

**Francesco Emanuele Celentano** è Ricercatore di Diritto internazionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari «A. Moro» e coordinatore del Jean Monnet Module FREURAW – “EU International Role in Animal Welfare Regulation” (2023 – 2026). È stato research intern presso l'Organizzazione marittima internazionale, visiting lecturer nelle Università di Granada e di Lille, oltre che visiting scholar presso le Nazioni Unite di Ginevra e la Peace Library dell'Aja. Dottore di ricerca in diritto internazionale e dell'Unione europea, si occupa principalmente di diritto dell'ambiente e profili ad esso correlati, oltre che di diritti umani.

**Rosanna De Meo** è Ricercatrice di Diritto privato nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bari «Aldo Moro». Svolge attività didattica presso i corsi di laurea del Dipartimento di afferenza, ove ha già insegnato Istituzioni di Diritto privato ed è attualmente docente del corso di Diritto civile. È autrice di monografie, saggi, commenti alla giurisprudenza e alla normativa, prevalentemente in tema di diritto delle obbligazioni, dei contratti e della famiglia.

**Mariano Robles** è Professore ordinario di Diritto privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bari «A. Moro». Ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Diritto civile delle obbligazioni e dei contratti e diritto privato europeo presso l'Università di Firenze. È autore di diversi saggi e note a sentenza in tema di famiglia, responsabilità civile e contrattualistica pubblica attenta alle ripercussioni eco-sistemiche. Già professore a contratto di Legislazione presso il Politecnico di Bari, svolge contestualmente attività didattica nella Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali del Dipartimento di afferenza.

ISBN 979-12-5965-317-8



9 791259 653178

ISSN 2784-8566



9 770278 485663

€ 22,00



F. E. CELENTANO, R. DE MEO e M. ROBLES (a cura di)

Tutela multilivello dell'ambiente ed economia circolare nell'industria alimentare

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

53

F. E. CELENTANO, R. DE MEO e M. ROBLES (a cura di)

Tutela multilivello  
dell'ambiente ed  
economia circolare  
nell'industria  
alimentare



CACUCCI EDITORE  
BARI



Opera finanziata dall'Unione europea – NextGenerationEU, programma MUR-Fondo Promozione e Sviluppo – DM 737/2021, Progetto “Valorizzazione dei sottoprodotti dell'industria alimentare ai fini dell'innovazione dei processi produttivi di mangimi tra benessere animale e sviluppo sostenibile”.

  
**HORIZON  
EUROPE  
SEEDS**



**Finanziato  
dall'Unione europea**  
NextGenerationEU

In copertina:

Andy Warhol (American, 1928–1987), *Big Campbell's Soup Can, 19¢ (Beef Noodle)*, 1962.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

53

**TUTELA MULTILIVELLO DELL'AMBIENTE  
ED ECONOMIA CIRCOLARE  
NELL'INDUSTRIA ALIMENTARE**

a cura di

**FRANCESCO EMANUELE CELENTANO,  
ROSANNA DE MEO, MARIANO ROBLES**



**CACUCCI  
EDITORE  
2023**

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Ennio Triggiani    Ugo Villani**  
**Giandonato Caggiano**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi**

**Comitato dei referees:** Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspere, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2023 Cacucci Editore - Bari

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

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

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

# INDICE

PREFAZIONE	1
a cura di VINCENZO TUFARELLI, Coordinatore del progetto del progetto <i>UniBa Horizon Seeds</i> “Valorizzazione dei sottoprodotti dell’industria alimentare ai fini dell’innovazione dei processi produttivi di mangimi tra benessere animale e sviluppo sostenibile”	
INTRODUZIONE	3
a cura di MARIANO ROBLES, coordinatore dell’unità giuridica del progetto	

## PARTE I

### SVILUPPO SOSTENIBILE E PRODUZIONE ALIMENTARE: UNA SFIDA PER IL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

TERESA CATALANO	7
L’attuazione del secondo obiettivo di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030: è ancora possibile un mondo “fame zero”?	
FRANCESCO EMANUELE CELENTANO	19
L’accesso al cibo nel diritto internazionale tra diritti umani e sostenibilità	
FRANCESCA DI GIANNI	35
Le nuove regole dell’Unione europea in materia di <i>Due Diligence</i> per una gestione sostenibile delle foreste: la costruzione di un sistema di scambi di prodotti a “deforestazione zero”	
MARCO GJOMARKAJ	53
La riforma della Costituzione italiana tra ambiente e sostenibilità dalla prospettiva europea	
ALI FAQEEH	67
Exploring Innovation for Sustainable Agri-Food Systems in the EU and GCC	

PAOLA FRANCESCA RIZZI	89
L'agricoltura per la sostenibilità del sistema alimentare nella nuova <i>governance</i> europea	
STEFANIA RUTIGLIANO	105
The Impact of Russia's Military Aggression Against Ukraine on the Right to Food and Global Food Security. The International Community's Response	

## PARTE II

AMBIENTE E CIBO TRA 'BENI' E 'VALORI':  
EFFICIENZA DEL MERCATO E LEVA FISCALE

DILETTA BALBINO	119
La disciplina dell'etichettatura degli alimenti alla stregua di una pratica commerciale (scorretta): quale tutela per il consumatore finale?	
EMILIA BRUNO	145
Il contributo del fisco per una prospettiva agroalimentare sostenibile	
ROSANNA DE MEO	167
Ambiente, animali, cibo. Scelte <i>etiche</i> di consumo alimentare e tutela della persona nel mercato sostenibile	
PAOLA COSTANZA DOMENICA DE PASCALIS	187
Contenuti e contenitori: il ruolo della leva fiscale nella produzione di imballaggi alimentari	

## PREFAZIONE

La raccolta di contributi dal titolo “Tutela dell’ambiente ed economia circolare nell’industria alimentare” a cura di F.E. CELENTANO, R. DE MEO, M. ROBLES, si inserisce nelle attività del progetto “*Valorizzazione dei sottoprodotti dell’industria alimentare ai fini dell’innovazione dei processi produttivi di mangimi tra benessere animale e sviluppo sostenibile*” (Codice identificativo S18 - CUP: H99J21017650006) finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU programma “MUR-Fondo Promozione e Sviluppo - DM 737/2021” all’interno della call *Horizon Europe Seeds* dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Il programma di ricerca è stato concepito con lo scopo di valorizzare i sottoprodotti dell’industria alimentare come fonti di sostanze bioattive a valenza nutraceutica applicando i principi della chimica verde nell’ottica di una più ampia sostenibilità dei processi coinvolti.

Il progetto è stato caratterizzato da una significativa interdisciplinarietà, garantita dalla partecipazione di ricercatrici e ricercatori appartenenti ad aree molto diverse (chimica, veterinaria e giuridica). Gli studiosi coinvolti hanno abbracciato tematiche comuni alle varie discipline con un approccio integrato che ha portato a risultati molto promettenti che si sono rivelati già basi solide per nuove attività condivise

L’obiettivo a medio-lungo termine sarà quello di ottenere nuovi ingredienti per la formulazione di alimenti da impiegare nelle filiere zootecniche, al fine di garantire il benessere animale e la qualità delle produzioni, attraverso il prolungamento della conservazione dei prodotti, il miglioramento delle caratteristiche nutrizionali nonché della palatabilità. Risulterà inoltre fondamentale la valutazione della sicurezza dei prodotti ottenuti e destinati al consumo umano anche alla luce della recente strategia della Commissione Europea *From Farm to Fork*.

In questo contesto si inserisce anche la necessaria analisi della regolamentazione multilivello di riferimento, oggetto delle ricerche raccolte nel presente volume.





## INTRODUZIONE

«In natura abbiamo un'elevata biodiversità e una scarsa produttività; il nostro obiettivo dovrebbe essere quello di realizzare un sistema intermedio che garantisca una sufficiente produttività rispettando l'ambiente. (...) Intensificazione della produzione agricola e cambiamento climatico sono fenomeni che si alimentano a vicenda». È quanto emerge dall'ultimo rapporto su *Food system impacts on biodiversity loss* realizzato dalla prestigiosa Chatham House, a margine del Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP), supportato dall'autorevole intervento della celebre etologa Jane Goodall.

Alla luce di tali imprescindibili premesse – logico corollario degli impegni assunti con la “Carta di Milano” sul tema del diritto al cibo nell'autunno 2015 – l'iniziativa editoriale sponsorizzata dall'Unità di Ricerca giuridica interna al *cluster* «Prodotti alimentari, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura ed ambiente», nell'ambito del Progetto interdisciplinare dell'Ateneo barese *Horizon Europe Seeds*, si propone l'obiettivo di raccogliere il determinante apporto di pensiero di studiosi, attivi su diversi fronti analitici, ancorché tutti miranti a ricostruire trasversalmente l'articolato panorama delle suggestioni normative consonanti con le finalità di tutela «eco-sistemica» discusse nei singoli contributi qui presentati.

Se si intendesse individuare un fondamento concettuale unificante – a mò di *leit-motiv* – da cui poter proficuamente gettare uno sguardo di sintesi sul percorso tematico tracciato, verrebbe senz'altro in rilievo la «circularità» quale categoria non soltanto “empirica”, per fenomeni ruotanti attorno al ricercato superamento dell'oggi ribattezzata «era degli scarti» (M. Armiero), ma ancor prima *à la* Gadamer “esegetica” alla cui stregua: «la sostenibilità non è soltanto un fenomeno tecnico: è entrato tra i diritti umani della quarta generazione» (card. G. Ravasi).

In questa rinnovata ottica, finisce per dilatarsi – e quasi completarsi – quel faticoso processo «ermeneutico» di consapevolezza, a sua volta indice del grado di piena valorizzazione, dai diritti “politici” (c.d. «di prima generazione») e, quindi, “sociali” (c.d. «di seconda generazione») *della* «persona» *dall'*altro da sé, introiettati verso i diritti “gen-etici” (c.d. «di terza genera-

zione») ed ora “antropici” *nella* persona *in relazione* all’altro da sé, che per ciò stesso sembrano nuovamente fuoriuscire richiamando l’attenzione circa l’«eterno ritorno» tra microcosmo “cultural-esistenziale” e macrocosmo “naturale”, nell’inscindibile dialettica della *parte* rispetto al *tutto* di cui siamo parimenti l’espressione.

Di guisa che l’«ambiente», lungi dal designare etimologicamente un asettico «spazio circostante nel quale si trova una persona o un oggetto» (G. Galilei), diviene situazione «giuridica», poiché (antropica) «proiezione» della «persona», ove la «qualità» del primo rappresenta un infungibile attributo «es[i]s[t]enziale» inerente al «diritto alla qualità di vita» di quest’ultima. Ripensare, così, *sub specie juris* l’«ecologicamente impattante» comporta farsi carico anzitutto dell’inquadramento del fenomeno nell’attuale quadro costituzionale, non a caso recentemente revisionato, riconoscendo che l’attore socialmente «eco-responsabile» da “contadino” dissodatore ma, per ciò stesso, sfruttatore «esclusivo» è chiamato a divenire “imprenditore” attento ad orientare (dovendosi talora cautamente *guardare dal*) lo sviluppo, in funzione del benessere «collettivo» (*rectius*, in senso «intergenerazionale») (L. Tafaro).

Di qui, l’opportunità di suddividere i contributi raggruppandoli in due sottoinsiemi. Il primo si focalizza sulle fonti di approvvigionamento alimentare, con la riscoperta – si direbbe «fisiocratica» *à la* Cantillon – del “valore-terra”, che impone un netto passo in avanti dal “dominicale” «diritto soggettivo» *di* natura ad una “adespota” «soggettività giuridica» *della* natura per via degli esseri che ne formano la biodiversità, come tale tutelabile secondo le sue plurime manifestazioni (purché) nei limiti di quanto «utilmente gestibile». Il secondo affronta la questione “valoriale”, posta con forza, e da ultimo, dall’Agenda O.N.U. 2030 per lo Sviluppo Sostenibile – i cui obiettivi strategici sono stati ampiamente ripresi dalle istituzioni euro-unitarie – nell’indicare la direzione di perseguire sempre più un consumo «critico», al fine precipuo di creare un mercato economicamente (e fiscalmente) «razionale» nella misura in cui sia, al contempo, promozionalmente «equo e solidale».

«Viviamo in un’epoca in cui alla bulimia dei mezzi corrisponde l’anorexia dei fini» (P. Ricoeur). A ben riflettere, questa «ricerca di senso» (*Rechtsfindung*) di kelseniana memoria ha sempre accompagnato le ansie del giurista di fronte al «puro» dato normativo altrimenti “neutro”, sollecitandolo attualmente ad un profondo «mutamento di paradigma» (T.S. Kuhn): nel segno di un’autentica “conversione” «(eco-)logica» (M. Pennasilico), ove l’astratto bilanciamento tra *ambiente* e *sviluppo* vi collochi il primo non già quale «condizione al contorno» (“predicato”) del secondo, bensì quale «requisito» (“sostantivo”) da cui quest’ultimo trae costantemente il proprio «modello» dinamico di progressiva “rigenerazione”.

MARIANO ROBLES

## PARTE I

# SVILUPPO SOSTENIBILE E PRODUZIONE ALIMENTARE: UNA SFIDA PER IL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO



TERESA CATALANO\*

## L'ATTUAZIONE DEL SECONDO OBIETTIVO DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELL'AGENDA 2030: È ANCORA POSSIBILE UN MONDO “FAME ZERO”?

SOMMARIO: 1. Sconfiggere la fame e la malnutrizione: un obiettivo di sviluppo sostenibile. – 2. Il quadro normativo internazionale sul diritto al cibo. – 3. L'attuazione dell'obiettivo “fame zero” nell'Agenda 2030. – 4. Problemi e prospettive dell'approccio al goal “fame zero”.

### **1. Sconfiggere la fame e la malnutrizione: un obiettivo di sviluppo sostenibile**

“Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile” è il documento adottato, con Risoluzione A/RES/70/1, dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, con lo scopo di rielaborare le nuove strategie globali della società e rilanciare le politiche di sostenibilità<sup>1</sup>. Si tratta di un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che persegue il rafforzamento della pace universale e riconosce che sradicare la povertà, in tutte le sue forme e dimensioni, rappresenta una sfida globale senza precedenti e un percorso fondato sulla sostenibilità e la resilienza, in un viaggio collettivo in cui nessuno viene lasciato indietro.

L'Agenda 2030, infatti, è frutto di un impegno comune, portato avanti dai leader mondiali, nella realizzazione di 17 *Sustainable Development Goals* (in prosieguo, SDGs), che si dispongono in linea di continuità con i precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio, cercando di sopperire alle mancanze di questi ultimi<sup>2</sup>. I SDGs mostrano l'ambizione di un'Agenda che coinvolge il

---

\* Dottoranda di ricerca in diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Il documento è reperibile online su [unric.org/it](http://unric.org/it).

<sup>2</sup> Nel settembre 2000, con l'approvazione unanime della Dichiarazione del Millennio, 191 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale di impegno congiunto tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo. Dalla Dichiarazione del Millennio delle Nazioni

mondo intero, sia i Paesi sviluppati, sia i Paesi in via di sviluppo, nel rispetto delle diverse realtà nazionali ed offrono una visione di un mondo più equo, prospero, pacifico e sostenibile, in cui è necessario affrontare ed integrare in modo equilibrato le dimensioni dello sviluppo sostenibile ambientali, sociali ed economiche, riconducibili a cinque aree prioritarie: persone, pianeta, prosperità, pace e partnership.

Nello specifico, il secondo dei SDGs è destinato ad *“end hunger and ensure access by all people, in particular the poor and people in vulnerable situations, including infants, to safe, nutritious and sufficient food all year round”*<sup>3</sup> ed *“end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons”*<sup>4</sup>. L’obiettivo si propone, altresì, di *“ensure sustainable food production systems and implement resilient agricultural practices that increase productivity and production, that help maintain ecosystems, that strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather, drought, flooding and other disasters and that progressively improve land and soil quality”*<sup>5</sup> e *“increase investment, including through enhanced international cooperation, in rural infrastructure, agricultural research and extension services, technology development and plant and livestock gene banks in order to enhance agricultural productive capacity in developing countries, in particular least developed countries”*<sup>6</sup>.

Il cibo rappresenta, quindi, una connessione fondamentale tra le persone e il pianeta, in grado di assumere un ruolo cruciale nel percorso verso una crescita economica inclusiva e sostenibile.

Ciò posto, occorre, tuttavia, precisare come i SDGs non riconoscano esplicitamente il diritto umano ad un’alimentazione adeguata, ma perseguano lo scopo di mettere fine alle disuguaglianze e, nello specifico, all’iniqua distribuzione del cibo e delle risorse produttive, che rappresentano due degli ostacoli più significativi alla realizzazione del diritto al cibo e al godimento degli altri diritti economici, sociali e culturali.

Pertanto, prima di soffermarci sull’odierna attuazione del secondo SDG e sulla più complessa sfida di mettere fine ad ogni forma di fame e malnutrizione, ci concentreremo sul quadro normativo in materia di riconoscimento del diritto al cibo nel panorama internazionale, passando in rassegna i princi-

---

Unite sono nati otto obiettivi del millennio, da raggiungere entro il 2015, fondati sul reciproco impegno dei Paesi a fare ciò che è necessario per costruire un mondo più sicuro, più prospero e più equo per tutti.

<sup>3</sup> Target 2.1, Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

<sup>4</sup> Target 2.2, cit.

<sup>5</sup> Target 2.3, cit.

<sup>6</sup> Target 2.6, cit.

pali atti internazionali in cui tale diritto è indissolubilmente legato alla dignità della persona umana e qualificato come indispensabile per l'adempimento di altri diritti umani<sup>7</sup>.

## 2. Il quadro normativo internazionale sul diritto al cibo

Il primo atto che apre la strada al riconoscimento del cibo, non solo come risorsa necessaria per l'individuo, ma quale vero e proprio diritto umano, è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948<sup>8</sup>, la quale sancisce, all'art. 25 par. 1 che “ogni individuo ha 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, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari”. In veste di documento vincolante risulta, altresì, doveroso citare il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali<sup>9</sup> che sancisce, all'art. 11 par. 1, che “gli Stati parte del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parte prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso”. Il suddetto articolo, al par. 2, prevede, inoltre, che gli Stati siano tenuti a riconoscere il diritto fondamentale di ogni individuo a non soffrire la fame, adottando individualmente ovvero attraverso strumenti di cooperazione internazionale, tutte le misure necessarie a migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari, attraverso l'applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche,

---

<sup>7</sup> In argomento, la letteratura è vasta. Ci si limita a segnalare: A. ADINOLFI, *Alimentazione e commercio internazionale nel rapporto del 2009 del relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1/2010, p. 125 ss.; B.M.J. VAN DER MEULEN, *The Global Arena of Food Law*, in *Erasmus Law Review*, 2010, 217 ss.; C. RICCI, *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012; M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 429 ss.; C. MORINI, *Il diritto al cibo come diritto internazionale*, in *Rivista diritto alimentare*, 1/2017, p. 35 ss.; A. PIROZZOLI, *Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 491 ss.

<sup>8</sup> La Dichiarazione è stata adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. È composta da trenta articoli, preceduti da un preambolo, che incorporano i diritti inalienabili dell'uomo e che, nonostante il carattere non vincolante del documento, sono stati trasferiti e sviluppati in successivi trattati giuridicamente vincolanti, strumenti regionali e costituzioni nazionali.

<sup>9</sup> Il patto è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976. L'Autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione in Italia sono stati dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977.



la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione sempre più efficace delle risorse naturali, per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi di Paesi importatori e delle esportazioni.

