegna in prima persona per migliorare la società in cui vive<sup>168</sup>.

Più precisamente, si comincia a distinguere tra un'etica individuale, anche detta "*etica dei principi*", ed un'etica delle istituzioni politiche, anche conosciuta come "*etica delle responsabilità*"<sup>169</sup>: mentre la prima costituisce un'etica assoluta, di chi opera solo seguendo principi ritenuti giusti in sé, indipendentemente dalle loro conseguenze, la seconda attiene, invece, alle presumibili conseguenze delle scelte e dei comportamenti tenuti dall'individuo e dal suo gruppo di appartenenza.

Le ragioni di questo rinnovato interesse nei confronti dell'etica sono state le più varie: dal crollo dei regimi totalitari e delle credenze morali al progresso scientifico e tecnologico, che non ha risparmiato alcun settore della vita

---

<sup>166</sup> Il riferimento è ovviamente a K. MARX, ma anche ad altri filosofi dell'epoca, come ad esempio L. FEUERBACH, F. NIETZSCHE e S. FREUD.

<sup>167</sup> È stato puntualmente osservato da G. FORNERO – S. TASSINARI, *Le filosofie del Novecento*, Milano, 2006, I, che questa "*dissoluzione dell'etica*" si collega ad un sistema sociale che, inglobando e pianificando le scelte e la vita dell'individuo, ha condotto alla scomparsa della scelta morale da parte del soggetto.

<sup>168</sup> Si pensi proprio all'evoluzione che c'è stata in materia ambientale.

<sup>169</sup> Il distinguo è opera di M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2001, pp. 97-13, secondo cui, appunto, "*ogni agire orientato in senso etico può essere ricondotto a due massime fondamentalmente diverse l'una dall'altra e inconciliabilmente opposte: può cioè orientarsi nel senso di un'etica dei principi oppure di un'etica della responsabilità*". La prima forma di etica (*Gesinnungsethik*) fa riferimento a principi assoluti, assunti a prescindere dalle relative conseguenze; la seconda (*Verantwortungsethik*), invece, impone una valutazione mezzi-fini, mettendo al centro le conseguenze del proprio agire.

umana<sup>170</sup>.

I nuovi poteri della tecnica moderna, infatti, hanno cambiato la natura dell'agire umano, esigendo anche un mutamento dell'etica.

Ciò ha portato all'elaborazione di etiche speciali, aventi ad oggetto nuovi soggetti morali, come le generazioni future e gli animali, che pongono questioni di sostenibilità delle decisioni pubbliche.

Ad essere sottoposto ad analisi critica è quindi lo stile di vita degli individui, i quali si trovano ad acquisire una maggiore consapevolezza e sensibilità ambientale, che, specie negli ultimi decenni, si è riflettuto sulle preferenze dei consumatori, con evidenti ricadute sul mercato globale.

Al contrario delle etiche tradizionali, essenzialmente antropocentriche, le nuove etiche speciali teorizzano una forma di responsabilità dell'uomo verso la natura, intesa come organismo indefinito, dai contorni cangianti e dai contenuti piuttosto vaghi.

In questo rinnovato contesto, il nuovo imperativo categorico è stato individuato nel principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future<sup>171</sup>, trasfuso poi nell'ordinamento giuridico sotto forma di principio dello sviluppo sostenibile.

Presupposto della teorizzazione del principio di responsabilità verso le responsabilità future è che, soprattutto nel XX secolo, i nuovi poteri della tecnica moderna hanno cambiato la natura dell'agire umano, che oggi può avere conseguenze a lungo termine devastanti ed inimmaginabili anche da parte degli scienziati.

Se dunque la natura si mostra vulnerabile nei confronti dell'agire umano, allora l'individuo è responsabile verso di essa.

Corollario logico di questa impostazione è stato il superamento dell'etica

---

<sup>170</sup> Per una disamina più approfondita si veda, nuovamente, G. FORNERO – S. TASSINARI, op. cit..

<sup>171</sup> Per comprendere appieno la portata del pensiero di H. Jonas (eloquentemente compendiato nella sua opera intitolata *Il principio responsabilità: un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990), è possibile riformulare l'imperativo categorico kantiano, per cui "Agisci in modo che anche tu possa volere che la tua massima diventi legge universale", nei seguenti termini: "Agisci in modo che le conseguenze della tua azione siano compatibili con la permanenza di un'autentica vita umana sulla terra".

tradizionale di matrice antropocentrica in favore di un'etica ecocentrica, per la quale l'uomo “*ha in carico la gestione della madre terra in regime di amministrazione fiduciaria, a beneficio anche delle future generazioni*”<sup>172</sup>.

In altre parole, l'uomo non è più al centro dell'universo ma costituisce solamente uno degli elementi costitutivi della biosfera, con la sola (ma importantissima) differenza che la sua capacità di manipolare la natura risulta di gran lunga maggiore rispetto agli altri componenti.

Ad essere messo in discussione è il modello di sviluppo e crescita economica, che si trova ad essere necessariamente contemperato in vista del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, quali fra tutti la tutela della salute e dell'ambiente.

Si perviene, di conseguenza, ad un ideale di sviluppo sostenibile, in relazione al quale l'etica assume un ruolo cruciale<sup>173</sup>, influenzando anche le discipline e le politiche ambientali, come del resto è stato messo in luce dalla dottrina giuridica<sup>174</sup>.

Gli anni più recenti sono stati segnati da una critica alla principio dello sviluppo sostenibile, considerato come “*un seduttivo e suggestivo flatus, come una sorta di luogo comune e/o di slogan incapace di vincolare i “potenti della Terra” all'adozione di politiche concrete di protezione dell'ambiente*”<sup>175</sup>.

L'alternativa è data dal concetto di *futuro sostenibile*<sup>176</sup>, che, al contrario dello *sviluppo sostenibile*, implica una decrescita controllata e programmata, che nel

---

<sup>172</sup> Così R. FERRARA, op. ult. cit., p. 25, al quale si rinvia per una più esaustiva trattazione del principio di responsabilità, condotta a partire dal mito del “*Prometeo irresistibilmente scatenato*”.

<sup>173</sup> Sia citata la Premessa del contributo di A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., p. 8, ove si afferma che “*la natura e i suoi ‘diritti’ impongono un nuovo approccio verso un'etica rinnovata [che] finisce coll'essere messa al centro di ogni possibile percorso, di ogni praticata, e praticabile, lettura della modernità*”.

<sup>174</sup> Il richiamo è a L. BENVENUTI, *Il diritto dell'ambiente nella prospettiva dell'etica applicata*, in *Jus*, 2000, p. 433 e ss. e C. POLI – P. TIMMERMAN (a cura di), *L'etica nelle politiche ambientali*, Padova, 1991, *passim*, citati entrambi da R. FERRARA, op. ult. cit., p. 24, secondo il quale, peraltro, “*il diritto costituisce il più rilevante profilo pratico e applicativo di un'etica della necessità che impone di mettere l'ambiente e la sua tutela al centro di ogni politica pubblica deliberatamente volta alla realizzazione del Bene comune*” (p. 33).

<sup>175</sup> Così R. FERRARA, op. ult. cit. p. 26; fortemente critico è anche S. LATOUCHE, *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Torino, 2005, *passim*, che, con specifico riferimento al concetto di sviluppo, afferma come questo sia “*al tempo stesso un'impostura concettuale, a causa della sua pretesa universalistica, e un'impostura pratica, a causa delle sue profonde contraddizioni*”.

<sup>176</sup> Per una ricognizione bibliografica si rimanda al paragrafo 1 del capitolo I.

settore alimentare può essere raggiunta per effetto, ad esempio, di azioni mirate volte ad ottenere una riduzione delle merci senza utilità e degli sprechi connessi ai processi produttivi<sup>177</sup>.

La ricerca di un nuovo modello di sviluppo è quindi un tema di perdurante attualità, in grado di catturare l'attenzione dell'opinione pubblica e non soltanto dei giuristi.

Anche il Papa si è espresso sul tema, ponendo in risalto alcune questioni con la Lettera Enciclica *Laudato Si*, nella quale viene coniata la locuzione “*ecologia economica*” per alludere ad un tipo di sviluppo diverso dall'attuale, presidiato dal paradigma tecnocratico<sup>178</sup>.

Muovendo dall'assunto per cui la natura presenta un ordine prestabilito, che non è opera dell'uomo ma che deve essere rispettato da questo, si giunge a negare l'impostazione tradizionale dell'*homo faber* per affermarne una innovativa, in base alla quale l'uomo<sup>179</sup> sarebbe (*recte*, dovrebbe essere) un “*amministratore responsabile*”<sup>180</sup>.

Ammettere l'esistenza di una ecologia dell'uomo – e quindi di leggi da lui indipendenti, che devono essere conosciute e rispettate – rappresenta una sfida

---

<sup>177</sup> Con specifico riferimento alle implicazioni alimentari, il tema è stato recentemente trattato in occasione del convegno *Alimentazione sostenibile garanzia della salute e del futuro*, tenutosi a Parma in data 6 giugno 2017. Ebbene, in quell'occasione è stato rimarcato che un'alimentazione sostenibile deve prevedere il consumo di cibo non solo sano dal punto di vista nutrizionale, ma anche con una bassa impronta in 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. È stata poi rilevata la non sostenibilità degli attuali sistemi alimentari, determinata dal numero, impressionante, di persone da un lato obese e in sovrappeso e, dall'altro, sofferenti la fame. La sfida consiste nell'incrementare la domanda e l'offerta di alimenti salubri, rispettosi dell'ambiente, poco elaborati dal punto di vista industriale e coltivati nelle zone di provenienza tradizionale, nel rispetto della biodiversità e delle risorse disponibili.

<sup>178</sup> Ad avviso di G. RAZZANO, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'enciclica Laudato si*, in *Federalismi*, 2017, 11, p. 15, l'Enciclica si propone “*non tanto di tenere in conto talune esigenze «verdi», quanto di superare la stessa logica del profitto sganciata dalla dignità dell'uomo*”. In questo modo, si intende “*superare la logica incentrata attorno all'aver di più, che strumentalizza a tal fine ogni altra realtà, gli altri esseri umani, la natura, le stesse istituzioni*”. Collocandosi lungo il solco della dottrina sociale cristiana, “*anche questa Enciclica (...) respinge le due prospettive estreme rappresentate dall'antropocentrismo tecnocratico e dall'ecologismo biologista*”.

<sup>179</sup> E solo l'uomo, dal momento che le altre creature, infatti, difettando di soggettività giuridica, non possono essere destinatari di obblighi e divieti né tantomeno interessati al rispetto di norme premiali.

<sup>180</sup> L'uomo viene così definitivo dal paragrafo n. 116 dell'Enciclica in quanto unico essere vivente del creato che può far ricorso all'intelligenza per la ricerca di soluzioni.



culturale<sup>181</sup>, in grado di inclinare l'idea contemporanea per cui l'etica (e ancor più la religione) sarebbero confinati nell'ambito del soggetto<sup>182</sup>.

### 3. Dal principio di sostenibilità al concetto multidimensionale di sviluppo sostenibile

In precedenza si è fatto cenno al concetto di sviluppo sostenibile ed al suo sostrato filosofico, senza precisare quale è stata la sua genesi nell'ordinamento giuridico.

Prima di passare ad approfondire il relativo percorso normativo, occorre effettuare una distinzione preliminare, messa in rilievo dalla dottrina straniera<sup>183</sup>, concernente la sostenibilità, da una parte, e lo sviluppo sostenibile, dall'altra.

Il primo concetto affonda le radici in un passato risalente, e precisamente negli antichi sistemi dell'Africa, dell'America, del Medio Oriente e dell'Asia, ispirati ad una piena e completa armonia con la natura. In questi sistemi, nei quali era impensabile realizzare la prosperità economica a scapito della sostenibilità ecologica, lo sfruttamento e la conservazione delle risorse naturali erano strettamente legati all'esigenza che le attività umane si svolgessero nel rispetto delle condizioni necessarie alla loro salvaguardia e continuità<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> Sia richiamato, al riguardo, il paragrafo n. 194 dell'Enciclica: “*Affinché sorgano nuovi modelli di progresso abbiamo bisogno di «cambiare il modello di sviluppo globale», la qual cosa implica riflettere responsabilmente «sul senso dell'economia e sulla sua finalità, per correggere le sue disfunzioni e distorsioni». Non basta conciliare, in una via di mezzo, la cura per la natura con la rendita finanziaria, o la conservazione dell'ambiente con il progresso. Su questo tema le vie di mezzo sono solo un piccolo ritardo nel disastro. Semplicemente si tratta di ridefinire il progresso. Uno sviluppo tecnologico ed economico che non lascia un mondo migliore e una qualità di vita integralmente superiore, non può considerarsi progresso. D'altra parte, molte volte la qualità reale della vita delle persone diminuisce – per il deteriorarsi dell'ambiente, la bassa qualità dei prodotti alimentari o l'esaurimento di alcune risorse – nel contesto di una crescita dell'economia. In questo quadro, il discorso della crescita sostenibile diventa spesso un diversivo e un mezzo di giustificazione che assorbe valori del discorso ecologista all'interno della logica della finanza e della tecnocrazia, e la responsabilità sociale e ambientale delle imprese si riduce per lo più a una serie di azioni di marketing e di immagine*”.

<sup>182</sup> Questa idea si basa, a sua volta, sul postulato per cui non ci sarebbe alcun collegamento fra la natura, l'etica e il diritto, postulato che è messo in crisi dall'Enciclica in commento perché presuppone, al contrario, l'esistenza di leggi nel cosmo, del quale pure l'uomo è parte.

<sup>183</sup> La distinzione che si va ad esporre fa capo a K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, Farnham (UK), 2008, *passim*.

<sup>184</sup> Questa ricostruzione è emersa a partire dalla *dissenting opinion* del giudice della Corte Internazionale di Giustizia, Christopher Gregory Weeramantry, nella sentenza *Gabcikovo-Nagymaros* fra Ungheria e Slovacchia del 25 settembre 1997. In questa *dissenting opinion*, si sosteneva come lo sviluppo sostenibile fosse molto più di un semplice concetto, e cioè un principio con valore normativo (C.I.J. *Recueil*, 1997, p. 85). La sentenza, concernente il caso relativo al progetto di diga sul Danubio, ha tuttavia evitato di riconoscerne, in modo espresso, il carattere di principio obbligatorio, limitandosi ad affermare che “*le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de*

I moderni sistemi giuridici, invece, sono caratterizzati dal formalismo, dovuto alla separazione tra morale e diritto. Secondo la dottrina citata, la stessa esistenza del diritto ambientale come settore giuridico autonomo sarebbe la prova del fatto che i valori di sostenibilità non hanno trovato una piena collocazione all'interno del sistema giuridico<sup>185</sup>.

Da queste premesse, si ricava che è il principio di sostenibilità ad aver storicamente plasmato il concetto dello sviluppo sostenibile, la cui matrice è essenzialmente ecologica<sup>186</sup>.

Al fine di comprendere quali conseguenze possono derivare dal principio dello sviluppo sostenibile con riferimento ai sistemi di produzione e consumo alimentare, è opportuno ripercorrere, in via preliminare, le tappe del percorso normativo che ne ha segnato il recepimento all'interno dei sistemi giuridici moderni.

Il punto di partenza è dato dalla Conferenza di Stoccolma svoltasi nel 1972, nell'ambito della quale sono stati stabiliti una serie di principi in materia di protezione ambientale<sup>187</sup>. Fra questi non è ancora previsto, in modo espresso, quello dello sviluppo sostenibile, che nondimeno risulta ricavabile da una serie di disposizioni contenute nel documento finale di tale conferenza, ovvero la Dichiarazione di principi di Stoccolma.

L'esigenza di garantire il “*rispetto delle esigenze delle generazioni presenti e future*”, vera e propria essenza del principio dello sviluppo sostenibile, è infatti affermata al principio 1, ove si stabilisce “*il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future*”, al principio 2, in base al quale “*Le risorse naturali della Terra ivi comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future*”.

---

*l'environnement*” (C.I.J., *Recueil*, 1997, p. 7).

<sup>185</sup> Così K. BOSSELMANN, op. cit., p. 13.

<sup>186</sup> Sul punto è bene ricordare come la sostenibilità poggi su tre pilastri: sociale, economico ed ecologico o ambientale.

<sup>187</sup> Per un'esauriente ricostruzione si rimanda a L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, p. 494 e ss.

Alla base di questi principi si pone l'assunto per cui gli uomini (e, di conseguenza, lo Stato) sono inseriti nella natura e su di essa grava l'obbligo di salvaguardare le risorse naturali, in conformità al principio etico di responsabilità delineato nei paragrafi precedenti. In altre parole, la direzione tracciata dalla Dichiarazione di Stoccolma è quella di intraprendere uno sviluppo compatibile con la salvaguardia delle risorse naturali, secondo criteri di equa distribuzione e di pianificazione razionale<sup>188</sup>.

La prima definizione del concetto di sviluppo sostenibile, quale “*sviluppo che soddisfa i bisogni della presente generazione senza compromettere a capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*”, risale agli anni seguenti.

In particolare, tale definizione è stata inserita nel rapporto Brundtland del 1987<sup>189</sup>, che, secondo parte della dottrina, ha costituito una sorta di appello ad una giustizia distributiva globale tra ricchi e poveri, tra le generazioni presenti e future, tra gli esseri umani e la natura<sup>190</sup>.

L'idea di conciliare la tutela dell'ambiente con la crescita economica è stata poi al centro anche della successiva Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992 (anche nota, più semplicemente, come “*Conferenza di Rio*”).

Con la dichiarazione dei principi di Rio viene istituzionalizzata l'idea di sviluppo sostenibile, che si trova accompagnata al principio di integrazione delle considerazioni ambientali nel processo di sviluppo economico<sup>191</sup>. Viene inoltre introdotta una distinzione tra gli obblighi ambientali dei paesi sviluppati e quelli dei paesi in via di sviluppo.

Il passo successivo è rappresentato dal vertice mondiale delle Nazioni

---

<sup>188</sup> In questo senso dispone il principio n. 13, in base al quale gli Stati sono tenuti ad adottare un “*approccio coordinato delle loro pianificazioni dello sviluppo in modo tale che il loro progresso sia compatibile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente*”.

<sup>189</sup> In argomento si veda la ricostruzione storica contenuta in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, *passim* (spec. cap. I).

<sup>190</sup> Così S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI - P. BORGHI - A. GERMANÒ (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, p. 201.

<sup>191</sup> Ai sensi del principio n. 4 della Dichiarazione di Rio, “*la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo*”.

Unite sullo sviluppo sostenibile<sup>192</sup>, svoltosi a Johannesburg nei mesi di agosto e settembre 2002, nell'ambito del quale è stato conferito ampio risalto al terzo pilastro dello sviluppo sostenibile, ovvero lo sviluppo sociale.

Dal vertice sudafricano è emersa infatti la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, che racchiude non solo lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente ma anche lo sviluppo sociale.

Il completamento di questa serie di principi e dichiarazioni è costituito dalla Conferenza sullo sviluppo sostenibile tenutasi nel mese di giugno 2012 a Rio, anche nota come *Rio+20*.

In questa occasione, oltre a ribadire la necessità di “*sradicare la povertà, cambiando i modelli insostenibili e promuovendo quelli sostenibili di consumo e produzione, e proteggendo e gestendo le risorse naturali alla base dello sviluppo economico e sociale*”, è stato introdotto un importante elemento di novità, fino a quel momento sconosciuto. Si tratta della *green economy*<sup>193</sup>, su cui insiste il documento finale di Rio+20, definendolo come “*uno degli strumenti importanti disponibili per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e che potrebbe fornire opportunità per i policy-maker*” così da “*conseguire l'obiettivo primario dello sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni*”<sup>194</sup>.

Il tentativo è quello di differenziare il concetto di crescita da quello di sviluppo: il primo è espresso in termini soltanto di quantità, mentre il secondo implica anche l'attribuzione di un valore ai processi qualitativi, in modo tale da non richiedere un consumo progressivo e illimitato delle risorse.

In questo contesto, l'ambiente, lungi dal rappresentare un mero recettore passivo di rifiuti generati dalle attività economiche, costituisce un vero e proprio

---

<sup>192</sup> Si tratta del *World Summit on Sustainable Development* (WWSN), dal quale è conseguita la Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile (*Johannesburg Declaration on Sustainable Development*) e il Piano di attuazione (*Plan of Implementation*).

<sup>193</sup> Stando alla definizione reperibile alla pagina *online* della Treccani, il concetto di *green economy* starebbe ad indicare un modello teorico di sviluppo economico che prende in considerazione l'attività produttiva valutandone sia i benefici derivanti dalla crescita, sia l'impatto ambientale provocato dall'attività di trasformazione delle materie prime. Secondo questo teorema, gli investimenti volti a ridurre le emissioni di carbonio e l'inquinamento, ad aumentare l'efficienza energetica e delle risorse, a evitare la perdita di biodiversità e conservare l'ecosistema, devono essere supportati dalla spesa pubblica, da riforme politiche e da cambiamenti delle regole miranti a mantenere, migliorare e, se necessario, ricostruire il capitale naturale come un bene economico di importanza critica.

<sup>194</sup> La citazione è tratta dal punto 56 del documento finale di Rio+20.

fattore determinante della produzione economica, di valore, stabilità e prosperità a lungo termine, in grado di stimolare anche l'innovazione e la ricerca scientifica<sup>195</sup>.

Se questo è il quadro internazionale, quello europeo non appare meno denso di riferimenti normativi in materia di sviluppo sostenibile. La svolta è stata segnata dal Trattato di Maastricht del 1992, che ha inserito, tra gli obiettivi della Comunità europea, quello di “*promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile*”<sup>196</sup>.

Successivamente, il Trattato di Amsterdam ha scorporato il principio di integrazione dall'elenco dei principi caratterizzanti la politica dell'ambiente, per estenderlo, in via generalizzata, anche ad altri settori dell'ordinamento<sup>197</sup>.

Ulteriori modifiche sono derivate, da ultimo, dal Trattato di Lisbona, che ha valorizzato l'obiettivo dell'Unione europea di “*contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile*”<sup>198</sup>.

Per quanto attiene al riparto di competenze, l'assetto europeo prevede una competenza esclusiva dell'Unione nel settore della “*conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca*”<sup>199</sup> e una competenza concorrente fra l'Unione e gli Stati membri in relazione alla materia “*ambiente*”<sup>200</sup>.

---

<sup>195</sup> Secondo una certa visione, suggestiva seppur limitata ad una dimensione teorica, la green economy svolgerebbe anche una funzione di promozione dell'equità e di contrasto alle disuguaglianze, in considerazione degli effetti positivi che deriverebbero dal contrasto del degrado ambientale alle fasce meno abbienti della popolazione, che dipendono in misura maggiore dalle risorse naturali per il loro sostentamento.

<sup>196</sup> Cfr. art. B del Trattato di Maastricht, divenuto poi art. 2 TUE con il Trattato di Amsterdam; si veda anche l'art. 2 TCE, che prevedeva che “*La Comunità ha il compito di promuovere (...) una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente*”. Nel preambolo del TUE, al capoverso 8, viene inoltre proclamata l'intenzione di “*promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori*”.

<sup>197</sup> In particolare, tale principio è stato spostato dall'art. 130R, par. 2, comma 1, ai sensi del quale “*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie*”, all'art. 6 TCE, divenuto oggi, a seguito del Trattato di Lisbona, art. 11 TFUE.

<sup>198</sup> Così l'art. 21, par. 2, lett. f) TUE, in conformità a quanto stabilito dall'art. 3, par. 5 del TUE, che, nel fissare gli obiettivi dell'Unione europea, sancisce che quello di contribuire “*allo sviluppo sostenibile della Terra (...) all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani (...) e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite*”.

<sup>199</sup> Cfr. art. 3 TFUE.

<sup>200</sup> Cfr. art. 4 TFUE.

A questo riguardo è poi opportuno sottolineare il ruolo fondamentale rivestito dal principio di sussidiarietà e dalla clausola di salvaguardia in un contesto caratterizzato dalla forte diversità ambientale delle regioni dei Paesi membri<sup>201</sup>.

Rimanendo sempre in tema di politica ambientale dell'Unione europea, si richiamano, infine, i quattro obiettivi che essa direttamente “*contribuisce a perseguire*”, nell’ambito dei quali è possibile ricondurre tutti i settori di legislazione, compreso quello alimentare: la “*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente*”; la “*protezione della salute umana*”; l’“*utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali*”; la “*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici*”<sup>202</sup>.

#### **4. Il nuovo quadro strategico: Europa 2020 e Agenda 2030**

Più recentemente, le politiche internazionali di sviluppo sostenibile convergono all’interno di alcuni documenti, dal contenuto fortemente simbolico e innovativo, predisposti e condivisi dalle autorità statali, dalle organizzazioni internazionali e talora finanche da soggetti privati (prevalentemente multinazionali ed associazioni).

Si tratta di atti che, non avendo una portata immediatamente precettiva, quanto semmai programmatica, tendono a raccogliere un ampio consenso, soprattutto nei confronti dell’opinione pubblica, che, come già si è detto, si mostra viepiù attenta alle esigenze di tutela dell’ambiente emerse negli ultimi anni.

Gli esempi più emblematici di questo rinnovato contesto istituzionale, non più limitato alla produzione pattizia ma esteso a nuove fonti, spesso riconducibili nell’alveo del *soft law*, sono dati da Europa 2020 e Agenda 2030.

---

<sup>201</sup> Come noto, il *principio di sussidiarietà* individua le condizioni ed i limiti dell’intervento dell’Unione europea, mentre la *clausola di sussidiarietà* consente agli Stati di adottare o mantenere provvedimenti volti a conseguire livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli stabiliti a livello europeo.

<sup>202</sup> Questi quattro obiettivi sono sanciti dall’art. 191, par. 1 del TFUE.

Il documento *Europa 2020*<sup>203</sup>, cui hanno fatto seguito una serie di consultazioni e atti, tra cui anche delle linee guida, rappresenta la strategia decennale predisposta dall'Unione europea al fine di creare le condizioni favorevoli ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in modo tale da migliorare il sistema economico ed incrementare il livello di occupazione della popolazione.

A tale scopo, l'Unione europea ha fissato cinque obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine dell'anno 2020, riguardanti l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà<sup>204</sup>.

Nel 2015, l'Unione europea, a seguito dei primi risultati e delle consultazioni effettuate, ha poi adottato una nuova serie di orientamenti integrati (indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione<sup>205</sup> e orientamenti per le politiche in materia di occupazione degli Stati membri<sup>206</sup>) in sostituzione di quelli delineati in origine nel 2010.

L'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*<sup>207</sup>, stipulato nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, costituisce un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità.

Tale documento enuclea 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs) nell'ambito di un più vasto programma

---

<sup>203</sup> Si veda, a tale riguardo, la Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, COM/2010/2020, dal titolo “*Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”.

<sup>204</sup> In estrema sintesi, gli obiettivi fissati nell'ambito di Europa 2020 sono i seguenti:

- occupazione: innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni);
- ricerca e sviluppo: aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE;
- cambiamenti climatici e sostenibilità energetica: riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica;
- istruzione: riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%; aumento al 40% dei trentenni con un'istruzione universitaria;
- lotta alla povertà e all'emarginazione: almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

<sup>205</sup> Raccomandazione (UE) 2015/1184 del Consiglio del 14 luglio 2015 relativa agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione europea.

<sup>206</sup> Decisione (UE) 2015/1848 del Consiglio del 5 ottobre 2015 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2015.

<sup>207</sup> Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015 dal titolo “*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*”.

d'azione, recante un elenco di 169 traguardi da raggiungere entro l'anno 2030.

Questi obiettivi<sup>208</sup> si situano nel solco tracciato dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*), e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo sostenibile, da intendersi nella sua multidimensionalità<sup>209</sup>.

L'interesse per la tematica ambientale emerge chiaramente dall'obiettivo 2.1, in base al quale si intende *“garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo”*.

In questa ottica di revisione dei modelli di produzione e di consumo, l'obiettivo 12.3 accenna anche a dinamiche proprie di un sistema di economia circolare, auspicando il dimezzamento dello *“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”*.

Nel solco tracciato dall'Agenda 2030 si colloca la già citata iniziativa dell'ordinamento italiano, che – con legge 4 agosto 2016, n. 163 di riforma della legge di bilancio – ha coniato il concetto di *“benessere equo e sostenibile”*, istituendo

---

<sup>208</sup> Ecco di seguito riportati gli Obiettivi dell'Agenda 2030: 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile; 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età; 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; 9. Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni; 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico; 14. Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre; 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; 17. Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

<sup>209</sup> Si ricorda come lo sviluppo sostenibile richieda l'armonizzazione di tre elementi fondamentali: la crescita economica, l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente.



al riguardo un apposito Comitato<sup>210</sup>, il cui obiettivo è quello di individuare “*un insieme di indicatori utilizzabili per il monitoraggio e la previsione in associazione con i documenti di finanza pubblica che rispondano sia al criterio del rigore scientifico, sia a quello della fattibilità del processo definito dalla legge: le variabili selezionate, infatti, devono poter essere tempestivamente aggiornate dall’ISTAT e inserite in modelli di simulazione del MEF che ne prevedano gli andamenti e la risposta alle azioni di riforma*”<sup>211</sup>.

Dopo un’attenta disamina, il Comitato ha individuato 12 indicatori<sup>212</sup> tra i 130 compresi nel Rapporto sul benessere equo e sostenibile redatto dall’Istat. Ebbene, alcuni di questi indicatori – che non misurano soltanto il livello di benessere ma anche il grado di disagio – hanno a che fare, sia pure indirettamente, col tema dell’alimentazione e della sostenibilità ambientale, intesa come la capacità del sistema di preservare le possibilità delle generazioni future.

Sul tema si segnala, ancora, la conferenza sul clima (COP21)<sup>213</sup> tenutasi a Parigi (COP21) nel dicembre 2015, cui hanno partecipato 195 Paesi, conclusasi con l’adozione di un piano d’azione globale che, essendo teso ad evitare pericolosi cambiamenti climatici, limitando il riscaldamento globale entro soglie determinate, incide anche sul sistema alimentare, e precisamente sui modelli di produzione.

---

<sup>210</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 6 e 14, comma 1 della legge n. 163/2016, citata anche al paragrafo 1 del capitolo I.

<sup>211</sup> Così la Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito ai sensi dell’art. 14 della legge 163/2016 per la selezione e definizione, sulla base dell’esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, degli indicatori di benessere equo e sostenibile, del 20 giugno 2017, a pag. 2.

<sup>212</sup> I 12 indicatori sono: 1) reddito medio disponibile aggiustato pro capite; 2) indice di disuguaglianza del reddito disponibile; 3) indice di povertà assoluta; 4) speranza di vita in buona salute alla nascita; 5) eccesso di peso; 6) uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; 8) rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; 9) indice di criminalità predatoria; 10) indice di efficienza della giustizia civile; 11) emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti; 12) indice di abusivismo edilizio (in attesa del Consumo di suolo).

<sup>213</sup> La Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici, COP 21 o CMP 11 si è tenuta a Parigi, Francia, dal 30 novembre al 12 dicembre del 2015. È stata la 21<sup>a</sup> sessione annuale della conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992 e la 11<sup>a</sup> sessione della riunione delle parti del protocollo di Kyoto del 1997.

## **5. Lo sviluppo sostenibile nel sistema alimentare**

Dopo aver ricostruito il quadro generale in materia di sviluppo sostenibile, occorre addentrarsi nella disamina del sistema alimentare, ove la tematica dello sviluppo si riconnette all'esigenza di garantire livelli sempre più elevati di sicurezza alimentare, in termini sia di sicurezza igienico-sanitaria sia di approvvigionamento.

In particolare, all'interno del sistema alimentare è possibile declinare il concetto di sostenibilità sotto tre diversi profili.

In primo luogo, il concetto di sostenibilità può essere inteso da un punto di vista ambientale, nel senso cioè di conservare la qualità e la rinnovabilità delle risorse naturali nel tempo, preservando la biodiversità e garantendo l'integrità degli ecosistemi. Richiamandosi alle categorie filosofiche esposte al paragrafo precedente, è possibile affermare che, in applicazione di tale principio giuridico, le autorità pubbliche preposte a regolamentare il comparto alimentare agiscono secondo un'etica della responsabilità al fine di raggiungere lo scopo da identificarsi con il mantenimento della qualità ambientale e, più in generale, con la conservazione per garantire le medesime condizioni di vita alle generazioni future.

Secondariamente, la sostenibilità può essere considerata sotto un profilo strettamente economico, per cui il sistema alimentare deve essere in grado di generare reddito a lungo termine e creare posti di lavoro. In questo contesto, la qualità prevale sulla quantità ed i prezzi corrispondono al reale valore del cibo.

Infine, la sostenibilità può essere declinata da un punto di vista socio-economico, ovvero con riferimento alle condizioni di benessere all'interno di una data comunità. Sotto questo profilo, un sistema alimentare può dirsi sostenibile allorquando sia in grado di offrire opportunità di creazione e sviluppo di relazioni interne ed esterne.

Questi aspetti della sostenibilità, fortemente connessi tra loro, al punto che non è agevole distinguerli, si rinvengono, in misura più o meno marcata, negli attuali modelli di produzione consumo alimentare.

Più precisamente, all'interno del comparto alimentare è possibile individuare due linee direttrici nell'ambito delle politiche pubbliche di regolazione.

La prima risolve la questione della sostenibilità del sistema alimentare in termini di insufficienza e inefficienza produttiva in agricoltura, chiamando in causa le dinamiche di produzione degli alimenti a livello globale.

Questa prospettiva, riassumibile nel concetto di *produttivismo*, attribuisce la priorità al mercato alimentare globale, che, ovviamente, deve conformarsi ai canoni di sostenibilità ambientale. Si parla, al riguardo, di *intensificazione sostenibile*, in base alla quale si intende raggiungere la produzione massima possibile, applicando le migliori tecnologie, ma mantenendo gli impatti ambientali al di sotto della soglia del recupero naturale<sup>214</sup>.

La seconda tendenza, di origine più recente, interpreta la questione alimentare come un problema non tanto di mancanza di cibo quanto di accesso al medesimo.

In questa ottica, il campo di intervento principale non è più il mercato bensì il contesto ecologico locale del sistema alimentare globale, che richiede la valorizzazione di pratiche agroecologiche e un cambiamento dei modelli di consumo<sup>215</sup>.

Queste due impostazioni, apparentemente antitetiche, presentano però degli inconvenienti, che sono stati messi in luce dagli studi degli specialisti del settore<sup>216</sup>.

In particolare, è stato osservato che l'intensificazione sostenibile suscita alcune importanti criticità<sup>217</sup>.

---

<sup>214</sup> Per un approfondimento si rimanda allo studio recente di P. PARVATHA REDDY, *Sustainable Intensification of Crop Production*, Singapore, 2016, *passim*.

<sup>215</sup> Così R. SONNINO – A.M. FAUS, *Sostenibilità e sicurezza alimentare: gli anelli mancanti*, in *Agricoltura europea*, 2014, X, 36, p. 1.

<sup>216</sup> Cfr. *Ibidem*, anche per un elenco di riferimenti bibliografici.

<sup>217</sup> Si rimanda, al riguardo, alla Comunicazione della Commissione COM(2010) 672/5, intitolata “*La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*”, ove si afferma che per far fronte alle nuove sfide sono necessari ulteriori cambiamenti, tra cui il miglioramento della gestione sostenibile di risorse naturali, quali l'acqua, l'aria, la biodiversità e i suoli, l'individuazione di rimedi alla crescente pressione esercitata sulle condizioni di produzione agricola a causa dei cambiamenti climatici in corso, la riduzione del contributo degli agricoltori alle emissioni di gas serra, la partecipazione attiva degli stessi allo sforzo di mitigazione e alla produzione di energia rinnovabile (p. 6).

La principale concerne il degrado del suolo agricolo, provocato dal cattivo uso delle tecniche di conservazione del suolo, della deforestazione, dell'inquinamento e delle pressioni sul territorio create dall'urbanizzazione.

Altre criticità riguardano invece la perdita di biodiversità, la pressione esercitata dall'agricoltura sulle risorse idriche e le ripercussioni negative di taluni modelli produzione energetica alternativa<sup>218</sup>.

Se questi sono gli effetti negativi dei processi di intensificazione, sia pur sostenibile, allora la soluzione potrebbe non essere nel cambiamento delle dinamiche produttive bensì nell'adozione di una *dieta sostenibile*, ossia di uno stile di alimentazione a basso impatto ambientale<sup>219</sup>.

In questo modo si intende promuovere un nuovo modello di consumo, nel quale si chiede ai singoli di effettuare scelte responsabili, e quindi ambientalmente – se non addirittura eticamente – sostenibili.

Partendo dall'assunto che i consumatori hanno un impatto significativo sull'intero sistema agricolo e alimentare, si chiede loro di reindirizzare il mercato e la produzione<sup>220</sup>.

Si tratta, però, di una soluzione che difficilmente può essere adottata in via generalizzata, dal momento che si scontra non solo con le semplici abitudini alimentari della gran massa dei consumatori ma anche, talvolta, con le credenze religiose e le convinzioni culturali dei medesimi.

In sintesi, i concetti di intensificazione e dieta sostenibile non sono in grado, da soli, di catturare la complessità del sistema ed offrire soluzioni esauritive alle problematiche sottese al sistema alimentare.

È quindi necessaria una sinergia tra questi due approcci, concernenti le

---

<sup>218</sup> Con specifico riferimento al settore energetico, è stato evidenziato dall'associazione Slow Food, con il documento “*Il contributo di Slow Food al dibattito sulla sostenibilità del sistema alimentare*” del novembre 2013, reperibile alla pagina [www.slowfood.com/sloweurope](http://www.slowfood.com/sloweurope), che “*se i contadini smettono di produrre cibo e coltivano solo mais con pratiche intensive per alimentare gli impianti a biogas, il settore dell'energia rinnovabile finisce per diventare una minaccia per l'ambiente*” (p. 5).

<sup>219</sup> In pratica, la dieta sostenibile si basa sulla riduzione del consumo di prodotti di origine animale a favore di frutta e verdure, oltre che sul rispetto per la varietà e la stagionalità dell'offerta.

<sup>220</sup> Sempre secondo il documento di Slow Food innanzi citato, “*fare la spesa è un atto politico*” poiché l'acquisto di “*un determinato prodotto alimentare equivale a sostenere un determinato sistema produttivo*”.

dinamiche di produzione e quelle di consumo degli alimenti<sup>221</sup>, in modo tale da raggiungere risultati apprezzabili da un punto di vista della salvaguardia ambientale.

Le considerazioni sopraesposte costituiscono il necessario punto di partenza di ogni politica alimentare, unitamente alla consapevolezza del ruolo rivestito dalle autorità pubbliche nel contesto del mercato.

All'interno dell'ordinamento giuridico si rinvencono degli istituti che sono espressione di questi approcci.

Esempi eloquenti sono rappresentati dalla normativa volta a contenere lo spreco alimentare<sup>222</sup>, dalla rinnovata disciplina degli organismi geneticamente modificati (OGM)<sup>223</sup> e dei *novel food*<sup>224</sup>, dal metodo di produzione biologico<sup>225</sup>.

Un esempio indiretto, ma rilevante ai fini che qui interessano, è invece offerto dalla legge, ancora in discussione, sul contenimento del consumo di suolo<sup>226</sup>, strumentale in primo luogo alla tutela del paesaggio, ma non solo, attesa la possibile destinazione agricola dei fondi sui quali può essere imposto il vincolo di inedificazione.

---

<sup>221</sup> Potrebbe ricercarsi questa sinergia soprattutto nelle fasi intermedie del sistema alimentare, come ad esempio la refrigerazione degli alimenti ed il trasporto di cibo, attesi gli effetti ambientali dei medesimi (rinvenibili sotto il profilo dell'utilizzo di energia elettrica per quanto riguarda la refrigerazione, addirittura stimata intorno al 15% del consumo globale, e sotto il profilo dell'inquinamento per quanto riguarda le cosiddette *food miles*).

<sup>222</sup> Legge 19 agosto 2016, n. 166.

<sup>223</sup> Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio.

<sup>224</sup> Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione.

<sup>225</sup> Sia citato, a livello europeo, il Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91.

<sup>226</sup> Per un primo commento si rimanda a F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in *Lexitalia*, 2016, 7.

## PARTE SPECIALE

### CAPITOLO IV

#### IL METODO DI PRODUZIONE BIOLOGICA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Metodo di produzione biologica e convenzionale: quali differenze? – 3. L'agricoltura biologica tra etica e diritto – 4. Le azioni future delineate dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico – 5. Le correzioni apportate dal Regolamento UE n. 625/2017.

##### 1. Premessa

Il settore del biologico ha assunto una consistenza non più circoscrivibile ad una semplice nicchia di mercato, rappresentando, infatti, una realtà in forte crescita che non conosce momenti di flessione, come dimostrano le statistiche del fenomeno<sup>227</sup>, specialmente quelle relative alla conversione di aziende convenzionali<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Dati statistici sul biologico in Italia sono rinvenibili sul sito [www.sinab.it](http://www.sinab.it), che raccoglie ed elabora i dati forniti al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (in seguito, per brevità, MiPAAF) dagli Organismi di Controllo operanti in Italia, dalle Amministrazioni Regionali e dal SIB (Sistema Informativo Biologico). Tali rilevazioni vengono eseguite al fine di rispondere alle esigenze della Commissione Europea, sulla base delle indicazioni di EUROSTAT, ai sensi dell'art. 36 Regolamento CE n. 834/2007, dell'art. 93 del Regolamento CE n. 889/2008 e dell'art. 10 del decreto ministeriale n. 18354/2009.

<sup>228</sup> Stando al Comunicato stampa diramato dal MiPAAF il giorno 8 settembre 2017, nel 2016 sarebbero stati convertiti oltre 300 mila ettari, a conferma del tasso di crescita stimato dallo stesso dicastero in misura pari al 20% delle superfici coltivate.

Le ragioni di questa tendenza sono molteplici: alla convenienza economica delle imprese<sup>229</sup>, indotta dall'aumento della domanda sul mercato, si aggiungono i vantaggi sull'ambiente e sulla salute dei consumatori.

A questi benefici si contrappone, nondimeno, un più rigoroso strumentario di controlli da parte delle autorità pubbliche, intente a garantire non tanto e non solo la sicurezza dei prodotti quanto semmai l'affidamento dei consumatori sull'effettività del metodo di produzione biologico (il cui impiego – è evidente – comporta dei costi maggiori per le imprese del settore).

Si spiega peraltro il rinnovato interesse per la materia da parte del legislatore, che è intervenuto prima a livello nazionale – attraverso la legge 28 luglio 2016, n. 154 – e poi a livello europeo con il citato Regolamento UE n. 625/17 per rafforzare il sistema dei controlli.

Occorre peraltro evidenziare come sia tuttora in fase di approvazione lo schema di decreto legislativo recante disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica<sup>230</sup>, che, in conformità anche alla prescrizioni della nuova legislazione europea, si propone di sostituirsi interamente alla disciplina, tuttora vigente, in materia di produzione biologica, risalente al decreto legislativo n. 220/1995.

Nel corso delle pagine seguenti si cercherà dunque di cogliere il *trend* legislativo, mettendo in luce gli aspetti più salienti della normativa che si ricollegano, più in generale, al più ampio discorso della sostenibilità del sistema alimentare.

---

<sup>229</sup> L'incidenza del fattore economico è stato, in verità, ridimensionato da parte della dottrina economicistica, e precisamente da S. FRANCO, *Etica ambientale e mercato dei prodotti biologici*, in *La Questione Agraria*, 2004, 3, p. 92, secondo il quale “lo sviluppo del biologico non può essere collegato soltanto con l'intervento politico di sostegno e con l'eventuale beneficio economico che ne deriva, ma dipende da numerosi altri fattori, alcuni dei quali sono legati all'importanza che i singoli imprenditori attribuiscono ai valori etici ed ambientali”. In particolare, “la ristrutturazione dell'azienda (...) e le innovazioni richieste nella sua modalità di conduzione difficilmente possono essere giustificate soltanto in ragione di un aumento, nella maggior parte dei casi anche abbastanza contenuto, del reddito atteso”. Fra i fattori che influenzano la decisione di conversione al regime biologico assumerebbero quindi un ruolo di prim'ordine “il perseguimento del desiderio di acquisire e gestire una “innovazione” e la percezione, talora il convincimento, che l'agricoltura biologica sia la forma corretta di praticare l'agricoltura”.

<sup>230</sup> Lo schema di decreto legislativo, adottato in attuazione delle deleghe contenute negli art. 5, comma 2, lett. g) della legge 28 luglio 2016, n. 154 e art. 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170, è reperibile sul sito del MiPAAF, alla seguente pagina: [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it).

## 2. Metodo di produzione biologica e convenzionale: quali differenze?

È opinione diffusa che il metodo biologico fornisca vantaggi ambientali rispetto a quello convenzionale e che, viceversa, quest'ultimo dia maggiori livelli di produttività per unità di superficie e che pertanto sia preferibile al biologico per la sicurezza alimentare del pianeta, intesa nella accezione di *food security* e quindi approvvigionamento alimentare.

A tale proposito la dottrina ha messo in luce come questi studi tendano a non includere, nelle loro valutazioni, il declino nel tempo della produttività dei terreni agricoli gestiti con pratiche intensive<sup>231</sup>, che invece non si verifica (o comunque si verifica in misura molto minore) nei suoli coltivati secondo il metodo biologico, il cui principale obiettivo è proprio quello di mantenere e migliorare i livelli di sostanza organica e, più in generale, della fertilità dei suoli.

L'agricoltura biologica è infatti un modello di produzione alimentare consistente nell'impiego, durante la coltivazione e l'allevamento, di sostanze esclusivamente naturali, presenti cioè in natura, con esclusione, quindi, dell'utilizzo di sostanze di sintesi chimica (concimi, diserbanti, insetticidi) e organismi geneticamente modificati.

L'agricoltura biologica, avendo come obiettivo principale non il raggiungimento d'elevati livelli di produzione ma il mantenimento e l'aumento dei livelli di sostanza organica nei suoli<sup>232</sup>, rappresenta, dunque, un metodo alternativo rispetto a quello convenzionale per gli aspetti che riguardano sia la gestione dell'azienda agricola sia la produzione agricola<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> Così L. CICARRESE – V. SILLI, *Agricoltura biologica, una scelta giusta per l'ambiente, la sicurezza alimentare e la salute?*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 2015, 3, p. 58.

<sup>232</sup> Da qui l'espressione *organic farming*, coniata nel Regno Unito, ove il settore biologico ha avuto origine.

<sup>233</sup> Come spiegato da L. CICARRESE – V. SILLI, op. cit., p. 58, nel sistema di produzione biologica “solo le misure manuali, meccaniche e termiche sono ammesse per il controllo delle infestanti. Le specie della fauna selvatica (insetti, acari, lumache ecc.) considerate parassite delle colture possono essere controllate attraverso misure biotecnologiche e insetticidi naturali?”.



In questo senso, il metodo biologico esplica una duplice funzione: da un lato, rispondere alla domanda da parte dei consumatori di alimenti salutarì e sicuri; dall'altro, fornire beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali ed allo sviluppo rurale.

Si tratta, dunque, di un possibile rimedio agli effetti realizzati dalla diffusione incontrollata delle pratiche agricole di tipo intensivo finalizzate all'ottimizzazione della produttività per unità di superficie. Tali pratiche, infatti, attraverso la trasformazione di uso del suolo, la frammentazione degli *habitat*, l'automatizzazione delle tecniche agricole e l'utilizzo di sostanze chimiche, hanno contribuito al declino della biodiversità<sup>234</sup>.

Se questo è vero, verrebbe da domandarsi per quale ragione il metodo biologico non abbia preso il sopravvento sul modello convenzionale. La ragione è intuitiva: l'agricoltura biologica ha dei livelli più bassi di produzione per unità di superficie rispetto a quelle convenzionali<sup>235</sup>.

Si avverte pertanto l'esigenza di integrare il metodo di produzione biologica con quello convenzionale al fine di combinare i migliori aspetti positivi di entrambe le pratiche, raggiungendo così l'*optimum*, ovvero buone rese di prodotto di elevata qualità con elevate garanzie per l'ambiente e gli ecosistemi presenti<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Come noto, la biodiversità è un presupposto fondamentale affinché processi ecologici di vitale importanza presenti negli ecosistemi agricoli – tra i quali l'impollinazione, la riduzione dell'erosione del suolo e il controllo naturale dei parassiti – funzionino correttamente. La maggior parte degli studi conferma come l'agricoltura biologica favorisca e supporti elevati livelli di biodiversità: si veda, *ex multis*, G. RAHMANN, *Biodiversity and Organic Farming: What do we know?*, in *Agriculture and Forestry Research*, 61, pp. 189-208 (reperibile anche alla pagina web [www.fao.org](http://www.fao.org)). Si veda anche il contributo, pur risalente ma sempre attuale, di R. ZANOLI, *Impatto economico, ambientale e sociale dell'agricoltura biologica: problemi teorici e metodologici*, in *Rivista di Politica Agraria*, 2000, 6, *passim*, nel quale si evidenziano gli effetti positivi sull'ecosistema (minore impatto ambientale sulla diversità della flora e della fauna; maggiore livello di biodiversità potenziale), sul suolo (fertilità indotta da maggiore presenza di sostanza organica, attività biologica, maggiore diversità a livello microbico) e sulle acque (riduzione della percolazione dei nitrati nelle acque di falda, azzeramento di contaminazione dell'acqua di falda e di superficie da pesticidi ed altre sostanze chimiche di sintesi).

<sup>235</sup> Numerosi studi, riportati anche da L. CICCARESE – V. SILLI, *op. cit.*, p. 66, dimostrano che la produzione delle colture biologiche è, mediamente, inferiore del 20% rispetto a quella delle colture convenzionali, passando da uno scarto tra il raccolto di frutta del 3% per la frutta e del 34% per la verdura. Per un approfondimento si rimanda a V. SEUFERT – N. RAMANKUTTY – J.A. FOLEY, *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*, in *Nature*, 2012, 485, pp. 229–232.

<sup>236</sup> Questa finalità ben potrebbe essere raggiunta tramite l'impiego delle risorse convogliate nel Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità, istituito ai sensi dell'art. 59 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria per il 2000) per il finanziamento di programmi annuali,

### 3. L'agricoltura biologica tra etica e diritto

Lo sviluppo dell'agricoltura biologica risponde pienamente alle istanze etiche che, in misura crescente, a partire dalla seconda metà del '900, hanno determinato il passaggio da una visione antropocentrica ad un'altra (per certi versi definibile come "ecocentrica"), nella quale si rinvengono nuovi soggetti morali quali le future generazioni, l'ambiente e gli animali<sup>237</sup>.

Alcune caratteristiche dell'agricoltura biologica si pongono, sicuramente, in questa direzione, assumendo un'importanza considerevole nell'ambito del settore primario dell'economia nazionale, al punto da ottenere un espresso riconoscimento legislativo ed un autonomo regime giuridico<sup>238</sup>.

In origine venne adottato, a livello comunitario, il Regolamento CEE n. 2092/1991, recante uno stringato quadro definitorio ed alcune prescrizioni in materia di etichettatura e di controlli, prevedendo altresì il coinvolgimento di organismi privati nell'espletamento delle attività di vigilanza.

Sulla scorta di tale provvedimento, è stato successivamente emanato, nell'ordinamento interno, il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, tuttora vigente – tranne per alcune disposizioni, oggetto di abrogazione, da ultimo, con la legge 28 luglio 2016, n. 154 – ma destinato ad essere presto superato<sup>239</sup>.

---

nazionali e regionali, di ricerca in materia di agricoltura biologica, nonché in materia di sicurezza e salubrità degli alimenti, in coerenza con la Comunicazione 2000/C 28/02 della Commissione europea sugli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo.

<sup>237</sup> Il mutamento culturale è stato messo in luce in precedenza, al capitolo terzo.

<sup>238</sup> Per un'introduzione alla materia si rimanda a L. COSTATO – P. BORGHI – S. RIZZIOLI – V. PAGANIZZA – L. SALVI, *op. cit.*, pp. 174-180. Per maggiori approfondimenti, invece, si vedano E. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologico*, in L. COSTATO – A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto Alimentare*, III, Torino, 2011, pp. 81 e ss. e I. CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Rivista di diritto agrario*, 2007, I, pp. 361 e ss..

<sup>239</sup> L'abrogazione del decreto legislativo n. 220/95 è prevista da due diversi provvedimenti normativi, ancora in fase di approvazione: il primo è il già citato schema di decreto legislativo, predisposto dal MiPAAF nel giugno 2017 al fine di riformare il sistema dei controlli a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento UE n. 625/2017; il secondo, invece, è rappresentato dalla proposta di legge, presentata il 16 marzo 2013 e approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati in data 5 maggio 2017, che si propone di realizzare un T.U. delle disposizioni in materia di "sviluppo e competitività della produzione agricola e agroalimentare e dell'acquacoltura effettuate con metodo biologico".

Per quanto di interesse ai fini della presente trattazione, si rileva come il sistema delineato dal decreto legislativo n. 220/1995 non preveda alcuna condizione di impedimento per le situazioni di conflitto di interessi. Del resto, nemmeno gli artt. 8 e 9 del Regolamento CEE n. 2092/1991, in attuazione dei quali è stato emanato lo stesso decreto legislativo n. 200/1995, prevedevano alcunché al riguardo, limitandosi a richiedere genericamente “*l’obiettività dell’organismo di controllo nei confronti degli operatori da esso controllati*”<sup>240</sup>.

Questa carenza ha dato luogo, però, a degli scandali (se non più propriamente a delle frodi alimentari), prontamente riprese dagli organi di stampa<sup>241</sup>, che hanno così incrinato la fiducia del consumatore nei confronti del sistema.

Al fine di recuperare tale *deficit* di credibilità, il legislatore europeo ha ridisciplinato la materia col Regolamento CE n. 834/2007<sup>242</sup>, che ha abrogato il previgente Regolamento CEE n. 2092/1991.