A partire dal 1966, il diritto al cibo è stato riconosciuto da numerosi documenti internazionali, tra i quali meritano menzione la Dichiarazione universale sull'eradicazione della fame e della malnutrizione del 1974<sup>10</sup>, l'art. 12 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979, l'art. 12 del Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani del 1988, l'art. 27 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 ed, in ultimo, l'art. 15 del Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa del 2003. Ulteriori strumenti orientativi, elaborati al fine di valorizzare l'importanza dell'alimentazione nel panorama della legislazione delle Nazioni Unite, sono le Linee guida, adottate nel 2004 dal Consiglio dal Consiglio della Food and Agriculture Organization of the United Nations (in prosieguo, FAO)<sup>11</sup>, "*to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*"<sup>12</sup>. Da tale ultimo documento, utile ad orientare le azioni dei vari Stati a promuovere l'obiettivo di azzerare la fame e a tutelare al massimo grado i diritti umani, emerge il fondamentale ruolo in tema di alimentazione della FAO, la quale è in grado di stimolare gli Stati membri al riconoscimento del diritto alla sicurezza alimentare e all'accesso alle risorse alimentari. Quanto detto risulta possibile mediante l'abbattimento delle barriere del commercio internazionale e la valorizzazione del settore agricolo, fattori idonei ad incidere in maniera decisiva sulla crescita economica dei Paesi, sulla riduzione della povertà e sul miglioramento complessivo delle condizioni di vita delle popolazioni interessate nonché sulla conservazione delle risorse naturali attraverso una loro gestione sostenibile.

---

<sup>10</sup> Intitolata Impegno internazionale sulla sicurezza alimentare mondiale e adottata in occasione della Conferenza mondiale dell'ONU sull'alimentazione tenutasi a Roma nel novembre 1974, la Dichiarazione si prefigge lo scopo di eliminare ogni forma di fame.

<sup>11</sup> La Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) è un istituto specializzato fondato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. I tre maggiori obiettivi dell'organizzazione sono: l'eliminazione della fame, dell'insicurezza alimentare e della malnutrizione e l'azzeramento della povertà, che consenta il progresso sociale ed economico della società, la gestione e l'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali a beneficio delle generazioni attuali e future.

<sup>12</sup> Si tratta di uno strumento di *soft law*, adottato dal Consiglio della FAO nel novembre del 2004, e rivolto a tutti gli Stati della comunità internazionale. Le linee guida non si articolano come strumenti idonei a produrre nuovi obblighi legali, ma come un codice di condotta, recante diciannove indicazioni e idoneo a guidare gli Stati impegnati nell'obiettivo di valorizzazione il diritto ad un'alimentazione adeguata e l'azzeramento della fame.

Inoltre, il General Comment n. 12 del 1999 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali postula che il cibo debba essere economicamente e fisicamente accessibile, disponibile in quantità e qualità sufficienti, adeguato al contesto in cui viene consumato e sostenibile<sup>13</sup>. In questo panorama, gli Stati sono chiamati ad adottare delle misure idonee ad assicurare un'adeguata tutela del sistema alimentare nonché a predisporre misure parallele nel campo della salute, dell'istruzione, dell'occupazione e della sicurezza sociale<sup>14</sup>.

Risulta, altresì, doveroso menzionare la figura del primo Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo<sup>15</sup>, Jean Ziegler, il quale ha qualificato il

---

<sup>13</sup> Il Comitato definisce l'accesso al cibo come il diritto di «*chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer*» (par. 6).

<sup>14</sup> Al riguardo il Comitato precisa che «*le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation: les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres. L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdites ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres*» (par. 15).

<sup>15</sup> Con Risoluzione confermativa 6/2 del 27 settembre 2007, la Commissione dei diritti umani ha definito le funzioni del Relatore: «*(a) To promote the full realization of the right to food and the adoption of measures at the national, regional and international levels for the realization of the right of everyone to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger so as to be able fully to develop and maintain their physical and mental capacities; (b) To examine ways and means of overcoming existing and emerging obstacles to the realization of the right to food; (c) To continue mainstreaming a gender perspective and taking into account an age dimension in the fulfilment of the mandate, considering that women and children are disproportionately affected by hunger, food insecurity and poverty; (d) To submit proposals that could help the realization of Millennium Development Goal No. 1 to halve by the year 2015 the proportion of people who suffer from hunger, as well as to realize the right to food, in particular, taking into account the role of international assistance and cooperation in reinforcing national actions to implement sustainable food security policies; (e) To present recommendations on possible steps with a view to achieving progressively the full realization of the right to food, including steps to promote the conditions for everyone to be free from hunger and as soon as possible enjoy fully the right to food, taking into account lessons learnt in the implementation of national plans to combat hunger;*

*(f) To work in close cooperation with all States, intergovernmental and non-governmental organizations, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, as well as with*

diritto al cibo come “il diritto ad avere accesso regolare, permanente e senza restrizioni, direttamente o mediante acquisti finanziari, a un’alimentazione quantitativamente e qualitativamente adeguata e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali del popolo a cui appartiene il consumatore, e che assicuri un benessere fisico e mentale, individuale e collettivo, una vita appagante e dignitosa senza paura<sup>16</sup>”.

Nel quadro normativo posto in analisi fino a questo momento, vanno in ultimo richiamati lo Statuto della Corte Penale Internazionale del 1999 e il diritto internazionale umanitario, i quali qualificano la privazione del cibo come un crimine contro l’umanità e un crimine di guerra, sottolineando la gravità dell’intenzionale sottoposizione di persone o comunità a condizioni di vita volte ad impedire l’accesso al cibo o ai medicinali e il divieto di attaccare, distruggere o rendere inutilizzabili beni essenziali per la sopravvivenza, come gli alimenti, le coltivazioni e l’acqua potabile.

Il cibo si presenta, quindi, come pilastro fondamentale in tutto il mondo ma, pur essendo un diritto cruciale, rimane tra i più inadempiti. Centinaia di milioni di persone, ancora oggi, sono intrappolate nella morsa della fame e non riescono ad avere accesso ad un’alimentazione sufficiente e adeguata.

### 3. L’attuazione dell’obiettivo “fame zero” nell’Agenda 2030

Con riguardo all’attuazione del secondo SDG, che prevede di porre fine ad ogni forma di fame e malnutrizione nel mondo, assicurando, allo stesso tempo, una produzione alimentare di qualità e sostenibile alla popolazione mondiale in continua crescita, è doveroso fotografare una realtà in cui l’insicurezza alimentare, negli ultimi anni, è tornata ad aumentare. Dagli ultimi dati e report globali emerge, inesorabilmente, che “le azioni umane hanno creato un mondo in cui diventa sempre più difficile nutrire e alimentare in modo adeguato e sostenibile la popolazione”<sup>17</sup>.

Gli effetti del cambiamento climatico, la recente pandemia da Covid-19, i conflitti armati e le recessioni economiche hanno riportato sulla soglia della fame 828 milioni di persone nel mondo, di cui 150 milioni in più solo tra il 2019 ed il 2021. Inoltre, secondo il Rapporto globale sulle crisi alimentari

---

*other relevant actors representing the broadest possible range of interests and experiences, within their respective mandates, to take fully into account the need to promote the effective realization of the right to food for all, including in the ongoing negotiations in different fields; (g) To continue participating in and contributing to relevant international conferences and events with the aim of promoting the realization of the right to food».*

<sup>16</sup> Rapporto del Relatore speciale sul diritto al cibo, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, par. 17.

<sup>17</sup> Rapporto globale sulle crisi alimentari per il 2019, reperibile online su [unric.org/it/](http://unric.org/it/)

2022, anche il numero di vittime di fame acuta è aumentato rispetto al 2020, raggiungendo quasi 193 milioni nel 2021<sup>18</sup>.

L'Indice Globale della Fame 2022 mostra che, dopo decenni di riduzione della fame nel mondo, i miglioramenti si sono arenati e i cambiamenti climatici indotti dall'uomo hanno provocato e stanno continuando a causare eventi meteorologici estremi sempre più frequenti e intensi, con diffusi effetti negativi sulla natura e sulle persone, che mettono a dura prova l'agricoltura, la silvicoltura, la pesca e l'acquacoltura, ostacolando sempre più gli sforzi per soddisfare i bisogni umani<sup>19</sup>.

Nel 2021, l'Indice ha registrato un valore moderato di 17,9, destinato a crescere nel 2022, in cui si è assestato sul valore medio di 18,2. Il dato si pone in leggero calo rispetto al 19,1 del 2014, ma anche in rallentamento rispetto al passato: nel 2000 il punteggio era di 28 e nel 2007 di 24,3. L'indicatore di maggiore impatto è rappresentato dalla denutrizione, che mostra una preoccupante inversione di tendenza dopo oltre un decennio di progressi e fotografa l'impossibilità, nei prossimi anni, per un importante numero di Paesi, di raggiungere un livello di fame contenuto o basso.

In questo contesto, anche il divario di genere nell'insicurezza alimentare ha continuato a crescere nel corso di tutto il 2021: il 31,9% delle donne nel mondo ha sofferto di insicurezza alimentare moderata o grave rispetto al 27,6% degli uomini.

Con riferimento alle cause di tali preoccupanti variazioni, il Rapporto globale sulle crisi alimentari del 2022 qualifica i conflitti e la violenza come il principale fattore di insicurezza alimentare acuta nel 2021. Infatti, i dati in analisi mostrano come, su 193 milioni di persone esposte a livelli di insicurezza alimentare acuta, 139 milioni risultavano impossibilitati a fruire di adeguate forme di nutrizione a causa dei conflitti armati presenti nei loro territori.

In particolare, il conflitto tra Russia e Ucraina ha determinato, altresì, una forte e improvvisa riduzione delle esportazioni di cereali, semi di girasole e fertilizzanti, rendendo i Paesi dipendenti dalle importazioni estremamente vulnerabili all'aumento dei costi alimentari e alle interruzioni della catena di approvvigionamento<sup>20</sup>.

Ulteriore causa di incremento del numero di persone ancora costrette a soffrire per la fame e per la scarsità di cibo è stata individuata nella pandemia da Covid-19, la quale ha determinato un importante incremento dei prezzi ali-

---

<sup>18</sup> Il documento è reperibile online su [unric.org/it/](https://unric.org/it/)

<sup>19</sup> L'Indice Globale della Fame (o GHI, Global Hunger Index) è uno strumento statistico per la raccolta di dati sulla fame nel mondo e sulla malnutrizione nei diversi Paesi. L'Indice è stato adottato e sviluppato dall'International Food Policy Research Institute (IFPRI) che l'ha pubblicato per la prima volta nel 2006 e si occupa di classificare i Paesi lungo una scala di 100 punti, dove 0 rappresenta il miglior valore possibile (assenza di fame) e 100 il peggiore.

<sup>20</sup> Per approfondire si veda: L. DI LULLO, *Il diritto al cibo tra la fine dell'accordo sul grano e l'inizio della guerra sul grano* in *SIDIBlog*, 2023.

mentari, esacerbando tutte le forme di malnutrizione a causa di una generale riduzione dei redditi familiari, della difficoltà a reperire cibo sano a prezzi accessibili e delle continue interruzioni dei servizi nutrizionali essenziali. Le proiezioni dei dati sulla povertà estrema per il 2020 hanno fotografato un preoccupante aumento per la prima volta dal 1998 e si stima che nel 2021 si siano ritrovate in condizioni di povertà estrema 85 milioni di persone in più di quelle previste prima della pandemia, con un'importante diminuzione della qualità e della quantità di cibo a disposizione delle famiglie mondiali.

Con riferimento ai soggetti più vulnerabili, che l'Agenda si propone di tutelare, appare doveroso sottolineare che, nel 2020, il 22% dei bambini sotto i 5 anni di tutto il mondo (149,2 milioni circa) ha sofferto di arresto della crescita<sup>21</sup>. Questo dato si era mostrato più favorevole rispetto al 24,4% registrato nel 2015, ma ha subito un successivo importante arresto a causa della pandemia, che ha determinato continue limitazioni all'accesso a cibo nutriente e ai servizi nutrizionali essenziali.

Per raggiungere l'obiettivo di un decremento del 50% del numero di bambini con ritardo della crescita entro il 2030, il tasso di riduzione dovrebbe raddoppiare rispetto all'attuale tasso annuo del 2,1%.

Nel panorama internazionale, l'Asia meridionale è la regione con il più alto livello di fame al mondo e presenta, altresì, un preoccupante tasso di deperimento infantile. In questo territorio, il livello di denutrizione è più alto alla nascita e, successivamente, diminuisce in modo consistente fino all'età di tre anni, in cui tende a stabilizzarsi. In Africa a sud del Sahara, invece, il deperimento aumenta dalla nascita fino a un anno, dopodiché inizia a calare. Questi modelli suggeriscono che i fattori che determinano l'alto tasso di deperimento infantile, in Asia meridionale, sono l'insufficiente aumento di peso delle madri durante la gravidanza e il basso peso dei neonati al momento della nascita; invece, in Africa a sud del Sahara, l'aumento del deperimento infantile fino all'età di un anno è ricondotto alle preoccupanti difficoltà tra il passaggio dall'allattamento esclusivo al seno agli alimenti complementari, che comportano un notevole incremento del rischio di malattie dovute al consumo di alimenti contaminati, all'acqua potabile proveniente da fonti non trattate o a scarse condizioni igienico-sanitarie.

Se la scarsità e lo squilibrio nell'allocazione di risorse alimentari, indotte dai cambiamenti climatici e dal proliferare dei conflitti mondiali, sono causa di una preoccupante ed incessante denutrizione, problema altrettanto importante è quello rappresentato dalla malnutrizione, in cui sono coinvolti anche i Paesi occidentali e dall'eccessivo spreco di cibo da parte dei Paesi più sviluppati.

Un terzo di tutto il cibo prodotto a livello mondiale, infatti, viene scartato mentre, secondo i dati forniti dall'Organizzazione mondiale della sanità, ci

---

<sup>21</sup> Rapporto globale sulle crisi alimentari per il 2022, reperibile online su [unric.org/it](https://www.unric.org/it)

sono nel mondo oltre 1,9 miliardi di adulti in sovrappeso, tra cui oltre 600 milioni obesi.

La cattiva educazione alimentare è in aumento in numerosi Paesi del mondo e rappresenta un allarmante fattore di rischio per l'incremento di patologie acute e croniche, come ischemie cardiache, l'ictus, l'ipertensione arteriosa, il diabete ed alcune tipologie di tumori. Risulta fondamentale, dunque, ridurre la quantità di perdite alimentari lungo il sistema di distribuzione, promuovendo modelli di produzione e consumo sostenibili<sup>22</sup> ed educando le nuove generazioni all'importanza di limitare gli sprechi alimentari eccessivi che attualmente si registrano nel panorama mondiale<sup>23</sup>.

#### 4. Problemi e prospettive dell'approccio al goal "fame zero"

Dall'analisi del panorama delineato emerge l'evidente insostenibilità, sia in termini sociali che economici e ambientali, dell'attuale modello lineare di sviluppo in campo alimentare e l'urgenza di trasformare ed innovare il rapporto tra alimentazione e popolazione, in modo tale da soddisfare le attuali esigenze e conservare le risorse per le generazioni future. Per fare ciò, sarà un approccio sistemico che tenga conto della natura delle molteplici interconnessioni esistenti tra il goal "fame zero" ed i diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile. Tale approccio interdisciplinare permetterà una maggiore *partnership* tra Stati, imprese e operatori del setto a vantaggio della società civile, superando l'attuale contesto frammentato e poco efficiente nell'elaborare progettualità coordinate, coerenti e reciprocamente armonizzate.

È fondamentale che gli Stati agiscano tempestivamente per fermare e invertire le tendenze che favoriscono la crescita della fame e della denutrizione e che adottino provvedimenti destinati a costruire un mondo in cui sia assicurato l'accesso sicuro a cibo nutriente e sufficiente per l'intero ciclo di vita, anche se i dati mostrano come questi obiettivi siano più che mai a rischio.

Per fronteggiare la costante crescita del numero di persone costrette a soffrire la fame e la malnutrizione, l'Agenda 2030 propone di raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala,

---

<sup>22</sup> L'obiettivo 12 dell'Agenda 2030 promuove l'attuazione del programma decennale dell'ONU per un modello di consumo e di produzione sostenibile. L'obiettivo è adottare un approccio rispettoso dell'ambiente ai prodotti chimici e ai rifiuti. Il volume dei rifiuti dovrà essere notevolmente ridotto, lo spreco di derrate alimentari dovrà essere dimezzato e le imprese dovranno rendersi protagoniste di gestioni aziendali sostenibili.

<sup>23</sup> Nel 2020 la Commissione europea ha definito una serie di politiche e strumenti volti a ridurre le perdite e gli sprechi alimentari nel quadro del piano d'azione per l'economia circolare e della strategia "Dal produttore al consumatore", due elementi fondamentali del Green Deal. Inoltre, nel luglio 2023, la Commissione europea ha presentato una proposta di revisione della direttiva quadro dell'UE sui rifiuti, la quale comprende nuovi obiettivi dell'UE di riduzione degli sprechi alimentari per il 2030.



in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole. Non si potrà più prescindere dal garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e dall'implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, aiutino a proteggere gli ecosistemi e 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.

La relazione tra clima e cibo si dimostra, infatti, ambivalente: l'agricoltura e l'intera filiera alimentare sono tra le cause primarie del cambiamento climatico, il quale, a sua volta, colpisce in modo particolarmente grave i sistemi alimentari, costituendo uno dei fattori principali dell'aumento della fame nel mondo negli ultimi anni. Si stima, infatti, che circa il 30% delle emissioni globali di gas serra siano causate dai sistemi alimentari e senza la trasformazione di questi ultimi, dunque, gli obiettivi dell'Accordo di Parigi<sup>24</sup> e dell'Agenda 2030 si dimostrano irraggiungibili. A sua volta, la crisi climatica ha un impatto estremamente negativo su produzione, accesso al cibo e sulla volatilità dei prezzi alimentari, riducendo la produttività delle piante e il numero di raccolti in varie zone del mondo ed aumentando l'irregolarità delle condizioni meteorologiche che, ultimamente, sono causa di siccità e disastri naturali.

Dinanzi all'ambizioso ma necessario obiettivo di nutrire milioni di persone che oggi soffrono la fame e la malnutrizione cronica, risulta evidente la necessità di cooperazione da parte dei Paesi di tutto il mondo, chiamati ad agire prontamente attraverso l'implementazione di settori chiave, come quello alimentare o agricolo, che offrono soluzioni essenziali per lo sviluppo e sono vitali per l'eliminazione di fame e povertà. La trasformazione di un sistema iniquo e insostenibile non passa attraverso politiche contraddittorie, bensì attraverso un approccio coerente e fondato sui diritti umani, capace di riconoscere e affrontare dilemmi di difficile soluzione e dalla necessaria valorizzazione del concetto di cibo, quale espressione dell'identità culturale di popoli e nazioni, elemento fondamentale di sviluppo sostenibile e di coesione sociale, senza la quale è impossibile pensare ad un futuro più performante.

Al fine di garantire standard di vita dignitosi per tutti, dimezzare la malnutrizione entro il 2030, ridurre la povertà estrema a 180 milioni di persone entro il 2050 e promuovere una rapida crescita del reddito nei Paesi in via di sviluppo, risulta sempre più evidente il ruolo chiave della comunità internazionale, la quale è chiamata ad assicurare un coordinamento delle politiche

---

<sup>24</sup> L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici è il primo accordo universale, giuridicamente vincolante sul clima a livello mondiale. È stato firmato il 22 aprile 2016 e ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016.

nazionali ed a cooperare per offrire sistemi alimentari sostenibili, che garantiscano una sana nutrizione per tutti.