Ebbene, questo nuovo regolamento, direttamente applicabile anche nell’ordinamento interno, ha condizionato espressamente la delega di compiti di controllo, da parte dell’autorità nazionale ad un organismo di controllo, ad alcune circostanze particolari, tra cui quella in base alla quale “*è comprovato che l’organismo di controllo è imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interessi per quanto riguarda l’espletamento dei compiti che gli sono stati delegati*”<sup>243</sup>.

#### **4. Le azioni future delineate dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico**

L’irrobustimento del sistema dei controlli non è l’unica iniziativa che è stata avviata da parte dei decisori pubblici al fine di rilanciare il settore della produzione biologica.

---

<sup>240</sup> Art. 9, par. 5, lett. b) del Regolamento CEE n. 2092/1991.

<sup>241</sup> Della materia se n’è occupata, a più riprese, la trasmissione televisiva Report, la quale ha di recente dedicato all’argomento la puntata intitolata “*Bio illogico*”, trasmessa in data 10 ottobre 2016 e reperibile nell’archivio video della pagina [www.report.rai.it](http://www.report.rai.it).

<sup>242</sup> Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91.

<sup>243</sup> Art. 27, par. 5, lett. b), n. iii) del Regolamento CE n. 834/2007.

All'inizio del 2016, infatti, il MiPAAF ha predisposto un Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico, che ha ottenuto l'approvazione della Conferenza Stato-regioni tenutasi il giorno 24 marzo 2016.

Il Piano, nel definire la strategia di sviluppo del sistema biologico in Italia, individua dieci azioni, oltre ad un allegato sulle tematiche prioritarie di ricerca e innovazione in agricoltura biologica e biodinamica.

L'azione n. 1 concerne la valorizzazione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) con specifico riferimento alle modalità di applicazione della misura di sostegno all'agricoltura biologica, che si aspira di uniformare a livello nazionale.

L'azione n. 2, denominata "*Politiche di Filiera*", si pone come obiettivo quello di favorire l'aggregazione del mondo della produzione e le relazioni stabili con gli altri attori del comparto attraverso la realizzazione di specifiche forme associative.

L'azione n. 3, icasticamente intitolata "*Biologico made in Italy e comunicazione istituzionale*", propone di introdurre un segno distintivo al fine di promuovere gli alimenti biologici prodotti in Italia e, al contempo, di sviluppare campagne di informazione specifiche per l'agricoltura biologica.

L'azione n. 4 si colloca nel solco tracciato da altri settori dell'ordinamento: attraverso gli strumenti del *Green Public Procurement* (GPP) si intende, infatti, stimolare il consumo dei prodotti biologici nella ristorazione ospedaliera e nelle mense scolastiche.

Non poteva, poi, non dedicarsi un'azione (nello specifico la n. 5) alle finalità di semplificazione della normativa sul biologico, "*anche sulla base delle novità legislative dell'Unione europea, attraverso il coinvolgimento delle Amministrazioni regionali*". Orbene, in quest'ottica si colloca la proposta di legge n. 302 della Camera dei Deputati, recante "*Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico*", che è tuttora all'esame del Senato della Repubblica<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> Per la verità, questa proposta di legge, come annunciato in precedenza, è stata presentata in data 16 marzo 2013, ovvero ben prima dell'adozione del Piano strategico nazionale per lo sviluppo del

L'azione n. 6 pone degli obiettivi di “*Formazione, Informazione e Trasparenza*” da raggiungere, in primo luogo, attraverso l'istituzione di percorsi formativi sull'agricoltura biologica in ambito universitario e corsi di aggiornamento per i docenti anche nelle scuole superiori. Per quanto riguarda la trasparenza delle procedure amministrative, il Piano propone di rafforzare il Sistema d'Informazione Nazionale sull'Agricoltura Biologica (SINAB) per migliorare la disponibilità di informazioni relative al settore.

Strettamente collegata è l'azione n. 7, che si propone di favorire la connessione con le altre banche dati utili per il settore biologico con l'obiettivo di semplificare le procedure a carico degli operatori. A tale proposito è stato istituito, per effetto della citata legge 154/2016, il Sistema informativo per il Biologico (SIB) che utilizza l'infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) al fine di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli organismi di controllo previsti dalla normativa europea relativi allo svolgimento di attività agricole e di acquacoltura con metodo biologico<sup>245</sup>. Sulle base delle informazioni contenute nel SIB, è stabilito inoltre che il MiBAAF istituisca l'elenco pubblico degli strumenti dell'agricoltura e dell'acquacoltura biologiche, mentre le regioni dotate di propri sistemi informatici sono a loro volta tenute ad attivare i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni con il SIB<sup>246</sup>.

L'azione n. 8, sulla quale si tornerà più diffusamente nel prossimo paragrafo, attiene alla revisione normativa sui controlli previsti dal decreto legislativo n. 220/1995, allo scopo precipuo di migliorare l'efficacia del sistema di controllo e certificazione a garanzia delle imprese biologiche e dei consumatori.

L'azione n. 9 contempla l'introduzione di forme di controllo alle importazioni da paesi terzi, anche tramite un maggiore coinvolgimento delle dogane e

---

sistema biologico; tuttavia, in considerazione del sovrapporsi dei tempi per la sua approvazione, è opportuno collocarla nel novero delle medesime iniziative.

<sup>245</sup> Art. 7, comma 2 della legge 28 luglio 2016, n. 154.

<sup>246</sup> Art. 7, commi 4 e 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154.

l'utilizzo di strumenti informatici per favorire lo scambio rapido delle informazioni.

L'ultima azione – la n. 10 – predispone un Piano per la ricerca e l'innovazione in agricoltura biologica tramite la costituzione di un comitato permanente di coordinamento per la ricerca in agricoltura biologica e biodinamica, cui partecipano anche gli enti vigilati dal MiPAAF e vengono coinvolti altresì le Regioni e le rappresentanze del settore.

## **5. Le correzioni apportate dal Regolamento UE n. 625/2017**

L'intervento organico di riforma legislativa del sistema dei controlli avvenuti per effetto del Regolamento UE n. 625/2017<sup>247</sup> non ha risparmiato il settore biologico, che anzi è destinatario, oltre che degli obblighi generali sanciti per l'intero sistema alimentare, anche di una serie di prescrizioni speciali.

Ad esempio, l'art. 5 del regolamento in esame stabilisce alcuni principi cui devono conformarsi le autorità nazionali di controllo nell'espletamento dei loro compiti.

Si tratta, per lo più, di enunciazioni generiche, volte a rimarcare la necessità che i controlli ufficiali vengano svolti da personale adeguato, in possesso delle necessarie competenze.

A tale proposito si stabilisce che il personale *“riceve, per il proprio ambito di competenza, una formazione adeguata che gli consente di svolgere i propri compiti con competenza e di effettuare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali in modo coerente”*, oltre all'obbligo, conseguente, di mantenersi *“aggiornato nel proprio ambito di competenza”*.

L'aspetto di maggior rilievo si rinviene, però, con riferimento alla disciplina, contenuta nel capo III, della delega di determinati compiti da parte delle autorità competenti ad organismi privati.

Sul punto, il regolamento fissa una serie di requisiti che devono necessariamente essere soddisfatti dagli operatori chiamati ad eseguire detti controlli.

---

<sup>247</sup> Per un primo commento a tale provvedimento normativo si rimanda al già citato contributo di M. GIOIA, *op. cit.*.

In primo luogo, gli operatori devono essere in possesso dei requisiti di capacità tecnica, che verranno individuati da ciascun Stato membro in relazione ai controlli che tali soggetti saranno chiamati a svolgere.

Secondariamente, è richiesta la predisposizione di procedure interne atte a garantire un coordinamento efficiente ed efficace tra l'autorità competente che delega i compiti ed i soggetti privati che li andranno ad eseguire.

Infine, si impone espressamente agli operatori privati di agire *“in modo imparziale ed esente da qualsiasi conflitto di interessi per quanto riguarda l'adempimento dei compiti riguardanti i controlli ufficiali che sono stati loro delegati”*<sup>248</sup>.

È questo, forse, l'aspetto più dirompente, soprattutto se osservato in combinazione con altra disposizione del medesimo regolamento che commina la sanzione estrema della delega laddove venga meno la *“condizione l'indipendenza o imparzialità dell'organismo delegato o della persona fisica”*<sup>249</sup>.

Queste prescrizioni saranno oggetto di specificazione in sede di emanazione del decreto legislativo recante il nuovo sistema di controlli, il cui schema sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri è stato reso pubblico dal MiPAAF, pertanto può già essere oggetto di qualche fugace considerazione.

Oltre all'enucleazione – anche tramite rinvio agli appositi allegati – dei requisiti richiesti in capo agli organismi di controllo, lo schema di decreto legislativo fissa alcune prescrizioni aggiuntive rispetto a quelle del regolamento europeo al fine di evitare ogni ipotesi di conflitto di interesse, anche solo potenziale.

In questa prospettiva, l'art. 4 prevede che *“gli organismi di controllo non possono svolgere, nel settore dell'agricoltura biologica, attività diversa dall'attività di controllo. Gli organismi di controllo, i relativi rappresentanti e amministratori, nonché il personale addetto al controllo non possono fornire beni o servizi, diversi dall'attività di controllo, agli operatori controllati”*.

---

<sup>248</sup> Questi requisiti sono fissati dall'art. 29 del Regolamento UE n. 625/2017.

<sup>249</sup> Art. 33, lett. b), n. iii) del Regolamento UE n. 625/2017 che, dunque, non ammette più situazioni – che, ad oggi, rappresentano la pressoché generalità dei casi – di partecipazione da parte degli operatori controllati in consorzi ai quali, a loro volta, spetta la direzione delle attività di controllo dell'organismo delegato.

A queste ipotesi di incompatibilità si aggiungono dei precisi limiti temporali, in base ai quali “*il medesimo personale non può svolgere l’attività di controllo presso lo stesso operatore per più di tre anni consecutivi*” e “*gli organismi di controllo non possono svolgere l’attività di controllo sul medesimo operatore per un periodo superiore a cinque anni*”.

È evidente come la *ratio* di questi limiti temporali sia la stessa delle prescrizioni succitate, e cioè evitare che si vengano a creare collusioni tra controlante e controllato in frode dei consumatori.

Se al quadro appena descritto si aggiunge l’inasprimento del regime sanzionatorio<sup>250</sup>, è del tutto evidente, come è stato osservato dalle associazioni di categoria, il rischio di incidere sulla competitività delle imprese italiane, le quali, potrebbero trovarsi a sostenere nuovi ed ulteriori costi, che – in ultima istanza – sono destinati a ricadere sul consumatore finale al momento dell’acquisto del prodotto.

Soluzioni differenti avrebbero potuto ricercarsi, da un lato, attraverso la valorizzazione del principio di autoresponsabilità degli operatori privati (accompagnato, magari, da sanzioni di tipo penale), e, dall’altro lato, tramite il rafforzamento, a monte del sistema dei controlli, del ruolo dell’Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), istituto presso il MiPAAF.

Occorre segnalare, da ultimo, come nelle more dell’ultimazione del presente lavoro, il dibattito parlamentare si sia concluso, portando all’emanazione del decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20 in attuazione della legge delega 28 luglio 2016, n. 154.

In estrema sintesi, il decreto legislativo citato prevede le seguenti novità con riferimento al sistema dei controlli.

Si introducono meccanismi volti a rafforzamento la leale concorrenza e ad eliminare i conflitti di interessi degli organismi di controllo. Più precisamente,

---

<sup>250</sup> Sono infatti previste sanzioni amministrative pecuniarie sino a 30.000 euro sia per gli organismi di controllo che per gli operatori.



l'art. 4 stabilisce che gli operatori del biologico non possono detenere partecipazioni societarie degli organismi di controllo che superi la metà del capitale sociale dell'Organismo di controllo, con esclusione, però, delle associazioni di carattere consortile che non abbiano fine di lucro.

Si prevede, inoltre, che gli organismi di controllo non possano svolgere, nel settore dell'agricoltura biologica, attività diversa dall'attività di controllo; inoltre, gli organismi di controllo, i relativi rappresentanti e amministratori, nonché il personale addetto al controllo non possono fornire beni o servizi, diversi dall'attività di controllo agli operatori controllati.

Quanto alla figura dell'ispettore, è stabilito che lo stesso non possa svolgere l'attività di controllo presso lo stesso operatore per più di tre visite consecutive<sup>251</sup>.

È infine confermata, dall'art. 5, l'istituzione di una banca dati pubblica di tutte le transazioni commerciali del settore biologico, fruibile da tutti gli operatori del sistema, per rendere più trasparenti le transazioni e più tempestiva l'azione antifrode e, di conseguenza, maggiore la tutela dei consumatori.

---

<sup>251</sup> Cfr. Allegato 2, che detta i requisiti degli organismi di controllo.

## CAPITOLO V

### **NOVEL FOODS E TECNOLOGIA ALIMENTARE**

SOMMARIO: 1. L'impatto ambientale dell'industria dei cibi animali – 2. Gli insetti: potenzialità e limiti – 3. La carne sintetica come alternativa all'industria zootecnica: una suggestione o qualcosa di più? – 4. Tecnologie alimentari e partecipazione ai processi decisionali – 5. Organismi geneticamente modificati, alimenti speciali e nuovi alimenti – 6. L'immissione in commercio degli alimenti – 7. L'immissione in commercio dei nuovi alimenti: la normativa previgente – 8. Le novità più rilevanti introdotte dal Regolamento (UE) n. 2283/2015 – 9. La nuova procedura centralizzata – 10. La procedura di notifica per gli alimenti tradizionali da Paesi terzi.

#### **1. L'impatto ambientale dell'industria dei cibi animali**

L'immissione in commercio di prodotti alimentari derivanti dall'impiego di tecnologie alimentari costituisce una tematica relativamente recente, in ordine alla quale non si è ancora formata una dottrina consolidata<sup>252</sup>.

Si tratta, in altre parole, di uno spazio in parte inesplorato, la cui analisi non può però più essere procrastinata, in quanto le istanze del mondo economico, volte ad ottenere una regolazione del settore, si stanno facendo sempre più pressanti.

In osservanza dei criteri enunciati nella parte introduttiva della presente trattazione, si procederà quindi a compiere una preliminare disamina del quadro

---

<sup>252</sup> Si rinvengono, essenzialmente, i contributi di I. CANFORA, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione Europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Diritto Agroalimentare*, 2016, pp. 29-46 e G. BONORA, *I Novel Foods nel Reg. (UE) n. 2015/2283 e gli insetti: una possibile evoluzione dei costumi alimentari?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2016, X, 1, pp. 42-54.

fattuale, soffermandosi in particolare sulle scoperte e sugli investimenti realizzati nell'ambito della tecnologie alimentari impiegate ai fini della produzione di alimenti.

Solo a questo punto potranno evidenziarsi i punti critici del sistema, rilevandone le eventuali inadeguatezze e carenze, cui porre rimedio a livello normativo attraverso l'introduzione di prescrizioni e limiti all'accesso di questi prodotti al mercato europeo.

Occorre partire dal dibattito che si è aperto sull'impatto ambientale provocato dall'industria dei cibi animali, ovvero sul complesso di effetti che la zootecnia e la pesca commerciale determinano sull'ambiente naturale. I metodi di produzione di carne industriale sono infatti al centro di feroci critiche da parte di studiosi ed associazioni, in ragione della sua insostenibilità in termini di costi economici ma soprattutto ambientali<sup>253</sup>.

A tale proposito viene richiamata la statistica per cui, nella seconda metà del XX secolo, il consumo globale di carne è aumentato di 5 volte, passando da 45 milioni di tonnellate all'anno nel 1950 a 233 milioni di tonnellate all'anno nel 2000. Entro l'anno 2050, è stato stimato che il consumo globale di carne, se non sarà oggetto di limitazioni all'accesso, arriverà a 465 milioni di tonnellate<sup>254</sup>.

La conseguenza evidente ed inevitabile di questo aumento di consumi è stata, ovviamente, una crescita esponenziale degli animali allevati, che però nel lungo termine si è rivelata incompatibile con i ritmi naturali terrestri, incidendo così in modo negativo sull'ambiente. In particolare, gli effetti negativi consistono in un consumo eccessivo delle risorse idriche e del suolo, nella deforestazione e nell'ulteriore incremento delle emissioni di gas serra.

A questi rilievi di sostenibilità ambientale se ne aggiungono altri, tra cui

---

<sup>253</sup> Tra gli studi più citati vi è senz'altro quello di A.J. MCMICHAEL, J.W. POWLES, C.D. BUTLER, R. UAUY, *Food, livestock production, energy, climate change, and health*, in *The Lancet*, 2007, Vol. 370, 9594, pp. 1253–1263, ove si mostra quanto il cibo, gli allevamenti, l'energia, i cambiamenti climatici e la salute siano correlati tra loro e quanto sia urgente una diminuzione drastica del consumo di carne per evitare il disastro ambientale. Nell'articolo si fa notare come le emissioni di gas serra causate dal settore zootecnico siano pari al 18% del totale (si tenga conto che questa percentuale è superiore rispetto a quella dovuta al settore dei trasporti, stimata in misura pari al 13,5% dal dossier predisposto nel 2006 dal FAO dal titolo "*Livestock's long shadow: environmental issues and options*", disponibile alla pagina [www.fao.org/docrep](http://www.fao.org/docrep)).

<sup>254</sup> Questi dati sono stati estrapolati dal rapporto della FAO citato alla nota precedente.

quelli relativi alla salute pubblica, che, stando alle ricerche più recenti<sup>255</sup>, risulterebbe minata da abitudini di vita che prevedono un consumo sfrenato di carne rossa.

Altre questioni sorgono con riferimento ai temi etici, quali, ad esempio, le preoccupazioni connesse al benessere degli animali<sup>256</sup>, che nel corso degli anni hanno condotto ad una sempre più pervasiva regolamentazione delle modalità di trattamento degli animali da allevamento, al fine di proteggerli da inutili sofferenze o lesioni<sup>257</sup>.

Ciò posto, in un pianeta in cui la domanda di carne è destinata ad aumentare nei prossimi decenni in conseguenza anche dell'incremento della popolazione, destinata a raggiungere i nove miliardi di individui nel 2050<sup>258</sup>, è possibile ipotizzare tre soluzioni: mantenere inalterato l'attuale modello industriale, tentare di convertire al vegetarianesimo e veganesimo l'intera popolazione oppure trovare fonti di sostentamento alternative.

Se la prima soluzione non è più sostenibile, per la serie di ragioni che

---

<sup>255</sup> È appena il caso di ricordare come, di recente, l'International Agency for Research on Cancer (IARC), ramo dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS), abbia incluso hamburger, bacon e salsicce nella lista degli alimenti potenzialmente cancerogeni, ribadendo quali sono i danni che una dieta prevalentemente a base animale può provocare sulla salute umana nel lungo periodo. Per ulteriori dettagli si rinvia direttamente al rapporto predisposto a nome dello IARC, di cui si richiamano gli estremi: V. BOUVARD - D. LOOMIS - K.Z. GUYTON - Y. GROSSE - F. EL GHISSASSI - L. BENBRAHIM TALLAA - N. GUHA, H. MATTOCK, K. STRAIF (*Monograph Working Group*), *Carcinogenicity of consumption of red and processed meat*, in *The Lancet*, 2015, XVI, 16, pp. 1599-1600.

<sup>256</sup> Questi problemi di natura etica hanno trovato ampia diffusione, come dimostrano alcuni documentari, tra tutti *Cowspiracy: the sustainability secret* (2014), e scritti, come il fenomeno letterario di J.S. FOER, *Se niente importa. Perché mangiamo gli animali?*, Milano, 2010, ove si afferma che "Non dovrebbe essere responsabilità del consumatore capire che cos'è crudele e che cos'è benevolo, che cos'è distruttivo per l'ambiente e che cos'è sostenibile. I prodotti alimentari crudeli e distruttivi dovrebbero essere illegali. Non ci serve l'opzione di comprare giocattoli per bambini colorati con vernici al piombo, o spray con clorofluorocarburi o farmaci con effetti collaterali non indicati. E non ci serve l'opzione di comprare animali provenienti da allevamenti industriali. Per quanto oscuriamo o ignoriamo questo fatto, sappiamo che l'allevamento intensivo è inumano nel senso più profondo del termine. E sappiamo che la vita che creiamo per gli esseri viventi più in nostro potere ha un'importanza profonda. La nostra reazione all'allevamento intensivo è in definitiva un test su come reagiamo all'inerte, al più remoto, al senza voce; è un test su come ci comportiamo quando nessuno ci costringe ad agire in un modo o nell'altro. Essere coerenti non è obbligatorio, ma confrontarsi con il problema s'è" (p. 285).

<sup>257</sup> La legge capostipite nell'ordinamento italiano è la legge 14 ottobre 1985, n. 623, di ratifica ed esecuzione delle convenzioni sulla protezione degli animali negli allevamenti e sulla protezione degli animali da macello, adottate a Strasburgo rispettivamente il 10 marzo 1976 e il 10 maggio 1979.

<sup>258</sup> La previsione è contenuta nel documento predisposto dall'OCSE dal titolo *Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction*, che richiama sul punto il rapporto denominato *World Population Prospects - The 2008 Revision* redatto dall'ONU e disponibile alla pagina [www.un.org/esa/population/publications](http://www.un.org/esa/population/publications).

sono state appena esplicitate, e la seconda soluzione appare allo stato sostanzialmente impossibile, poiché comporterebbe un mutamento troppo drastico delle abitudini alimentari della popolazione, con probabili conseguenze negative anche sotto il profilo economico, l'unica soluzione percorribile appare la terza, sia pure con le precisazioni che si andranno a sviluppare.

Fonti di sostentamento alternative alle attuali fonti di proteine animali paiono essere, essenzialmente, di due tipi: da un lato, gli insetti e le alghe; dall'altro lato, la carne prodotta in laboratorio attraverso l'impiego delle tecnologie alimentari.

Si tratta, in entrambi i casi, di prodotti alimentari che rientrano sotto l'etichetta di *novel foods*, che – come meglio si vedrà nel prosieguo, allorquando si esaminerà il Regolamento (UE) n. 2283/2015<sup>259</sup> – sta ad indicare tutti quei prodotti non consumati in maniera significativa in Europa prima dell'entrata in vigore delle norme attuali. Nel concreto, la casistica si divide in due categorie: la prima è formata dai prodotti consumati da più di 25 anni al di fuori dai confini dell'Unione Europea (come le alghe e gli insetti nei Paesi orientali, per l'appunto), mentre la seconda è composta dai prodotti sviluppati attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

## **2. Gli insetti: potenzialità e limiti**

La tematica del consumo di insetti, pur esulando dall'ambito delle tecnologie alimentari, merita alcune osservazioni particolari, in quanto è stata al centro di un dibattito scientifico, sfociato in un parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup> Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione.

<sup>260</sup> I riferimenti della *Scientific Opinion*, resa ai sensi dell'art. 22, par. 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 e pubblicata l'8 ottobre 2015, sono i seguenti: *Risk profile related to production and consumption of insects as food and feed*, in *EFSA Journal*, 2015, 13(10), pp. 4257 e ss.

Occorre anzitutto precisare che l'entomofagia<sup>261</sup>, ossia il consumo di insetti come cibo, è stato a lungo sprovvisto di disciplina normativa. Soltanto col nuovo regolamento in materia di *novel foods*, emanato nel 2015 e con entrata in vigore nel 2018, la tematica è stata regolamentata espressamente<sup>262</sup>.

Prima di questa normativa, l'immissione in commercio degli insetti in alcuni dei Paesi europei<sup>263</sup> è avvenuta in assenza di alcuna valutazione circa la loro sicurezza, che dunque si è desunta in considerazione della sola circostanza che tali alimenti sono stati oggetto di consumo da parte di numerose altre popolazioni, specie orientali.

L'inclusione degli insetti nel novero dei *novel foods*, e quindi degli alimenti che necessitano di una preventiva autorizzazione alla loro immissione in commercio, è stata preceduta da una serie di studi, che ne hanno evidenziato le potenzialità ma anche i limiti.

L'organizzazione indubbiamente più attiva su questo versante è stata la FAO, che ha riassunto e divulgato gli aspetti benefici dell'entomofagia nell'ambito del programma *Edible insects*<sup>264</sup>.

L'assunto di partenza è quello per cui gli insetti rappresentano una fonte di proteine e amminoacidi più efficiente rispetto agli altri animali tradizionalmente allevati per l'alimentazione umana. A parità di proteine prodotte, infatti,

---

<sup>261</sup> In argomento si richiama il recente contributo di V. PAGANIZZA, *Eating Insects: Crunching Legal Clues on Entomophagy*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2016, 1, pp. 16-41.

<sup>262</sup> In particolare, si richiama il considerando n. 9 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, che, oltre a stabilire la necessità di rivedere, chiarire e aggiornare le categorie di cibi che costituiscono nuovi alimenti, afferma espressamente che le suddette categorie “*dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti*”. Sul punto si tenga però conto che il successivo considerando n. 36 stabilisce che gli alimenti non rientranti nel previgente regolamento dovrebbero “*in linea di principio poter continuare ad essere immessi[i] sul mercato fino al completamento delle procedure di valutazione del rischio e di autorizzazione a norma del presente regolamento*”. Dunque, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, gli insetti potrebbero continuare ad essere commercializzati nelle more dell'espletamento della relativa procedura autorizzatoria.

<sup>263</sup> Come riportato da G. BONORA, cit., p. 49, gli Stati europei più curiosi ed aperti alle sperimentazioni sono stati “*il Belgio e l'Olanda, dove si possono trovare delle catene di supermercato che vendono hamburger composti da vermi tritati, e il Regno Unito, in cui vengono venduti sacchetti di grilli e cavallette*”.

<sup>264</sup> Il programma, reperibile all'indirizzo [www.fao.org/edible-insects/en](http://www.fao.org/edible-insects/en), è stato avviato nel 2003 sulla scorta dell'impegno assunto da 189 Stati con la sottoscrizione della *United Nations Millennium Declaration* a New York nell'anno 2000. Con questo documento, i rappresentanti degli Stati hanno affermato la loro responsabilità verso l'intero Pianeta, ponendosi l'ambizioso obiettivo di ridurre in modo consistente la percentuale della popolazione mondiale che soffre la fame. Di converso, la sfida per la comunità scientifica internazionale è rendere possibile l'aumento della produttività alimentare per mezzo di sistemi alimentari sostenibili, per garantire un'alimentazione sana, sicura e sufficiente per ogni essere umano.

gli insetti consumerebbero quantità infinitamente più piccole di mangimi, di acqua potabile, di energia, producendo minori emissioni di gas serra e potendo essere utilizzati per decomporre i rifiuti, senza entrare in competizione alimentare con gli stessi esseri umani.

A ciò si aggiunge la circostanza che gli insetti integrano la dieta di circa due miliardi di persone, ovvero poco meno di un terzo dell'intera popolazione mondiale. Al contrario che le altre categorie di *novel foods*, dunque, gli insetti non costituiscono una novità per l'uomo ma hanno sempre fatto parte dell'alimentazione umana, sia pure di una determinata fetta e non dell'intera popolazione mondiale.

Oltre a costituire una fonte di proteine e di altri nutrienti per l'uomo, la FAO ha evidenziato come gli insetti possano costituire anche una valida alternativa per integrare i mangimi tradizionali, come peraltro avviene in altre parti del pianeta<sup>265</sup>.