Risulta necessario, altresì, esortare i governi ad integrare l'alimentazione nei loro approcci all'agricoltura, a lavorare per ridurre i fattori di aumento dei costi nella produzione, conservazione, trasporto, distribuzione e commercializzazione degli alimenti, a sostenere i piccoli agricoltori a coltivare e a vendere alimenti. Per far ciò, l'Agenda 2030, con la speranza che sia ancora raggiungibile un mondo "fame zero", prevede la necessità di aumentare il livello medio dei redditi per i più bisognosi e migliorare i loro mezzi di sussistenza mediante la garanzia di condizioni di lavoro più eque, progetti d'investimento da indirizzare in infrastrutture, accesso al mercato e tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Non si potrà assistere ad un mondo "fame zero" e ad una diminuzione dei dati suesposti senza intervenire sulla sostenibilità dei sistemi alimentari, sia diminuendo gli sprechi e le perdite alimentari nelle fasi di produzione, stoccaggio e consumo, sia riducendo le emissioni di gas serra in agricoltura e in altri settori, rallentando, in tal modo, le conseguenze del cambiamento climatico e garantendo maggiore sicurezza alimentare per le generazioni attuali e future.





FRANCESCO EMANUELE CELENTANO\*

# L'ACCESSO AL CIBO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE TRA DIRITTI UMANI E SOSTENIBILITÀ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto al cibo nei trattati internazionali. – 2.1 *Segue*: e in quelli regionali. – 3. Il sistema delle Nazioni Unite e la declinazione ambientale del diritto al cibo. – 3.1 *Segue*: lo sviluppo sostenibile e l'alimentazione. – 4. Riflessioni conclusive.

## 1. Introduzione

L'accesso al cibo per tutti resta, tra le tante, una delle maggiori sfide della comunità internazionale. Secondo le stime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (in seguito FAO) nel 2022 oltre 700 milioni di persone hanno sofferto la fame a livello globale. Da questa prospettiva è bene chiarire che la valutazione circa l'effettivo accesso al cibo è fondata sull'uso dell'indicatore di prevalenza della sottoalimentazione (PoU) con cui si misura il numero di persone che non hanno un accesso regolare a calorie sufficienti per una buona salute. Questo indicatore aiuta i governi e le organizzazioni internazionali a distinguere tra coloro che vivono la fame e che vedono, quindi, violato un diritto umano e individui sottoposti a insicurezza alimentare – con livelli diversi di gravità – nei casi in cui il cibo ci sia ma risulti scarso o non ad accesso costante<sup>1</sup>.

---

\* Ricercatore di Diritto internazionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Componente dell'Unità giuridica del Progetto *UniBa Seeds* "Valorizzazione dei sottoprodotti dell'industria alimentare ai fini dell'innovazione dei processi produttivi di mangimi tra benessere animale e sviluppo sostenibile" (2022 – 2023).

<sup>1</sup> Per una dettagliata illustrazione delle statistiche più recenti e dei metodi di lavoro e di analisi della FAO, quale principale organizzazione internazionale del settore alimentare, si rinvia, tra gli altri, al rapporto *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*, pubblicato nel corso dell'anno e reperibile *online*, al pari di tutti gli altri atti e documenti della FAO menzionati nel presente lavoro, all'indirizzo <https://www.fao.org/>.

In questa direzione, diversi livelli di pericolosità delle conseguenze pongono in luce anche differenti approcci rispetto agli obblighi internazionali degli Stati in materia di accesso al cibo per gli individui. Tale obiettivo, risalente quanto complesso da realizzare, trova tra gli ostacoli più recenti il bisogno di rendere ambientalmente sostenibile la produzione degli alimenti in un contesto di crescente inquinamento<sup>2</sup>. Occorre verificare, pertanto, quali siano le regole multilivello in materia di diritto al cibo inteso, nell'ambito del sistema della Nazioni Unite (in prosieguo ONU), come:

“The right of every individual, alone or in community with others, to have physical and economic access at all times to sufficient, adequate and nutritious food, in conformity with, inter alia, the culture, beliefs, traditions, dietary habits and preferences of individuals, and that is produced and consumed sustainably, thereby preserving access to food for future generations”<sup>3</sup>.

## 2. Il diritto al cibo nei trattati internazionali

Il diritto umano all'accesso al cibo è ormai presente, in modalità diverse, in numerosi atti convenzionali e quindi costituisce un obbligo per gli Stati<sup>4</sup>. È

---

<sup>2</sup> Giova segnalare che il 50% delle terre emerse utilizzabili dall'essere umano sono destinate all'agricoltura, che il 26% delle emissioni climalteranti è prodotto dall'industria alimentare e che il 94% della biomassa di mammiferi presenti sul pianeta, inclusi gli uomini, è costituita da animali allevati. Numerosi studi statistici sul settore alimentare sono reperibili *online* all'indirizzo <https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food>.

<sup>3</sup> Questa definizione di diritto al cibo è menzionata in numerose risoluzioni adottate dal Consiglio dei diritti umani e dall'Assemblea generale ONU. Tra le ultime, si vedano, rispettivamente, le risoluzioni A/HRC/RES/40/ del 21 marzo 2019 e A/RES/74/149 del 18 dicembre 2019; vale la pena segnalare che mentre la risoluzione del Consiglio dei diritti umani è stata adottata senza ricorso al voto, quella dell'Assemblea generale ha registrato 182 voti favorevoli – tra cui quello dell'Italia – e due voti contrari: Israele e Stati Uniti. Entrambe le risoluzioni, al pari di tutti gli atti del Sistema ONU citati nel presente scritto, sono reperibili *online* all'indirizzo <https://digitallibrary.un.org>. Sull'attività del Consiglio dei diritti umani, che ha istituito un apposito Relatore speciale sul tema, v. CARLETTI, *Diritto al cibo, tra accessibilità e giustiziabilità. Il contributo del Relatore Speciale delle Nazioni Unite al dibattito sul tema*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 380 ss.; CARLETTI, *La tutela e la promozione del diritto al cibo. Osservazioni sul contributo del Relatore speciale nella sua attività di reporting annuale e sulla recente visita-Paese in Italia*, in *Ordine internazionale e diritti umani - Osservatorio sul Consiglio dei diritti umani*, 2020, p. 156 ss..

<sup>4</sup> In argomento v. ALSTON, *International Law and the Human Right to Food*, Leida, 1984. In particolare, a p. 9, l'Autore segnalava, a ragione, che “It is paradoxical, but hardly surprising, that the right to food has been endorsed more often and with greater unanimity and urgency than most other human rights, while at the same time being violated more comprehensively and systematically than probably any other right”. In argomento v. anche RICCI,

bene evidenziare che tale diritto è strettamente connesso ad altri diritti umani fondamentali, tra tutti, come ovvio, a quello alla vita e alla salute. Pertanto, è possibile distinguere le fonti di diritto internazionale in subietta materia in due tipologie: indirette e dirette.

Se, infatti, il diritto alla vita e alla salute sono riconosciuti in tutti gli strumenti giuridici internazionali, parimenti a quello alla dignità umana, lo stesso non è per quello che qui si analizza. Da una parte è evidente che l'alimentazione risulti indispensabile a garantire salute, dignità e vita stessa degli individui<sup>5</sup>, dall'altra parte la difficoltà – innanzitutto per fattori economici – di assicurare quantità e qualità adeguate di cibo per tutti resta elevata. Lasciando da parte, quindi, le numerose fonti concernenti la tutela indiretta del diritto di accesso al cibo vale la pena di porre l'attenzione sul quadro regolamentare di riferimento specificamente volto a garantire un'alimentazione adeguata. In questo senso, appaiono convincenti le tesi per cui taluni diritti, come quello in analisi, pur derivanti dagli altri già menzionati abbiano ormai, tanto per previsioni convenzionali che per prassi desumibile dagli atti di *soft law*, raggiunto forma e contenuto autonomi<sup>6</sup>.

Soffermandosi, quindi, sulle fonti dirette, la prima convenzione a statuire il diritto all'alimentazione è il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (in seguito Patto) adottato in sede ONU il 16 dicembre 1966 ed in vigore dal 3 gennaio 1976<sup>7</sup>. L'Accordo prevede, all'articolo 11, che:

1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati Parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.

2. Gli Stati Parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie:

---

*Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012, p. 31 ss.; DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021; PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Torino, 2023, p. 274 – 278.

<sup>5</sup> Sul rapporto tra alimentazione e dignità umana, anche dalla prospettiva italiana, v. PIROZZOLO, *Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 491 ss.

<sup>6</sup> Cfr. PUSTORINO, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, 2023, p. 109 ss.

<sup>7</sup> Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2200A (XXI), conta 171 Stati Parti, ed è stato ratificato dall'Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977.

a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;

b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari.

La previsione, pur risalente, pare anticipare tutti gli aspetti problematici del diritto al cibo. Menziona l'alimentazione quale elemento caratterizzante degli standard di vita adeguati per poi affrontare, più nello specifico, le questioni concernenti l'effettivo accesso allo stesso, indicando la cooperazione internazionale quale metodo attuativo, e distribuzione e produzione che definiremmo, dalla prospettiva contemporanea, sostenibili in una cornice commerciale ed economica che sia equa e che favorisca i Paesi meno industrializzati. L'apporto del Patto allo sviluppo di tale diritto è rilevante non solo per il primato normativo che questo rappresenta ma anche per via della preziosa opera di interpretazione compiuta dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali istituito dallo stesso.

Ed invero, con uno storico commento, il n. 12 del 12 maggio 1999, l'organo consultivo ha chiarito una serie di aspetti essenziali ai fini dell'implementazione del diritto in esame<sup>8</sup>. Il documento, pur non vincolante alla luce della funzione *meramente* interpretativa delle previsioni convenzionali, offre taluni chiarimenti importanti che hanno poi influenzato la successiva produzione normativa.

Innanzitutto, statuisce che il diritto al cibo è “invisibly linked to the inherit dignity of the human person and is indispensable for the fulfilment of other human rights (...)”. Nel rimarcare, quindi, la natura derivata del diritto in esame, i componenti del Comitato hanno chiarito che si tratta di un diritto da realizzarsi progressivamente e dalla portata ampia, cioè non limitata all'assunzione di quantità minime di cibo per il sostentamento. Tale progressività non esenta gli Stati dall'obbligo, definito inderogabile, di assumere le decisioni necessarie a “mitigate and alleviate hunger” nel quadro di un più

---

<sup>8</sup> Il *General comment* n. 12 è reperibile all'indirizzo <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/ec1219995-general-comment-no-12-right-adequate-food>. Per alcune più dettagliate riflessioni sul commento oltre che sull'operato del Comitato v. SEATZU, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Food*, in *Anuario español de derecho internacional*, 2011, pp. 573-590. In particolare, a p. 587, l'Autore chiarisce che “(...) General Comment makes an important distinction between the right to adequate food and the right to be free from hunger and malnutrition. This clear distinction will most likely reduce the likelihood of general statements saying that «the right to food and the right to be free from hunger» are human rights”.

generico dovere di sostenibilità che si sostanzia nel bisogno di assicurare che “food being accessible for both present and future generations”.

Inoltre, risulta interessante, e utile per valutare la condotta degli Stati, quanto previsto rispetto alla violazione delle previsioni in esame. Sul punto il Comitato ha chiarito che “violations of the Covenant occur when a State fails to ensure the satisfaction of, at the very last, the minimum essential level required to be free from hunger”; si è prevista anche una sorta di esimente per le Parti rispetto a tale obbligo. Il documento chiarisce, infatti, che “it is important to distinguish the inability from the unwillingness of a State to comply”. Ritorna in primo piano, dunque, l'imprescindibile fattore dello sviluppo economico dello Stato in quanto determinante rispetto all'effettiva capacità dello stesso di assolvere agli obblighi convenzionali. Da questa prospettiva, però, ci sembra, quanto meno attualmente, difficile ritenere ancora valida questa possibile esimente. Proprio alla luce della citata cooperazione internazionale degli Stati, infatti, nessun Paese è nella condizione di dimostrare una carenza di aiuti alimentari provenienti da altri Stati o dalle numerose organizzazioni multilaterali sorte negli anni proprio per rispondere a simili problematiche<sup>9</sup>.

Nell'ambito delle fonti dirette del diritto al cibo è possibile distinguere, altresì, due categorie di atti. Da una parte c'è il menzionato Patto sui diritti economici, sociali e culturali di portata generale e dall'altra una serie di trattati internazionali “di categoria”, volti cioè a statuire diritti di specifici gruppi o minoranze di individui. Questa seconda tipologia di atti è anche la più rilevante in termini quantitativi.

Il più risalente accordo afferente a questa categoria è la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, firmata il 18 dicembre 1979 ed in vigore dal 3 settembre 1981<sup>10</sup>. Il Trattato menziona superficialmente l'alimentazione sia nel Preambolo che nella parte dispositiva. In particolare, si specifica che tra i motivi che hanno portato all'adozione dell'atto vi è la preoccupazione degli Stati perché “nelle zone di povertà le donne non accedono che in misura minima agli alimenti, ai servizi medici,

---

<sup>9</sup> Sul punto si pensi alla Repubblica democratica di Corea (Corea del Nord), tra i Paesi con il più elevato tasso di denutrizione al mondo, che investe la maggior parte delle risorse nazionali in spese militari e che dispone di ingenti aiuti internazionali destinati, per il tramite del Governo, alla popolazione. In questa direzione ci sembra rilevi la distinzione, menzionata nel citato Commento n. 12, tra incapacità effettiva e volontà dello Stato di far fronte ai propri obblighi in materia di accesso al cibo.

In argomento si vedano i dati prodotti periodicamente dal *Global Nutrition Report*, <https://globalnutritionreport.org/resources/nutrition-profiles/asia/eastern-asia/democratic-peoples-republic-korea/> oltre che, tra gli altri, dall'UNICEF, <https://www.unicef.org/dprk/nutrition>.

<sup>10</sup> Numerose organizzazioni internazionali si occupano, direttamente o indirettamente, di aiutare gli Stati nel contrasto alla fame. Tra queste, oltre alla già menzionata FAO, c'è il Programma alimentare mondiale (PAM/WFP), l'UNICEF per quanto riguarda i minori, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) e il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD).

all'educazione, alla formazione, alle possibilità di impiego ed alla soddisfazione di altre necessità". All'articolo 12, par. 2, poi, si statuisce che "gli Stati parte forniranno alle donne, durante la gravidanza, al momento del parto e dopo il parto, i servizi appropriati e, se necessario, gratuiti, ed una alimentazione adeguata sia durante la gravidanza che durante l'allattamento". Trattasi, appunto, di due menzioni abbastanza marginali in apparenza, ma che, se lette in combinato disposto con le previsioni del citato Patto, di portata universale, acquisiscono maggiore rilevanza in quanto definibili una specificazione, di fatto, del diritto al cibo per tutti. Quindi, la condizione femminile in generale e della donna in gravidanza in particolare ci sembra costituiscano un'aggiunta ad un diritto già statuito con nettezza in precedenza. Inoltre, vale la pena di sottolineare come l'alimentazione sia inserita in una lista di altri fattori, tra cui i servizi medici, alla base, ugualmente, del diritto alla vita e alla salute.

La stretta interdipendenza con altri diritti essenziali emerge anche dalla Convenzione sui diritti del fanciullo adottata il 20 novembre 1989 ed in vigore dal 2 settembre 1990<sup>11</sup>. Il Trattato menziona gli aspetti di nostro interesse nell'ambito delle previsioni concernenti la salvaguardia della salute dei minori. All'articolo 24, par. 2, lett. c, si statuisce che "Gli Stati Parti si sforzano di garantire l'attuazione integrale del summenzionato diritto ed in particolare, adottano ogni adeguato provvedimento per: lottare contro la malattia e la malnutrizione, anche nell'ambito delle cure sanitarie primarie, in particolare mediante l'utilizzazione di tecniche agevolmente disponibili e la fornitura di alimenti nutritivi e di acqua potabile, tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento dell'ambiente naturale"<sup>12</sup>. Proprio l'accento alla condizione dell'ambiente, dunque, nella citata convenzione intesa quale ostacolo alla salute del minore, diventerà, come si avrà modo di spiegare, un elemento ricorrente negli atti di *soft law*, e in generale, nelle politiche internazionali in materia di produzione e distribuzione degli alimenti.

### 2.1. Segue: *e in quelli regionali*

Il diritto al cibo è previsto anche da diversi trattati adottati sul piano regionale, a riprova di un'ampia quanto consapevole condivisione di obblighi statali da parte dei diversi Paesi della comunità internazionale.

---

<sup>11</sup> La Convenzione è stata adottata in sede di Assemblea generale ONU con risoluzione n. 44/25 del 20 novembre 1989. Conta 196 Stati Parti, tra cui l'Italia, che l'ha ratificata con legge n. 176 del 27 maggio 1991.

<sup>12</sup> Vale la pena di segnalare che l'accesso al cibo è menzionato, in egual modo, anche nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata in sede ONU con Risoluzione n. 61/106 del 13 dicembre 2006 ed in vigore dal 3 maggio 2008, che conta 177 Parti tra cui l'Italia, che l'ha ratificata con legge n. 18 del 3 marzo 2009. In particolare, all'articolo 25, lett. f, in materia di diritto alla salute, statuisce che gli Stati s'impegnano a "prevenire il rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di prestazione di cure e servizi sanitari o di cibo e liquidi in ragione della disabilità".

Il primo accordo di questo tipo a menzionare l'accesso al cibo è la Carta istitutiva dell'Organizzazione degli Stati americani, adottata il 30 aprile 1948 ed in vigore dal 1° dicembre 1951<sup>13</sup>. Il Trattato, che anticipa finanche il menzionato Patto, all'articolo 34, lett. j, statuisce che i Paesi Parte devono garantire "Proper nutrition, especially through the acceleration of national efforts to increase the production and availability of food". In questo contesto rileva, inoltre, la Convenzione americana sui diritti umani, adottata il 22 novembre 1969 ed in vigore dal 18 luglio 1978, che, richiamando la Carta istitutiva dell'Organizzazione di riferimento, prevede, all'articolo 26, un pur generico "diritto allo sviluppo progressivo" ("economico, sociale, scientifico e culturale").

L'evoluzione del tema in esame nel contesto delle istituzioni regionali americane si coglie, altresì, dall'interpretazione che la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha dato del citato articolo 26 alla luce delle previsioni generali della menzionata Carta. Infatti, il 6 febbraio 2020, nella sentenza resa a margine del caso *Indigenous Communities Members of the Lhaka Honhat Association v. Argentina* i giudici americani hanno riconosciuto una violazione dell'articolo 26 da parte dell'Argentina che a causa di alcune decisioni adottate rispetto alla gestione di terre abitate da comunità indigene ha limitato gli standard qualitativi della vita di queste popolazioni dal punto di vista dell'ambiente sano, accesso ad acqua e cibo e salvaguardia dell'identità culturale<sup>14</sup>.

Ed invero, come spesso accade nel percorso evolutivo dei diritti umani, la giurisprudenza riveste una funzione essenziale, soprattutto sul piano regionale<sup>15</sup>. Da questa prospettiva si può analizzare la situazione del diritto al cibo nel contesto europeo, in particolare nel sistema derivante dal Consiglio d'Europa. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottata il 4 novembre 1950 e in vigore dal 3 settembre 1953, non menziona esplicitamente il diritto in esame. Ciononostante, parimenti ad altri diritti connessi allo standard di vita, alcune altre previsioni hanno permesso ai giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo (in seguito CEDU), che come noto vigila sulla corretta applicazione delle previsioni convenzionali [e adotta un approccio interpretativo dinamico ed evolutivo a favore della tutela dei diritti umani], di accertare violazioni degli Stati rispetto all'accesso al cibo.

---

<sup>13</sup> La Carta, al pari di tutti gli altri atti prodotti nell'ambito del sistema dell'Organizzazione degli Stati americani citati nel presente scritto, è disponibile *online* all'indirizzo [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>14</sup> Per un commento della decisione *v. DE MOERLOOSE, DE CASAS, The Lhaka Honhat Case Of The Inter-American Court Of Human Rights: The Long-Awaited Granting Of 400,000 Hectares Under Communal Property Rights*, in *EJIL: TALK!*, 16 luglio 2020.

<sup>15</sup> Circa la tutela in sede giudiziaria del diritto al cibo si veda, tra gli altri, COURTIS, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, 2007, p. 317-337.



Rinviando a più specifiche trattazioni la disamina della giurisprudenza in tale ambito<sup>16</sup>, risultano condivisibili le valutazioni di chi, in dottrina, ritiene che la protezione del diritto al cibo nel sistema in esame sia limitata a specifici gruppi di individui per i quali la CEDU ha riscontrato violazioni statali riferite, principalmente, all'articolo 3 della Convenzione che vieta i trattamenti inumani e degradanti<sup>17</sup>. Ritorna in primo piano, quindi, la stretta connessione tra alimentazione e altri diritti, in questo caso con la dignità dell'essere umano.

Le valutazioni della Corte, rispetto all'articolo 3, possono essere riportate a tre categorie di soggetti: detenuti, pazienti psichiatrici e richiedenti asilo<sup>18</sup>. I primi costituiscono la categoria maggiormente interessata da tale interpretazione estensiva; si pensi, tra tutte, alle sentenze rese nei casi *Stepuleac c. Moldavia* (6 novembre 2007), in cui si fa riferimento alla totalità dei diritti socioeconomici del detenuto, *Dudchenko c. Russia* (7 novembre 2017), basata sull'inadeguatezza del cibo fornito al detenuto in fase di trasporto da una sede carceraria all'altra, e *Kadikis c. Lituania*, in cui i giudici hanno chiarito che “clear insufficiency of food given to an applicant may itself raise an issue under Article 3”.

Nel Sistema CEDU non mancano, altresì, casi in cui i giudici hanno ritenuto la povertà, conseguente ad omesse o errate politiche di *welfare*, causa di denutrizione e quindi violazione di altri diritti sanciti dalla Convenzione europea, in particolare quello alla vita (art. 2) e alla vita privata e familiare (art. 8). Pur non potendo porre, in questa sede, la dovuta attenzione alla variegata giurisprudenza in materia vale la pena di evidenziare come la CEDU abbia sostanzialmente confermato la tesi per cui taluni diritti, come quello in esame, pur non sanciti esplicitamente, trovano protezione per il tramite di altri diritti risalenti quanto fondamentali. In questo modo la Corte ha contribuito a rendere il diritto di accesso al cibo una certezza anche sul piano continentale; funzione non secondaria se si considera che, invece, nell'ambito del più recente diritto primario dell'Unione europea mancano riferimenti espliciti al diritto al cibo pur in presenza di altri diritti essenziali, estendibili in termini di portata applicativa per via interpretativa, che accomunano i due sistemi giuridici.

---

<sup>16</sup> Per un'analisi da diverse prospettive della giurisprudenza CEDU in materia, *lato sensu*, di alimentazione rinviamo a MAFFEI, *The Right to 'Special Food' under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, pp. 101-126; ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016; MAVRONICOLA, *Torture, Inhumanity and Degradation under Article 3 of the ECHR*, Londra, 2021, pp. 61 – 63.

<sup>17</sup> Cfr JAMES, *Food, Dignity, and the European Court of Human Rights*, in *Legal Studies*, 2023, pp. 1–18.

<sup>18</sup> V. caso *RR c. Ungheria*, sentenza resa il 2 marzo 2021. A proposito di un richiedente asilo bloccato per giorni alla frontiera, la Corte ha riscontrato l'insufficienza del cibo fornitogli dallo Stato ungherese specificando che la condizione conseguente a tale malnutrizione è da considerarsi “incompatible with Article 3”.

Anche nel terzo, in ordine di istituzione, dei sistemi regionali di tutela dei diritti dell'uomo, quello africano, il diritto in analisi ha trovato spazio nelle modalità fino ad ora esposte. Infatti, diverse previsioni riferite al diritto alla vita, alla salute e allo sviluppo sociale ed economico degli individui, previste dalla Carta africana dei diritti dell'uomo, firmata il 27 giugno 1981 in vigore dal 21 ottobre 1986, sono state interpretate in modo estensivo nel corso degli anni dagli organi deputati al monitoraggio dei comportamenti delle Parti<sup>19</sup>. Tra tutte, vale la pena menzionare la decisione assunta dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo il 27 ottobre 2001 nell'affare *SERAC e CESR c. Nigeria* (c.d. *Ogoni Case*)<sup>20</sup>. L'organo dell'Unione africana, investito della questione il 14 marzo 1996, ha riscontrato gravi violazioni dei diritti umani da parte del Governo nigeriano statuendo, altresì, che il diritto all'alimentazione è "inseparably linked to the dignity of human beings and is therefore essential for the enjoyment and fulfillment of such other rights such as health, education, work and political participation" (par. 64). In linea con le previsioni di un altro atto fondante del sistema regionale in esame, la Carta africana dei diritti e del benessere dei minori, adottata dall'Assemblea della futura Unione africana nel luglio 1990 e in vigore dal 29 novembre 1999. Il documento, infatti, pur riferito ad una specifica categoria di individui, inserisce il diritto alla nutrizione nell'ambito del diritto alla salute sancito all'articolo 14. Tali valutazioni sono state poi ribadite, sul piano generale, con la risoluzione n. 43 adottata dalla Commissione il 10 novembre 2019 in cui, richiamando le decisioni assunte nel citato caso oltre ai bisogno di categorie particolarmente vulnerabili come donne e detenuti, ha invitato gli Stati Parte a "Design policy responses and interventions in situations of protracted crisis, conflicts and natural disasters to protect vulnerable, disadvantaged and marginalised groups in order to realise their right to food and nutrition"<sup>21</sup>.

È bene citare, infine, anche il meno articolato sistema dei diritti umani costituito in seno alla Lega araba, la quale il 23 maggio 2004 ha adottato l'attuale versione della Carta araba dei diritti dell'uomo in vigore dal 2008. Il documento, privo di meccanismi di controllo, sul tema che qui si analizza, richiama le previsioni degli altri trattati regionali. In particolare, all'articolo 38, statuisce che "Everyone shall have the right to an adequate standard of living

---

<sup>19</sup> La Carta, al pari di tutti gli altri atti prodotti nell'ambito del vasto sistema dell'Unione africana citati nel presente scritto, è disponibile *online* all'indirizzo [www.au.int](http://www.au.int).

<sup>20</sup> Per un commento della decisione si veda NWOBKIE, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Demystification of Second and Third Generation Rights under the African Charter: Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and the Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, in *African Journal of Legal Studies*, 2005, p. 129 ss. Per una visione d'insieme sulla questione, v. SSENONJO, *The Influence of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Africa*, in *Netherlands International Law Review*, 2017, p. 259 ss.

<sup>21</sup> Risoluzione n. ACHPR/43 simile per contenuti alla n. ACHPR/374 DEL 2017.

for himself and his family, ensuring well-being and a decent life, including adequate food, clothing, housing, services, and a right to a safe environment. The State Parties shall take appropriate measures within their available resources to ensure the realization of this right”. Questo atto, ultimo per adozione tra quelli regionali, riconferma, da una parte, la collocazione del diritto al cibo tra i diritti socioeconomici e, dall'altra parte, che questo è ormai un diritto universalmente riconosciuto tanto da essere incorporato finanche in un contesto in cui i diritti umani sono ancora in fase di affermazione<sup>22</sup>.

### 3. Il sistema delle Nazioni Unite e la graduale declinazione ambientale del diritto al cibo

Com'è noto, il vasto sistema delle Nazioni Unite si occupa di questioni diverse da decenni, come previsto, in particolare, dall'articolo 1, par. 3, della Carta di San Francisco secondo cui tra gli scopi dell'Organizzazione c'è quello di “Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione”.

La portata ampia del mandato dell'ONU ha garantito agli Stati una sede di dibattito costante che ha condotto all'adozione di numerosi atti c.d. di *soft law* sui temi più disparati; tra questi vi è anche l'accesso al cibo.

Non potendo in questa sede porre l'attenzione sulle centinaia di risoluzioni adottate tanto dall'Assemblea generale quanto dai diversi organi delle numerose agenzie specializzate afferenti all'ONU, oltre che a margine di diverse conferenze mondiali sui diritti umani, vale la pena di soffermarsi su alcuni atti che, pur non vincolanti, hanno contribuito alla su menzionata evoluzione del diritto al cibo<sup>23</sup>.

Prima tra tutti vi è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata il 10 dicembre 1948, il cui contenuto, come noto, è ormai parte del diritto

---

<sup>22</sup> Sul punto è bene segnalare che la Carta araba dei diritti dell'uomo è considerata riduttiva, in termini di diritti garantiti, rispetto ai principali atti internazionali in materia. Sul punto non sono mancate critiche, subito dopo l'adozione del documento, da parte dell'Alto commissario ONU per i diritti umani (v. <https://news.un.org/en/story/2008/01/247292>). Ci sembra, inoltre, che l'assenza di organi con funzioni diverse dal mero monitoraggio del rispetto delle sue previsioni lo renda un atto che, pur vincolante, produce, di fatto, gli stessi effetti del *soft law*. Per un commento della Carta v. ALLAM, *The Aran Charter of Human Rights: Main Features*, in *ALQ*, 2014, n. 1, pp. 40 - 63.

<sup>23</sup> Alcune delle risoluzioni in materia di diritto al cibo adottata dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU e dall'Assemblea generale sono reperibili *online* all'indirizzo <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-food>.

internazionale generale<sup>24</sup>. Anticipando e ispirando il successivo diritto convenzionale nel suo complesso, la Dichiarazione, con riferimento al diritto che qui si analizza, statuisce, all'art. 25 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; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”.

Subito dopo la Seconda guerra mondiale, quindi, l'accesso al cibo diventa una delle condizioni, non ovvie in precedenza, per uno standard di vita adeguato, insieme ad elementi innovativi per l'epoca come i diritti connessi al lavoro.

Il cibo è poi diventato oggetto di una vera e propria battaglia, negli anni Settanta e Ottanta, volta a contrastarne l'assenza anche alla luce del rapido incremento della popolazione mondiale. In tal senso, il 16 novembre 1974, a margine della prima Conferenza mondiale sull'alimentazione, è stata adottata la Dichiarazione universale sull'eradicazione della fame e della malnutrizione. Il documento parte dal riconoscimento che assenza o scarsità di cibo mettono a repentaglio “the most fundamental principles and values associated with the right to life and human dignity as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights”. Inoltre, pur nel rispetto di “the principles of non-interference in the internal affairs of other States, full equality of rights and respect of national independence and sovereignty” i numerosi Paesi partecipanti alla Conferenza hanno statuito che “Every man, woman and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition in order to develop fully and maintain their physical and mental faculties”. Sul ruolo degli Stati, invece, le Parti presenti concordarono che “It is a responsibility of each State concerned, in accordance with its sovereign judgement and internal legislation, to remove the obstacles to food production and to provide proper incentives to agricultural producers”. Nulla di particolarmente innovativo rispetto al precedente Patto sui diritti economici che trova, quindi, una sostanziale riconferma, a distanza di pochi anni dall'adozione, oltre che una

---

<sup>24</sup> La Dichiarazione universale è stata adottata con risoluzione n. 217<sup>o</sup> con il voto favorevole di 48 Paesi e 8 astenuti. In argomento si veda, *ex multis*, FOCARELLI, *Diritto internazionale*, Padova, 2017, p. 365 ss. L'Autore, in adesione a buona parte della dottrina, statuisce che la “Dichiarazione, nonostante qualche sporadica posizione in senso contrario nella giurisprudenza nazionale, anche italiana, non è giuridicamente vincolante. Si ritiene tuttavia che essa corrisponda oggi, almeno per i diritti più essenziali, al diritto internazionale consuetudinario (...)”.

serie di specificazioni circa diritti e obblighi in materia alimentare che per ovvie ragioni non potevano trovare spazio nel trattato di portata più generale.

Negli anni Novanta, un nuovo concetto si fa spazio nell'evoluzione del diritto in esame, quello di sicurezza alimentare oggetto, tra le altre, della Dichiarazione di Roma adottata il 17 novembre 1996 al termine del Vertice mondiale sull'alimentazione. Il documento adottato da numerosi rappresentanti governativi convocati a Roma dalla FAO, si apre riaffermando "the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger". Inoltre, la Dichiarazione, composta di otto "impegni" dettagliati nell'allegato Piano d'azione, inserisce il "degrado ambientale" tra le principali cause dell'insicurezza alimentare al pari della povertà e dei conflitti.

Ed invero, nell'articolato Piano d'azione approvato contestualmente alla Dichiarazione, si chiariva che gli Stati dovrebbero, tra le altre cose, "pursue participatory and sustainable food, agriculture, fisheries, forestry and rural development policies and practices (...)". La sostenibilità del cibo prodotto è menzionata in tutti i punti del Piano e ripresa, poi, nella successiva Dichiarazione adottata il 21 novembre 2014 a margine della seconda Conferenza sulla nutrizione organizzata dalla FAO e dall'Organizzazione mondiale della salute. In questa sede i 163 Stati presenti, oltre all'Unione europea, hanno implementato gli aspetti connessi all'ambiente. In particolare, al punto 8 del documento si legge del riconoscimento della "necessità di affrontare le conseguenze del cambiamento climatico e di altri fattori ambientali su nutrizione e sicurezza alimentare, in particolare su quantità, qualità e diversità di alimenti prodotti (...)". E ancora, al punto 10, che "i sistemi alimentari si trovano sempre più sotto pressione per fornire a tutti alimenti adeguati, sicuri, variati e ricchi di nutrienti, che contribuiscano a garantire un'alimentazione sana; pressione dovuta, fra l'altro, a vincoli imposti dalla scarsità di risorse, dalla degradazione dell'ambiente, da metodi di produzione e modelli di consumo non sostenibili, dalla perdita e dallo spreco alimentare e da una distribuzione squilibrata". La lista di problemi da affrontare diviene sempre più dettagliata, quindi, a riprova dell'evoluzione, quanto meno in termini di consapevolezza, dei rischi connessi all'ambiente rispetto agli obblighi degli Stati di garantire il diritto all'alimentazione.

Nel contesto dell'ONU, infine, l'accesso al cibo è divenuto parte integrante dei dibattiti sui diritti umani con la risoluzione 56/155 del 19 dicembre 2001 in cui gli Stati, affermando che la fame "constitutes an outrage and a violation of human dignity and therefore requires the adoption of urgent measures at the national, regional and international levels for its elimination" hanno *deciso* "to continue the consideration of this matter (...) under the agenda item entitled Human rights questions". In effetti, così è stato tanto che il diritto al cibo è diventato oggetto di deliberazione da parte dell'Organizzazione, in particolare dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale, la

quale negli anni, considerando ormai chiara l'interdipendenza con gli altri diritti umani fondamentali<sup>25</sup>, ne ha fornito una lettura sempre più connessa ai temi del cambiamento climatico e, in particolare, dello sviluppo sostenibile.

### 3.1. Segue: alimentazione e sviluppo sostenibile, l'impegno delle Nazioni Unite

Nella comunità internazionale con il termine sostenibilità s'intende, come statuito nel ben noto rapporto *Our Common Future (Brundtland Report)* adottato nel 1987 dalla Commissione ONU sull'ambiente e lo sviluppo, "meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". Proprio i bisogni da una parte, nel caso di specie quello di nutrirsi, e il dovere di garantire alle generazioni del futuro condizioni simili a quelle del presente, hanno favorito l'adozione di atti specificamente volti ad orientare le politiche degli Stati in senso favorevole rispetto al trattamento delle persone e della natura *lato sensu*.

Tra i numerosi atti adottati a partire dal 1987 sul vasto tema della sostenibilità divenuta ormai un principio di diritto internazionale<sup>26</sup>, vale la pena, rispetto all'accesso al cibo, di citarne due in particolare: la Dichiarazione del millennio<sup>27</sup>, approvata con risoluzione 50/1 dell'8 settembre 2000, e l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, adottata con risoluzione 70/1 del 25 settembre 2015.

Il primo dei due documenti non vincolanti, approvati all'unanimità dai 193 Stati delle Nazioni Unite, poneva otto ambiziosi obiettivi da raggiungere entro il 2015. L'atto, partendo dal presupposto che gli Stati hanno una "collective responsibility to uphold the principles of human dignity, equality and equity at the global level" e inserendo la libertà dalla fame tra i valori condivisi dai membri ONU, pone quale obiettivo, tra i vari, la riduzione della quota di popolazione in stato di denutrizione e "(...) to combat poverty, hunger and disease and to stimulate development that is truly sustainable". La Dichiarazione ha prodotto pochi risultati pratici ma ha il merito di aver confermato quanto già emerso dal diritto convenzionale in materia di diritti umani e dai tanti atti adottati in sede ONU sul tema del diritto umano al cibo.

---

<sup>25</sup> Anche nell'ultima risoluzione adottata in ordine di tempo, n. A/RES/76/166 del 16 dicembre 2021, si *riafferma* che "all human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated and that they must be treated globally, in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis". Anche in questo caso, come nel 2019 (v. *supra*, nota 2) e in altre occasioni, il documento è stato approvato con il voto contrario solo di Israele e Stati Uniti.

<sup>26</sup> Circa l'evoluzione e la natura del principio dello sviluppo sostenibile si veda, da ultimo, INGRAVALLO, *Lo sviluppo sostenibile a cinquant'anni dalla Conferenza di Stoccolma*, in *Liber amicorum Sergio Marchisio*, Napoli, 2022, pp. 831–842.

<sup>27</sup> In argomento v. *MCMICHAEL, Food Security Politics and the Millennium Development Goals*, in *The Millennium Development Goals: Challenges, Prospects and Opportunities* (eds POKU, WHITMAN), London, 2014, p. 14 ss.



Nella stessa direzione, con l'auspicio di maggiore efficacia, va anche l'Agenda 2030 adottata dai Paesi ONU in continuità con la Dichiarazione del 2000. Infatti, la risoluzione 70/1 nel richiamare i tanti atti precedenti in materia di sostenibilità delle attività umane ed equità sociale ha statuito diciassette obiettivi globali, a cui si aggiungono 169 traguardi, da raggiungere entro il 2030. Tra questi, a differenza degli obiettivi del millennio, emergono alcuni temi ritenuti, evidentemente, essenziali per lo sviluppo dell'umanità; il cibo è assai ricorrente. Ed invero, oltre ad esservi uno specifico obiettivo, il secondo, intitolato "zero fame", il tema della nutrizione delle persone è accostato a molte altre priorità degli Stati che, come si legge nella dichiarazione che anticipa l'Agenda, immaginano un "un mondo libero dalla povertà, dalla fame, dalla malattia e dalla mancanza, dove ogni vita possa prosperare" (par. 7). In questa cornice rileva l'ambizione di rendere la produzione umana, inclusa quindi quella del cibo, sostenibile tanto da ricomprendere, nell'obiettivo n. 2, l'agricoltura sostenibile quale strumento per debellare povertà e fame; non a caso questa è menzionata, assieme alla pesca sostenibile, tra le attività utili a "costruire importanti fondamenta economiche per tutti i Paesi", considerato che "Una crescita economica sostenibile, duratura ed inclusiva è essenziale per la prosperità" (par. 27).

#### 4. Riflessioni conclusive

La disamina compiuta pone in evidenza una evoluzione definibile graduale ma costante del diritto umano all'alimentazione. Trattasi di un diritto ormai ben consolidato sul piano internazionale come dimostrato, tra l'altro, dall'esistenza di giurisprudenza regionale sul tema oltre che dall'inserimento in tutte le aree del pianeta di riferimenti al cibo all'interno delle regole sui diritti umani.