In questa prospettiva si inseriscono le risultanze del documento, risalente al giugno 2015, redatto per conto del Parlamento britannico ed intitolato *Novel Food Production*<sup>266</sup>. Questo *report*, nel suddividere l'innovazione alimentare in tre distinti filoni di studio<sup>267</sup>, si sofferma sull'incidenza della produzione e del consumo di insetti, giungendo alla conclusione che sono necessarie ulteriori ricerche per ottimizzare i sistemi di allevamento e verificare gli eventuali rischi per la salute e il benessere degli esseri umani e degli animali.

Viene inoltre avvertita l'esigenza di approvare norme per la produzione e la trasformazione di prodotti alimentari a base di insetti per consentire di sviluppare allevamenti su larga scala e il loro impiego nell'industria alimentare e dei mangimi.

---

<sup>265</sup> Come ad esempio in Cina, Sudafrica e Stati Uniti; in Europa, invece, tale possibilità risulta, allo stato attuale, preclusa dalla normativa predisposta a seguito dello scandalo della "mucca pazza", e segnatamente del Regolamento (CE) n. 999/2001, che ha proibito l'utilizzo di proteine animali trattate come mangime per gli animali. Pertanto, l'utilizzo degli insetti come mangime per il bestiame negli Stati membri dell'Unione europea necessiterebbe di una previa revisione e modifica della legislazione vigente.

<sup>266</sup> Il documento è opera del Parliamentary Office of Science and Technology ed è reperibile al seguente indirizzo [www.parliament.uk/post](http://www.parliament.uk/post).

<sup>267</sup> I tre filoni sono: tecniche di allevamento ecosostenibili, mangimi alternativi rispetto a quelli convenzionali e fonti di proteine alternative per l'uomo.

Un ulteriore aspetto, che non viene trattato nel *report* inglese ma che costituisce comunque un punto delicato, forse il più delicato, è quello concernente la percezione dei consumatori. Sono infatti necessarie ulteriori ricerche di valutazione socio-economiche per fornire una corretta ed efficace informazione ai diversi soggetti coinvolti, così che il consumo di insetti possa essere accettato e condiviso in modo diffuso.

Al riguardo è stato correttamente evidenziato che “*il cambiamento della abitudini alimentari passa sicuramente attraverso un processo molto lento e l'accettazione di una simile metamorfosi nei costumi dell'Europa non può, evidentemente, essere imposta dall'alto*”<sup>268</sup>.

Un ruolo certamente fondamentale potrà essere giocato dalla psicologia sociale, e precisamente da quella branca di studi conosciuta con il nome di psicologia ambientale, interessata ai problemi di assetto, cambiamento e gestione dell'ambiente.

Questa disciplina concerne lo studio degli atteggiamenti ambientali, ossia delle “*variazioni emergenti nel comportamento individuale, a fronte di circostanza tra loro simili*”<sup>269</sup>.

In altre parole, l'obiettivo centrale consiste nel rilevare le tendenze a rispondere in maniera favorevole oppure sfavorevole alle caratteristiche dell'ambiente, accertando “*l'incidenza che può essere esercitata, su tali gerarchie valutative, da variabili sociodemografiche (quali il sesso e l'età) e/o relative ad alcune condizioni che contribuiscono a specificare il rapporto più complessivo che intercorre tra le persone e l'ambiente*”<sup>270</sup>.

Ebbene, come dimostrato da molteplici studi in proposito, esiste una più alta probabilità che le persone assumano comportamenti responsabili quando vengono informate sulle conseguenze che possono derivare dall'assunzione di un determinato comportamento<sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> La citazione è tratta da G. BONORA, cit., p. 53, la quale parla enfaticamente di una “*positiva (ma ancora lontana) “evoluzione” alimentare*”.

<sup>269</sup> Così M. BONNES – G. SECCHIAROLI, *Psicologia ambientale. Introduzione alla psicologia sociale dell'ambiente*, Roma-Urbino, 1992, p. 150, cui si rimanda anche per la esaustiva ricostruzione della nascita e delle radici teoriche della psicologia ambientale (pp. 13 – 81).

<sup>270</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>271</sup> Lo studio capostipite, citato varie volte nei manuali di psicologia ambientale, è quello di



Applicando queste teorie al consumo di insetti (ma non solo: il discorso può essere esteso anche e soprattutto a quegli alimenti che sono il frutto delle scoperte della tecnologia alimentare), ne consegue la necessità di informare e sensibilizzare la popolazione sugli effetti positivi che possono ricadere sull'ambiente, onde contrastare il sentimento di repulsione e disgusto che il loro consumo suscita nella maggior parte dei Paesi occidentali.

In questa ottica di divulgazione e comunicazione deve quindi essere inquadrata la prima degustazione autorizzata di insetti in Italia organizzata nell'ambito di Expo 2015<sup>272</sup>, che ha contribuito ad attirare intorno a questa tematica l'attenzione mediatica e dell'opinione pubblica, unitamente alla presentazione, sempre nell'ambito della medesima manifestazione, del Libro bianco sugli insetti edibili, predisposto da un ente privato senza scopi di lucro<sup>273</sup>.

Di poco successiva a questi avvenimenti è la pubblicazione del citato parere scientifico dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, cui si era rivolta la Commissione in vista dell'adozione del Regolamento (UE) n. 2283/2015<sup>274</sup>.

In questo parere, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, pur manifestando la necessità di svolgere ulteriori indagini, ha confermato l'esistenza di potenziali benefici e vantaggi legati al consumo di insetti come cibo per l'uomo e come mangime per gli animali.

Inoltre, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha appurato una sostanziale equivalenza sia dei pericoli sulla salute umana connessi al consumo di insetti non trattati con quelli associati alle altre fonti di proteine animali, sia

---

T.A. HEBERLEIN – J.S. BLACK, *Attitudinal Specificity and the Prediction of Behavior in a Field Setting*, in *Journal of Personality and Social Psychology*, 1976, 33, pp. 474-479, cui è seguito, dei medesimi Autori, *Cognitive Consistency and Environmental Action*, in *Environment and Behavior*, 1981, 13, pp. 717-751.

<sup>272</sup> Si rimanda all'articolo, comparso sul sito dell'Agenzia Ansa, dal titolo "Ad Expo i primi insetti mai degustati "ufficialmente" in Italia".

<sup>273</sup> Il documento, scaricabile dal sito [www.edibleinsect.it](http://www.edibleinsect.it), raccoglie i contributi tecnici del network di ricercatori provenienti da università, centri di ricerca e società private che hanno aderito al progetto "Edible insects: il cibo del futuro" sviluppato da Società Umanitaria con il Salone Internazionale della Ricerca, Innovazione e Sicurezza Alimentare, presente all'interno di Expo 2015. Tale documento, muovendo dalla considerazione che il consumo e l'allevamento d'insetti commestibili rappresenta una delle vie da percorrere necessariamente per aumentare la produzione mondiale di cibo in modo sostenibile, giunge ad affermare che "Se riusciremo ad arrivare ad un progetto condiviso, faremo un salto di venti anni nel futuro dell'alimentazione sostenibile" (p. 56).

<sup>274</sup> Tale parere è stato utilizzato come base scientifica per l'elaborazione e l'adozione del nuovo regolamento in conformità a quanto stabilito dall'art. 22, par. 6 del Regolamento (CE) n. 178/2002.

dei rischi ambientali legati alla produzione di insetti rispetto a quelli associati con altri tipi di allevamento.

Se a livello sovranazionale emerge questa consapevolezza circa le potenzialità ma anche i limiti del consumo di insetti, così non può dirsi a livello nazionale, ove residuano ancora sentimenti di diffidenza e paura, specie da parte delle comunità locali.

L'esempio più eclatante è quello, già citato in precedenza<sup>275</sup>, del Comune di Andrate, la cui Giunta Comunale, in vista dell'entrata in vigore della nuova normativa europea, ha adottato una chiara posizione di ostracismo nei confronti della nuova normativa, come si desume, peraltro, dall'oggetto attribuito alla deliberazione: *“No agli insetti nell'alimentazione italiana !!!”*

Dopo aver rimarcato che *“i prodotti agricoli e dell'allevamento in Italia garantiscono standard di qualità e di sicurezza alimentare per il consumatore, essendo altresì una garanzia per l'ambiente”*, il Comune di Andrate giunge ad affermare, in modo apodittico, che *“al contrario la carne di insetti non assicura adeguati standard di sicurezza essendo questi animali portatori di malattie molto gravi come salmonellosi, infezioni dell'apparato digerente e lebbra”*.

Al fine di corroborare questa tesi, l'Amministrazione comunale non contesta le risultanze cui è addivenuta l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, né tantomeno gli studi scientifici in materia, ma si limita a richiamare laconicamente l'inestimabile *“valore della gastronomia italiana, ricca di gusto e di tradizioni millenarie, capacità e know-how, frutto del lavoro dei padri dei nostri padri, che hanno consentito ai prodotti italiani di distinguersi nel mondo in termini di eccellenza e qualità”*.

### **3. La carne sintetica come alternativa all'industria zootecnica: una suggestione o qualcosa di più?**

Senza voler sottovalutare gli effetti che potrebbero derivare dalla diffusione di una dieta entomofaga anche nei Paesi europei, la sfida più significativa,

---

<sup>275</sup> Si rimanda al paragrafo 1 del capitolo III della presente trattazione.

perlomeno da un punto di vista delle ricadute economiche sul sistema alimentare, pare essere quella della produzione di carne, latte e uova in laboratorio senza animali.

Sebbene la sfida sia solo agli albori – il primo hamburger da carne “in provetta” è stato cucinato nel 2013 dinanzi a giornalisti e studiosi<sup>276</sup> – sono stati compiuti sensibili progressi, al punto che gli operatori del mercato prevedono di poter immettere sul mercato questi prodotti entro l’anno 2022<sup>277</sup> ad un prezzo sensibilmente inferiore rispetto a quelli preventivati inizialmente.

Il meccanismo consiste nel prelevare cellule staminali da un muscolo animale per poi inserirle in apposite piastre immerse in un siero che ne favorisca la moltiplicazione attraverso l’elettrostimolazione. Successivamente, le fibre vengono congelate e assemblate, sino a creare il prodotto desiderato.

Alla carne bovina si sono poi aggiunti ulteriori prodotti, quali la carne di pollo<sup>278</sup> e anatra. Ma non solo: si pensi anche al latte vaccino, creato senza ricorrere alle vacche ma solo sintetizzando una miscela di zuccheri, proteine, grassi e acqua<sup>279</sup>.

Studi recenti hanno provato a quantificare il possibile impatto ambientale della carne sintetica, valutando il suo potenziale nel ridurre l’eutrofizzazione provocata dai liquami degli allevamenti, l’emissione dei gas serra e lo sfruttamento del suolo. Secondo una prima ricerca, concentrata sulla realtà statunitense, le tecnologie necessarie per la crescita di carne in vitro richiedono un ele-

---

<sup>276</sup> L’hamburger, costato circa 250.000 dollari, è stato creato dal *team* guidato dal fisiologo Mark Post e cucinato dallo chef Richard McGowan. Un video dell’esibizione, avvenuta a Londra nell’agosto 2013, è disponibile alla pagina [www.youtube.com/watch?v=FxU8kDU3sXg](http://www.youtube.com/watch?v=FxU8kDU3sXg).

<sup>277</sup> Ad annunciarlo è Memphis Meats, una *startup* californiana attiva nel settore delle biotecnologie alimentari, per il tramite della testata di approfondimento scientifico Repubblica Scienze, disponibile alla pagina [www.repubblica.it/scienze/2017/03/16/news/carne\\_sintetica\\_pollo\\_anatra-160697717/](http://www.repubblica.it/scienze/2017/03/16/news/carne_sintetica_pollo_anatra-160697717/).

<sup>278</sup> Realizzando, così, la profezia di W. CHURCHILL, *Fifty Years Hence*, in *Strand Magazine*, 1931, 12, secondo il quale “*We shall escape the absurdity of growing a whole chicken in order to eat the breast or wing, by growing these parts separately under a suitable medium. Synthetic food will, of course, also be used in the future. Nor need the pleasures of the table be banished. That gloomy Utopia of tabloid meals need never be invaded. The new foods will from the outset be practically indistinguishable from the natural products, and any changes will be so gradual as to escape observation*”.

<sup>279</sup> Per ulteriori informazioni si vedano gli studi effettuati da due biologi indiani, Ryan Pandya e Perumal Gandhi, al sito [www.muufri.com](http://www.muufri.com).

vato fabbisogno energetico, dunque non possono essere considerate semplicemente come un'alternativa migliore all'industria zootecnica<sup>280</sup>. Un'altra indagine, invece, confortata anche dalle risultanze scientifiche di altri *team* di ricerca<sup>281</sup>, è arrivata a risultati più ottimisti, concludendo che, sempre a fronte di grosse incertezze, l'impatto ambientale sarebbe di gran lunga inferiore<sup>282</sup>.

Il contesto è quindi connotato da un'estrema polarizzazione delle posizioni e delle opinioni in merito alle implicazioni di tali tecnologie, spaziando da coloro che intravedono un possibile fattore di rischio per la salute umana, nonché fonte di spinose questioni etiche<sup>283</sup>, a coloro che ne giudicano la portata in termini positivi, evidenziandone i vantaggi di ordine ambientale, oltre che economico e commerciale.

Nonostante gli svariati interrogativi suscitati da questa embrionale branca dell'industria alimentare, gli investimenti sono in costante crescita, come dimostrano i consistenti finanziamenti provenienti dal mondo dell'informatica<sup>284</sup>.

Si avverte pertanto, in maniera sempre più pressante, l'esigenza di regolamentare questo settore<sup>285</sup>, che intercetta i molteplici e svariati profili relativi al

---

<sup>280</sup> Molto scettico si è mostrato J.F. HOCQUETTE, *Is in vitro meat the solution for the future?*, in *Meat Science*, 2016, 120, pp. 167-176.

<sup>281</sup> Come riportato dal supplemento giornalistico Dissapore, consultabile alla pagina [www.dissapore.it](http://www.dissapore.it), il fisiologo Mark Post ha dichiarato che dalle cellule staminali di un solo animale si possono creare 175 milioni di hamburger: oggi, per produrne la stessa quantità, ci vogliono oltre 400.000 bovini.

<sup>282</sup> Si veda H.L. TUOMISTO – M.J. TEIXEIRA DE MATTOS, *Environmental Impacts of Cultured Meat Production*, in *Environmental Science & Technology*, 2011, 45 (14), pp. 6117–6123.

<sup>283</sup> Riuscirà il consumatore occidentale, che peraltro si nutre quotidianamente di prodotti derivanti dalla chimica, a sormontare l'ostacolo mentale di ingerire un cibo che non considera naturale oppure si ricreeranno le medesime dinamiche già verificatesi in relazione agli OGM?

<sup>284</sup> Come è riportato dal giornale Daily Mail, la *start up* Impossible Foods ha rifiutato un'offerta di acquisizione da parte di Google di oltre 300 milioni di dollari nel 2015 (l'articolo è disponibile alla pagina [www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-3177026/Google-wants-world-meat-free-Search-giant-tried-buy-veggie-burger-start-300-MILLION.html](http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-3177026/Google-wants-world-meat-free-Search-giant-tried-buy-veggie-burger-start-300-MILLION.html)). Altre *start-up* del settore, come Beyond Meat, sono invece sostenute da Bill Gates, così come gli esperimenti del già citato Mark Post sono da tempo sovvenzionati da Sergey Brin, fondatore di Google.

<sup>285</sup> Questa preoccupazione per le conseguenze legali derivanti dall'immissione in commercio della carne sintetica è stata manifestata anche da E. DEVITT, *Artificial chicken grown from cells gets a taste test—but who will regulate it?*, in *Science* (blog), 15/03/2017, reperibile alla pagina [www.sciencemag.org/news/2016/08/lab-grown-meat-inches-closer-us-market-industry-wonders-who-will-regulate](http://www.sciencemag.org/news/2016/08/lab-grown-meat-inches-closer-us-market-industry-wonders-who-will-regulate), che fa riferimento ad un articolo del 23/08/2016 pubblicato sempre sulla medesima Rivista. In particolare, vengono delineati due approcci: l'uno che guarda al processo di produzione dell'alimento e l'altro che si riferisce al prodotto finale, onde testarne la sicurezza igienico sanitaria e consentirne la commerciabilità, senza pregiudizio per i consumatori, i quali non possono essere tratti in inganno dalla formale denominazione del prodotto. L'articolo si sofferma inoltre sulla questione, tutta di interesse statunitense, relativa al riparto di competenze tra U.S. Department of Agriculture (USDA) e Food and Drug Administration (FDA).

mercato interno, alla politica industriale, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, alla politica agricola, alimentare, ambientale ed al commercio internazionale.

Nelle pagine seguenti si tenterà, dunque, di individuare le linee direttrici dell'edificando sistema normativo, che indubbiamente risente dell'origine recente della tematica e della rapidità con cui si evolvono queste tecnologie. In particolare, dopo una sintetica descrizione del rapporto tra diritto e scienza, si passerà ad esaminare nello specifico la disciplina susseguitesì in materia di immissione in mercato degli alimenti e dei *novel food*.

#### **4. Tecnologie alimentari e partecipazione ai processi decisionali**

Gli studi storici e di antropologia hanno contribuito all'elaborazione dell'immagine del cibo come cultura<sup>286</sup>, che, in quanto tale, è oggetto di considerazione e protezione da parte della collettività. A tale proposito è stato affermato che il cibo e la cucina costituiscono un linguaggio nel quale la società trasferisce le proprie credenze ed istituzioni, rivelando così le strutture fondamentali del pensiero umano<sup>287</sup>.

Questa immagine si è però offuscata nel corso degli ultimi decenni<sup>288</sup>, in corrispondenza con il progresso delle tecnologie alimentari, che hanno consentito di sviluppare metodi alternativi di produzione rispetto a quelli tradizionali, collegati al patrimonio identitario e di conoscenze di determinate comunità.

Così come in altri settori, anche in quello alimentare la società contemporanea si trova costantemente di fronte ad un crescente numero di scoperte scientifiche ed innovazioni tecnologiche, che pongono una serie di problemi.

---

<sup>286</sup> L'espressione è mutuata dall'opera di M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma, 2006, che articola una interessante riflessione sul ruolo del cibo nello sviluppo della civiltà, ripercorrendo alcuni dei miti storici connessi all'alimentazione.

<sup>287</sup> Si veda, per tutti, C. LÉVI-STRAUSS, *Il crudo e il cotto*, Milano, 1966, *passim*; ID., *Dal miele alle ceneri*, Milano, 1970, *passim*.

<sup>288</sup> Oppure, per certi versi, può dirsi rafforzata, se si considera l'esperienza di associazioni come *Slow Food*, che nondimeno si sono concentrate soltanto su alcuni prodotti alimentari specifici, individuati come presidi degni di riconoscimento e protezione.

In primo luogo, la tecnoscienza<sup>289</sup> pone un problema di gestione giuridica delle conseguenze che possono derivare dall'immissione in commercio di un prodotto realizzato secondo le nuove tecniche di produzione.

Secondariamente, viene in rilievo un problema di gestione politica, strettamente connesso all'aumento dei soggetti, sociali oltre che istituzionali, legittimati ad intervenire nella negoziazione degli interessi coinvolti nel processo politico decisionale. In questi casi, la funzione regolatoria è quindi ripartita tra soggetti sempre più numerosi e diversi da quelli istituzionali<sup>290</sup>.

In un contesto come quello europeo, caratterizzato da una forte avversione ai rischi ingenerati dall'impiego delle nuove tecnologie, specie in seguito alle crisi alimentari verificatesi negli ultimi decenni, si è passati dal tradizionale modello di regolazione del rischio, fondato sulla presa di decisioni a porte chiuse da parte di esperti, a nuovi paradigmi decisionali, che rispondono ad obiettivi di maggiore trasparenza e partecipazione della cittadinanza.

Attraverso l'introduzione di istituti di partecipazione attiva nell'ambito dei procedimenti che si svolgono in seno alle autorità, si intende infatti porre rimedio ai problemi innanzi prospettati.

A tale proposito occorre poi sottolineare come il settore alimentare sia fortemente caratterizzato da una commistione tra ricerca scientifica e mondo produttivo, essendo la ricerca nel settore delle biotecnologie condotta in grande misura dalle imprese che producono e commercializzano tali prodotti. Come evidente, questa circostanza contribuisce ad alimentare lo scetticismo e l'ostilità dei consumatori nei confronti delle nuove tecnologie alimentari, e ciò nonostante i benefici che potrebbero derivargli<sup>291</sup>.

---

<sup>289</sup> Il termine, utilizzato per esprimere la stretta interconnessione tra ricerca scientifica e applicazioni tecnologiche, è stato coniato da M. TALACCHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in *Federalismi*, 2005, 16, alla quale si rinvia.

<sup>290</sup> Così, molto efficacemente, L. SALVI, *Processi decisionali e partecipazione pubblica tra innovazioni e "controversie" tecnologiche. La regolazione delle biotecnologie agro-alimentari nell'Ue*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, I, 2, pp. 227-266, che definisce questo quadro di regolazione dei rischi come "global risk governance".

<sup>291</sup> L'Organizzazione Europea dei Consumatori (BEUC), che riunisce le rispettive organizzazioni nazionali, ha segnalato come i benefici derivanti dall'innovazione e dalle novità alimentari possano consistere in un miglioramento degli aspetti nutrizionali e in un ampliamento della gamma dei cibi acquistabili. I numerosi report predisposti dall'Organizzazione sono disponibili alla pagina [www.beuc.eu/food/cloning-novel-food](http://www.beuc.eu/food/cloning-novel-food).

L'obiettivo è duplice: da un lato, implementare il *deficit* di democraticità sottostante all'impianto europeo; dall'altro, rafforzare la legittimazione tecnica delle autorità medesime<sup>292</sup>.

Ma non solo: la previsione di questi meccanismi si iscrive nella tendenza, già avvertita nell'ordinamento europeo<sup>293</sup>, di configurare un vero e proprio diritto del cittadino-consumatore ad essere consultato ed informato nell'ambito dei processi di regolamentazione in materia alimentare<sup>294</sup>.

Più in generale, l'emersione di istanze di partecipazione ai processi decisionali collegati alle implicazioni dello sviluppo tecnologico deve essere ricollegata alla condizione di intrinseca incertezza che connota il sapere scientifico.

In ambito giuridico, questa situazione ha condotto all'affermazione di un approccio precauzionale-cautelare, volto a legittimare l'intervento pubblico dinanzi a rischi incerti o potenziali<sup>295</sup>.

In questa ottica, dunque, la partecipazione al procedimento assolve ad una funzione prettamente conoscitiva e istruttoria, strumentale cioè a colmare le asimmetrie informative dell'autorità pubblica attraverso l'apporto informativo fornito dai privati, siano questi operatori economici o consumatori.

---

<sup>292</sup> Sempre *Ibidem*, p. 266 si giunge alla conclusione che si tratterebbe di “*un equilibrio, quello tra momento politico e tecnico-scientifico, che appare dunque molto spesso difficile da realizzare, e dietro cui si delineano problematiche più ampie, relative alla fondamentale questione del bilanciamento, nell'ambito dei processi politico-decisionali a base tecnico scientifica dell'Unione europea, tra legittimazione di natura tecnocratica, fondata sull'expertise tecnico scientifica, e legittimazione democratica, da realizzarsi attraverso un ampliamento e un'effettiva implementazione degli strumenti partecipativi e di consultazione della c.d. società civile*”.

<sup>293</sup> Ci si riferisce agli artt. 9 e 10 del Regolamento CE 178/2002, rubricati rispettivamente “*consultazione dei cittadini*” e “*informazione dei cittadini*”. Più precisamente, ai sensi dell'art. 9 “*I cittadini sono consultati in maniera aperta e trasparente, direttamente o attraverso organi rappresentativi, nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare, a meno che l'urgenza della questione non lo permetta*” mentre in forza dell'art. 10 “*Fatte salve le pertinenti disposizioni comunitarie e degli Stati membri sull'accesso ai documenti, nel caso in cui vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento o mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale, in funzione della natura, della gravità e dell'entità del rischio le autorità pubbliche adottano provvedimenti opportuni per informare i cittadini della natura del rischio per la salute, 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*”.

<sup>294</sup> Un esempio eloquente di questi meccanismi di partecipazione è fornito dalla disciplina in ordine all'immissione in commercio degli OGM, ovvero la Direttiva (CE) 2001/18, che – anche alla luce delle modifiche introdotte con la Direttiva (UE) 2015/412 – contiene specifiche previsioni in materia di partecipazione, tra cui la messa a disposizione del pubblico delle informazioni relative al procedimento di autorizzazione (art. 9) e la possibilità, da parte dei cittadini, di inviare alla Commissione le proprie osservazioni scritte (art. 24).

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 242.

## **5. Organismi geneticamente modificati, alimenti speciali e nuovi alimenti**

Le innovazioni tecnologiche in ambito alimentare sono state oggetto di attenzione da parte del legislatore europeo allorché si è trattato di disciplinare la messa in coltura degli organismi geneticamente modificati e l'immissione in commercio di alimenti e mangimi non riconducibili ai paradigmi tradizionali, e perciò definiti genericamente come *alimenti nuovi* o *novel foods*.

Si tratta di una definizione ampia, che non concerne soltanto quei prodotti che costituiscono il risultato dell'applicazione di tali tecnologie, ma comprende altresì tutti quegli alimenti che non appartengono alle abitudini alimentari dei cittadini europei.

Gli interessi sottesi alla tematica della circolazione di queste merci all'interno dello spazio europeo sono i più vari.

Da una parte si collocano gli interessi alla salvaguardia ambientale ed alla crescita economica. Alcuni di questi prodotti possono infatti comportare dei benefici sotto l'aspetto ambientale, ad esempio attraverso un minor dispendio delle risorse naturali. Sotto l'aspetto economico, invece, i vantaggi si ricavano dall'incremento della competitività delle imprese connesso allo sviluppo tecnico e scientifico ed agli investimenti in ricerca ed innovazione.

A questi interessi si contrappone, talvolta, quello relativo alla protezione della salute dei consumatori. Come noto, l'intero impianto normativo sulla sicurezza alimentare è volto a scongiurare il verificarsi di effetti (potenzialmente) pregiudizievoli sulla salute umana dei consumatori. Pertanto, in assenza di dati scientifici consolidati, la circolazione di questi prodotti deve essere sottoposta a valutazioni specifiche da parte dell'autorità pubblica sul grado di sicurezza igienico sanitaria, da effettuare tendenzialmente nell'ambito di un procedimento di autorizzazione preventiva.

Lo sviluppo delle moderne tecnologie impone però degli interrogativi ulteriori, soprattutto sotto il profilo etico: alcune tecniche, infatti, possono col-



lidere con le convinzioni religiose e con le abitudini di vita di determinate categorie di individui, oltre che suscitare paure nella gran massa dei consumatori.

Si tratta del paradosso del progresso scientifico, che, nel creare nuove opportunità, introduce anche nuovi fattori di rischio, che necessitano di essere governati in funzione della tutela della salute dei cittadini<sup>296</sup>.