La declinazione sostenibile di tale diritto, invece, pare emergere principalmente da atti di *soft law*<sup>28</sup>. È questo il caso dei documenti adottati a margine di vertici internazionali oltre che di atti ampiamente condivisi come, da ultimo, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Da questa prospettiva è bene chiarire che pur in mancanza di una esplicita previsione circa un dovere statale di sostenibilità nel campo alimentare, questa è desumibile dall'articolato

---

<sup>28</sup> Circa la funzione del c.d. diritto morbido, si veda, *ex multis*, VILLANI, *Lezioni di diritto internazionale*, Bari, 2021, p. 143 ss. In cui l'Autore asserisce che "le varie componenti del *soft law* non hanno, di per sé, efficacia obbligatoria. Esse possono contribuire, tuttavia, alla formazione di norme consuetudinarie o stimolare la conclusione di accordi internazionali (...)" . In merito al rapporto tra *soft law* e diritti umani rinviamo a TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2019, p. 168.

sistema di diritto internazionale dell'ambiente che, come noto, vincola gli Stati a ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività<sup>29</sup>.

Al pari di altri diritti essenziali per lo sviluppo umano, come quello alla vita e alla salute, quello all'alimentazione – così come il diritto all'acqua<sup>30</sup> – risulta essere minacciato proprio dal degrado ambientale. È indubbio, infatti, che l'acuirsi della crisi climatica e l'aumentare di disastri naturali generi ripercussioni, non sempre prevedibili, sull'agricoltura e sulla pesca non a caso menzionate nell'Agenda 2030.

Ed invero, come spesso accade nel diritto interstatale, ad una articolata regolamentazione si affiancano una serie di atti non vincolanti volti ad orientare gli Stati rispetto ad obiettivi comuni statuiti sul piano convenzionale. Quel che diventa centrale, a questo punto, è l'attuazione di tali previsioni. Mentre, tra tutte, in regioni come l'Europa, grazie all'operato dell'Unione europea e del Sistema del Consiglio d'Europa, la tutela dei diritti umani è sempre più connessa alle regole pro-ambiente, così non è in altre aree del pianeta oltre che sul piano internazionale<sup>31</sup>.

Se da un lato, quindi, gli individui parte della crescente popolazione mondiale godono, insindacabilmente, del diritto di accedere al cibo, dall'altro lato proprio l'ambiente costituisce per molti un vero e proprio limite attuativo. La risposta degli Stati a questa questione si evince dai documenti ONU: sfamare tutti e contestualmente favorire la transizione ecologica delle produzioni e l'adattamento ai cambiamenti naturali in atto. La nutrizione, quindi, da diritto umano derivato è sempre più un diritto dipendente da clima e degrado ambientale.

---

<sup>29</sup> Circa l'articolato sistema di norme internazionali in materia di salvaguardia dell'ambiente rinviamo, tra tutti, a FODELLA, PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2010; MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012; DUPUY, VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, 2015; CORDINI, FOIS, MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017; SANDS, PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2018.

<sup>30</sup> Il diritto umano di accesso all'acqua potabile, pulita, sicura e igienica è stato riconosciuto come tale dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Dichiarazione A/64/L.63 approvata con 122 voti favorevoli e 41 astensioni il 29 luglio 2010. In argomento v. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Milano, 2017.

<sup>31</sup> Circa l'attenzione crescente della CEDU alla prospettiva ambientale dei diritti umani v. PIRJATANNIEMI, *Greening human rights law A focus on the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights and Sustainability Moral responsibilities for the future* (eds BOS, DUWELL), Londra, 2016, p. 14 ss.





FRANCESCA DI GIANNI\*

# LE NUOVE REGOLE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI *DUE DILIGENCE* PER UNA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE FORESTE: LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DI SCAMBI DI PRODOTTI A “DEFORESTAZIONE ZERO”

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'integrazione del concetto di “sviluppo sostenibile” nell'ordinamento dell'Unione europea. – 3. L'ambiziosa visione dell'Unione europea per una gestione sostenibile delle foreste. – 4. Il regolamento (UE) 2023/1115: *due diligence* e sistema di scambi di prodotti a “deforestazione zero”. – 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Secondo le stime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) tra il 1990 e il 2020 sono scomparsi 420 milioni di ettari di foreste, corrispondenti a circa il 10% del totale delle foreste rimanenti sul pianeta, vale a dire una superficie più estesa di quella dell'Unione europea (UE)<sup>1</sup>. Un dato che appare preoccupante se si considerano i molteplici benefici ambientali, economici e sociali che le foreste offrono, dalla produzione di legno e di prodotti forestali non legnosi ai servizi ambientali essenziali per l'umanità. Esse ospitano, infatti, la maggior parte della biodiversità terrestre del pianeta e forniscono sostentamento e reddito a circa un terzo della popolazione mondiale.

L'origine di questa graduale erosione delle foreste è da rinvenirsi nella massiccia espansione di insediamenti, infrastrutture e pratiche di disboscamento insostenibili, ma soprattutto nella conversione delle foreste in terreni destinati alla produzione agricola<sup>2</sup>. Nello specifico, secondo alcuni studi, un

---

\* Dottoressa di ricerca in Principi giuridici e istituzioni tra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Food and Agricultural Organization of the United Nations, *Global Forest Resources Assessment. Key findings*, Rome, 2020, pp. 3 ss.

<sup>2</sup> Sul punto si veda, in generale, IPCC, *Sixth Assessment Report. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022, reperibile online: <https://www.ipcc.ch/report/>

numero limitato di prodotti agricoli – bovini, cacao, caffè, palma da olio, soia e legno – è responsabile della maggior parte della deforestazione e del degrado forestale a livello globale e l'UE è tra i maggiori consumatori mondiali di alcuni di questi<sup>3</sup>.

Il problema della deforestazione rappresenta una delle cause principali della degradazione degli ecosistemi naturali e contribuisce non solo al surriscaldamento globale – e, quindi, ad alimentare la crisi climatica<sup>4</sup> – ma anche alla perdita della biodiversità<sup>5</sup>, mettendo a repentaglio la sicurezza alimentare, soprattutto per i soggetti più vulnerabili. Pertanto, in mancanza di un adeguato intervento normativo, solo nell'Unione europea il consumo e la produzione delle materie prime suindicate potrebbe causare una perdita di foreste compresa tra i 300000 e i 600000 ettari all'anno entro il 2030<sup>6</sup>, con conseguenze drammatiche per la biodiversità e la salute degli ecosistemi e, quindi, per il cambiamento climatico ed i suoi effetti avversi.

Ciò posto, il presente contributo intende esaminare le politiche e le misure attuate dall'UE per la riduzione della deforestazione causata dal consumo di determinate materie prime e prodotti, nonché per il ridimensionamento del proprio contributo alla perdita di biodiversità a livello mondiale e la promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili. In tal senso, adeguata attenzione sarà dedicata alla nuova disciplina contenuta nel regolamento (UE) 2023/1115 del 31 maggio 2023 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'UE e all'esportazione di materie prime e prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n.

---

ar6/wg2/.

<sup>3</sup> Institute for European Environmental Policy, *EU Consumption as a Driver of Global Deforestation*, Bruxelles, 2019, reperibile online: <https://ieep.eu/publications/>; FAO-UNEP, *The State of the World's Forests. Forests, Biodiversity and People*, Rome, 2020, reperibile online: <https://www.fao.org/3/ca8642en/ca8642en.pdf>.

<sup>4</sup> La deforestazione è responsabile di circa l'11% delle emissioni di gas ad effetto serra, come evidenziato nello *Special Report Climate Change and Land* dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in cui si evidenzia che tali emissioni sono principalmente dovute alla deforestazione, solo in parte compensata dall'azione di imboschimento e rimboschimento, e dalle emissioni e assorbimenti derivanti da altre attività di uso del suolo, IPCC, *Climate Change and Land: an IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems*, 2019, p. 10, reperibile online: <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

<sup>5</sup> Sul collegamento tra degradazione forestale, cambiamento climatico e biodiversità si rinvia a IPBS-IPCC, *Biodiversity and Climate Change. Workshop Report*, Bonn, 2021, consultabile online: [https://www.ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210609\\_workshop\\_report\\_embargo\\_3pm\\_CEST\\_10\\_june\\_0.pdf](https://www.ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210609_workshop_report_embargo_3pm_CEST_10_june_0.pdf).

<sup>6</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Minimizing the risk of Deforestation and Forest Degradation Associated with Products placed on the EU Market*, SWD(2021) 326 final, Bruxelles, 17 November 2021, p. 22.

995/2010<sup>7</sup>. In particolare, oggetto di analisi saranno i nuovi obblighi di “*due diligence*” che la neonata normativa pone in capo ad aziende e commercianti per l'immissione sul mercato di determinati prodotti e l'impatto atteso dalla sua attuazione.

## 2. L'integrazione del concetto di “sviluppo sostenibile” nell'ordinamento dell'Unione europea

Prima di esaminare il contenuto e la portata del Regolamento sulla deforestazione ci pare opportuno ripercorrere brevemente il percorso che ha portato all'integrazione del concetto di “sviluppo sostenibile” nell'ordinamento dell'Unione europea, il quale assurge al duplice ruolo di principio e obiettivo dell'UE.

Come è noto, il concetto di sviluppo sostenibile viene convenzionalmente ricondotto al “Rapporto Brundtland” adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1987<sup>8</sup>, nel quale gli viene attribuito il significato di uno “sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro esigenze”: definizione che racchiude due concetti, vale a dire quello dei bisogni riferiti, nello specifico, ai soggetti più vulnerabili e, dall'altro lato, quello della finitezza delle risorse naturali e, quindi, dell'esigenza di gestirle in maniera razionale<sup>9</sup>.

Sul piano giuridico, in particolare nell'ambito del diritto dell'Unione europea, è da evidenziare che mentre nei Trattati istitutivi delle Comunità europee mancava un'adeguata attenzione per il tema della tutela dell'ambiente<sup>10</sup>,

---

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e di determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, in G.U.U.E. L 150/206, 9 giugno 2023.

<sup>8</sup> Il Rapporto prende il nome del primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland che presiedette la Commissione mondiale per l'ambiente umano e lo sviluppo istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1983 (United Nations General Assembly, *Report of the World Commission on Environment and Development*, Resolution adopted by the General Assembly during its 42nd session, Vol. 1, 15 September-21 December 1987, A/RES/42/187, pp. 154-156).

<sup>9</sup> C. Curti Gialdino, *L'Unione europea e il principio dello sviluppo sostenibile*, Relazione presentata al Seminario organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalla Regione Veneto sul tema “Costituzione italiana, integrazione europea e sviluppo sostenibile”, Venezia, Isola di San Servolo, 22-24 ottobre 2007, p. 4.

<sup>10</sup> Un primo esplicito fondamento giuridico alla normativa comunitaria in materia ambientale è stato previsto solo a partire dall'Atto unico europeo del 1986 in cui venne inserito il Titolo V dedicato all'“Ambiente”, rendendo la materia oggetto di competenza comunitaria concorrente. In realtà, non vi è ancora la menzione di “sviluppo sostenibile”, ma viene definito quale obiettivo della tutela ambientale l'utilizzazione “accorta e razionale” delle risorse

con il Trattato di Lisbona del 2007<sup>11</sup> viene riconosciuta la centralità delle tematiche ambientali nell'azione, interna ed esterna, dell'Unione europea e il principio dello sviluppo sostenibile riceve una ampia connotazione sul piano del diritto primario<sup>12</sup>: ad esso viene attribuito, infatti, il valore di principio generale giuridicamente vincolante a cui improntare la politica ambientale (e non solo) europea<sup>13</sup>.

Innanzitutto, dal Preambolo del Trattato sull'Unione europea (TUE) si evince il ruolo prioritario attribuito al principio in parola, essendo prefigurata un'implementazione del progresso sociale ed economico che avvenga “tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile”. Il principio viene poi richiamato dall'art. 3 TUE che, al par. 3, prescrive che l'UE “si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa” e afferma, al par. 5, che rientra tra i compiti dell'Unione il contributo ad uno “sviluppo sostenibile della Terra”. Inoltre, l'art. 21, par. 2, lett. d) TUE attribuisce allo sviluppo sostenibile rilevanza nell'azione esterna dell'UE con riferimento all'obiettivo ultimo di eliminazione della povertà nei Paesi in via di sviluppo<sup>14</sup>. In sostanza, si configura un rafforzamento e un'estensione della portata del principio considerato rispetto alla sua formulazione precedente<sup>15</sup>, non più limitata al mercato e all'economia, ma riferita ad uno sviluppo sostenibile economico, sociale ed ambientale ed un orientamento generale per l'azione tanto interna quanto esterna dell'Unione<sup>16</sup>.

La rilevanza del principio considerato viene ribadita anche nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>17</sup>. Nello specifico, in base al *dictum* dell'art. 11 TFUE le esigenze di tutela dell'ambiente richiedono

---

naturali. Per un'analisi del processo di sviluppo della politica ambientale europea precedente all'adozione del Trattato di Lisbona del 2007 si veda, segnatamente, F. Amabili, R. Giuffrida, *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018.

<sup>11</sup> *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato che istituisce la Comunità europea*, in G.U.U.E. C 306/01, 17 dicembre 2007.

<sup>12</sup> C. Curti Gialdino, *op. cit.*, p. 11.

<sup>13</sup> P. A. Pillittu, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 245.

<sup>14</sup> Si legge, infatti, che “(L)'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di (...) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà”.

<sup>15</sup> Per un'analisi della portata del principio di sviluppo sostenibile nei trattati e negli atti precedenti al Trattato di Lisbona del 2007 e per ulteriori riferimenti bibliografici si veda, in generale, G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017.

<sup>16</sup> R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 158.

<sup>17</sup> P. Fois, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, pp. 61-62.

l'adozione di una prospettiva improntata allo sviluppo sostenibile, così confermando la connotazione trasversale delle problematiche inerenti all'ambiente<sup>18</sup>.

Alla politica ambientale sono dedicate, inoltre, norme specifiche contenute nel titolo XX del TFUE. Per quanto ci interessa, l'art. 191 TFUE indica quali sono gli obiettivi perseguiti dall'Unione in questo settore<sup>19</sup>, vale a dire salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e 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. Tra questi rileva sicuramente l'obiettivo di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali – ispirato a principi propri del diritto internazionale dell'ambiente sanciti nella Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972<sup>20</sup> e nella Carta mondiale della natura del 1982<sup>21</sup> – il quale sottintende un uso sostenibile di queste risorse<sup>22</sup>, rimarcando nuovamente il ruolo fondamentale riconosciuto allo sviluppo sostenibile.

Da ultimo, è da ricordare che il tema della sostenibilità è richiamato anche dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (intitolato “Tutela dell'ambiente”<sup>23</sup>), ai sensi del quale la tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità, oltre a dover essere integrati in tutte le politiche dell'UE, devono essere “garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”. Definita come una “dichiarazione di principio e di scopo”<sup>24</sup>, la norma individua uno specifico obiettivo e pone in capo all'UE il compito di perseguirlo in ottemperanza al principio dello sviluppo sostenibile<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> R. Rota, *op. cit.*, p. 159; D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2018, p. 111.

<sup>19</sup> È da notare che la nozione di “ambiente” non trova una esatta definizione nei Trattati istitutivi. Pertanto, secondo un'interpretazione dottrinale il termine va inteso in senso ampio e, quindi, ricomprende la qualità dell'aria, dei fiumi, dei laghi, delle acque, la qualità del cibo e dell'acqua potabile, la lotta all'erosione del suolo, la conservazione di habitat, flora, fauna e paesaggio. Sul punto L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, 2002, p. 66.

<sup>20</sup> UNEP, *Stockholm Declaration on Human Environment*, Nairobi, 1972.

<sup>21</sup> United Nations General Assembly, *World Charter for Nature*, A/RES/37/7, 28 October 1982.

<sup>22</sup> L. Kramer, *op. cit.*, p. 74; P. Fois, *op. cit.*, p. 71.

<sup>23</sup> *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *G.U.U.E. C 364/1*, 18 dicembre 2000.

<sup>24</sup> A. Lucarelli, *La tutela dell'ambiente (Art. 37)*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, p. 269.

<sup>25</sup> M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, 2023, p. 8.

### 3. L'ambiziosa visione dell'Unione europea per una gestione sostenibile delle foreste

Il tema della sostenibilità è richiamato in una molteplicità di documenti strategici e atti di diritto derivato che definiscono, rispettivamente, gli orientamenti generali e gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea nell'ambito della politica ambientale e le norme giuridiche vincolanti necessarie alla loro realizzazione.

Con specifico riferimento alle sfide poste dalla deforestazione e dal degrado forestale, l'UE ha adottato innanzitutto una serie di documenti programmatici in materia di protezione delle foreste, improntate specificamente all'istituzione di un sistema di gestione sostenibile delle risorse forestali.

Con la Strategia forestale dell'Unione europea, presentata dalla Commissione europea nel 2013<sup>26</sup>, veniva definito un quadro di azioni mirate a sostegno della gestione sostenibile delle foreste, teso a garantire la coerenza delle politiche e le iniziative dell'UE e degli Stati membri in materia forestale<sup>27</sup>. La necessità di una strategia basata su una visione comune sulla gestione multifunzionale e sostenibile nel settore della silvicoltura in Europa derivava dall'esistenza di un quadro politico e giuridico altamente complesso e frammentato e, quindi, dalla mancanza di una linea di intervento uniforme<sup>28</sup>. La Strategia del 2013 perseguiva il duplice obiettivo di garantire un sistema di *governance* delle foreste che fosse rispettosa dei principi della gestione sostenibile delle foreste (GSF) e di rafforzare il contributo dell'UE alla promozione di una simile gestione e alla riduzione della deforestazione a livello globale, riconoscendo il ruolo decisivo delle foreste per lo sviluppo sostenibile.

---

<sup>26</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM(2013) 659 final, Bruxelles, 20 settembre 2013.

<sup>27</sup> La Strategia forestale dell'UE del 2013 è stata elaborata a seguito di una valutazione *ex post* dei risultati raggiunti con le iniziative precedenti, quali la Strategia forestale dell'Unione europea del 1998 (*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulla Strategia forestale dell'Unione europea*, COM(1998) 649 def, Bruxelles, 18 novembre 1998), il Piano d'azione dell'Unione europea per le foreste del 2006 (*Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Un piano d'azione dell'UE per le foreste*, COM(2006) 302 def, Bruxelles, 15 giugno 2006) e la comunicazione in materia di deforestazione per la lotta al cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità del 2008 (*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità*, COM(2008) def, Bruxelles, 17 ottobre 2008).

<sup>28</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, cfr. nota 7, pp. 3-4.



Come evidenziato dalla valutazione sui progressi conseguiti con la sua attuazione, la Strategia ha facilitato il coordinamento di tutti i settori di intervento dell'Unione europea rilevanti per le foreste e la silvicoltura in generale, grazie alla promozione di un approccio comune per tutti gli Stati membri e consentendo a questi ultimi e all'UE di essere i principali fautori della gestione sostenibile delle foreste a livello internazionale<sup>29</sup>. Ciononostante, le crescenti e mutate sollecitazioni causate sia dai processi naturali sia dall'aumento delle attività antropiche e dalle pressioni che ne derivano, unitamente ai fattori di stress di origine climatica hanno determinato l'esigenza di ridefinire l'impegno di tutte le parti interessate nel contesto della lotta alla deforestazione e al degrado forestale<sup>30</sup>. Difatti, negli ultimi dieci anni la perdita di copertura arborea ha subito una notevole accelerazione a causa degli eventi meteorologici estremi e dell'aumento degli abbattimenti per necessità economiche; circostanza che ha reso necessaria l'elaborazione di una nuova strategia dell'UE che permettesse di affrontare e superare queste problematiche, sfruttando al meglio il potenziale delle foreste.

Ciò ha trovato riscontro nella comunicazione della Commissione europea del 2019 sull'intensificazione dell'azione dell'Unione europea per la protezione e il ripristino delle foreste<sup>31</sup>. Basata sulla citata Strategia del 2013, sulla Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030<sup>32</sup>, sul settimo Programma

---

<sup>29</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea. "Una nuova strategia forestale dell'unione europea: per le foreste e il settore forestale"*, COM(2018) 811 final, Bruxelles, 7 dicembre 2018, p. 12.

<sup>30</sup> Il cambiamento climatico incide sempre più negativamente sulle foreste, soprattutto sulle aree forestali monospecifiche e coetanee, e ha portato alla luce alcune vulnerabilità precedentemente nascoste che vanno ad alimentare l'intensità e la frequenza di altri fattori distruttivi, come inquinamento e malattie. A tal proposito, si veda H. Costa, D. de Rigo, G. Libertà, T. Durrant Houston, J. San-Miguel-Ayanz, *European Wildfire Danger and Vulnerability in a Changing Climate: Towards Integrating Risk Dimension*, JRC Technical Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

<sup>31</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM(2019) 352 final, Bruxelles, 23 luglio 2019.

<sup>32</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM(2020) 380 final, Bruxelles, 20 maggio 2020. La strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 costituisce la pietra angolare della protezione della biodiversità nell'UE ed è un elemento chiave del Green Deal europeo. Le principali azioni da realizzare entro il 2030 per la salvaguardia della biodiversità comprendono la creazione di zone protette che includano almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'Unione ampliando la copertura delle zone Natura 2000 esistenti; il ripristino degli ecosistemi degradati entro il 2030 attraverso misure ed interventi specifici, tra cui la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi del 50% entro il 2030 e l'impianto di 3 miliardi di alberi nel territorio



d'azione per l'ambiente<sup>33</sup> e sulla Visione strategica a lungo termine della Commissione per la costruzione di un'economia climaticamente neutra entro il 2050<sup>34</sup>, la comunicazione definiva l'obiettivo generale di proteggere e aumentare la copertura forestale globale per tutelare la salute e i mezzi di sussistenza delle persone<sup>35</sup>. Per la realizzazione di questo obiettivo venivano individuate cinque priorità – vale a dire ridurre l'impronta dei consumi dell'UE sui terreni, promuovendo al contempo il consumo di prodotti provenienti da catene di approvvigionamento che non contribuiscano alla deforestazione; accrescere la collaborazione con i paesi produttori per diminuire la pressione sulle foreste e controllare che la cooperazione allo sviluppo messa in atto dall'UE non incentivi la deforestazione; rafforzare la cooperazione internazionale per contrastare la deforestazione e il degrado forestale e promuovere il ripristino delle foreste; riorganizzare i finanziamenti verso pratiche di uso del suolo più sostenibili; ed infine, supportare la disponibilità, la qualità e l'accesso alle informazioni sulle foreste e le catene di approvvigionamento e sostenere la ricerca e l'innovazione – cui corrispondevano una serie di azioni ed interventi specifici<sup>36</sup>.

Peraltro, l'iniziativa appariva in linea con l'obiettivo dell'UE di arrestare la perdita di copertura forestale del pianeta entro il 2030<sup>37</sup>, nonché con gli impegni internazionali assunti in virtù dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015<sup>38</sup>

---

dell'UE; lo stanziamento di 20 miliardi di euro l'anno per la protezione e la promozione della biodiversità; la creazione di un quadro globale ambizioso per la biodiversità.

<sup>33</sup> Parlamento europeo, *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020*, P7\_TA(2013)0451, Strasburgo, 24 ottobre 2013.

<sup>34</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM(2018) 773 final, Bruxelles, 28 novembre 2018.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 7 ss.

<sup>37</sup> Riconoscendo l'importante ruolo delle foreste in relazione alla biodiversità e ai cambiamenti climatici già nel 2008 venivano proposti una serie di interventi specifici diretti ad arrestare entro il 2030 la perdita di superfici forestali e a ridurre la deforestazione tropicale lorda di almeno il 50% entro il 2020, Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità*, COM(2008) 645 def, Bruxelles, 17 ottobre 2008, p. 5.

<sup>38</sup> L'art. 5 dell'Accordo di Parigi statuisce che le parti contraenti agiscano per “conservare e migliorare, (...), i pozzi e i serbatoi di gas a effetto serra, (...), comprese le foreste” e che agiscano per “dare attuazione e sostenere (...) il quadro esistente stabilito nelle decisioni e negli orientamenti pertinenti già convenuti in virtù della convenzione per quanto riguarda: (...) gli approcci regolatori e gli incentivi positivi per le attività relative alla riduzione delle emissioni derivanti dalla deforestazione e dal degrado delle foreste, nonché al ruolo della

e del Piano strategico per la biodiversità 2011-2020<sup>39</sup> – in cui sono definite le azioni necessarie per la promozione della gestione sostenibile e responsabile delle foreste, per la protezione e il ripristino forestale – e con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite<sup>40</sup>, in considerazione della molteplicità di funzioni che le foreste svolgono per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>41</sup>.

Tuttavia, l'accelerazione nel processo di erosione della copertura arborea dovuta ad eventi meteorologici estremi e all'aumento degli abbattimenti per diversi fini economici ha messo in luce la necessità di elaborare nuove azioni e supportare il ruolo di leadership dell'Unione europea nella protezione e nel ripristino delle foreste a livello mondiale.

In questa prospettiva, il 16 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato la Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030, un piano ambizioso che combina misure normative, finanziarie e volontarie. Legata al Green Deal

---

conservazione, della gestione sostenibile delle foreste e dell'aumento delle riserve di carbonio delle foreste nei paesi in via sviluppo; gli approcci regolatori alternativi, quali gli approcci congiunti di mitigazione e adattamento per la gestione integrale e sostenibile delle foreste, (...)”, *Paris Agreement*, United Nations Treaty Series, Vol. 3156, Paris, 12 December 2015.

<sup>39</sup> Nel 2010 le parti della Convenzione sulla diversità biologica delle Nazioni Unite (Intergovernmental Negotiating Committee for a Convention on Biological Diversity, *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, 5 June 1992, United Nations Treaty Series Vol. 1760, p. 79 ss.) hanno adottato a Nagoya, in Giappone, il Piano strategico per la biodiversità 2011-2020 con lo scopo di realizzare un'azione a sostegno della biodiversità da parte di tutti Paesi e le parti interessate. Il Piano è composto da una visione condivisa, una missione e 20 obiettivi strategici, noti come “Obiettivi di Aichi” e funge da quadro flessibile per la definizione di obiettivi nazionali e regionali e promuove l'attuazione coerente ed efficace dei tre obiettivi della Convenzione sulla diversità biologica, UNEP, *The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets*, Decisions Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting, UNEP/CBD/COP/10/27, Annex, Nagoya, Japan, 18-29 October 2010, pp. 111 ss.

<sup>40</sup> United Nations General Assembly, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1, 21 October 2015.

<sup>41</sup> Per un approfondimento sul legame tra deforestazione, protezione delle foreste e sviluppo sostenibile si rinvia, *ex multis*, a H. Gregersen, H. El Lakany, J. Blaser, *Forests for Sustainable Development: a Process Approach to Forest Sector Contribution to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development*, in *International Forestry Review*, Vol. 19, Supplement 1, 2017, pp. 10-23; R. J. Baumgartner, *Sustainable Development Goals and the Forest Sector: A Complex Relationship*, in *Forests*, Vol. 10, No. 2, 2019, pp. 151-162; I. Delabre, A. Alexander, C. Rodrigues, *Strategies for Tropical Forest Protection and Sustainable Supply Chain: Challenges and Opportunities for Alignment with the UN Sustainable Development Goals*, in *Sustainability Science*, No. 15, 2020, pp. 1637-1651; D. D'Hollander, *How Sustainability System Support the Fight Against Global Deforestation*, 7 December 2022, reperibile online: <https://www.isealliance.org/sustainability-news/how-sustainability-systems-support-fight-against-global-deforestation>.

europeo<sup>42</sup> e alla Strategia dell'UE sulla biodiversità del 2030<sup>43</sup>, essa riconosce il ruolo centrale e multifunzionale delle foreste e il contributo dei silvicoltori e dell'intera *supply chain* di questo settore per lo sviluppo di un'economia sostenibile e climaticamente neutra<sup>44</sup> che garantisca al contempo la ricostituzione, la resilienza e la protezione di tutti gli ecosistemi<sup>45</sup>.

Di fatti, le azioni a sostegno della protezione e dell'innalzamento del livello di resilienza delle foreste appaiono funzionali al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% nel 2030, come stabilito dalla normativa europea sul clima<sup>46</sup> secondo la quale la riduzione delle emissioni GHG e l'ulteriore obiettivo di neutralità climatica dipendono anche dal miglioramento dell'assorbimento da parte dei pozzi naturali. Pertanto, è evidente il ruolo cruciale riconosciuto alle foreste e ai prodotti forestali nella realizzazione di un simile obiettivo<sup>47</sup>.

All'interno della strategia viene definito, inoltre, il quadro politico necessario a garantire un sistema di tutela delle foreste che permetta loro di fornire mezzi di sussistenza e svolgere le loro funzioni socioeconomiche, invertendo le tendenze negative e incrementando l'azione di tutte le parti coinvolte per la protezione della biodiversità e la resilienza delle foreste. Ciò posto, le misure

---

<sup>42</sup> Il Green Deal ha richiamato l'attenzione sulle crescenti pressioni che gli ecosistemi naturali subiscono a causa del cambiamento climatico e sulla necessità che l'Unione europea agisca per migliorare le aree boschive sia quantitativamente che qualitativamente, in modo da poter raggiungere la neutralità climatica e sviluppare un ambiente sano, Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019, p. 15.

<sup>43</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM(2020) 380 final, Bruxelles, 20 maggio 2020.

<sup>44</sup> Ciò compatibilmente con gli obiettivi vincolanti in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 e di conseguimento della neutralità climatica non oltre il 2050 fissati dall'UE ai sensi degli artt. 2 e 4 del *Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima")*, in *G.U.U.E. L 243/1*, 9 luglio 2021.

<sup>45</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, COM(2021) 572 final, Bruxelles, 16 luglio 2020, pp. 1-2.

<sup>46</sup> *Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima")*, cfr. nota 25.

<sup>47</sup> Sul punto si veda Parlamento europeo, *Utilizzare meglio le foreste dell'UE come pozzi di assorbimento del carbonio*, Direzione generale della Comunicazione, 15 marzo 2023, reperibile online: [https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2017/7/story/20170711STO79506/20170711STO79506\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2017/7/story/20170711STO79506/20170711STO79506_it.pdf).

previste mirano al rafforzamento della protezione e della attività di ricostituzione delle foreste, all'implementazione di un sistema di gestione sostenibile e al potenziamento del monitoraggio e della pianificazione decentrata necessari alla resilienza degli ecosistemi forestali, ponendo inoltre l'accento sul rimboschimento e l'imboschimento sostenibili<sup>48</sup>. Può dirsi, quindi, che nel complesso la nuova Strategia per le foreste ribadisce gli impegni già assunti con la comunicazione del 2019, cui si affianca una visione ambiziosa per una gestione sostenibile delle foreste.

#### 4. Il regolamento (UE) 2023/1115: *due diligence* e sistema di scambi di prodotti a “deforestazione zero”

In tal senso, va letto il regolamento (UE) 2023/1115 entrato in vigore il 31 maggio 2023 che stabilisce norme relative alla immissione e alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione europea, nonché all'esportazione di prodotti contenenti o realizzati utilizzando materie prime – in particolare bovini, cacao, caffè, palma da olio, soia e legno – il cui consumo e produzione da parte dell'UE è un fattore importante di deforestazione e degrado forestale<sup>49</sup>.

Il nuovo regolamento interviene a riempire il *vacuum* normativo che caratterizza il diritto dell'Unione europea nel settore in esame. Sebbene il quadro legislativo vigente intervenga sulla lotta al disboscamento illegale e al commercio ad esso associato attraverso la disciplina contenuta rispettivamente nel regolamento (UE) n. 995/2010<sup>50</sup> e il regolamento (CE) n. 2173/2005<sup>51</sup>, nulla viene stabilito in relazione al problema della deforestazione. Difatti, nonostante debba riconoscersi il positivo impatto che la normativa in questione ha avuto sulla *governance* delle foreste, il controllo di adeguatezza cui sono stati sottoposti i due regolamenti ha evidenziato il mancato raggiungimento dei loro obiettivi, vale a dire limitare il disboscamento illegale e il commercio ad esso associato e ridurre il consumo di legname di provenienza

---

<sup>48</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, cfr. nota 26, pp. 4 ss.

<sup>49</sup> *Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010*, in *G.U.U.E. L 150/206*, 9 giugno 2023.

<sup>50</sup> *Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati*, in *G.U.U.E. L 295/23*, 12 novembre 2010.

<sup>51</sup> *Regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio del 20 dicembre 2005 relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname della Comunità europea*, in *G.U. L 347/1*, 30 dicembre 2005.

illegale nell'UE. Pertanto, è stato ritenuto insufficiente un intervento limitato esclusivamente a disciplinare l'aspetto della legalità del legname per il conseguimento degli obiettivi indicati e si è posta la necessità di assumere la deforestazione e il degrado forestale come criteri guida del nuovo quadro giuridico dell'Unione in materia<sup>52</sup>.

Ciò posto, il regolamento (UE) 2023/1115 definisce una serie di norme dirette a ridurre al minimo il contributo dell'Unione europea alla deforestazione<sup>53</sup> e al degrado forestale<sup>54</sup>, nonché alle emissioni di gas a effetto serra e alla perdita di biodiversità a livello mondiale (art. 1, par. 1, lett. a) e b)). Nello specifico, l'immissione e la messa a disposizione sul mercato dell'UE e l'esportazione di una serie di prodotti indicati nell'Allegato I viene subordinata al rispetto di condizioni specifiche, cioè che si tratti di prodotti a deforestazione zero, che siano stati realizzati nel rispetto della legislazione pertinente del Paese di produzione e che siano accompagnati da una dichiarazione di *due diligence* (art. 3, lett. a), b) e c)).

Per quanto attiene la prima condizione, l'obiettivo di "deforestazione zero" richiede che i prodotti interessati contengano materie prime prodotte su terreni che non siano stati oggetto di deforestazione dopo il 31 dicembre 2020 e, nel caso di prodotti che contengano o siano stati realizzati utilizzando legno, che il legno sia stato raccolto senza causare degrado forestale dopo il 31 dicembre 2020 (art. 2, par. 13, lett. a) e b)). Viene quindi definito un riferimento temporale specifico per valutare se i terreni interessati siano stati oggetto di deforestazione o degrado forestale. La definizione della data limite risponde all'esigenza di garantire un equilibrio tra la tutela delle legittime aspettative di operatori e commercianti che immettono sul mercato o esportano materie prime e prodotti interessati, limitando l'improvvisa perturbazione delle catene di approvvigionamento, e il diritto alla protezione dell'ambiente ex art. 37 della Carta dei diritti fondamentali<sup>55</sup>. Peraltro, la data limite individuata corrisponde agli impegni internazionali vigenti stabiliti negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) contenuti nell'Agenda 2030 e

---

<sup>52</sup> Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, considerando 34.

<sup>53</sup> La deforestazione è da intendersi come "la conversione a uso agricolo, antropogenica o meno, di una foresta" (art. 2, par. 3), dove per "uso agricolo" si fa riferimento all'"uso di terreni a fini agricoli, comprese le piantagioni agricole e le superfici agricole messe a riposo, e per l'allevamento del bestiame" (art. 2, par. 5).

<sup>54</sup> Il "degrado forestale" fa riferimento a "i cambiamenti strutturali della copertura forestale, sotto forma di conversione di: a) foreste primarie o foreste rinnovate naturalmente in piantagioni forestali o in altri terreni boschivi; o b) foreste primarie in foreste piantate" (art. 2, par. 7, lett. a) e b)).

<sup>55</sup> Considerando 45.

nella Dichiarazione di New York sulle foreste del 2014<sup>56</sup> – in cui è stato fissato l'obiettivo di arrestare la deforestazione, ripristinare le foreste degradate e aumentare l'imboschimento e il rimboschimento a livello mondiale entro il 2020 – ed è in linea con quanto prefigurato dalla Commissione europea nella comunicazione “Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta” del 2019 per la lotta alla deforestazione<sup>57</sup>, con il Green Deal europeo, con la citata Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 e con la Strategia “Dal produttore al consumatore” del 2020<sup>58</sup>.

Quanto alla seconda condizione, la previsione sulla conformità dei prodotti interessati alla legislazione pertinente del Paese di produzione determina l'introduzione del requisito della legalità. In virtù di questo requisito, i prodotti considerati devono essere stati realizzati nel rispetto delle leggi applicabili nel Paese di produzione per quanto concerne l'uso del suolo, la tutela dell'ambiente, la gestione delle foreste e la conservazione della biodiversità, i diritti dei terzi e dei lavoratori, i diritti umani, il principio del consenso libero, previo e informato e la disciplina sull'anticorruzione (art. 2, par. 4).

Il principio della legalità rileva ai fini del soddisfacimento della terza condizione contemplata, vale a dire l'elaborazione di una dichiarazione di dovuta diligenza. Per garantire il conseguimento dell'obiettivo ultimo del regolamento viene delineato, infatti, un innovativo sistema di *due diligence* fondato su tre elementi: obblighi di informazione, valutazione del rischio e misure di attenuazione del rischio, integrati da obblighi di comunicazione (art. 8). Si tratta di obblighi gravanti sugli operatori, intesi come “qualunque persona fisica o giuridica che nel corso di un'attività commerciale immetta i prodotti interessati sul mercato o li esporti” (art. 2, par. 15), e sui commercianti, cioè “la persona nella catena di approvvigionamento, diversa dall'operatore, che nel corso di un'attività commerciale mette a disposizione i prodotti interessati sul mercato” (art. 2, par. 17).

Gli operatori sono tenuti ad esercitare la dovuta diligenza di cui all'art. 8 prima di procedere all'immissione sul mercato dei prodotti considerati o alla loro esportazione, provandone la conformità con le condizioni prescritte dall'art. 3 all'interno di un'apposita dichiarazione. Quest'ultima deve contenere le informazioni di cui all'Allegato II e una dichiarazione concernente il rispetto della dovuta diligenza da parte dell'operatore e la trascurabilità o la nullità del rischio rilevato (art. 4, parr. 1 e 2) e dovrà essere messa a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri, circostanza cui consegue

---

<sup>56</sup> *New York Declaration on Forests*, United Nations Secretary General's Climate Summit, New York, 2014.

<sup>57</sup> Cfr. nota 30.

<sup>58</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una strategia “dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM(2020) 381 final, Bruxelles, 20 maggio 2020.



l'assunzione di responsabilità da parte dell'operatore circa la conformità del prodotto interessato all'art. 3.

In ottemperanza agli obblighi di informazione su cui si fonda il sistema, l'operatore deve riportare all'interno della dichiarazione la descrizione dei prodotti considerati (art. 9, par. 1, lett. a), indicarne la quantità (lett. b), il paese di produzione e, se necessario, parti di esso (lett. c), la geolocalizzazione degli appezzamenti in cui è avvenuta la produzione delle materie prime interessate (lett. d), fornire informazioni relative a imprese, operatori o commercianti presso cui si è rifornito dei prodotti interessati (lett. e) e di quelli cui abbia fornito gli stessi (lett. f), le informazioni probanti e verificabili per cui i prodotti sono a deforestazione zero (lett. g) e che attestino che la loro realizzazione è avvenuta nel rispetto della legislazione del Paese di produzione (lett. h).

Alla luce delle informazioni raccolte, l'operatore procede ad una valutazione che tenga conto dei criteri di cui all'art. 10, par. 2 volta a stabilire se sussista un rischio di non conformità dei prodotti interessati che, salvo la dimostrazione della trascurabilità o della nullità del rischio, non potranno essere immessi sul mercato o esportati (art. 10, par. 1) se non successivamente all'adozione di misure di attenuazione del rischio (art. 11, par. 1).