Nello scenario appena descritto si inserisce la normativa europea in materia di *novel foods*, che rinviene il suo primo antecedente nel Regolamento n. 258/1997<sup>297</sup>, in seguito abrogato e sostituito dal Regolamento n. 2283/2015<sup>298</sup>.

In origine, i *novel food* erano formati da un insieme, vasto ed eterogeneo, di prodotti alimentari accomunati dal fatto di essere il frutto del progresso della scienza molecolare o, comunque, di pratiche di trasformazione sconosciute alla tradizione alimentare europea<sup>299</sup>.

Con riferimento a questi nuovi alimenti, l'atteggiamento di cautela del legislatore europeo si è tramutato nella previsione di una procedura di autorizzazione preventiva<sup>300</sup>, nell'ambito della quale l'operatore economico deve dimostrare la sicurezza igienico sanitaria, informativa e nutrizionale dell'alimento che intende immettere sul mercato. Appare evidente come la specialità di questa disciplina sia imposta da un'applicazione rigorosa del principio di precauzione<sup>301</sup>, intorno al quale è costruito l'impianto normativo europeo<sup>302</sup>, al contrario del

---

<sup>296</sup> Il paradosso è messo in evidenza da R.J. NEUWIRTH, *Novel Food for Thought on Law and Policymaking in the Global Creative Economy*, in *European Journal of Law and Economics*, 2014, p. 44, richiamato da A. VOLPATO, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2015, IV, p. 26.

<sup>297</sup> Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari.

<sup>298</sup> Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione.

<sup>299</sup> L'elenco è vasto: dagli integratori alimentari alle vitamine, dai sali minerali agli estratti vegetali.

<sup>300</sup> La disamina del previgente regime normativo, oltre che di quello attuale, verrà effettuata nei paragrafi seguenti.

<sup>301</sup> In tal senso è emblematico il richiamo espresso all'art. 7 del Regolamento CE 178/2002 da parte dell'art. 12 del Regolamento UE 2283/2015, rubricato "*Autorizzazione di un nuovo alimento e aggiornamenti dell'elenco dell'Unione*".

<sup>302</sup> Significativa è l'enunciazione racchiusa nel Considerando n. 21 del Regolamento CE 178/02, secondo cui "*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 nella Comunità*".

modello giuridico statunitense, che, in linea di principio, non effettua distinzioni ed ammette limitazioni alla circolazione degli alimenti soltanto a fronte di rischi conclamati.

Nel tempo, però, il legislatore europeo ha intercettato questa varietà di prodotti, dedicando una disciplina specifica per molte delle sottocategorie ricadenti nell'insieme dei *novel foods*, prevedendo anche differenti regimi autorizzatori<sup>303</sup>.

Di fronte all'impossibilità di compiere una tipizzazione esaustiva di tutte le categorie dei *novel foods*, continuamente variabili, il legislatore europeo ha comunque mantenuto una disciplina generale, in grado di adattarsi al mutare delle scoperte scientifiche e delle esigenze avvertite dal mercato comune.

Tale disciplina, il cui ambito di applicazione si rivela residuale rispetto alle normative speciali che sono andate affastellandosi nel tempo, ha trovato espressione nel citato Regolamento n. 258/1997<sup>304</sup>, sostituito dal successivo Regolamento 2283/2015<sup>305</sup>.

Con specifico riguardo a questi alimenti speciali, siano citate, a titolo meramente esemplificativo, la normativa in materia di integratori alimentari e quella relativa agli alimenti destinati a fini medici speciali.

Su un piano definitorio, per *integratori alimentari* si intendono quei “*prodotti alimentari destinati ad integrare la dieta normale e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, sia monocomposti che pluricomposti, in forme di dosaggio, vale a dire in forme di commercializzazione quali capsule, pastiglie, compresse, pillole e simili, polveri in bustina, liquidi contenuti in fiale, flaconi*”

---

<sup>303</sup> A livello di ordinamento dell'Unione europea, si richiamano, a titolo meramente semplificato, i regolamenti 1331, 1332, 1333 e 1334 del 2008 per quel che riguarda la disciplina degli additivi alimentari, enzimi e aromi alimentari; la Direttiva CE 46/2002 ed il Regolamento CE 1925/06 per quanto concerne gli integratori alimentari e aggiunta di vitamine e minerali.

<sup>304</sup> A tale proposito va sottolineato che il Regolamento CE 258/1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari trovava seguito nella Raccomandazione CE 618/1997, relativa agli aspetti scientifici delle informazioni a sostegno delle domande di autorizzazione all'immissione sul mercato di questi nuovi prodotti.

<sup>305</sup> Più precisamente, il Regolamento UE 2283/2015 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea dell'11 dicembre 2015, con entrata in vigore a partire dal “*ventesimo giorno successivo alla pubblicazione*” (art. 36). L'applicazione del nuovo impianto normativo, nondimeno, è stata posticipata al 1° gennaio 2018, eccezion fatta per talune specifiche disposizioni.

*a contagocce e altre forme simili, di liquidi e polveri destinati ad essere assunti in piccoli quantitativi unitari*<sup>306</sup>.

Una prima definizione di *alimenti dietetici destinati* a fini medici speciali si rinveniva invece nella Direttiva CE 21/1999<sup>307</sup>, oggi abrogata dal Regolamento UE 609/2013, che ha accorpato una serie di discipline speciali, tra cui quella degli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, quella degli alimenti a fini medici speciali e quella dei sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso. Questo regolamento si conforma al nuovo quadro normativo in materia di sicurezza alimentare, ponendosi in continuità con i progressi tecnologici e con la parallela evoluzione della normativa. Pertanto, costituisce oggi “*alimento a fini medici speciali*” ogni “*prodotto alimentare espressamente elaborato o formulato e destinato alla gestione dietetica di pazienti, compresi i lattanti, da utilizzare sotto controllo medico*”. Tale prodotto deve poi essere “*destinato all'alimentazione completa o parziale di pazienti con capacità limitata, disturbata o alterata di assumere, digerire, assorbire, metabolizzare o eliminare alimenti comuni o determinate sostanze nutritive in essi contenute o metaboliti, oppure con altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche e la cui gestione dietetica non può essere effettuata esclusivamente con la modifica della normale dieta*”<sup>308</sup>.

Sempre nell'ambito degli alimenti speciali – ovvero dei nuovi alimenti che, nel tempo, sono divenuti oggetto di una normativa *ad hoc* – si annoverano anche gli *alimenti geneticamente modificati*, ovvero quegli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati, costituiti da organismi geneticamente modificati o da essi ottenuti. Questi alimenti sono infatti disciplinati dal Regolamento

---

<sup>306</sup> Art. 2, lett. a) della Direttiva CE 46/2002, che è stata recepita con decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 169, la cui definizione di “*integratori alimentari*” ricalca essenzialmente quella europea, posto che ricomprende i “*prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, quali le vitamine e i minerali, o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare ma non in via esclusiva, aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale, sia mono-composti che pluricomposti, in forme predosate*”.

<sup>307</sup> Tale direttiva è stata attuata a livello nazionale con il d.P.R. 20 marzo 2002, n. 57 e trova un antecedente storico nella Direttiva CE 398/1989, avente ad oggetto i “*prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare*”, definiti come “*prodotti alimentari che, per la loro particolare composizione o per il particolare processo di fabbricazione, si distinguono nettamente dai prodotti alimentari di consumo corrente, sono adatti all'obiettivo nutrizionale indicato e sono commercializzati in modo da indicare che sono conformi a tale obiettivo*”.

<sup>308</sup> Art. 2, lett. g) del Regolamento UE 609/2013.

(CE) n. 1829/2003<sup>309</sup>, che prevede una procedura centralizzata a livello europeo per l'autorizzazione all'immissione in commercio di siffatti prodotti.

Per una definizione di organismo geneticamente modificato occorre però fare riferimento alla Direttiva 2001/18/CE<sup>310</sup>, in base alla quale per organismo geneticamente modificato deve intendersi “*un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale*”.

Dovendo trattarsi di un entità biologica, diversa da un essere umano, in grado di riprodursi e di trasferire materiale genetico, ne consegue come all'interno di questa definizione non siano riconducibili gli alimenti di carne animale prodotti in laboratorio (c.d. carne in provetta), per i quali, dunque, nell'incertezza normativa ed in assenza di un divieto espresso alla loro circolazione, parrebbe applicabile la generale normativa in materia di *novel foods*.

Un ulteriore distinguo deve essere effettuato con riferimento ai prodotti alimentari ottenuti da cloni animali, per i quali, come meglio si vedrà nel prosieguo, si applica temporaneamente la disciplina in materia di *novel foods*, perlomeno fino a quando non verrà adottata una normativa *ad hoc*<sup>311</sup>.

## **6. L'immissione in commercio degli alimenti.**

Prima di addentrarsi nella disamina del procedimento autorizzatorio dei

---

<sup>309</sup> Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

<sup>310</sup> Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

<sup>311</sup> Occorre segnalare, a tale riguardo, come siano già state avanzate alcune proposte, che nondimeno non hanno ancora dato luogo ad una normativa cogente a causa delle difficoltà che, inevitabilmente, emergono nel corso delle trattative tra le parti istituzionali. L'argomento sulla clonazione animale si rivela infatti estremamente divisivo, al punto da essere stata la ragione principale per cui è naufragata la riforma avviata nel 2008. Sul punto si segnala l'intensa attività svolta dal Comitato economico e sociale europeo, cui è seguito il Parere sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari del 18 dicembre 2013. Si vedano anche la Proposta di Direttiva del Consiglio relativa all'immissione sul mercato di prodotti alimentari ottenuti da cloni animali e la Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla clonazione di animali delle specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina allevati e fatti riprodurre a fini agricoli del 30 aprile 2014.

*novel foods*, occorre svolgere alcune precisazioni di carattere generale con riferimento all'immissione in commercio degli alimenti.

Il principio di precauzione riveste un ruolo fondamentale, incidendo in modo significativo sulla disciplina degli oneri procedurali, tanto più gravosi quanto maggiore si presenta l'esigenza preminente di tutela della salute.

Viceversa, laddove il coefficiente di rischio risulti minimo<sup>312</sup>, l'imposizione di un controllo preventivo all'immissione sul mercato non trova giustificazione, rivelandosi anzi pregiudizievole per la libertà di iniziativa economica privata (e, in prospettiva europea, per il mercato interno), fermo restando l'esercizio dei poteri d'emergenza in ipotesi di verifica di rischi o pericoli.

La maggior parte degli alimenti rientra in questa seconda casistica, per la quale non è prevista alcuna autorizzazione preventiva all'immissione in commercio, ferme restando le discipline conformative a tutela dei consumatori (ad esempio, in materia di etichettatura<sup>313</sup>).

Ebbene, questo elemento appare, da solo, sufficientemente indicativo del fatto che l'ordinamento<sup>314</sup> non considera pericoloso il commercio ed il consumo degli alimenti tradizionali<sup>315</sup>.

Per le altre categorie di alimenti è invece apprestata una disciplina che denota un'attenzione maggiore, imponendo restrizioni e controlli che attengono sia alla fase precedente l'immissione in commercio sia a quella successiva.

Al riguardo sono ravvisabili, in linea di principio, due generi di procedimenti: il primo, più snello, si risolve nella trasmissione all'autorità competente

---

<sup>312</sup> Poiché, ad esempio, il prodotto affonda le proprie origini in un passato risalente, vantando così una storia di uso sicuro

<sup>313</sup> Sul punto si rinvia a A. SANTINI, *Etichettatura di origine dei prodotti alimentari e regole del commercio internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, III, pp. 685 e ss..

<sup>314</sup> *In primis*, l'ordinamento europeo, dal momento che il Regolamento CE 178/2002 non contempla minimamente una procedura autorizzatoria per gli alimenti tradizionali, limitandosi a prevedere l'adozione di “*misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute*” qualora si individui la “*possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico*” (cfr. art. 7).

<sup>315</sup> Occorre precisare l'ordinamento nazionale sottopone comunque “*a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione*” a far tempo dalla citata legge 283/62 (cfr. art. 1). Tale vigilanza si esercita, essenzialmente, sotto forma di controlli da parte dell'autorità sanitaria presso gli stabilimenti di produzione e gli esercizi di rivendita; controlli che, in caso di accertamento positivo, possono dare luogo alle diverse conseguenze previste dall'ordinamento.

della documentazione necessaria e nel successivo, eventuale, esercizio del potere inibitorio da parte della medesima autorità; il secondo procedimento, invece, è quello più tipicamente autorizzatorio, che si snoda secondo i consolidati meccanismi del *command and control*.

Al pari di quanto stabilito per i medicinali<sup>316</sup>, dunque, la commercializzazione di alcuni alimenti può avvenire soltanto a seguito del rilascio di un'autorizzazione preventiva, da intendersi nell'accezione, meno rigorosa, imposta dal principio di precauzione, ovvero come semplice "*misura di cautela*" anziché come certificazione della piena sicurezza del prodotto<sup>317</sup>.

L'imposizione di un regime autorizzatorio, sia pure nelle forme anzidette, è indicativo della considerazione riposta dal legislatore su quei prodotti alimentari in relazione ai quali non si conoscono, con certezza, gli effetti che potrebbero avere sulla salute umana.

Si innalza, pertanto, la soglia di tutela, attraverso la previsione di oneri amministrativi nella fase preventiva all'immissione in commercio. In particolare, viene a delinarsi un apposito procedimento nel quale gli interessi economici pubblici e privati si scontrano per bilanciarsi in vista del perseguimento dell'interesse pubblico primario, ovvero la diffusione (*recte*, commercializzazione) di un alimento non dannoso per la salute dei cittadini.

Emergono quindi delle analogie con la normativa in materia di medicinali, ove gli interessi economici delle imprese possono trovare riconoscimento e protezione solamente allorquando non pregiudichino l'esigenza preminente di tutela della salute, che nel settore farmaceutico risulta avvertita in misura senz'altro maggiore, in considerazione soprattutto della gravità delle conseguenze che potrebbero derivare.

---

<sup>316</sup> Ai fini dell'ingresso di un medicinale nel mercato dell'Unione Europea, la Direttiva (CE) n. 83/2001 ed il Regolamento (CE) n. 726/2004 hanno istituito una specifica procedura di autorizzazione, nell'ambito della quale deve dimostrarsi la prevalenza dell'apporto benefico di un medicinale sui potenziali rischi, oltre che la sicurezza, l'efficacia e la qualità del prodotto medesimo.

<sup>317</sup> Significativo è l'esempio degli organismi geneticamente modificati, disciplinati dal Regolamento CE 1829/2003, la cui autorizzazione preventiva non esime il produttore da responsabilità nemmeno nell'ipotesi in cui l'alimento si riveli dannoso solo dopo la sua immissione sul mercato (in argomento, cfr. G. GALASSO, *op. cit.*, p. 97).

Le maggiori somiglianze s'intravedono con la procedura autorizzatoria prevista dal citato Regolamento n. 2283/2015 per i *novel foods*, che prevede una serie di oneri procedurali indubbiamente più gravosi rispetto a quelli stabiliti con riferimento alla procedura di notifica, vigente ad esempio in materia di integratori alimentari<sup>318</sup>.

## **7. L'immissione in commercio dei nuovi alimenti: la normativa previgente**

Nel corso degli anni '90, al fine di dettare una disciplina uniforme e specifica sull'intero territorio europeo per gli alimenti non utilizzati, fino a quel momento, in modo significativo per il consumo umano nel mercato comunitario, il legislatore europeo è intervenuto mediante l'adozione del Regolamento (CE) n. 258/1997<sup>319</sup>.

In origine, l'ambito di applicazione del suddetto regolamento era esteso ad una serie di prodotti rientranti in determinate categorie, che successivamente si sono ridotte in conseguenza dell'affastellarsi di discipline specifiche in relazione a determinati alimenti.

Il sistema originario subordinava l'immissione in commercio dei *novel foods* all'espletamento di una procedura di autorizzazione<sup>320</sup> oppure, con specifico riferimento ai nuovi prodotti alimentari sostanzialmente equivalenti a quelli già esistenti, all'espletamento di una procedura semplificata di notifica<sup>321</sup>.

La procedura di autorizzazione, che prevedeva il coinvolgimento degli Stati membri e della Commissione, era strutturata nel seguente modo: il richie-

---

<sup>318</sup> La procedura di notifica in materia di integratori alimentari è prevista dall'art. 10 della Direttiva (CE) n. 46/2002, che è stata recepita nell'ordinamento interno tramite il citato decreto legislativo 169/2004; si tenga inoltre presente che la disposizione successiva, l'art. 11, dispone che "*gli Stati membri si astengono dal vietare o dall'introdurre restrizioni, per ragioni connesse a composizione, specifiche di fabbricazione, presentazione o etichettatura, agli scambi di prodotti di cui all'articolo 1 che siano conformi alla presente Direttiva e, se del caso, alle disposizioni comunitarie di esecuzione della stessa*".

<sup>319</sup> Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari.

<sup>320</sup> Art. 3, par. 2 del Regolamento (CE) n. 258/1997.

<sup>321</sup> Art. 3, par. 4 del Regolamento (CE) n. 258/1997.

dente formulava al domanda di autorizzazione, composta di una serie di informazioni, tassativamente indicate, dalle quali poter desumere la sicurezza del prodotto. Tale domanda doveva esser rivolta sia alla Commissione (che la trasmetteva agli altri Stati membri) sia allo Stato membro nel quale si intendeva immettere, per la prima volta, il prodotto sul mercato.

Ricevuta la domanda, lo Stato membro doveva farsene carico, assicurando che l'organismo scientifico nazionale competente effettuasse una valutazione tecnica iniziale entro un termine di tre mesi. La relativa relazione tecnica veniva quindi trasmessa alla Commissione, che procedeva a diffonderla agli altri Stati membri. Entro un termine breve, di appena 60 giorni, questi avevano la facoltà di formulare le proprie osservazioni ed obiezioni motivate all'immissione sul mercato del prodotto esaminando.

In assenza di ciò, lo Stato membro presso il quale era stata presentata la domanda comunicava al richiedente l'autorizzazione all'immissione sul mercato del *novel food*.

In caso contrario, laddove cioè la Commissione o gli altri Stati membri avessero formulato obiezioni o osservazioni alla relazione tecnica, si rendeva necessaria una valutazione complementare, da rendersi ad opera del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali<sup>322</sup>, incaricato di assistere la Commissione in questa fase delicata. A sua volta, la Commissione poteva adottare una decisione di autorizzazione, nella quale definire la portata dell'autorizzazione e stabilire, se necessarie, le condizioni di utilizzo del prodotto nonché i requisiti supplementari specifici in materia di etichettatura.

Rimaneva comunque salva la possibilità, per gli Stati membri, di adottare misure di salvaguardia con riferimento ai nuovi alimenti immessi sul mercato a seguito di autorizzazione da parte della Commissione. In relazione a questi prodotti, infatti, gli Stati membri potevano sospenderne temporaneamente o comunque limitarne la commercializzazione e l'utilizzo qualora, in seguito a nuove

---

<sup>322</sup> Questo Comitato è stato istituito per effetto dell'art. 58 del Regolamento (CE) n. 178/2002.



informazioni scientifiche o a una nuova valutazione delle informazioni già esistenti, fossero emersi rischi per la salute umana o per l'ambiente<sup>323</sup>.

Occorre precisare che già nel 2008 c'era stata una proposta<sup>324</sup> di riforma del precedente regolamento, che mirava a chiarire la nozione di “*nuovo prodotto alimentare*” e a razionalizzare la procedura di autorizzazione, con particolare riferimento ai prodotti derivanti da Paesi terzi, garantendo allo stesso tempo un alto livello di protezione per i consumatori.

Tale proposta è però naufragata soprattutto a causa della questione relativa agli alimenti derivanti dalla clonazione<sup>325</sup>, che ha provocato una forte opposizione tra Parlamento e Consiglio. Sin dal primo voto in seno alla Commissione parlamentare, i membri del Parlamento europeo si erano mostrati assolutamente contrari alla possibilità di commercializzare qualsiasi alimento derivante da questi animali o dalla loro progenie<sup>326</sup>. Oggi, questi prodotti sono invece inclusi, sia pure in via temporanea, ovvero sino all'adozione di normative specifiche sul punto, nell'ambito di applicazione del nuovo regolamento<sup>327</sup>.

---

<sup>323</sup> Con specifico riferimento alle misure nazionali di salvaguardia, la Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, C-263/01, *Monsanto Agricoltura Italia*, ha affermato che trattasi di una chiara espressione del principio di precauzione.

<sup>324</sup> Proposta di regolamento del 14 gennaio 2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari e recante modifica del regolamento (CE) n. XXX/XXXX, COM(2007) 872 def. Come ricordato da A. VOLPATO, cit., “*nel corso della prima lettura, i dibattiti in seno al Parlamento hanno messo in luce alcune lacune del testo iniziale, che ha quindi subito 76 emendamenti. Il Consiglio, in seguito, ha espresso la propria posizione comune, riprendendo in parte gli emendamenti del Parlamento, ma opponendosi duramente su alcuni punti importanti della disciplina. In seconda lettura, il Parlamento ha ribadito la propria posizione, che è stata rifiutata dal Consiglio il 6 dicembre 2010. Di conseguenza, è stato convocato il Comitato di conciliazione, ma, nonostante le intense discussioni protrattesi fino all'alba, il fallimento delle negoziazioni è stato annunciato il 29 marzo 2011*”.

<sup>325</sup> La questione non verteva tanto sul consumo di carne di animali clonati quanto sul consumo di alimenti derivati e dei discendenti dei cloni.

<sup>326</sup> La ragione di questa contrarietà è duplice. In primo luogo, il benessere degli animali: come esposto dal Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tecnologie nel suo parere del 16 gennaio 2008, la clonazione pone dei dubbi, non solo etici, in considerazione delle malattie, delle malformazioni e la forte mortalità degli stessi cloni, nonché le conseguenze negative sulle femmine surrogate. Pertanto, la clonazione degli animali si porrebbe in contrasto col divieto di metodi di allevamento che provochino sofferenze o danni agli animali, come stabilito dalla direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 relativa alla protezione degli animali. La seconda ragione giustificatrice è invece da rinvenirsi nella forte diffidenza dei consumatori europei nei confronti della clonazione, come dimostrato storicamente dalla vicenda OGM.

<sup>327</sup> Il tema della clonazione di animali è affrontato al considerando n. 14 del Regolamento (UE) n. 2015/2283 nel modo che segue: “*Gli alimenti derivanti da animali clonati sono disciplinati dal regolamento (CE) n. 258/97. È essenziale che non emerga alcuna ambiguità giuridica per quanto riguarda l'immissione sul mercato di alimenti derivanti da animali clonati durante il periodo di transizione successivo alla fine dell'applicazione del regolamento (CE) n. 258/97. Pertanto, finché non siano entrate in vigore normative specifiche sugli alimenti derivanti da animali clonati, è opportuno che tali alimenti rientrino nell'ambito di applicazione del presente regolamento come alimenti ottenuti*

Così ricostruito il percorso normativo che ha condotto all'emanazione del nuovo regolamento, si passa ad esaminare nello specifico la nuova disciplina, a partire dal quadro definitorio e dall'ambito di applicazione della medesima.

## **8. Le novità più rilevanti introdotte dal Regolamento (UE) n. 2283/2015**

Molte delle novità contenute nella proposta di regolamento del 2008 sono state trasfuse nel Regolamento (UE) n. 2283/2015, che dunque si pone in linea di tendenziale continuità col precedente *iter* legislativo.

Le principali novità rispetto al regime previgente sono essenzialmente quattro.

In primo luogo, è stata modificata la definizione di nuovo alimento. Pur non aderendo alla proposta iniziale, che prevedeva l'eliminazione dell'esplicito riferimento ad alcune categorie di nuovi alimenti, elevando la *manca*za di consumo significativo nell'Unione prima del 15 maggio 1997 come unico criterio applicabile, la

---

*mediante pratiche non tradizionali di riproduzione e che siano provvisti di un'etichettatura adeguata per il consumatore finale conformemente alla legislazione dell'Unione in vigore".*

nuova disciplina ha aggiornato l'elenco delle categorie di nuovi alimenti<sup>328</sup>, prevedendone di nuove<sup>329</sup>.

Secondariamente, è stata semplificata la procedura di autorizzazione attraverso la centralizzazione della medesima a livello europeo e la previsione di termini certi per ciascuna fase. Tale soluzione si è resa necessaria in conseguenza dei ritardi che costantemente si verificavano nel corso della procedura autorizzatoria, producendo un duplice effetto: da una parte, la riduzione dei profitti dell'impresa interessata; dall'altro, la perdita di competitività per il sistema e, più in generale, la diminuzione in termini di attrattività dello spazio europeo per gli investitori esteri<sup>330</sup>. Ebbene, contrariamente alla precedente normativa, nella quale venivano coinvolte anche le autorità nazionali, le cui valutazioni iniziali potevano essere integrate successivamente da una valutazione complementare, il nuovo regolamento impone al richiedente di indirizzare la propria domanda

---

<sup>328</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a) del Regolamento (UE) n. 258/1997, per “nuovo alimento” deve intendersi “*qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, a prescindere dalla data di adesione all'Unione degli Stati membri, che rientra in almeno una delle seguenti categorie: i) alimenti con una struttura molecolare nuova o volutamente modificata che non era utilizzata come alimento o in un alimento nell'Unione prima del 15 maggio 1997; ii) alimenti costituiti, isolati o prodotti da microrganismi, funghi o alghe; iii) alimenti costituiti, isolati o prodotti da materiali di origine minerale; iv) alimenti costituiti, isolati o prodotti da piante o da parti delle stesse, ad eccezione degli alimenti che vantano una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione e sono costituiti, isolati o prodotti da una pianta o una varietà della stessa specie ottenuta mediante; v) pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997, oppure vi) pratiche non tradizionali di riproduzione non utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali pratiche non comportino cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili; vii) alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi, ad eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali alimenti ottenuti da detti animali vantino una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione; viii) gli alimenti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali, piante, microrganismi, funghi o alghe; ix) gli alimenti risultanti da un nuovo processo di produzione non usato per la produzione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, che comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento che incidono sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili; x) gli alimenti costituiti da «nanomateriali ingegnerizzati», come definiti alla lettera f) del presente paragrafo; xi) le vitamine, i minerali e altre sostanze utilizzate in conformità della direttiva 2002/46/CE, del regolamento (CE) n. 1925/2006 o del regolamento (UE) n. 609/2013 risultanti da un processo di produzione non utilizzato per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 di cui alla lettera a), punto vii), del presente paragrafo, oppure contenenti o costituiti da nanomateriali ingegnerizzati, come definiti alla lettera f) del presente paragrafo; xii) gli alimenti utilizzati esclusivamente in integratori alimentari nell'Unione prima del 15 maggio 1997, se destinati ad essere utilizzati in alimenti diversi dagli integratori alimentari come definiti all'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/46/CE”.*

<sup>329</sup> Già si è detto degli insetti, che, pur non essendo inclusi nell'art. 3 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, sono citati espressamente dal Considerando n. 8.

<sup>330</sup> L'analisi è opera di G. BONORA, cit., p. 45, la quale richiama a supporto una serie di dati statistici, il più eloquente dei quali, ricavato dal documento *Speeding up authorisation of novel foods*, preparato dal Parlamento europeo e disponibile alla pagina [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), per cui “l'iter di approvazione di un nuovo prodotto alimentare sulla base del Regolamento (CE) n. 258/97 richiedeva mediamente tre anni e costava in media dai venti ai quarantacinque mila euro”.

direttamente ed esclusivamente alla Commissione, la quale potrà rivolgersi all'Autorità europea per la sicurezza alimentare al fine di ottenere l'unica valutazione tecnica, che dunque è stata sottratta alle autorità nazionali.

In terzo luogo, è stato istituito, in conformità ai principi di trasparenza e pubblicità, un elenco dei prodotti che possono legittimamente essere immessi sul mercato europeo<sup>331</sup>. Oltre a questo elenco, che deve essere facilmente accessibile dal pubblico, è prevista l'istituzione di un elenco delle domande rigettate, nel quale devono confluire una serie di informazioni, che possono essere oggetto di trattamento riservato allorché venga formulata un'apposita istanza in tal senso da parte del richiedente. Tale istanza deve essere motivata, nel senso che deve dare evidenza del fatto che la divulgazione di tali informazioni sarebbe idonea a nuocere alla posizione concorrenziale dell'operatore economico<sup>332</sup>.

Infine, è stata attribuita portata generale, e non più individuale, alle autorizzazioni rilasciate in relazione all'immissione sul mercato di tali prodotti. Un tempo, infatti, il procedimento si concludeva con una decisione, mentre il sistema attuale prevede il rilascio di un'autorizzazione generica, costituita da un atto di esecuzione. È quindi sufficiente che venga rilasciata l'autorizzazione al primo richiedente per legittimare l'immissione in commercio dei *novel foods* ad esso assimilabili. È pur sempre fatta salva, in ipotesi specifiche, giustificate dalla necessità di tutelare la riservatezza delle scoperte scientifiche e quindi favorire l'innovazione nell'industria alimentare, la facoltà di richiedere un'autorizzazione individuale anziché generica. In questi casi, infatti, il richiedente iniziale può domandare che le prove o i dati scientifici presentati a sostegno della richiesta di autorizzazione non possano essere utilizzati a vantaggio di altre domande, sia pure entro il termine massimo di cinque anni a decorrere dalla data di autorizzazione ed iscrizione del nuovo alimento nell'apposito elenco<sup>333</sup>.

---

<sup>331</sup> Art. 6 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

<sup>332</sup> Art. 23 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

<sup>333</sup> Art. 26 del Regolamento (UE) n. 2283/2015; si precisa che il par. 2 della disposizione appena citata restringe la tutela dei dati ai soli casi nei quali le prove o i dati scientifici in relazione ai quali si chiede la protezione siano indispensabili e determinati per ottenere l'autorizzazione e siano oggetto di un diritto di proprietà industriale a beneficio del richiedente, che quindi deve dimostrare di godere di un diritto esclusivo di utilizzo di tali dati.

## 9. La nuova procedura centralizzata

La nuova procedura autorizzatoria è avviata su iniziativa della Commissione oppure a seguito di una domanda presentata alla Commissione da un richiedente<sup>334</sup>.

In conformità alle predette esigenze di trasparenza e partecipazione attiva, il Regolamento impone alla Commissione di pubblicare una sintesi della domanda sulla base di alcune informazioni rilevanti.

A sua volta, la domanda di autorizzazione deve essere composta da una specifica documentazione, dalla quale emerga la descrizione del processo di produzione, la composizione dettagliata del nuovo alimento, le prove scientifiche attestanti l'assenza di rischi per la salute umana e, se del caso, il metodo di analisi, nonché una proposta, laddove necessaria, in ordine alle condizioni d'uso ed ai requisiti specifici di etichettatura per non indurre in errore i consumatori<sup>335</sup>.

L'intervento dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, in questo caso, è soltanto eventuale e consegue comunque ad una richiesta specifica della Commissione, che deve essere trasmessa entro un mese dalla verifica della validità della domanda.

L'Autorità è tenuta ad esprimersi entro nove mesi dalla data di ricezione della domanda recante la documentazione prescritta. Questo termine può essere esteso in casi debitamente motivati, qualora l'istruttoria imponga all'Autorità di ottenere informazioni aggiuntive dal richiedente. A tale proposito è prevista la possibilità, per la Commissione, di sollevare obiezioni alla proroga entro otto giorni dall'avvenuta ricezione della richiesta di integrazioni documentali da parte dell'Autorità<sup>336</sup>.

---

<sup>334</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. d) del Regolamento (UE) n. 2283/2015, per "richiedente" deve intendersi "lo Stato membro, il paese terzo o la parte interessata, che può rappresentare più parti interessate e ha presentato una domanda alla Commissione a norma dell'articolo 10 o dell'articolo 16 o una notifica a norma dell'articolo 14".

<sup>335</sup> Cfr. art. 10, par. 2, lett. a)-g) del Regolamento (UE) n. 2283/2015; ancora più snella è la documentazione richiesta con riferimento agli "alimenti tradizionali da paesi terzi", che ricalca essenzialmente la procedura di notifica, attesa la minore incertezza degli effetti connessi alla commercializzazione di tali prodotti.

<sup>336</sup> Cfr. art. 11, par. 1 e 4 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

Nel valutare la sicurezza del nuovo alimento, l'Autorità è tenuta a prendere in considerazione taluni specifici aspetti<sup>337</sup>. In particolare, l'Autorità deve verificare se la sicurezza del nuovo alimento sia assimilabile a quella degli alimenti che rientrano in una categoria comparabile già presente sul mercato dell'Unione oppure se la composizione del nuovo alimento e le condizioni d'uso non presentino un rischio di sicurezza per la salute umana dell'Unione. Qualora il nuovo alimento sia destinato a sostituirne un altro, l'Autorità è invece tenuta a verificare che non ne differisca in maniera tale da rendere il suo normale consumo svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale.

Dalla data di pubblicazione del parere rilasciato dall'Autorità decorrono poi i sette mesi entro i quali la Commissione deve presentare al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi una proposta di atto di esecuzione, strumentale all'autorizzazione dell'immissione in commercio del *novel food* ed all'aggiornamento del relativo elenco.

L'atto conclusivo del procedimento costituisce il risultato di una valutazione discrezionale essenzialmente tecnica, che va compiuta, in primo luogo, in ossequio al principio di precauzione e, in secondo luogo, in osservanza dei parametri delineati dall'art. 12 del Regolamento UE 2283/15, ovvero: assenza di rischio di sicurezza per la salute umana, non ingannevolezza dell'uso previsto e assenza di pregiudizio sul piano nutrizionale.

## **10. La procedura di notifica per gli alimenti tradizionali da Paesi terzi**

Per evidenti ragioni di semplificazione è prevista la facoltà (e non l'obbligo<sup>338</sup>) per gli operatori del settore di avvalersi di una procedura più snella al fine di immettere sul mercato gli alimenti tradizionali da paesi terzi<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> Cfr. art. 11, par. 2 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

<sup>338</sup> Ai sensi dell'art. 14 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, infatti, “anziché seguire la procedura di cui all'articolo 10, un richiedente che intenda immettere sul mercato dell'Unione un alimento tradizionale da un paese terzo può scegliere di presentare una notifica di tale intenzione alla Commissione”.

<sup>339</sup> L'art. 3, par. 2, lett. c) del Regolamento (UE) n. 2283/2015 offre la seguente definizione di “alimento tradizionale da un paese terzo”: “un nuovo alimento quale definito alla lettera a) del presente paragrafo, diverso dai nuovi alimenti di cui ai punti i), iii), vii), viii), ix) e x) della stessa lettera, derivato dalla produzione primaria quale

La creazione di una procedura *ad hoc* per questi alimenti si giustifica in base ad una più proporzionata valutazione dei rischi concernenti questi nuovi alimenti, indubbiamente inferiori rispetto ad altre categorie di nuovi alimenti.

In questi casi si è dunque inteso abbattere i costi amministrativi connessi alla procedura autorizzatoria *tout court*, talvolta costituenti una vera e propria barriera al commercio europeo delle merci provenienti da paesi terzi, con ciò che consegue dal punto di vista delle violazioni degli accordi stipulati a livello internazionale dai Paesi membri e dall'Unione europea.

Pertanto, il Regolamento agevola, rispetto ad altri nuovi alimenti, l'immissione sul mercato dell'Unione di quei nuovi alimenti che siano stati oggetto di consumo alimentare sicuro per almeno 25 anni nella dieta abituale di un numero significativo di persone del Paese terzo. Si presume, infatti, che la sicurezza di questo nuovo alimento sia comprovata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato in altre zone del pianeta.

Questi dati devono essere forniti dal richiedente nell'atto notificato alla Commissione in merito all'immissione sul mercato del prodotto alimentare<sup>340</sup>.

Entro un mese, la Commissione trasmette la notifica agli Stati membri e all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, i quali, entro quattro mesi, potranno presentare delle obiezioni motivate all'immissione in commercio del prodotto in questione. Se tale termine decorre senza che siano avanzate riserve, il nuovo alimento viene autorizzato ed iscritto nel relativo elenco. Viceversa, se vengono formulate delle obiezioni, il richiedente può presentare una domanda alla Commissione comprensiva di ulteriori dati ed informazioni in merito alle obiezioni presentate. Entro il termine di sei mesi, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare valuta la sicurezza del prodotto da autorizzare, prendendo in considerazione il grado di attendibilità dei dati presentati dal richiedente volti a

---

*definita all'articolo 3, punto 17, del regolamento (CE) n. 178/2002, che vanta una storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo*". Ai sensi della lettera precedente, per "storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo" deve intendersi "la sicurezza dell'alimento in questione è attestata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un periodo di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese terzo, prima della notifica di cui all'articolo".

<sup>340</sup> Art. 14 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

suffragare la composizione del prodotto nonché la storia di uso sicuro del medesimo al di fuori dell'Unione europea.

Entro tre mesi dalla pubblicazione del parere tecnico reso dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare, la Commissione, se l'esito è positivo, presenta al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi una proposta di atto di esecuzione che autorizza l'immissione sul mercato dell'Unione di un alimento tradizionale da un paese terzo e aggiorna il relativo elenco<sup>341</sup>.

---

<sup>341</sup> Art. 18 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.



## CAPITOLO VI

### L'ECONOMIA CIRCOLARE DEGLI ALIMENTI

SOMMARIO: 1. Dall'economia lineare all'economia circolare – 2. I rifiuti alimentari come risorse – 3. L'economia circolare nell'ordinamento italiano – 4. Gli strumenti di contrasto alle eccedenze ed agli sprechi alimentari – 5. Uno sguardo comparativo: la legge francese sullo spreco alimentare – 6. Bioenergie e sistemi di produzione alimentare – 7. Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive. 8 – Cenni conclusivi.

#### 1. Dall'economia lineare all'economia circolare

Il discorso sull'economia circolare<sup>342</sup> si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle politiche di sviluppo sostenibile tracciate dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dall'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, al pari di altri concetti simili, che presentano svariati punti di contatto, come quelli di *green* e *blue economy*, bioeconomia, *life cycle thinking* ed ecologia industriale.

Nello specifico, il concetto di economia circolare è utilizzato per esprimere un modello integrato di produzione, distribuzione e consumo finalizzato ad incrementare il progresso sociale e la salvaguardia dell'ambiente attraverso l'utilizzo quanto più efficace dei beni destinati a divenire rifiuti.

---

<sup>342</sup> La dottrina giuspubblicistica italiana che si è occupata di economia circolare è ancora piuttosto scarna: si veda F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: l'economia circolare*, Relazione tenuta al Convegno dell'Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente sul tema "Il Testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione" (Roma, 9-10 giugno 2016), in corso di pubblicazione. Dello stesso Autore, sulla necessità di un intervento a monte dei processi di produzione e consumo, si veda anche: *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, pp. 308 e ss e, più recente, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017, I, pp. 163 e ss.. Sempre in materia si vedano, anche, C. BOVINO, *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, in questa Rivista, 2014, X, pp. 682-691 e T. FEDERICO, *I fondamenti dell'economia circolare*, in *Fondazione per lo sviluppo sostenibile*, 2015, pp. 1-47.

Si tratta, quindi, di un modello di economia rigenerativa, nel quale i prodotti sono progettati per durare a lungo nel tempo ed essere facilmente riutilizzati, disassemblati, rifabbricati e, in ultima istanza, riciclati<sup>343</sup>.

L'espressione fa riferimento ad una concezione della produzione e del consumo di beni e servizi alternativa rispetto al modello tradizionale di crescita lineare, fondato sul falso presupposto che le risorse siano abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo.

Nonostante l'economia circolare costituisca un tema recente, l'ordinamento giuridico pare averne già assimilato alcuni aspetti, specialmente nell'ambito della gestione dei rifiuti.

Un esempio eloquente è fornito dalla raccolta differenziata: se fino a pochi anni fa era impensabile riuscire ad ottenere un simile mutamento delle abitudini di vita dei cittadini, oggi è divenuta cultura diffusa, soprattutto tra le nuove generazioni, al punto da costituire un punto centrale delle politiche di tutela dell'ambiente<sup>344</sup>.

In altre parole, il rifiuto si sta trasformando da *scarto* a *risorsa*.

Parte del merito è da attribuire all'attività normativa dell'Unione europea, che si è posta l'obiettivo di avvicinare la società contemporanea ad un modello di *società del riciclaggio*<sup>345</sup>.

A tale proposito, l'ordinamento europeo<sup>346</sup> ha già impostato la gestione dei rifiuti secondo una gerarchia ben definita, che prevede dapprima la prevenzione, in seguito la preparazione, il riuso, il riciclaggio e il recupero e, infine,

---

<sup>343</sup> Il concetto di rigenerazione è estrapolato da uno dei primi documenti in argomento, il rapporto *Towards the circular economy* predisposto nel 2012 dalla Ellen MacArthur Foundation e disponibile alla pagina [www.ellenmacarthurfoundation.org/publications](http://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications), nel quale si mettono in luce le opportunità economiche e di business che potrebbero derivare da un processo di transizione verso un modello di economia circolare. Per un *report* più aggiornato, sempre della medesima fonte, si vedano *The Circular Economy: A Wealth of Flows - 2nd Edition* e *Towards a Circular Economy: Business rationale for an accelerated transition*, pubblicati rispettivamente nel 2017 e 2015 e reperibili tramite la pagina *web* suindicata.

<sup>344</sup> L'esempio viene portato da G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, 2, p. 5.

<sup>345</sup> Gli obiettivi della *società del riciclaggio* sono previsti dalla direttiva quadro sulla gestione dei rifiuti (cfr. nota successiva) e consistono nel cercare di evitare la produzione di rifiuti e utilizzare i rifiuti come risorse.

<sup>346</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

come ultima soluzione, lo smaltimento.

Per quanto concerne nello specifico il sistema alimentare, gli aspetti che vengono in rilievo sono molteplici e verranno esaminati nel prosieguo del presente capitolo: dallo spreco alimentare all'approvvigionamento energetico, dal consumo di suolo all'inquinamento ambientale<sup>347</sup>.

Prima di addentrarsi nella disamina di questi settori, è opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale in merito agli strumenti che possono essere utilizzati dai decisori pubblici per guidare i sistemi nazionali verso la circolarità dei processi economici<sup>348</sup>.

A seconda di quale fase del processo si verte (produzione, distribuzione, consumo e post-consumo), è possibile ricorrere ad alcuni strumenti piuttosto che ad altri, più efficaci in termini di risultato, specie sotto i profili dell'efficacia ambientale, dell'efficienza economica, dell'incentivo all'innovazione, dei costi amministrativi di adempimento per imprese e pubblica amministrazione, degli impatti redistributivi e sulla competitività.

Il primo di questi strumenti è dato dai meccanismi tradizionali di *command and control*, che, attraverso la previsione di forme di controllo preventivo o successivo sull'attività privata, consentono di introdurre restrizioni o divieti di produzione e di consumo, *standards* tecnologici o per materiali riciclati, divieti o restrizioni di smaltimento in discarica.

In secondo luogo, si segnalano gli strumenti economici, che, tramite l'imposizione di tasse e imposte su determinati materiali, prodotti o attività di smaltimento e incenerimento dei rifiuti, possono incentivare le imprese e i consumatori ad assumere determinati comportamenti, con conseguenti benefici in termini ambientali.

---

<sup>347</sup> È evidente come una gestione errata dei rifiuti possa avere un notevole impatto sull'ambiente. Ciò avviene nelle diverse fasi, tra cui trasporto e stoccaggio dei rifiuti. Ma non si tratta solo di un impatto diretto, posto che i rifiuti possono avere sull'ambiente anche un impatto indiretto: tutto ciò che non viene riciclato o recuperato dai rifiuti rappresenta infatti una perdita di materie prime e di altri fattori di produzione usati nella catena, vale a dire nelle fasi di produzione, trasporto e consumo del prodotto.

<sup>348</sup> Fondamentale a tale riguardo è lo studio, pubblicato nel 2016 dall'OCSE, dal titolo "*Policy Guidance on Resource Efficiency*", scaricabile dalla pagina [dx.doi.org/10.1787/9789264257344-en](https://dx.doi.org/10.1787/9789264257344-en).

Un altro strumento consiste nell'ideazione di sistemi di gestione ambientale e di schemi di certificazione ed etichettatura, per rafforzare l'immagine del prodotto e dell'azienda, rendendo più verificabile la tracciabilità del processo produttivo.

In linea di principio può affermarsi che gli strumenti di regolazione risultano migliori sotto il profilo dell'efficacia ambientale ma non anche per quanto riguarda l'efficienza economica; viceversa nel caso degli strumenti economici e degli strumenti volontari, ovvero delle certificazioni e dei sistemi di gestione ambientale.

## **2. I rifiuti alimentari come risorsa**

La gestione dei rifiuti alimentari riveste un ruolo centrale nell'ambito delle politiche di economia circolare, al punto da giustificare una trattazione specifica e separata rispetto alle più ampie considerazioni innanzi svolte.

I rifiuti alimentari costituiscono infatti un problema sempre più pressante, al quale devono far fronte i decisori pubblici nell'esercizio dei loro poteri di regolazione.

Tale affermazione trova riscontro nell'auspicio, incluso nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati con l'Agenda 2030<sup>349</sup>, volto a dimezzare gli sprechi alimentari *pro capite* a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionamento e di produzione.

Il dato di partenza dell'indagine in esame è dato dall'apparente insostenibilità dell'impatto ambientale provocato dagli attuali modelli di produzione, distribuzione, conservazione e consumo degli alimenti<sup>350</sup>, cui si aggiungono le perdite finanziarie per i consumatori e per l'economia connesse allo scarto di cibo ancora commestibile.

---

<sup>349</sup> L'argomento è stato introdotto al paragrafo n. 3 del capitolo III.

<sup>350</sup> La generazione di rifiuti alimentari avviene in ogni fase della catena – durante la produzione e la distribuzione, nei negozi, nei ristoranti, nelle strutture di ristorazione e nelle case – il che rende particolarmente difficile effettuarne una quantificazione esatta. Per questa ragione non si rinvergono ancora, allo stato attuale, dei dati statistici sul tema.

Ma non è tutto: oltre al fattore ambientale ed a quello economico, si presenta l'aspetto sociale della questione<sup>351</sup>.

Attraverso la diffusione, gratuita, di prodotti alimentari ancora commestibili ma che, per ragioni logistiche o di mercato non possono essere commercializzati, è possibile soddisfare le esigenze di approvvigionamento alimentare delle fasce della popolazione più bisognose.

Pertanto, questa attività dovrebbe essere facilitata e non ostacolata da parte delle autorità pubbliche.

Sul tema, l'Unione europea ha adottato un documento programmatico<sup>352</sup>, nel quale ha sviluppato compiutamente un proprio piano di azione, tracciando le linee direttrici delle possibili soluzioni da adottare per la realizzazione di un sistema di economia circolare.

Questo piano di azione evidenzia, in primo luogo, la necessità di modificare i comportamenti attraverso campagne informative di sensibilizzazione che diffondano l'adozione di *best practices* soprattutto con riguardo alla prevenzione dei rifiuti alimentari.

Secondariamente, viene segnalata l'esigenza di semplificare la normativa in relazione al cosiddetto "dono" di alimenti ed all'utilizzo dei medesimi e dei sottoprodotti provenienti dalla filiera alimentare nella produzione dei mangimi.

Un ulteriore aspetto su cui si pone l'accento è quello attinente all'esatta

---

<sup>351</sup> In questa prospettiva multidisciplinare si pone anche F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, cit., secondo cui "L'economia circolare è, dunque, interconnessione, integrazione e interdisciplinarietà dal momento che in essa vengono a confluire discipline diverse: l'etica (con i doveri nei confronti del pianeta e delle generazioni future); la filosofia della scienza (con il cambio dei paradigmi); l'economia (con i suoi modelli di sviluppo); le scienze cd. dure (e tra di esse la biologia, l'agricoltura, l'ingegneria), il diritto (con le sue regole)".

<sup>352</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 2 dicembre 2015 dal titolo "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare". Sempre in argomento si veda anche, dello stesso organo, la Comunicazione COM(2014)398 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 2 luglio 2014 dal titolo "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti" nonché il rapporto elaborato dall'Agenzia europea dell'ambiente e reso pubblico in data 3 giugno 2014, dal titolo "Benessere e ambiente - Creare in Europa un'economia circolare ed efficiente nell'impiego delle risorse", reperibile al sito web dell'Agenzia medesima. Per un commento a quest'ultimo documento si rimanda a V. CAVANNA, *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto "Signals 2014" dell'Agenzia europea dell'Ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, 6, pp. 821 e ss.

comunicazione della data finale, ovvero il termine entro cui consumare gli alimenti. A tale proposito, il piano di azione si propone di far emergere la diversità di significato tra il concetto di termine minimo di conservazione<sup>353</sup> e quello di data di scadenza, così da evitare fenomeni di spreco di cibi ancora sicuri e commestibili.

Allo stato attuale, trascorsi quasi due anni dall'adozione del pacchetto sull'economia circolare, il piano di azione risulta ancora in gran parte incompiuto. L'Unione europea, infatti, si è limitata perlopiù ad un ruolo propulsivo e di coordinamento, pubblicando degli orientamenti, rivolti agli Stati membri, su come convertire i rifiuti in energia<sup>354</sup> ed avviando le procedure per l'istituzione di una piattaforma per il sostegno finanziario all'economia circolare, al dichiarato fine di facilitare l'incontro tra investitori ed innovatori<sup>355</sup>.

Nella seduta del 14 marzo 2017, il Parlamento europeo ha approvato, in via preliminare, la proposta della Commissione sul secondo pacchetto sull'economia circolare<sup>356</sup>, che dovrebbe intervenire sulle quattro direttive in materia di rifiuti, discariche, imballaggi, veicoli fuori uso, pile e rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche (RAEE)<sup>357</sup>. Tale pacchetto – che, ovviamente, non ha efficacia cogente – fissa degli obiettivi ambiziosi: entro il 2030, almeno il 70% dei rifiuti urbani dovrebbe essere riciclato o preparato per il riutilizzo e, quanto ai rifiuti alimentari, l'obiettivo è quello di ridurli del 30% per il 2025 e del 50% per il 2030 (pur senza obblighi vincolanti).

---

<sup>353</sup> Il più delle volte espresso con la dicitura “*da consumarsi preferibilmente entro il*”.

<sup>354</sup> Si tratta della Comunicazione COM(2017)34 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 26 gennaio 2017 dal titolo “*Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*”. Tale comunicazione si propone di fornire agli Stati membri orientamenti per trovare il giusto equilibrio nelle capacità di termovalorizzazione, classificando le opzioni di gestione dei rifiuti in funzione della loro sostenibilità e assegnando assoluta priorità alla prevenzione e al riciclaggio.

<sup>355</sup> Tale informazione si ricava dal Comunicato stampa della Commissione del 26 gennaio 2017, ove si afferma che la Commissione ha adottato “*ulteriori misure*” per istituire tale piattaforma di concerto con la Banca Europea per gli Investimenti.

<sup>356</sup> L'approvazione definitiva del pacchetto sull'economia circolare, e quindi l'entrata in vigore delle misure ivi stabilite, potrebbe arrivare dal Consiglio Ue nel mese di giugno 2018.

<sup>357</sup> Più precisamente, il pacchetto economia circolare comprende le quattro proposte di modifica delle direttive sui rifiuti a partire dalla direttiva generale 2008/98/CE e poi le direttive speciali in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), RAEE (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE).

### 3. L'economia circolare nell'ordinamento italiano

In conformità ai criteri ed agli obiettivi enunciati a livello europeo ed internazionale, l'ordinamento italiano ha dato luogo alla legge 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*”, le cui disposizioni sono entrate in vigore a partire dal 14 settembre 2016.

Tale intervento è apertamente e dichiaratamente finalizzato a favorire, a fini di solidarietà sociale, il recupero e la donazione di beni alimentari, farmaceutici ed altri prodotti in favore di soggetti che operano senza scopo di lucro.

Prima di questa legge, il recupero dei prodotti alimentari invenduti a fini di solidarietà sociale rientrava tra le misure specifiche previste dal Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR)<sup>358</sup> per la riduzione dei rifiuti biodegradabili.

Tale programma indicava una serie di misure da adottare a livello nazionale e locale ai fini della prevenzione dei rifiuti biodegradabili, comprensivi degli scarti alimentari.

In particolare, la Misura I prevedeva la valorizzazione dei sottoprodotti dell'industria alimentare, così da poterli impiegare per scopi ulteriori (ad esempio, mangimi per animali).

La Misura II concerneva la distribuzione delle eccedenze alimentari da parte delle imprese afferenti alla grande distribuzione organizzata. In tale settore, è possibile individuare due categorie rilevanti di rifiuti prodotti: gli scarti alimentari ed i rifiuti da imballaggio. I rifiuti alimentari nella distribuzione sono spesso legati alla gestione del magazzino, dal momento che si tratta soprattutto di prodotti invenduti prossimi alla data di scadenza e di prodotti che presentano un

---

<sup>358</sup> Il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti è stato approvato con decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 7 ottobre 2011. Tale Programma è stato adottato in applicazione dell'obbligo previsto dalla direttiva europea quadro sui rifiuti (Direttiva (CE) n. 98/2008), che ha stabilito come lo scopo di tali programmi sia quello di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.

imballaggio danneggiato. A tale proposito, il programma metteva in luce gli effetti positivi sulla riduzione dei rifiuti derivanti da un ipotetico accorciamento della catena di distribuzione. Gli alimenti non deteriorati e non ancora giunti a scadenza possono infatti essere intercettati prima che diventino rifiuti ed essere utilmente distribuiti ad esempio alle mense sociali.

La Misura III atteneva alla promozione della filiera corta, in modo tale da diminuire gli scarti legati alle fasi e ai passaggi che separano il produttore dal consumatore.

La Misura IV riguardava la promozione dei sistemi di certificazione di qualità ambientale dei servizi alimentari, e quindi dei servizi di ristorazione, hotel, catering, bar, *etc.* L'obiettivo è quello di incentivare i soggetti economici del territorio a migliorare le proprie *performances* ambientali soprattutto in materia di prevenzione dei rifiuti, attraverso un ritorno di immagine derivante dall'accreditamento del marchio e la sua pubblicizzazione.