In deroga a quanto previsto agli artt. 10 e 11, l'operatore non sarà tenuto a adempiere agli obblighi in essi disciplinati qualora abbia verificato che le materie prime e i prodotti interessati sono stati prodotti in Paesi o parti di esso classificati come "a basso rischio", così dovendo attenersi ad una dovuta diligenza semplificata, a meno che non venga a conoscenza di informazioni che attestino la sussistenza di un rischio di non conformità al regolamento o di elusione dello stesso (art. 13, par. 1-3).

Come è possibile osservare, l'applicazione di questa deroga dipende dalla identificazione del livello di rischio di un Paese o di una parte di esso che viene definito dal sistema di *benchmarking* introdotto dal regolamento, vale a dire un sistema di valutazione comparativa dei Paesi produttori o di loro parti. Viene istituito, infatti, un sistema di classificazione dei Paesi in base a tre livelli di rischio: alto rischio, basso rischio e rischio *standard* (art. 29, par. 1, lett. a), b) e c)). Questa classificazione, che dovrà essere effettuata dalla Commissione europea e pubblicata per mezzo di un atto di esecuzione non oltre il 30 dicembre 2024, sarà realizzata a partire da una valutazione obiettiva e trasparente di criteri specifici, quali il tasso di deforestazione e degrado forestale, il tasso di espansione dei terreni agricoli dedicati alle materie prime interessate e le tendenze produttive delle materie prime e dei prodotti interessati (par. 3, lett. a), b) e c)), nonché degli ulteriori elementi di cui al par. 4 dell'art. 29.

Ci sembra che il sistema così predisposto persegua l'obiettivo di favorire il rispetto degli obblighi di dovuta diligenza da parte degli operatori, di consentire alle autorità competenti di monitorare e far rispettare la conformità ri-

chiesta e, al contempo, di incentivare un'implementazione della sostenibilità dei sistemi di produzione agricola da parte dei Paesi produttori, nonché una riduzione del loro impatto in termini di deforestazione. Ciò al fine di rendere le catene di approvvigionamento più trasparenti e sostenibili; fine che trova corrispondenza anche nella previsione sul rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi previsto dall'art. 30.

In tal senso, soprattutto con i Paesi classificati come “ad alto rischio”, la Commissione europea e gli Stati membri dovranno sviluppare partenariati e altri meccanismi di cooperazione diretti a contrastare le cause della deforestazione e del degrado forestale, attuando misure di conservazione, ripristino e uso sostenibile delle foreste, nonché processi di transizione verso metodi sostenibili di produzione, consumo, trasformazione e scambio delle materie prime (art. 30, par. 1). È evidente, quindi, che l'insieme di queste previsioni è improntata alla creazione di un sistema di produzione agricola sostenibile, che favorisca la conservazione, la gestione sostenibile delle foreste e la preservazione della biodiversità, ottimizzando i benefici per l'ambiente e la trasparenza delle catene di approvvigionamento.

Infine, un cenno meritano gli obblighi posti in capo agli Stati membri e alle relative autorità competenti. Gli Stati sono tenuti a designare una o più autorità, dotate di poteri, indipendenza funzionale<sup>59</sup> e risorse adeguate, cui è affidato il compito di garantire l'adempimento degli obblighi definiti dal regolamento in esame (art. 14). A tal fine, effettuano controlli nel proprio territorio per verificare se gli operatori e i commercianti stabiliti nell'UE rispettino quanto stabilito dal regolamento (art. 16, par. 1). Nello specifico, vengono distinte due tipologie di controlli: da un lato, quelli attivati sulla base di una valutazione dei rischi effettuata alla luce delle informazioni di cui agli artt. 9 e 10 (par. 3). Dall'altro lato, le autorità competenti mettono in atto una serie di controlli definiti all'interno di appositi piani di controllo annuali, elaborati tenendo conto di una serie di criteri, quali le materie prime interessate, la complessità e la lunghezza della *supply chain*, la fase di trasforma-

---

<sup>59</sup> Sul concetto di “indipendenza funzionale” si veda, in particolare, la Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) dell'11 giugno 2020, *Prezident Slovenskej Republiky*, Causa C-378/19, in cui la Corte ha affermato che il requisito essenziale per l'indipendenza funzionale di un'autorità competente è che “(L)'autorità nazionale di regolamentazione debba svolgere i propri compiti di regolamentazione sottratta a qualsiasi influenza esterna”, p. 33. Inoltre, la CGUE ha più volte affermato che il requisito dell'indipendenza nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione indica “(...) uno status che garantisce all'organo interessato la possibilità di agire in piena libertà rispetto agli organismi nei confronti dei quali deve essere garantita l'indipendenza di tale organo, al riparo da qualsiasi istruzione e influenza esterna”. In tal senso si vedano la sentenza del 13 giugno 2018, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, Causa C-530/16, paragrafo 67; la sentenza dell'11 giugno 2020, *Prezident Slovenskej Republiky*, Causa C-378/19, paragrafo 32; la sentenza del 2 settembre 2021, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, Causa C-718/18, paragrafo 108.



zione del prodotto, l'adiacenza degli appezzamenti interessati ad una foresta e il grado di rischio attribuito al Paese interessato (par. 5). Inoltre, basandosi sul sistema di *benchmark* della Commissione europea, i controlli annuali dovranno riguardare almeno il 3% degli operatori che immettono o mettono a disposizione sul mercato o esportano prodotti realizzati con materie prime provenienti da Paesi o parti di Paese classificati come "a rischio standard"; almeno il 9% degli operatori per prodotti provenienti da Paesi o parti di Paese classificati come "ad alto rischio"; e almeno l'1% degli operatori per quelli provenienti da Paesi o parti di Paese classificati come "a basso rischio" (parr. 8, 9 e 10). Viene così predisposto un duplice approccio teso ad assicurare una copertura completa.

Ciò posto, ad integrazione del potere di controllo attribuito alle autorità competenti, viene loro riconosciuto sia l'ulteriore potere di adottare misure provvisorie immediate – incluso il sequestro delle materie prime o dei prodotti interessati o la sospensione della loro immissione, messa a disposizione sul mercato o esportazione – qualora sia stata riscontrata una potenziale difformità con il regolamento (art. 23), sia quello di imporre agli operatori e ai commercianti di adottare misure correttive adeguate e proporzionate, laddove sia stata rilevata una difformità rispetto a quanto previsto dal regolamento (art. 24).

A completamento di questo quadro composito, interviene la previsione di cui all'art. 25, che pone in capo agli Stati membri l'obbligo di comminare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti di operatori e commercianti che abbiano violato la disciplina in parola. Simili sanzioni potranno consistere in sanzioni pecuniarie commisurate al danno ambientale e al valore delle materie prime o dei prodotti interessati, nella confisca di questi ultimi o dei proventi che ne siano stati ricavati, nell'esclusione temporanea dalle procedure di appalto pubblico e dall'accesso ai finanziamenti pubblici, nel divieto temporaneo di immettere o mettere a disposizione o esportare i prodotti interessati o anche nel divieto di esercitare la dovuta diligenza semplificata *ex art.* 13 in caso di violazione grave o di recidività (par. 2).

Tutto quanto considerato, ci sembra che il regolamento 2023/1115 istituisca un vero e proprio sistema di tracciabilità rafforzata, fondato su una stretta cooperazione tra tutte le parti interessate e su una maggiore responsabilizzazione di operatori e commercianti volta a ridurre gli effetti negativi della immissione, messa a disposizione ed esportazione di determinati prodotti e materie ottenuti attraverso attività che sono causa di deforestazione e degrado forestale. La previsione di norme vincolanti in materia di *due diligence* obbliga dunque i soggetti coinvolti a ricorrere a pratiche alternative e sostenibili, inserendosi nella recente tendenza volta all'affermazione di una chiara responsabilità per gli impatti negativi che determinate attività possono produrre sull'ambiente. Tuttavia, non può non notarsi che il sistema prefigurato poggia su una valutazione dei potenziali rischi da parte degli operatori che

risulta tutt'altro che semplice, aprendo alla possibilità di rendere l'adempimento agli obblighi stabiliti più complicato di quanto sembri.

## 5. Conclusioni

La deforestazione e il degrado forestale proseguono ad un ritmo allarmante, concorrendo a due delle principali sfide ambientali a livello globale: il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità. Come è stato osservato, un fattore importante di questi fenomeni è rappresentato dal consumo dell'Unione europea, il cui contributo alla distruzione, al degrado e alla progressiva conversione di foreste ed ecosistemi, legati *in primis* all'espansione agricola e alla conversione delle foreste in terreni destinati all'agricoltura, non è più trascurabile.

Per questa ragione e considerata l'insufficienza delle politiche e delle azioni attuali per la conservazione, il ripristino e la gestione sostenibile delle foreste, si è resa necessaria un'azione più incisiva dell'UE che contribuisca in modo più efficace a conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni GHG, di contenimento della perdita della biodiversità e di sviluppo sostenibile.

Come è stato osservato, il regolamento (UE) 2023/1115 si inserisce nel composito pacchetto di misure necessarie per rispettare gli impegni assunti con il Green Deal europeo, con l'Accordo di Parigi del 2015, nonché con l'ottavo programma di azione per l'ambiente adottato con la decisione (UE) 2022/191<sup>60</sup>, l'impegno giuridicamente vincolante di conseguire la neutralità climatica non oltre il 2050 e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite.

Proprio il concetto di "sviluppo sostenibile" è assunto come elemento cardine su cui è imperniato il sistema di dovuta diligenza delineato nel nuovo regolamento, laddove il perfezionamento degli obblighi sostanziali di *due diligence* in capo ad operatori e commercianti agisce in favore di una transizione verso forme di produzione e consumo più sostenibili, che garantiscano un livello elevato di tutela dell'ambiente, conformemente alla previsione di cui all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, e il miglioramento della sua qualità.

Dunque, la nuova disciplina mira a rafforzare il contributo dell'Unione europea all'arresto della deforestazione e del degrado forestale, facendo sì che i prodotti interessati dalle catene di approvvigionamento connessi a questi fenomeni non siano immessi sul mercato, messi a disposizione o esportati.

---

<sup>60</sup> Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030, in G.U.U.E. L 114/22, 12 aprile 2022.

A questo scopo, i soggetti responsabili sono tenuti a adottare tutte le misure necessarie per assicurare la conformità dei prodotti interessati ai requisiti di deforestazione zero e di legalità e, in caso di rischio, intervenire per attenuarlo fino a un livello zero o quantomeno trascurabile.

Al contempo, gli Stati membri e le autorità competenti da essi designate dovrebbero intervenire per garantire la piena conformità alla nuova disciplina attraverso un'intensa azione di controllo e l'imposizione di eventuali sanzioni in caso di violazioni che interferiscano con l'obiettivo ultimo del regolamento.

Nonostante i positivi risultati attesi dall'attuazione di questo nuovo sistema, è lecito chiedersi se l'azione ambiziosa così delineata sia sufficiente a limitare l'impatto dell'Unione europea sulla deforestazione e il degrado forestale o se siano necessari ulteriori interventi. In particolare, data l'impronta dell'UE anche sugli ecosistemi naturali non forestali, ci si chiede se non sia il caso di prevedere un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento in esame anche ad altri terreni boschivi e ad altri ecosistemi naturali – tra cui terreni con ampi *stock* di carbonio e con un elevato valore in termini di biodiversità, quali pascoli, torbiere e zone umide – nonché ad altre materie prime attualmente escluse dal suo alveo. Resta quindi da vedere se e in che modo la neonata disciplina potrà contribuire al conseguimento degli obiettivi fissati e se e quali nuove azioni verranno messe in atto dall'Unione europea per contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali su scala globale.

MARCO GJOMARKAJ\*

# LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE ITALIANA TRA AMBIENTE E SOSTENIBILITÀ DALLA PROSPETTIVA EUROPEA

SOMMARIO: 1. La transizione ecosostenibile nel diritto UE. – 2. La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana.

## 1. La transizione ecosostenibile nel diritto UE

La necessità intrinseca al mercato agroalimentare di raggiungere la totalità degli appartenenti al corpo sociale ha sin dalle origini impegnato gli operatori del settore a tenere in debita considerazione una serie di principi ulteriori rispetto alle tradizionali regole del mercato quali, ad esempio, il rispetto del diritto al cibo dei singoli e, dunque, la garanzia dell'accesso alle risorse di base a prescindere dalle capacità economiche di ognuno, l'estrema attenzione alla sicurezza dei prodotti commercializzati e, dunque, alla salute e al soddisfacimento di tutti coloro che li consumano, il rispetto delle tradizioni culturali e religiose dei soggetti riceventi, i quali dovranno trovarsi in condizione di consumare beni alimentari che rispettino i codici etici, culturali e religiosi delle singole etnie presenti sul territorio, etc.

Sin dalle origini della Comunità europea il legislatore ha cercato di tutelare i detti valori attraverso l'emanazione di norme di principio sulle quali potessero poggiarsi i documenti programmatori delle politiche europee.

Si pensi, tra gli altri, all'articolo 39 TFUE (ex articolo 33 TCE) che annovera tra le finalità della Politica Agricola Comune l'incremento della produttività agricola, la stabilizzazione dei mercati, la garanzia degli approvvigionamenti e dell'applicazione di prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori<sup>1</sup>.

---

\* Dottorando di ricerca in “diritti e tutele nei mercati globalizzati” presso l'Università degli Studi Aldo Moro di Bari.

<sup>1</sup> L'art.39 TFUE (ex art. 33 TCE) sancisce che: *1. Le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego*

Tale norma è emblematica di come, almeno in quel periodo, l'interesse del legislatore fosse garantire l'applicazione su larga scala dei suddetti principi che, tendendo a far combaciare l'offerta alla domanda di prodotti alimentari sul mercato, garantisce appunto la stabilità dei prezzi e l'accesso indiscriminato alle risorse di base.

Alla luce di tale tendenza, la quale come detto a partire dalla metà del secolo scorso ha anteposto interessi economici volti all'incremento dei livelli di produzione, si è assistito alla proliferazione delle tecniche di agricoltura intensiva e, con particolare riguardo alla zootecnia, degli allevamenti c.d. "senza terra" (industriali/intensivi)<sup>2</sup>, e all'eliminazione di ogni tipo di barriera commerciale che ostacolasse il funzionamento del mercato unico europeo. Di tal guisa veniva sostanzialmente impedito agli Stati membri di tutelare interessi non economici ponendo barriere giuridico-normative che contrastassero con gli obiettivi di libero scambio<sup>3</sup>.

---

*migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare il mercato; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. 2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e delle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole; b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti; c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.*

<sup>2</sup> Dal report del WWF "Un pianeta allevato" del 2021 è emerso che a partire dagli anni '60 il consumo di carne (e, pertanto, i numeri di capi macellati) ha subito un netto incremento a livello globale, tanto che oggi il 60% del peso dei mammiferi sul Pianeta è costituito da bovini e suini da allevamento e il 70% della biomassa di uccelli è composta da pollame destinato all'alimentazione umana. Le esigenze di natura economica, le scelte della PAC, le conseguenze della riforma dell'articolo 2135 cod. civ., e l'incremento della richiesta di carne sul mercato, hanno contribuito all'esponentiale crescita delle dette tecniche di produzione intensiva – c.d. allevamenti senza terra –, finendo per costituirne la principale forma di produzione zootecnica su tutto il territorio italiano ed europeo, e ciò ha inevitabilmente innescato numerosi problemi riguardanti una molteplicità di aspetti, quali: la *food security*, la *food safety*, il problema delle emissioni nocive di gas serra che discendono da un'alta densità di capi allevati in limitate porzioni di territorio e, inoltre, la trasmissione di utili, adeguate e veritiere informazioni ai consumatori di alimenti provenienti dalla filiera zootecnica, tutti reciprocamente collegati e definibili con la locuzione "insostenibilità della filiera zootecnica".

<sup>3</sup> La prevalente considerazione di fattori economici e commerciali del tempo emergeva con chiarezza da una sentenza della Corte di giustizia europea del 1998 - 19 marzo 1998, in causa C-1/96, *The Queen contro Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Compassion in World Farming Ltd*, ECLI/EU/C/1998/113, in *Racc.* 1998, I-01251 - in cui veniva sancita l'impossibilità, per uno Stato che avesse attuato la raccomandazione del 1988 concernente i bovini (*Recommendation concerning cattle adopted by the Standing Committee on 21 October 1988*) di basarsi sull'art. 36 TFUE (ex art. 30 TCE) e, in particolare, su motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico o di protezione della salute e della vita degli animali, per giustificare restrizioni all'esportazione di vitelli vivi allo scopo di sottrarli ai metodi di

Con il passare del tempo le Istituzioni europee hanno progressivamente preso coscienza del fatto che le risorse ambientali (terra, acqua, aria, etc.) non sono inesauribili e che le politiche europee non possono limitarsi a incentivare l'incremento della produzione, perseguendo senza limiti la garanzia del diritto al cibo di tutti i consociati, senza preoccuparsi altresì di tutelare ulteriori aspetti di carattere, inizialmente, ambientale e, successivamente, di stampo etico e sociale.

Pertanto verso la fine degli anni '90 si è venuto a costituire un duplice binario di valori oggetto di considerazione dal punto di vista politico e normativo, talvolta non coincidenti tra essi, e meritevoli ambedue di adeguata tutela: da un lato la sicurezza degli approvvigionamenti e, dunque, la tutela del diritto al cibo di tutti i cittadini europei, dall'altro la tutela ambientale così da non corrodere e via via eliminare le risorse naturali e rurali, fondamentali anch'esse per garantire gli approvvigionamenti alle generazioni future e la sopravvivenza delle principali fonti produttive dell'intero Pianeta.

Con riguardo ai contributi giuridico-programmatori della Politica Agricola Comune, senza dubbio è con la c.d. riforma *Fischler* del 2003<sup>4</sup> che l'Unione ha iniziato a corredarsi – attraverso l'introduzione della c.d. *politica disaccoppiata* – di strumenti più efficaci per perseguire obiettivi ulteriori e differenziati rispetto a quelli meramente *quantitativi* che avevano connotato i precedenti periodi di programmazione, innescando così un processo di transizione destinato a protrarsi e svilupparsi sino al giorno d'oggi, ove ha raggiunto il momento di apice.

---

allevamento in recinti di legno per vitelli usati in altri Stati membri che non applicavano la raccomandazione. Cfr. L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021, 79 ss.; K. VELS, *Trade Restrictions on Animal Welfare Grounds in the European Union*, in *RGS Working papers*, n. 18, 2004.

<sup>4</sup> La riforma *Fischler* (Reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e n. 259/2001) è nata come "revisione di medio termine" di Agenda 2000 per verificare l'effetto delle riforme introdotte nel 1999, ma, in realtà, si è trasformata in una riforma più incisiva della stessa Agenda 2000, approfondendo di gran lunga il processo di riorganizzazione degli strumenti e della finalità stessa del sostegno agli agricoltori europei. I principali obiettivi della riforma del 2003 consistevano in: *i.* migliorare la competitività dell'agricoltura europea; *ii.* riorientare la produzione al mercato; *iii.* promuovere un'agricoltura sostenibile e socialmente accettabile; *iv.* rafforzare lo sviluppo rurale; *v.* semplificare il regime di sostegno; *vi.* rendere la Pac più rispondente agli impegni assunti o da assumere in sede WTO. Il Reg. (CE) n.1782/2003 è stato successivamente abrogato ai sensi dell'art.149 del Reg. (CE) n.73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

In altri termini, nel 2003 si è passati da un sistema di Politica agricola basata sulla produzione a un meccanismo legato alla *superficie detenuta* dall'agricoltore, indipendentemente dal fatto che in essa venisse concretamente praticata un'attività agricola produttiva, e incentrato principalmente sul mantenimento della *terra* (o di altra base produttiva potenzialmente idonea alla pratica di attività agricola) nelle condizioni agronomiche e ambientali prospettate nei regolamenti europei e nei PSN e nei PSR di ciascun Paese membro.