L'ultima misura prescriveva infine l'obiettivo di ridurre gli scarti alimentari a livello domestico, da perseguire mediante una maggiore consapevolezza riguardo alla quantità di cibo ancora commestibile di cui ci si disfa, alla perdita economica che rappresenta e all'impatto ambientale legato alla raccolta e trattamento di questo tipo di rifiuti. Fondamentali in questo ambito sono le campagne informative che possono aiutare i consumatori a pianificare meglio i loro acquisti alimentari.

Di recente, la riflessione sul tema dell'economia circolare è stata sollecitata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dal Ministero per lo Sviluppo Economico, che, di concerto, hanno invitato gli organi istituzionali competenti, le imprese, gli esperti e i cittadini ad effettuare una consultazione *online*, in modo tale da poter elaborare un documento che sia il frutto di un processo condiviso e partecipato.

Tale consultazione è stata avviata nel luglio 2017 e si svolge attorno ad una bozza di *Documento di inquadramento e di posizione strategico*, nella quale si invoca un cambio di paradigma verso una “*politica industriale finalizzata alla sostenibilità e*



*all'innovazione in grado di incrementare la competitività del prodotto e della manifattura italiana, e che ci costringa anche a ripensare il modo di consumare e fare impresa*<sup>359</sup>.

Con specifico riferimento alla tematica alimentare, tale documento sottolinea come *“l'aumento demografico a livello globale, il cambiamento climatico e la riduzione della capacità di resilienza degli ecosistemi esig[a]no un aumento dell'uso di risorse biologiche rinnovabili, in primis per una produzione primaria più sostenibile e sistemi di trasformazione più efficienti per la produzione di alimenti, fibre e altri prodotti a base biologica con un minor utilizzo di fattori produttivi, minor produzione di rifiuti e di emissioni di gas serra, e conseguenti benefici per la salute umana e l'ambiente”*<sup>360</sup>.

#### **4. Gli strumenti di contrasto alle eccedenze ed agli sprechi alimentari**

La legge 19 agosto 2016, n. 166 recepisce alcune delle indicazioni fornite nel PNPR, apprestando una semplificazione degli oneri amministrativi connessi alle procedure previste per la donazione di cibo inutilizzato.

Tale legge si pone in sintonia con le agevolazioni fiscali introdotte precedentemente con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), il cui art. 1, comma 396 ha previsto che, in caso di cessioni gratuite di beni di cui all'art. 10, comma 1, n. 12) del d.P.R. n. 633/72 e quindi anche di beni alimentari, la comunicazione preventiva alle autorità competenti da parte del donatore non è più obbligatoria nel caso in cui gli alimenti ceduti siano facilmente deperibili<sup>361</sup> oppure gli alimenti ceduti abbiano un valore ad euro 15.000.

Si tratta di una disposizione fortemente innovativa, in quanto, prima di quel momento, i donatori erano obbligati, qualora il valore dei prodotti ceduti avesse superato il limite di euro 5.164,57, a darne preventiva comunicazione all'Agenzia delle Entrate ed alla Guardia di Finanza entro cinque giorni lavorativi. Non erano previste, inoltre, eccezioni rispetto alla cessione di prodotti, facilmente deperibili.

---

<sup>359</sup> Pag. 5 del Documento in consultazione, disponibile alla pagina [www.consultazione-economiacircolare.minambiente.it](http://www.consultazione-economiacircolare.minambiente.it).

<sup>360</sup> Pag. 30 del Documento in consultazione.

<sup>361</sup> Ad esempio: alimenti vicini alla data di scadenza, prodotti cotti di gastronomia, etc.

Tornando alla disamina della legge n. 166/2016, si evidenzia anzitutto come tale provvedimento distingua tra *eccedenze alimentari* e *spreco alimentare*, richiamando così la diversificazione operata a livello internazionale tra *food loss*, ovvero le perdite che si riscontrano a causa di inefficienze durante le fasi di produzione agricola, raccolta, trattamento, conservazione e prima trasformazione degli alimenti, e *food waste*, ossia lo spreco di cibo che si verifica nell'ultima parte della catena agroalimentare, ovvero nella distribuzione, nella vendita e nel consumo finale) per ragioni economiche, estetiche e per la prossimità della data di scadenza<sup>362</sup>.

Nello specifico, per *eccedenze alimentari* devono intendersi “*i 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*”<sup>363</sup>.

Il concetto di *spreco alimentare* è invece definito come “*l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti*”<sup>364</sup>.

Questa distinzione rileva in quanto la legge riconnette diversi rimedi: nel caso delle eccedenze alimentari, la cessione gratuita<sup>365</sup>; nel caso degli sprechi

---

<sup>362</sup> Sulla distinzione richiamata si veda lo studio condotto nel 2011 dalla FAO dal titolo “*Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*”, reperibile alla pagina [www.fao.org/food-loss-and-food-waste/en](http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/en).

<sup>363</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 166/2016.

<sup>364</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. d) della legge n. 166/2016.

<sup>365</sup> Disciplinata dagli artt. 3-5 della legge n. 166/2016.

alimentari, la promozione di modelli di consumo e di acquisto improntati a criteri di solidarietà e di sostenibilità, l'incentivazione del recupero e della redistribuzione per fini di beneficenza, di misure preventive e l'adozione di misure volte a ridurre gli sprechi nella somministrazione degli alimenti<sup>366</sup>.

Con specifico riferimento alle cessioni gratuite, la legge prevede che queste debbano essere *“provate con modalità telematiche da parte del cedente agli uffici dell'amministrazione finanziaria o ai comandi del Corpo della guardia di finanza competenti, con l'indicazione della data, dell'ora e del luogo di inizio del trasporto, della destinazione finale dei beni nonché dell'ammontare complessivo, calcolato sulla base dell'ultimo prezzo di vendita, dei beni gratuitamente ceduti”*.

Al fine di semplificare le procedure, rendendole meno gravose con riferimento alle cessioni di quantitativi ridotti, è stato confermato quanto già previsto dalla citata legge di stabilità del 2016, ovvero che tale comunicazione, da effettuarsi entro la fine del mese cui si riferiscono le cessioni gratuite, possa non essere inviata allorché si tratti di beni alimentari facilmente deperibili oppure *“il valore dei beni stessi non sia superiore a 15.000 euro per ogni singola cessione effettuata nel corso del mese cui si riferisce la comunicazione”*<sup>367</sup>.

Un'altra distinzione fondamentale, operata soprattutto al fine di selezionare gli alimenti che possono essere oggetto di cessione gratuita, è quella tra il concetto di *termine minimo di conservazione* e quello di *data di scadenza*: il primo consiste nella *“data fino alla quale un prodotto alimentare conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione”* mentre il secondo nella *“data che sostituisce il termine minimo di conservazione nel caso di alimenti molto deperibili dal punto di vista microbiologico”*.

Ebbene, mentre gli alimenti che hanno superato il termine minimo di conservazione possono essere ceduti gratuitamente, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario ed idonee condizioni di conservazione, quelli che hanno superato la data di scadenza sono considerati a rischio e non possono

---

<sup>366</sup> Si vedano gli artt. 9 e 10 della legge n. 166/2016.

<sup>367</sup> La disposizione citata è l'art. 16 della legge n. 166/2016.

essere trasferiti né consumati.

In linea di principio, la legge statuisce che le cessioni gratuite di eccedenze alimentari da parte degli operatori del settore alimentare devono essere destinate in via prioritaria al consumo di persone indigenti, mentre le eccedenze non più idonee al consumo possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per altre destinazioni, come il compostaggio. La cessione riguarda anche la panificazione, i cui prodotti finiti possono essere donati a soggetti che poi li distribuiscono agli indigenti entro le ventiquattro ore successive alla produzione.

Sul piano degli incentivi, la legge ha introdotto dei benefici fiscali per chi cede a titolo gratuito prodotti alimentari agli indigenti ed alle persone in maggiori condizioni di bisogno ovvero per l'alimentazione animale. Si prevede, in particolare, la facoltà per i comuni di applicare un coefficiente di riduzione della tariffa proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione con riferimento alle utenze non domestiche relative ad attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere<sup>368</sup>.

Con specifico riferimento alla riduzione degli sprechi alimentari, la legge attribuisce inoltre al Ministero della Salute il compito di emanare delle linee guida per orientare l'attività di prevenzione e comunque di riduzione dello spreco connesso alla somministrazione degli alimenti da parte degli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità<sup>369</sup>.

Può quindi concludersi che il legislatore italiano abbia disciplinato la materia della lotta allo spreco alimentare in funzione solidaristica esclusivamente attraverso istituti di incentivazione e semplificazione. Si ritiene quindi di dover concordare con quella parte della dottrina secondo la quale queste misure *“non sono certo da sole sufficienti a raggiungere gli obiettivi prefissati, se non saranno accompagnate dalla contestuale promozione di stili di consumo più consapevoli da parte dei singoli che tengano*

---

<sup>368</sup> In questo senso dispone l'art. 17 della legge n. 166/2016.

<sup>369</sup> Così l'art. 10 della legge n. 166/2016.

*conto dei limiti delle risorse e della necessità di rispettare maggiormente l'ambiente in cui viviamo*<sup>370</sup>.

Al riguardo, infatti, non è stato predisposto un apparato sanzionatorio, contrariamente ad altri ordinamenti che, invece, hanno introdotto specifici obblighi e sanzioni contro i soggetti che non cedono gratuitamente le eccedenze alimentari agli indigenti.

## **5. Uno sguardo comparativo: la legge francese sullo spreco alimentare**

Un esempio è offerto dalla legge francese sullo spreco alimentare, la quale, oltre a stabilire specifici obblighi di cessione gratuita delle eccedenze alimentari, contempla delle sanzioni allorquando vengano violati tali norme di comportamento<sup>371</sup>.

Se la normativa italiana rappresenta un esempio di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, dal momento che coinvolge soggetti pubblici e privati nel processo di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari in favore delle fasce della popolazione più bisognose, la normativa francese si basa sul principio di responsabilità, essendo previste delle sanzioni in ipotesi di violazioni di tali obblighi.

La legge francese, composta di appena 4 articoli, stabilisce anzitutto una gerarchia di azioni da mettere in campo per evitare lo spreco alimentare: prevenzione, recupero degli invenduti per il consumo umano e per l'alimentazione animale, utilizzo a fini energetici.

Inoltre, la legge impedisce alla grande distribuzione organizzata di gettare o rendere non più consumabili gli alimenti invenduti, imponendo altresì a tutti gli esercizi commerciali la cui superficie sia superiore ai 400mq di proporre un accordo di donazione dei prodotti alimentari invenduti a una o più associazioni

---

<sup>370</sup> Così G. SPOTO, *La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi*, in *Europa e Diritto Privato*, 2017, III, pp. 1111 e ss., al quale si rimanda per una più esaustiva ricostruzione della tematica delle misure adottate dall'ordinamento italiano contro gli sprechi italiani.

<sup>371</sup> La *lutte contre le gaspillage alimentaire* è disciplinata dalla LOI n° 2016-138 dell'11 febbraio 2016, che prevede anche la comminatoria di pene detentive e pecuniarie.

a titolo gratuito<sup>372</sup>.

Per quanto attiene al piano educativo, la normativa prevede poi lo svolgimento di attività di informazione ed educazione ai bambini a scuola, includendo una sezione relativa alla lotta contro lo spreco alimentare.

## 6. Bioenergie e sistemi di produzione alimentare

Il contrasto allo spreco alimentare, pur rappresentando un tema nevralgico delle politiche di economia circolare, non è l'unico filone che è stato percorso dai decisori pubblici nel corso degli ultimi anni.

Non possono infatti ignorarsi gli sviluppi della bioeconomia, che rappresenta una declinazione fondamentale dell'economia circolare, in quanto consente di recuperare e valorizzare le risorse organiche per la produzione energetica, industriale, alimentare e mangimistica.

Un ruolo chiave nell'ambito delle politiche bioeconomiche è rivestito dal settore delle bioenergie, che consente di reimpiegare sostanze organiche quali rifiuti e residui industriali, agricoli e forestali ai fini della produzione energetica.

Le bioenergie presentano però, al contempo, degli inconvenienti, soprattutto quando risultano prodotte a partire da colture alimentari che vanno a competere con l'approvvigionamento alimentare.

Sotto questo profilo, infatti, i modelli energetici alimentati da fonti rinnovabili<sup>373</sup> paiono porsi in contrasto con l'attività agricola e, in ultima istanza, con gli interessi alimentari.

Occorre dunque interrogarsi sul rapporto intercorrente tra l'interesse pubblico alla sicurezza alimentare, intesa nelle sue differenti declinazioni, e quello all'approvvigionamento energetico.

---

<sup>372</sup> Così l'art. 1 che ha modificato la L. 541-15-6I stabilendo che “*Au plus tard un an après la promulgation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire ou, au plus tard, un an à compter de la date de leur ouverture ou de la date à laquelle leur surface de vente dépasse le seuil mentionné au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, les commerces de détail alimentaires dont la surface de vente est supérieure à ce seuil proposent à une ou plusieurs associations mentionnées au III de l'article L. 541-15-5 de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires leur sont cédées à titre gratuit*”.

<sup>373</sup> Si tratta di fonti non fossili, vale a dire energia eolica, solare, geotermica, idrotermica, biomassa e gas residuati dai processi di depurazione.

Sul punto, in via semplificativa, è possibile intravedere alcune situazioni che si vengono a ricreare tipicamente.

La prima è quella che attiene alla coltura dei biocarburanti convenzionali, provenienti da colture alimentari, come zucchero, amido e oli vegetali prodotti da terreni utilizzando materie prime che possono essere utilizzate anche per l'alimentazione umana e animale. In queste ipotesi, l'attività agricola viene finalizzata alla produzione di vegetali a scopi energetici<sup>374</sup>.

La seconda concerne invece l'impiego di sostanze organiche di scarto dell'attività agricola e della filiera alimentare nella produzione di energia. Queste sostanze sono anche denominate biocarburanti avanzati, che si distinguono da quelli convenzionali in ragione del fatto che provengono da fonti che non sono in concorrenza diretta con colture alimentari e foraggere, come i rifiuti e i residui agricoli. Si tratta, in particolare, di sottoprodotti e rifiuti di origine animale e vegetale, che vengono riutilizzati in conformità ai dettami della già citata *società del riciclaggio*.

L'ultima situazione riguarda la destinazione di suoli agricoli all'installazione di impianti energetici, come ad esempio quelli fotovoltaici ed eolici. Ebbene, queste attività, comportando una sottrazione del terreno agricolo alla produzione alimentare, si pongono in rapporto di conflittualità con gli interessi alimentari, che dovranno essere oggetto di adeguata considerazione da parte delle autorità pubbliche deputate alla pianificazione ed autorizzazione di simili attività produttive di energia sul proprio territorio. Nel corso dell'attività di bilanciamento, infatti, a seconda delle specificità della fattispecie concreta potrà essere accordata la preferenza all'interesse pubblico all'approvvigionamento energetico oppure a quello all'approvvigionamento alimentare, autorizzando o negando l'esercizio dell'iniziativa economica privata.

Fatta eccezione per quest'ultima ipotesi, nella quale gli interessi alimentari si scontrano con quelli energetici (non potendo essere diversamente, posto

---

<sup>374</sup> È il caso, ad esempio, della colza, del girasole, della soia, del mais, ovvero di tutti quei vegetali che possono essere impiegati al fine di produrre biocombustibili.

che la prevalenza degli uni comporta l'inevitabile soccombenza dei secondi, e viceversa), le altre due situazioni, aventi ad oggetto la coltura di biocarburanti, sono state recentemente oggetto di attenzione da parte del legislatore europeo.

Con la Direttiva (UE) 2015/1513<sup>375</sup> è stata avviata la transizione da biocarburanti di prima generazione a quelli di seconda generazione, e cioè dai biocarburanti convenzionali a quelli avanzati, allo scopo precipuo di salvaguardare gli interessi ambientali e alimentari, riducendo sia le emissioni di gas a effetto serra sia il consumo di risorse altrimenti destinabili alle dinamiche di produzione alimentare<sup>376</sup>.

L'obiettivo è quindi quello di fronteggiare l'impatto del cambiamento indiretto della destinazione dei terreni, dal momento che la gran parte dei biocarburanti sono attualmente prodotti partendo da colture che sfruttano superfici già destinate all'agricoltura. Secondo le stime richiamate dal legislatore europeo, infatti, *“le emissioni di gas a effetto serra legate al cambiamento indiretto della destinazione dei terreni [sono] significative e (...) possano annullare, in parte o complessivamente, le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra legate ai singoli carburanti?”*<sup>377</sup>.

Questo inconveniente difetterebbe invece nel caso dei biocarburanti avanzati, la cui produzione risulta quindi da incentivare rispetto a quelli convenzionali.

I biocarburanti avanzati, come quelli prodotti da rifiuti e alghe, consentono infatti *“significative riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra, con un limitato rischio di causare un cambiamento indiretto della destinazione dei terreni, e non concorrono direttamente per lo sfruttamento di terreni agricoli con le colture destinate alla produzione alimentare e di mangimi?”*<sup>378</sup>.

---

<sup>375</sup> Direttiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

<sup>376</sup> È opportuno richiamare il considerando n. 5 della citata Direttiva (UE) n. 1513/2015, per cui *“è necessario promuovere la ricerca e lo sviluppo in relazione a nuovi biocarburanti avanzati che non siano in concorrenza con le colture alimentari, nonché esaminare ulteriormente l'impatto dei diversi gruppi di colture sul cambiamento, sia diretto che indiretto, della destinazione dei terreni?”*.

<sup>377</sup> Considerando n. 5 della Direttiva (UE) n. 1513/2015.

<sup>378</sup> Considerando n. 7 della Direttiva (UE) n. 1513/2015.



È poi interessante come il legislatore europeo attribuisca la scarsa diffusione dei biocarburanti avanzati all'esistenza di sovvenzioni pubbliche in relazione alla produzione di biocarburanti ottenuti a partire da colture alimentari. Pertanto, una delle misure che ciascun Stato membro potrebbe adottare per promuovere il consumo di biocarburanti avanzati nel proprio territorio, potrebbe essere per l'appunto quello di eliminare gradualmente il sostegno al consumo dei suddetti biocarburanti e bioliquidi, anche attraverso la cancellazione dei contributi pubblici<sup>379</sup>.

In questo contesto, il legislatore europeo, allo scopo precipuo di raggiungere gli obiettivi fissati dalla direttiva in materia di energie rinnovabili per il consumo finale di energia nei trasporti entro il 2020<sup>380</sup>, ha introdotto, in via astratta e generale, un limite massimo del 7% del consumo finale di energia nei trasporti nel 2020 proveniente dai biocarburanti convenzionali<sup>381</sup>.

Tale limite è stato formalmente recepito anche nell'ordinamento interno per effetto del decreto legislativo 21 marzo 2017, n. 51<sup>382</sup>, ove si stabilisce per l'appunto che *“Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo, il massimo contributo comune dei biocarburanti e dei bioliquidi prodotti a partire dai cereali e da altre colture amidacee, zuccherine e oleaginose e da colture coltivate su superfici agricole come colture principali soprattutto a fini energetici non è superiore al 7% del consumo finale di energia nei trasporti nel 2020”*<sup>383</sup>.

Per converso, il decreto legislativo in esame incentiva la diffusione dei

---

<sup>379</sup> Considerando n. 19 della Direttiva (UE) n. 1513/2015; ovviamente, con riferimento agli impianti già operativi, tale previsione non troverebbe applicazione, stante l'affidamento ingeneratogli dal precedente regime normativo (cfr. Considerando n. 20, per cui *“La presente direttiva non pregiudica, pertanto, le aspettative legittime degli operatori di tali impianti?”*).

<sup>380</sup> L'art. 1 della Direttiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, anche nota come *Direttiva sulla qualità dei carburanti*, ha introdotto l'obiettivo vincolante di una riduzione del 6% delle emissioni di gas a effetto serra dei carburanti destinati ai trasporti stradali da conseguire entro il 2020.

<sup>381</sup> Art. 2 della Direttiva n. 1513/2015.

<sup>382</sup> Recante l'attuazione della direttiva (UE) 2015/652 che stabilisce i metodi di calcolo e gli obblighi di comunicazione ai sensi della direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e della direttiva (UE) 2015/1513 che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

<sup>383</sup> Così l'art. 15, comma 1 del d.lgs. 51/2017, rubricato *“Modifiche all'allegato I al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, in attuazione dell'articolo 2, paragrafo 2) della direttiva (UE) 2015/1513 e dell'allegato II, paragrafo 3), della direttiva (UE) 2015/1513”*.

biocarburanti avanzati, stabilendo che l'immissione in consumo di questi biocarburanti in tutte le forme di trasporto contribuisca almeno in misura pari allo 0,5% al raggiungimento dell'obiettivo nazionale in materia di energie rinnovabili da conseguire entro l'anno 2020<sup>384</sup>.

## **7. Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive**

La disamina appena compiuta mostra la sussistenza di una conflittualità congenita tra sicurezza energetica e sicurezza alimentare in relazione a quelle attività di produzione energetica che comportano una sottrazione del terreno agricolo alla produzione alimentare.

Ci si riferisce, soprattutto, a quelle attività che si estrinsecano nella realizzazione di colture energetiche, i cui frutti sono impiegati nella produzione di biocombustibili<sup>385</sup>.

Ma non solo: si pongono in apparente contrasto con gli interessi alimentari anche quelle attività che comportano la destinazione di terreni agricoli all'installazione di impianti energetici, quali i pannelli fotovoltaici ed eolici, oppure quelle attività che incidono sull'utilizzo delle risorse idriche, come ad esempio gli impianti di derivazione d'acqua ad uso idroelettrico.

La medesima situazione di conflitto si crea allorquando la destinazione di terreni agricoli sia oggetto di cambiamento a causa dalla pressante attività di urbanizzazione dell'uomo<sup>386</sup>, il cui effetto finale è il progressivo ed inesorabile consumo di suolo.

Per questa ragione, e anche per le sue implicazioni sull'ambiente e sull'economia, ha cominciato ad affermarsi la tematica del contenimento del consumo di suolo, divenuta di grande interesse per l'opinione pubblica.

---

<sup>384</sup> Si tratta dell'art. 13 del d.lgs. 51/2017 che ha modificato l'art. 3 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante l'attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

<sup>385</sup> I cosiddetti biocarburanti convenzionali, come precisato in precedenza.

<sup>386</sup> Si pensi al fenomeno della speculazione edilizia, che è stato oggetto di studio da parte di A. RONDINONE - U. ROSSI - A. VANOLO, *Alle radici della crisi: questione urbana e consumo di suolo in Italia*, in *Rivista Geografica Italiana*, 2013, 4, 334-342, ai quali si rinvia per un approfondimento di natura sociologica, specie per quel che riguarda le cause di questo fenomeno.

Se sulla base dell'economia circolare i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e le risorse restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore, non pare azzardato pensare al riuso del territorio come efficace applicazione dei principi di questo nuovo tipo di economia<sup>387</sup>.

Nel dibattito giuridico<sup>388</sup>, la questione era stata tradizionalmente affrontata sotto l'aspetto del conflitto tra pubblico e privato: da un lato, l'interesse ad un ordinato assetto del territorio e, sia pure in forma embrionale, alla salvaguardia ambientale; dall'altro, le ragioni dominicali e la libera iniziativa economica.

A causa di questo conflitto, la disciplina amministrativa del suolo è a lungo coincisa con la disciplina delle possibilità di sfruttamento del medesimo da parte del privato, e quindi del rapporto che i singoli possono avere in via esclusiva sul singolo bene<sup>389</sup>.

La ragione per cui questo tema, in passato, non ha ricevuto particolare attenzione è duplice.

In primo luogo, il suolo non veniva percepito, da un punto di vista dell'immaginario comune, come componente indispensabile dell'ambiente<sup>390</sup>, se non sotto i profili strettamente morfologici<sup>391</sup>, attinenti perlopiù alla materia

---

<sup>387</sup> In questa direzione propende anche P. LOMBARDI, *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 3, pp. 249 e ss.

<sup>388</sup> La dottrina che si è occupata della tematica del consumo di suolo, benché recente, è vasta: G.F. CARTEI - L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014, *passim*.; A. QUARANTA, *Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato: tante parole, pochi fatti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 1, p. 173 e ss.; C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *www.federalismi.it*, 2015, 9; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 6, p. 1261 e ss.; G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, 5, p. 260 e ss.; F. CARRARO, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2011, 2, p. 231 e ss.

<sup>389</sup> A tale riguardo si veda C.E. GALLO, *La tutela amministrativa del suolo, dell'aria e dell'acqua*, in A. GERMANÒ - D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"* (Atti del convegno IDAIC - Lucera, Foggia 28/10/2011), Milano, 2012, 46-47, il quale ha chiarito che "La disciplina del suolo è quella che ha visto più radicalmente contrapposto il privato all'amministrazione pubblica", in quanto "fin dal momento in cui l'uomo è divenuto coltivatore, la terra è risultata essere la fonte di sostentamento e di ricchezza più rilevante e la possibilità di appropriarsene è risultato il sistema più efficace per sopravvivere ed acquisire ricchezza. Poiché il diritto in tanto si forma in quanto vi siano esigenze sociali alle quali rispondere, la disciplina della proprietà è risultata, di conseguenza, la disciplina più significativa, e la riprova è nel fatto che anche il Codice civile del 1865 dedicava alla proprietà fondiaria una parte consistente delle sue disposizioni".

<sup>390</sup> Al contrario di altri beni ambientali, quali l'acqua e l'aria, intorno ai quali si è storicamente concentrata l'attenzione degli studi di diritto ambientale.

<sup>391</sup> A tale proposito si veda R. LOMBARDI, *La difesa del suolo*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *op. cit.*, III, pp. 667 e ss., che evidenzia come "Il concetto di "difesa del suolo" richiama un complesso di

della sicurezza pubblica.

Secondariamente, la tematica era fortemente ostacolata, da un punto di vista culturale, dall'ideologia neoliberaista dominante, che non tollerava una così netta incisione del diritto di proprietà.

Nell'ultimo decennio, in concomitanza con l'affermarsi delle già richiamate politiche europee di sviluppo sostenibile e con la rielaborazione della categoria dei beni comuni, la tematica del consumo di suolo si è colorata di sfumature diverse, tra cui quelle attinenti alla sicurezza e sostenibilità del sistema alimentare.

Come evidenziato dalla Commissione europea<sup>392</sup>, il suolo costituisce una “risorsa fondamentale ed essenzialmente non rinnovabile”, strumentale all'esercizio di una serie di funzioni essenziali, come quelle legate alla sicurezza alimentare, all'equilibrio ecologico ed alla preservazione del patrimonio culturale.

È evidente come l'utilizzo accorto di una risorsa naturale esauribile, fondamentale per prevenire e mitigare gli eventi di dissesto idrogeologico e per contribuire ai processi di adattamento ai cambiamenti climatici, possa contribuire a migliorare la qualità della vita umana.

Proprio per la sua natura di *risorsa non rinnovabile*, il concetto di suolo è stato catturato dal più ampio dibattito sui beni comuni<sup>393</sup>, ovvero quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, risultano funzionali al perseguimento ed al soddisfacimento degli interessi della

---

*attività non unitario ma estremamente diversificato, i cui molteplici oggetti sono profondamente intrecciati tra loro e condizionati dall'evolversi degli usi del territorio in rapporto ai processi di sviluppo produttivo ed economico”.*

<sup>392</sup> Cfr. COM(2006)231 del 22 settembre 2006, recante la “Strategia tematica per la protezione del suolo”.

<sup>393</sup> Il tema dei beni comuni o *commons* rinvia a una tradizione di studio risalente nella letteratura anglosassone, di seguito sinteticamente richiamata: G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248; C.M. ROSE, *The Comedy of the Commons: Commerce, Custom, and Inherently Public Property*, in *The University of Chicago Law Review*, 53, 3, 1986, pp. 711-781; E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institution for Collective Action*, Cambridge, 1990. Più recente è invece la dottrina italiana, che ha affrontato l'argomento essenzialmente in corrispondenza dell'indizione del referendum abrogativo del 2011 sui servizi pubblici locali; a tale riguardo, si vedano U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2012; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, 2011; G. ARENA - C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, pp. 459-485; A. QUARTA - M. SPANÒ (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano-Udine, 2016.

collettività, a prescindere dal relativo titolo di proprietà<sup>394</sup>.

Con particolare riferimento alla materia urbanistica, la categoria dei beni comuni è stata (ed è tuttora) utilizzata come espediente per superare l'annosa questione della scorporabilità dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà<sup>395</sup>.

Questa teoria, che si pone in antitesi con l'orientamento tradizionale della giurisprudenza costituzionale<sup>396</sup>, per cui lo *ius aedificandi* è connaturato alla proprietà, intesa come situazione giuridica soggettiva, trova conforto nel disegno di legge n. 2039, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 12 maggio 2016<sup>397</sup>, nel quale il suolo viene espressamente qualificato come “*bene comune e risorsa non rinnovabile*” (art. 1, comma 1)<sup>398</sup>.

Abbandonando per ora la prospettiva *de iure condendo*, si evidenzia come la disciplina vigente si caratterizzi per l'elevata flessibilità ed adattabilità agli ordinamenti territoriali<sup>399</sup>. A livello statale, infatti, non si rinvencono dei rigidi con-

---

<sup>394</sup> Questa definizione di bene comune è estrapolata dalla sentenza Cass., SS.UU., 14 febbraio 2011, n. 3665, che si è pronunciata a proposito delle valli da pesca della laguna di Venezia.

<sup>395</sup> Il riferimento è soprattutto a P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014; Id., *Il consumo di suolo e la mistificazione del ius aedificandi*, in G.F. CARTEI - L. DE LUCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 107-121. Sul punto si veda anche E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in *Pausania.it*, 2014. Per una ricostruzione dell'evoluzione e degli aspetti teorici del diritto di edificare, invece, si veda G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009, pp. 667-677, al quale si rinvia anche per una esaustiva ricognizione bibliografica.

<sup>396</sup> Cfr. sentenze nn. 55 e 56 del 1968 della Corte costituzionale, che dichiararono l'illegittimità delle disposizioni che non contemplavano un indennizzo in conseguenza dell'imposizione di vincoli urbanistici operanti a tempo indeterminato. Dello stesso tenore è poi la sentenza n. 5 del 1980, ove si afferma che “*il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà (...) anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici*”. Corollario logico di tale impostazione, ampiamente criticata dalla dottrina, è che “*la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti*”, da ricercare nel paradigma dominicale.

<sup>397</sup> Per un primo commento si rinvia a F. GUALANDI, *cit.*, ove si mettono in luce i profili di criticità del testo, carente di “*un collegamento organico e un disegno unitario, dato che gli articoli appaiono sostanzialmente “affiancati”, senza una precisa logica*”.

<sup>398</sup> Occorre precisare che allo stato attuale l'ordinamento statale - salva l'eccezione, invero residuale, delle risorse ittiche, riconosciute come “*bene comune rinnovabile*” dall'art. 4 del decreto legislativo n. 154/2004, in seguito abrogato dal decreto legge n. 225/2010 - non conosce alcuna tipizzazione espressa della categoria dei beni comuni. Al contrario, alcuni ordinamenti regionali configurano già il suolo come bene comune: basti richiamare, a tale proposito, l'esperienza lombarda (art. 1, comma 2, L. R. 28 novembre 2014, n. 31) e quella friulana (art. 1, comma 3, L. R. 15 luglio 2016, n. 12).

<sup>399</sup> Caratteristiche, queste, che hanno indotto parte della dottrina a dubitare dell'effettiva efficacia della disciplina attuale e ad invocare un intervento maggiormente incisivo da parte del legislatore, che - oltre a sistematizzare l'intera materia, magari nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente) - fissi in via generalizzata se non dei limiti quantitativi quantomeno dei meccanismi di calcolo dei medesimi. Sul punto si veda C. GABBANI, *cit.*, secondo cui “*Il legislatore statale dovrebbe in quella sede*

tingentamenti allo sfruttamento di suolo, quanto semmai delle generiche enunciazioni di principio, che possono trovare concreta attuazione attraverso gli strumenti urbanistici degli enti territoriali<sup>400</sup>.

Emblematica in tal senso è la legge 14 gennaio 2013, n. 10, in base alla quale “*Ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono: a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale*” (art. 6, comma 2).

Il sistema è dunque strutturato in modo tale da consentire agli enti territoriali di adottare, nell'ambito della propria autonomia, le misure più idonee a contenere lo sfruttamento del suolo, contribuendo così a tutelare l'ambiente.

Di conseguenza, dovrebbe risultare ridimensionato il potere di pianificazione delle amministrazioni territoriali, tenute ad applicare i criteri stabiliti dalle leggi regionali e a motivare adeguatamente circa le finalità e gli effetti del piano, anche attraverso un espletamento puntuale degli incombeni prescritti dalla procedura di VAS.

In questo senso, l'interesse al contenimento del consumo di suolo incide sensibilmente sull'esercizio della discrezionalità urbanistica, potendo essere fatto valere anche attraverso la partecipazione procedimentale, in un'ottica soprattutto deflattiva del contenzioso.

Se i margini della potestà discrezionale in materia urbanistica paiono re-

---

*(parte terza del d.lgs. 152/2006, ndr) prevedere le norme di principio, i procedimenti - presumibilmente subprocedimenti all'interno delle procedure di pianificazione territoriale già esistenti - e le misure organizzative (ad esempio una conferenza di copianificazione d'area vasta a livello regionale) necessari per attuare l'interesse pubblico alla conservazione della risorsa naturale suolo”.*

<sup>400</sup> A livello regionale, le disposizioni sul consumo di suolo costituiscono una costante di presoché tutti gli ordinamenti regionali: art. 1 della L. R. Abruzzo n. 16/2009; art. 1 della l.p. Bolzano n. 13/1997; artt. 1 e 10 della L. R. Calabria n. 19/2002; art. 2, comma 1, lett. a), L. R. Campania n. 16/2004; art. 7 *ter* della L. R. Emilia-Romagna n. 20/2000; art. 1, comma 3, L. R. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2007; art. 1 della L. R. Lazio n. 38/1999; artt. 1 e 11 della L. R. Marche 22/11; art. 2, comma 3, lett. a), L. R. Liguria n. 36/1997; art. 1, comma 1, n. 4), L. R. Piemonte n. 56/1977; art. 3, comma 4, L. R. Toscana n. 1/2005; art. 1. della L. R. Valle d'Aosta n. 11/1998.

stringersi, potrebbero ampliarsi quelli del sindacato giudiziale, cui spetta la verifica sul rispetto degli obiettivi legislativi di contenimento del consumo di suolo e, quindi, sull'effettività delle prescrizioni adottate in sede di pianificazione.

Da tutto ciò pare desumersi la sostanziale adeguatezza del sistema vigente, che ritaglia ampio spazio agli ordinamenti territoriali in punto di determinazione del suolo consumabile.

In questo senso, il disegno di legge al vaglio del Parlamento si pone in controtendenza, poiché vorrebbe introdurre dei limiti in via assoluta e generalizzata, onde pervenire alla riduzione progressiva, in termini quantitativi e vincolanti, del consumo di suolo a livello nazionale<sup>401</sup>.

Il rischio è che vengano esautorate le prerogative degli enti locali, attraverso una progressiva riduzione della loro autonomia decisionale. La disciplina legislativa, sebbene configurabile in termini di *principio* nell'ambito della materia del *governo del territorio*, potrebbe porsi in contrasto col decentramento delle funzioni amministrative stabilito dal principio di sussidiarietà.

Senza tenere conto, poi, delle disparità che il più delle volte vengono ingenerate dalle imposizioni che provengono dal governo centrale, divenute ormai una costante nei periodi di crisi, nei quali si avverte una forte diffidenza se non più propriamente sfiducia nei confronti degli amministratori locali, ritenuti incapaci di soddisfare l'interesse generale<sup>402</sup>.

Soluzioni alternative potrebbero ricercarsi sotto il profilo degli incentivi economici, sia per gli enti locali sia per i proprietari, così da creare le condizioni

---

<sup>401</sup> Occorre precisare che questi limiti sono mitigati dalla possibilità di compensare il consumo di suolo con un equivalente recupero di superfici precedentemente impermeabilizzate e sono stabiliti mediante le forme della concertazione istituzionale. Sul punto si richiama l'art. 3, comma 1, ai sensi del quale *“Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto conto della deliberazione di cui al comma 2 e dei dati resi disponibili ai sensi del comma 3, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata “Conferenza unificata”, e sentiti gli enti di cui al comma 7 del presente articolo, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, è definita la riduzione progressiva vincolante, in termini quantitativi, del consumo di suolo a livello nazionale?”*.

<sup>402</sup> Sia richiamato, in via analogica, il blocco delle assunzioni per le regioni e gli enti locali interressati dal patto di stabilità interno, introdotto prima dall'art. 3, comma 5 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114, e poi rivisto dall'art. 1, comma 228 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016).

per un nuovo mercato della rigenerazione urbana<sup>403</sup>, che possa sostituirsi o almeno integrarsi a quello tradizionale dell'edilizia privata, non più sostenibile alla luce degli ambiziosi obiettivi di contenimento del consumo di suolo.

Per i privati, soluzioni efficaci potrebbero essere la previsione di sgravi fiscali, come è stato sperimentato - peraltro con successo - in altri settori dell'edilizia, e l'imposizione del divieto di mutamento di destinazione d'uso per i suoli agricoli in relazione ai quali sono stati erogati finanziamenti pubblici.

Un'altra iniziativa utile potrebbe consistere nel ripristino del vincolo di destinazione degli oneri di urbanizzazione, previsto dalla legge Bucalossi e rimosso negli anni seguenti<sup>404</sup>.

In origine, infatti, gli oneri dovevano essere utilizzati per determinate finalità, tutte inerenti alla gestione del territorio.

Questo vincolo è stato abolito dal T.U. Edilizia, nell'ottica di rafforzare l'autonomia degli enti locali, i quali, nondimeno, sono stati indotti ad utilizzare questi fondi per risanare i bilanci e continuare ad erogare servizi pubblici. Reintroducendo questo vincolo, i comuni potrebbero essere meno attratti dagli investimenti immobiliari sul proprio territorio e quindi apparire più forti dinanzi agli operatori privati<sup>405</sup>.

Il combinarsi di questi fattori potrebbe consolidare l'attuale sistema che, pur essendo caratterizzato dal sovrapporsi di più livelli decisionali, appare comunque in grado di adeguarsi alle peculiarità del territorio ed alle esigenze della collettività.

Tali elementi, per la loro intrinseca variabilità, non possono essere soltanto oggetto di considerazione unitaria a livello statale, ma necessitano di essere

---

<sup>403</sup> Sulla falsariga di quanto avvenuto, nel recente passato, per le energie rinnovabili con l'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

<sup>404</sup> L'art. 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 stabiliva che *“I proventi delle concessioni e delle sanzioni di cui agli articoli 15 e 18 sono versati in conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune e sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'articolo 13, nonché [nel termine massimo del 30 per cento] a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale”*. Tale articolo è stato abrogato dall'art. 136 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. Edilizia).

<sup>405</sup> In questa direzione va dunque apprezzato il disegno di legge, che all'art. 10, reintroduce tale vincolo, rafforzandolo.



valutati e temperati dagli apparati amministrativi alla luce del concreto interesse locale.

Cionondimeno, per alcune voci critiche<sup>406</sup>, questa flessibilità del sistema si tramuta in un elemento di fragilità, a cui porre rimedio attraverso l'introduzione di vincoli legislativi e la conseguente riduzione dell'ambito di apprezzamento delle amministrazioni locali.

Solo per questa via, infatti, si ritiene che possa proteggersi in modo efficace una risorsa non riproducibile, mettendola così al riparo da eventuali pregiudizi cui altrimenti sarebbe esposta se la cura di tale bene fosse completamente rimessa alla pubblica amministrazione.

## 8. Cenni conclusivi

All'esito di questa breve trattazione sull'economia circolare nel sistema alimentare, è possibile svolgere alcune considerazioni di sintesi, così da riannodare i fili sparsi del discorso.

Il passaggio dall'economia lineare – impostata secondo un modello dia-cronico così sintetizzabile: estrai, produci, usa, getta – all'economia circolare – ossia un sistema resiliente, in grado di rigenerarsi da solo – comporta, prima ancora di una riforma di carattere economico-giuridico, un cambiamento culturale alla base.

Prima ancora di imporre prescrizioni e divieti di natura giuridica è infatti necessario acquisire piena consapevolezza dei limiti dello sviluppo e, conseguentemente, del problema ambientale connesso (riscaldamento globale, assottigliarsi della fascia di ozono, *etc.*).

Come noto, l'assunzione di comportamenti virtuosi da un punto di vista ambientale costituisce un processo lento, il cui risultato è molto spesso incerto, in quanto dipende da una serie di fattori, tra i quali assume un ruolo dirompente il mercato.

---

<sup>406</sup> Sia citato ancora P. MADDALENA, *Il consumo di suolo e la mistificazione del ius aedificandi*, cit., 108, secondo cui, oggi, non è più possibile interpretare il problema in termini di "limitazione", ma è diventato ineluttabile parlare della cosiddetta "opzione zero nel consumo di suolo".

Il successo delle politiche sull'economia circolare, dunque, è strettamente collegato ai vantaggi che possono derivare alle imprese dall'adozione di siffatti modelli, che indubbiamente comportano, perlomeno nella fase iniziale, delle spese di adeguamento ma che, in prospettiva, possono rivelarsi estremamente convenienti per quel che riguarda i costi di produzione che devono essere sopportati.

In questa ottica si pone la citata normativa italiana sulla lotta allo spreco alimentare, che prevede dei meccanismi di incentivo alle imprese che immettono una parte delle eccedenze alimentari nel ciclo economico.

Sotto questo punto di vista, il settore alimentare costituisce un interessante banco di prova delle politiche di economia circolare, da estendere, successivamente, ad un piano più generale dell'ordinamento. Come si è visto, il settore alimentare involge non soltanto il problema dei rifiuti – che, comunque, continua ad essere quello maggiormente percepito dall'esterno – ma anche quello dei metodi alternativi di produzione energetica.

Fondamentale sarà, a tale riguardo, il confronto dialettico con gli altri Stati membri e con l'Unione europea in merito alle soluzioni da adottare per risolvere le problematiche sottese all'avvio ed alla gestione dei cicli economici di natura circolare, al fine di implementare il livello complessivo di salvaguardia ambientale. Obiettivo, quest'ultimo, che per la sua portata transfrontaliera non può che essere raggiunto attraverso un'azione sinergica che veda coinvolti tutti gli attori, pubblici e privati, presenti sullo scenario globale.

## BIBLIOGRAFIA

- F. ADORNATO, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare, tra tecniche norme e conflitti*, in A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano 2011;
- M.C. AGNELLO, *La sicurezza alimentare a tutela della libera circolazione delle merci e della salute alla luce della normativa europea e nazionale*, in *diritto.it*, 2012
- G. A. AKERLOF, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1970, Vol. 84, 3
- F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2015
- F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 3
- G. ARENA - C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012
- A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006
- Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Bari, 2003
- Z. BAUMAN, *Vita liquida*, Bari, 2011
- U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000,
- M. BENOZZO, *Artt. 22 e 23*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea* (Commentario al Regolamento n. 178/2002 a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato - IDAIC), Padova, 2003
- L. BENVENUTI, *Il diritto dell'ambiente nella prospettiva dell'etica applicata*, in *Jus*, 2000,
- D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012
- M. BONNES – G. SECCHIAROLI, *Psicologia ambientale. Introduzione alla psicologia sociale dell'ambiente*, Roma-Urbino, 1992
- G. BONORA, *I Novel Foods nel Reg. (UE) n. 2015/2283 e gli insetti: una possibile evoluzione dei costumi alimentari?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2016, X, 1
- P. BORGHI, *Il diritto agrario e alimentare come laboratorio del diritto dell'economia:*

*il ruolo del giurista*, in E. ROOK BASILE – S. CARMIGNANI, *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici* (Atti del convegno di Siena del 10-11 maggio 2013), Milano, 2013

E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in *Pausania.it*, 2014

K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, Farnham (UK), 2008

C. BOTTARI, *Diritto al cibo e sicurezza alimentare*, in C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Santarcangelo di Romagna, 2015, pp. 15-43

V. BOUVARD - D. LOOMIS – K.Z. GUYTON – Y. GROSSE – F. EL GHISSASSI – L. BENBRAHIM TALLAA - N. GUHA, H. MATTOCK, K. STRAIF (*Monograph Working Group*), *Carcinogenicity of consumption of red and processed meat*, in *The Lancet*, 2015, XVI, 16

P. CACCIARI, *Pensare la decrescita. Sostenibilità ed equità*, Roma, 2006, *passim*;

M. CAFAGNO, *Principio dello sviluppo sostenibile - Articolo 3-quater*, in AA.VV., *Codice Ambientale*, Milano, 2008, p. 87 e ss..

F. CAMMEO – C. VITA, *Sanità pubblica*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, IV, 1905

I. CANFORA, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione Europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Diritto Agroalimentare*, 2016

B. CARAVITA – L. CASSETTI, *Danno ambientale e strumenti economici*, in B. CARAVITA (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005

G. CARRÀ, I. PERI, *Sicurezza alimentare e processi di integrazione della regolazione pubblica e privata*, in *Italian Journal of Agronomy*, 2011, vol. 6

F. CARRARO, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2011, 2

G.F. CARTEI - L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014

G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 6

S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001

S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, *passim*.

S. CASSESE, *Proposte per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002

A. CAUDURO – E. FERRERO, *La sovrapposizione tra alimenti e medicinali*, in *Federalismi, Osservatorio di diritto sanitario*, 2016

V. CAVANNA, *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto "Signals 2014" dell'Agenzia europea dell'Ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, 6,

L. CICARRESE – V. SILLI, *Agricoltura biologica, una scelta giusta per l'ambiente, la sicurezza alimentare e la salute?*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 2015, 3

E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002

W. CHURCHILL, *Fifty Years Hence*, in *Strand Magazine*, 1931, 12

R. COASE, *The problem of social cost*, in *The Journal of Law & Economics*, 1960, vol. 3

L. COSTATO – S. BOLOGNINI, *Note introduttive*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, Padova, 2003

L. COSTATO – P. BORGHI, S. RIZZIOLI – V. PAGANIZZA – L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2015

S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011

A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008

M. R. DARBY – E. KARNI, *Free Competition and the Optimal Amount of Fraud*, in *Journal of Law and Economics*, 1973, I, Vol. 16,

E. DEVITT, *Artificial chicken grown from cells gets a taste test—but who will regulate it?*, in *Science* (blog), 15/03/2017

F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in M. RENNA-F. SAIITA (a

cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012

F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015,

F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: l'economia circolare*, Relazione tenuta al Convegno dell'Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente sul tema "Il Testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione" (Roma, 9-10 giugno 2016), in corso di pubblicazione

L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Bari, 2007, I, pp. 779-780.

R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, Milano, 1983

R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA (a cura di), *Trattato di biodiritto. Salute e sanità*, Milano, 2010, I

R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, 2

R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, I, pp. 19-66

R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Bari, 2014

S. FOÀ, *Sicurezza pubblica* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1998, XIV

F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Rivista Italiana di diritto Pubblico Comunitario*, 2016, 6 (I parte) e 2017, 1 (II parte)

G. FORNERO – S. TASSINARI, *Le filosofie del Novecento*, Milano, 2006

F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 433- 451

S. FRANCO, *Etica ambientale e mercato dei prodotti biologici*, in *La Questione Agraria*, 2004, 3

E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Diritto dell'economia*, 2015, I, pp. 49-79;

F. FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino, 2014

C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi*, 2015, 9

S. GABBI, *The interaction between risk assessors and risk managers. The case of the European Commission and of the European Food Safety Authority*, in *European Food and Feed Law Review*, 2007, 3,

S. GABBI, *L'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare*, Milano, 2009

G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2006

D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012,

C.E. GALLO, *La tutela amministrativa del suolo, dell'aria e dell'acqua*, in A. GERMANÒ - D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"* (Atti del convegno IDAIC - Lucera, Foggia 28/10/2011), Milano, 2012

N. GEORGESCU-ROEGEN, *Bioeconomia. Verso un'economia ecologicamente e socialmente sostenibile* (scritti 1974-1989), Torino, 2003, *passim*.

M. GIOIA, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2017, IV

P. GORI, *La preminenza del diritto della Comunità europea sul diritto interno degli Stati membri*, in *Giur. it.*, 1964, I, Sez. I, c. 1073-1086

F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in *Lexitalia*, 2016, 7.

A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in *Aedon*, 2014,  
1

G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968

S. HENSON, *The role of Public and Private Standard in regulating international food markets*, in *Journal of International Agricultural Trade and Development*, 2008, I, vol. 4

- J.F. HOCQUETTE, *Is in vitro meat the solution for the future?*, in *Meat Science*, 2016, 120
- H. JONAS, *Il principio responsabilità: un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990
- N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001
- G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, 5
- S. LATOUCHE, *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Torino, 2005
- S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Milano, 2007
- C. LÉVI-STRAUSS, *Il crudo e il cotto*, Milano, 1966, *passim*; ID., *Dal miele alle ceneri*, Milano, 1970
- P. LOMBARDI, *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 3
- R. LOMBARDI, *La difesa del suolo*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, III
- N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2009, 4,
- A. LUCARELLI, *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, 2011
- P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014
- P. MADDALENA, *Il consumo di suolo e la mistificazione del ius aedificandi*, in G.F. CARTEI - L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014
- A. MALTONI, *Sicurezza alimentare* (voce), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II
- G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2004
- S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'U-*



nione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario, in G. SGARBANTI - P. BORGHI - A. GERMANÒ (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014

I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, III

U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2012

A.J. MCMICHAEL, J.W. POWLES, C.D. BUTLER, R. UAUY, *Food, livestock production, energy, climate change, and health*, in *The Lancet*, 2007, Vol. 370, 9594,

G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009

M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma, 2006

G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, 1

M. MONTEDURO – P. BUONGIORNO – S. DI BENEDETTO – A. ISONI (a cura di), *Law and Agroecology: a transdisciplinary dialogue*, Heidelberg, 2015, *passim*

R.J. NEUWIRTH, *Novel Food for Thought on Law and Policymaking in the Global Creative Economy*, in *European Journal of Law and Economics*,

E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institution for Collective Action*, Cambridge, 1990

M. PALLANTE, *La Decrescita felice, la qualità della vita non dipende dal Pil*, Roma, 2009, *passim*;

V. PAGANIZZA, *Eating Insects: Crunching Legal Clues on Entomophagy*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2016, 1

V. PARISIO, *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo italiano*, in *Nuove autonomie*, 2006, 4-5,

V. PARISIO, *Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno ed europeo*, in C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Santarcangelo di Romagna, 2015

P. PARVATHA REDDY, *Sustainable Intensification of Crop Production*, Singapore, 2016

L.R. PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione. Premesse*

*ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, 9

L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994

A. POLICE, *Articolo 1, comma 1: principi generali dell'attività amministrativa*, in N. PAOLANTONIO – A. POLICE – A. ZITO (a cura di), *La Pubblica Amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalla legge n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, 2005

M. POTO, *Il principio di precauzione quale baluardo della sicurezza alimentare: spunti problematici sul coordinamento tra l'attività della Commissione e gli obblighi delle autorità nazionali* (nota a Tribunale I grado UE, 10 marzo 2004, n.177, sez. II), in *Responsabilità civile e previdenza*, 2005, II

A. QUARANTA, *Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato: tante parole, pochi fatti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 1

A. QUARTA - M. SPANÒ (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano-Udine, 2016

G. RAHMANN, *Biodiversity and Organic Farming: What do we know?*, in *Agriculture and Forestry Research*, 61

M. RAMAJOLI, *Dalla "food safety" alla "food security" e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, II-III

M. RAMAJOLI, *La giurisdificazione del settore alimentare*, in *Diritto amministrativo*, IV, 2015

G. RAZZANO, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'enciclica Laudato si*, in *Federalismi*, 2017, 11

S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, 459-485

A. RONDINONE - U. ROSSI - A. VANOLO, *Alle radici della crisi: questione urbana e consumo di suolo in Italia*, in *Rivista Geografica Italiana*, 2013, 4

C.M. ROSE, *The Comedy of the Commons: Commerce, Custom, and Inherently Public Property*, in *The University of Chicago Law Review*, 53, 3, 1986

G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, 2

- L. SALVI, *Processi decisionali e partecipazione pubblica tra innovazioni e “controversie” tecnologiche. La regolazione delle biotecnologie agro-alimentari nell’Ue*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, I, 2,
- A. SANDULLI, *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, Padova, 1998
- A. SANTINI, *Etichettatura di origine dei prodotti alimentari e regole del commercio internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, III
- M. SAVINO, *Autorità e libertà nell’Unione europea: la sicurezza alimentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 2007
- E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo, Unione europea e nazioni*, Bari, 2001
- G. SPOTO, *La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi*, in *Europa e Diritto Privato*, 2017, III, pp. 1111
- V. SEUFERT – N. RAMANKUTTY – J.A. FOLEY, *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*, in *Nature*, 2012, 485
- M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare: profili critico-ricostruttivi*, Milano, 2006
- R. SONNINO – A.M. FAUS, *Sostenibilità e sicurezza alimentare: gli anelli mancanti*, in *Agriregioneuropa*, 2014, X, 36
- C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010
- M. TALACCHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in *Federalismi*, 2005, 16
- L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Bologna, 2006
- F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e «qualità» dell’azione amministrativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005
- H.L. TUOMISTO – M.J. TEIXEIRA DE MATTOS, *Environmental Impacts of Cultured Meat Production*, in *Environmental Science & Technology*, 2011, 45 (14)
- C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Milano, 2014, I

G. VIRGA, *Il giudice amministrativo alle prese con il genitore vegano*, in *Lexitalia*, 2017, 3

D. VITI, *L'autorità europea per la sicurezza alimentare e l'analisi del rischio*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, III, Milano, 2011

A. VOLPATO, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2015, IV

M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2001

J. ZANDER, *The application of the precautionary principle: comparative dimensions*, Cambridge, 2010

R. ZANOLI, *Impatto economico, ambientale e sociale dell'agricoltura biologica: problemi teorici e metodologici*, in *Rivista di Politica Agraria*, 2000, 6