In tal modo, come si vedrà, passando dalle politiche europee di qualità per la produzione agroalimentare si è giunti a delineare il concetto di agricoltura sostenibile<sup>5</sup> – oggi centrale – che muovendo dall'attenzione alle risorse naturali, ambientali ed ecosistemiche del Pianeta è via via progredito sino a includere una pluralità di temi (appunto ambientali, economici e sociali) i quali, proprio in forza del loro carattere trasversale e multidimensionale, hanno delineato il concetto stesso di sostenibilità<sup>6</sup>.

Con riguardo al settore zootecnico la poliedricità della sostenibilità, oltre alla riduzione dell'impatto ambientale, all'introduzione di modelli di economia circolare e alla garanzia della sicurezza dei lavoratori lungo tutta la filiera agroalimentare, coinvolge altresì gli aspetti attinenti al benessere animale durante le fasi della produzione<sup>7</sup>. Concetto quest'ultimo che con il passare degli anni è stato delineato con maggiore chiarezza e concretezza sia per ciò che concerne gli aspetti del benessere fisico degli animali da reddito, sia quelli attinenti allo *status* psicologico degli stessi, riconosciuti – come noto – quali

---

<sup>5</sup> Cfr. A. SORRENTINO, R. HENKE, *"The Common Agricultural Policy after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reform"*, Routledge editore, New York, 2016; F.E. CELENTANO, *"l'ordinamento dell'Unione europea alla prova del diritto al benessere degli animali"*, in *Scritti su etica e legislazione medica e veterinaria* (Autori vari), Cacucci editore, Bari, 2017, 27 ss.; L. RUSSO, *"Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti"*, in *CORE – Journal: Aestimum*, 2009; lettura di L. COSTATO, *"Alimenti e crisi finanziaria"*, presso l'Accademia dei Georgofili, Firenze, 26 novembre 2008.

<sup>6</sup> La sostenibilità, sebbene rischi di essere affetta da quella indeterminatezza che viene contestata ad altre discipline sociali, assolve a un ruolo assai rilevante nei confronti delle norme in generale, sia sotto il profilo interpretativo, che sotto quello del controllo della loro legittimità. Cfr. in tal senso M. ANTONIOLI, *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. it. dir. com.*, 2017, 1, 17 ss.; cfr. anche H.E. DALI, *Beyond Growth*, in *Beacon Press*, Boston, 1996, 1-2.

<sup>7</sup> A ben guardare, con riguardo alla zootecnia, ancor prima della riforma Fischler l'Unione europea ha predisposto interventi strategici a tutela degli animali da reddito, ponendo l'*animal welfare* alla base di alcune misure del Regolamento (CE) n.1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti. In particolare, un'azione della misura investimenti e una tra le misure dell'articolo 33 consideravano il miglioramento del benessere animale tra le possibili finalità del sostegno di cui al secondo pilastro.



esseri senzienti ex articolo 13 TFUE<sup>8</sup> e oggetto di crescente considerazione da parte della società comunitaria. Inoltre, già con il Reg. (CE) n.1782/2003 le misure agroambientali sono state rinominate “*agro-ambiente e benessere degli animali*”, rendendo, in tal modo, l’*animal welfare* materia obbligatoria di consulenza aziendale a partire dal 2003<sup>(9)</sup>.

Negli anni seguenti la produzione giuridica a tutela della suddetta dualità dei valori oggetto di considerazione da parte delle Istituzioni europee è progredita con i regolamenti della PAC 2013<sup>10</sup>; con il Regolamento (UE)

---

<sup>8</sup> Più precisamente, se da una parte è vero che per il tramite dell’articolo 13 TFUE l’*animal welfare* diventa un elemento centrale della sostenibilità ambientale – seppur nel rispetto delle disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri –, ai sensi dello stesso articolo, si rinvia una tensione originaria circa lo status formale degli animali, riconosciuti come senzienti all’articolo 13 e, successivamente, quali prodotti agricoli all’articolo 38 TFUE. In particolare, l’art.38 TFUE, comma primo (ex articolo 32 TCE), qualifica come “*agricoli*” i prodotti del suolo, dell’allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. Inoltre dispone altresì che i riferimenti alla politica agricola comune o all’agricoltura e l’uso del termine “*agricolo*” si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore. Inoltre, la vincolatività dell’articolo 13 TFUE riguarda sì il generale riconoscimento della natura di senzienti dei non umani, ma impone anche un bilanciamento con altri valori fondamentali dei Trattati e delle stesse Costituzioni degli Stati membri, quali le disposizioni legislative, amministrative e consuetudinarie a tutela della libertà religiosa, del rispetto delle tradizioni culturali e del patrimonio regionale. Cfr. tra gli altri A. GERMANÒ, *L’art.13 TFUE e la tutela degli animali come esseri senzienti: una sentenza della Cassazione penale italiana*, in *Przeglad Prawa Rolnego* n.2, 2021, 215 ss.; M. LOTTINI, “*Benessere degli animali e diritto dell’Unione europea*”, in *Cultura e Diritti* n.1, 2018, 11 ss. Sulle più recenti pronunzie della giurisprudenza in argomento cfr. in *Riv. dir. alimentare* n.3, 2021: F. ALBISINNI, “*Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*”, 9 ss.; M. TALLACCHINI, “*Il sentire animali tra scienze, valori e policies europee*”, 26 ss.; M. MELE, “*La tutela del benessere degli animali domestici: le evidenze scientifiche*”, 33 ss.; L. PAOLONI, “*Benessere animale e filiera sostenibile*”, 37 ss.; F.P. TRAISCI, “*Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali*”, 42 ss.; A. DI LAURO, “*Religione del cibo: quale normatività per il benessere animale?*”, 53 ss.; A. PALMIERI, “*De esu carniarum – La macellazione rituale, tra protezione del benessere animale e tutela delle minoranze religiose*”, 63 ss.; R. SAJA, “*Esercizio conformato dell’attività venatoria: un ossimoro?*”, 69 ss.; F.E. CELENTANO, “*Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*”, 79 ss.; L. COSTATO, “*Benessere animale, tra misericordia e giurisprudenza*”, 89 ss.; A. MUSIO, “*Regimi alimentari nel rispetto del benessere animale*”, 91 ss. Cfr. altresì N. BORGHESE, “*Il benessere animale nello sport*”, in *Riv. dir. sportivo* n.2, 2020, 349 ss., secondo cui dall’ambito degli allevamenti la questione si è poi estesa ad altri settori del diritto che regolano situazioni e attività che coinvolgono gli animali a vario titolo.

<sup>9</sup> Cfr. M.C. MACRÌ, “*Il benessere degli animali da produzione*”, INEA, 2012, 97 ss.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n.352/78, (CE) n.165/94, (CE) n.2799/98, (CE) n.814/2000, (CE) n.1290/2005 e (CE) n.485/2008; Regolamento (UE) n.1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica



n.625/2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività effettuate per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere animale, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari; con la Comunicazione *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*<sup>11</sup> del 2017, sino ai recenti interventi strategici incorporati nella Comunicazione *Green Deal europeo*<sup>12</sup> del dicembre 2019 e, infine, con i Regolamenti della PAC 2023/2027<sup>(13)</sup>.

In particolare, il *new Green Deal* consiste in un articolato programma di iniziative politiche volte a rendere l'Europa il primo continente al mondo a impatto climatico zero entro il 2050, contribuendo alla transizione verso un sistema agroalimentare europeo sostenibile e mirando a trasformare l'Unione in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva<sup>14</sup>, che nel 2050 non genererà emis-

---

agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n.637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n.73/2009 del Consiglio; Regolamento (UE) n.1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n.922/72, (CEE) n.234/79, (CE) n.1037/2001 e (CE) n.1234/2007 del Consiglio.

<sup>11</sup> COM(2017) 713 final, Bruxelles, del 29 novembre 2017, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni Empty, "*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*".

<sup>12</sup> COM(2019) 640 final, Bruxelles, dell'11 dicembre 2019, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, "*Il Green Deal europeo*".

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n.2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamento (UE) n.1305/2013 e (UE) n.1307/2013); regolamento (UE) n.2116/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune che abroga il regolamento (UE) n.1306/2013); regolamento (UE) n.2117/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n.1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n.1212 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n.228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

<sup>14</sup> Viene proposto un approccio olistico e differenziato a seconda delle specificità delle zone, dei tipi di produzioni e delle razze, per il raggiungimento dei medesimi obiettivi fissati nei regolamenti della Pac 2023-2027, valorizzando, in tal modo, non più tanto la conformità alle norme di dettaglio stabilite dall'Unione, bensì la *performance*, ossia i risultati conseguiti dai singoli Stati rispetto agli obiettivi generali fissati in forma unitaria, tracciando così il riparto delle responsabilità tra l'Unione e i Paesi membri in maniera decisamente più sussidiaria rispetto al passato. Cfr. in tal senso P. LATANZI, "*Il new Green Deal, la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*", in "*Trattato di diritto alimentare italiano e*

sioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse, attraverso l'applicazione delle due note strategie *Farm to Fork Strategy*, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente<sup>15</sup> e *EU Biodiversity Strategy for 2030*<sup>16</sup>.

A testimonianza della centralità che il tema della transizione verso sostenibilità ha assunto negli ultimi anni tra le priorità delle politiche europee, appaiono illuminanti gli emendamenti del Parlamento europeo, approvati l'1 giugno 2023, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli<sup>17</sup>.

Dall'analisi degli emendamenti si evince con chiarezza l'intenzione del legislatore di fondere il concetto di *qualità* dei prodotti agricoli europei con quello della *sostenibilità*, in conseguenza della consapevolezza che le indicazioni geografiche, che costituiscono alcuni dei più importanti marchi di qualità degli alimenti commercializzati in Europa, possono svolgere un ruolo importante nella conduzione verso la transizione sostenibile per l'intero settore, il che comporterebbe l'accrescimento del valore del patrimonio culturale e al rafforzamento del peso della sostenibilità nel quadro delle politiche nazionali e regionali al fine di conseguire gli obiettivi del *Green Deal* europeo.

Invero, sin dagli emendamenti ai considerando del documento in parola emerge ancora una volta l'attenzione alla dualità cui si è fatto cenno nel corso del presente paragrafo: da una parte, l'attenzione alle necessità dei cittadini e dei consumatori di mantenere la varietà e la sicurezza degli approvvigionamenti della produzione agricola dell'Unione, compresi quelli di qualità e tradizionali, che presentano qualità specifiche attribuibili sia alla loro origine che al loro modo di produzione (cfr. emendamento 5); dall'altra, nella consapevolezza che la politica di qualità dell'Unione sia un efficace strumento in grado di condurre a un sistema agroalimentare sostenibile attraverso una transizione giusta ed equa (cfr. emendamento 11)<sup>18</sup>, viene espressamente sancita

---

dell'Unione europea", P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 2021, 712.

<sup>15</sup> COM(2020) 381 final, Bruxelles, del 20 maggio 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, "*Una strategia Dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*".

<sup>16</sup> COM(2020) 380 final, Bruxelles, del 20 maggio 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, "*Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*".

<sup>17</sup> P9\_TA(2023)0210 che modifica i regolamenti (UE) n.1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n.1151/2012 (COM (2022)0134 – C9-0130/2022 – 2022/0089(COD)).

<sup>18</sup> Il considerando 11bis dispone altresì che *le indicazioni geografiche sono strumenti in grado di contribuire allo sviluppo rurale sostenibile, alla diversificazione dell'economia*

l'opportunità di incoraggiare i produttori di indicazioni geografiche a rispettare norme di sostenibilità che siano più rigorose rispetto a quelle obbligatorie, includendovi obiettivi ambientali, sociale ed economici (cfr. emendamento 13)<sup>19</sup>. È previsto inoltre che tali requisiti siano definiti in un disciplinare o in un'iniziativa separata (cfr. emendamento 12).

Pertanto, come si evince dall'articolo 4 (emendato) della Proposta di regolamento, un sistema unitario ed esclusivo di indicazioni geografiche che tutelino i nomi di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli con caratteristiche, proprietà o notorietà aventi un legame con il loro luogo di produzione, garantisce, tra le altre cose, *una concorrenza leale per gli agricoltori e i produttori di prodotti agricoli alimentari, al fine di generare valore aggiunto nella catena di commercializzazione* (articolo 4, par. 1, lett.b); *contribuendo così all'obiettivo di condividere tale valore aggiunto lungo tutta la catena di approvvigionamento, al fine di garantire la capacità dei produttori di investire nella qualità, nella reputazione e nella sostenibilità dei loro prodotti* (articolo 4, par. 1, lett.b-bis).

## 2. La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana

È ormai pacifica l'affermazione secondo cui la sfida climatica dei nostri tempi stia comportando un sostanziale mutamento del rapporto tra so-

---

*rurale, alla prevenzione della delocalizzazione e dello spopolamento attraverso la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro nelle zone rurali europee e il sostegno ai produttori su piccola scala, locali e tradizionali, alla conservazione della diversità culturale e socioeconomica, alla tutela del paesaggio rurale, alla gestione e riproduzione sostenibili delle risorse naturali, alla conservazione della biodiversità, al benessere degli animali e alla sicurezza e alla tracciabilità degli alimenti.*

<sup>19</sup> L'emendamento 13, che introduce il considerando 12bis, fissa una serie di obiettivi ambientali sociali ed economici, i quali, inevitabilmente, dovrebbero includere, con riguardo agli obiettivi ambientali, *la mitigazione dei cambiamenti climatici, la conservazione e l'uso sostenibile dei suoli, dei paesaggi e delle risorse naturali, la conservazione della biodiversità e la conservazione di sementi rare, razze animali e varietà vegetali locali, la promozione di filiere corte o la gestione e la promozione della salute e del benessere degli animali.* Gli obiettivi sociali dovrebbero, invece, includere *il miglioramento delle condizioni di lavoro e di occupazione, nonché la contrattazione collettiva, la protezione sociale e le norme di sicurezza, la capacità di attrarre e sostenere sia i giovani che i nuovi produttori di prodotti designati da un'indicazione geografica per facilitare il ricambio generazionale e agevolare la solidarietà e la trasmissione delle conoscenze da una generazione all'altra o la promozione di regimi alimentari più sani.* Infine, tra gli obiettivi economici dovrebbero figurare *la garanzia di un reddito stabile ed equo e di una posizione forte lungo tutta la catena del valore per i produttori di prodotti designati da un'indicazione geografica, il miglioramento del valore economico dei prodotti designati da un'indicazione geografica e dalla redistribuzione del valore aggiunto lungo la catena del valore, il contributo alla diversificazione dell'economia rurale o la preservazione delle zone rurali e dello sviluppo locale, compresa l'occupazione nel settore agricolo.*

cietà, diritto e tempo, che ha rideterminato le priorità, i doveri e le responsabilità sociali nei confronti delle future generazioni, alla luce dei principi della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile che, come abbiamo visto, impregnano la quasi totalità delle strategie politico-programmatorie sul piano sovranazionale.

Alla luce di tali novità relative all'approccio giuridico – sia in termini positivi che interpretativi – occorre prendere atto di quello che è stato l'approccio italiano per l'attuazione dei principi sottesi alla c.d. transizione ecologica o, più precisamente, alla transizione verso la sostenibilità del settore agroalimentare.

A differenza di altri Paesi europei che hanno optato per modificare i codici civile e penale dei propri ordinamenti, in Italia si è adottato un intervento più radicale, che ha inciso sui principi fondanti della nostra Carta costituzionale attraverso l'emanazione della legge cost. 11 febbraio 2022, n.1, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Carta.

Prima ancora di entrare nel merito delle modifiche sembra opportuno muovere alcune considerazioni preliminari.

Innanzitutto, l'articolo 2 della nostra Costituzione, come noto, dopo aver enunciato il principio personalista – secondo cui esiste una sfera della personalità fisica e morale di ogni uomo che non può essere lesa da nessuno e, dunque, riconosce una serie di diritti della persona non suscettibili di alcuna compressione – introduce il c.d. principio solidarista, che riconosce oneri e doveri in capo ai medesimi titolari dei diritti in forza della loro appartenenza alla società, di cui sono indubbiamente responsabili<sup>20</sup>.

È proprio il principio solidarista che ha spinto la dottrina e la giurisprudenza costituzionale verso l'inquadramento dell'ambiente quale espressione di un dovere collettivo di solidarietà. Ciò anche alla luce della considerazione che i doveri sociali di responsabilità ambientale, dei quali il principio in parola costituisce il fondamento, non operano esclusivamente in un'ottica di contemporaneità, bensì sono anch'essi destinati a protrarsi verso le future generazioni assumendo, pertanto, i caratteri di intertemporaneità e di intergenerazionalità tipici dello sviluppo sostenibile<sup>21</sup> cui aspirano le politiche contemporanee.

Inoltre, il principio della tutela ambientale, prima ancora di essere oggetto di considerazione da parte dei costituenti, è stato un traguardo già parzial-

---

<sup>20</sup> L'articolo 2 Cost. sancisce che *la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*

<sup>21</sup> In particolare il principio dello sviluppo sostenibile si orienta ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri. Cfr. Rapporto *Our Common Future*, pubblicato nel 1987 dalla Commissione Brundtland (Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo) del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente.

mente raggiunto e consolidato da parte della giurisprudenza costituzionale italiana<sup>22</sup>. In dottrina si è parlato dello sviluppo di un vero e proprio diritto costituzionale dell'ambiente di natura giurisprudenziale che ha promosso un'interpretazione indubbiamente evolutiva degli articoli 9 e 32 della Carta.

Ancora, nel 2001, con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, si è registrato un primo, timido, intervento in cui il legislatore si è limitato a porre un riferimento alla *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* nel corpo dell'articolo 117, allocando i valori in parola tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma senza spingersi sino a modificare il catalogo dei diritti o dei principi fondamentali della Carta<sup>23</sup>.

Indubbiamente, a enfatizzare la trasversalità del valore costituzionale della tutela ambientale e il suo intrecciarsi con altri valori espressi nella Carta è stata la giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V, che ha sancito la primarietà dei detti valori rispetto ad altri principi costituzionali<sup>24</sup>.

Ciò premesso, sia con riguardo all'evoluzione giuridica sul piano internazionale che con riguardo alle modifiche del Titolo V della nostra Costituzione, sembrano abbondantemente maturi i tempi per completare e uff-

---

<sup>22</sup> Il riferimento va all'evoluzione giurisprudenziale verificatasi nei primi anni '80, in cui, ponendo a confronto le sentenze della Corte cost. 6 luglio 1965, n. 59, in *www.consiglio.provincia.tn.it*; 12 aprile 1967, n. 50, in *www.cortecostituzionale.it*; 6 luglio 1972, n. 141, in *ConsultaOnline*, che mantenevano l'impostazione tradizionale, con le successive decisioni che ribaltando i precedenti promuovono un approccio ecocentrico di tutela paesaggistica, come si evince dalle sentenze 20 dicembre 1982, n. 239, in *ConsultaOnline*; 24 giugno 1986, n. 151; 15 luglio 1994, n. 302 e 27 luglio 1994, n. 302, disponibili tutte al sito *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>23</sup> Con la riforma del Titolo V della parte seconda della nostra Carta costituzionale, l'Italia ha recepito, soltanto nel 2001, l'indirizzo unionale che già considerava la materia «ambiente» nell'Atto Unico europeo del 1987, il cui titolo rubricato «Ambiente» ha rappresentato la base giuridica per una politica ambientale comune volta a salvaguardare la qualità e la salubrità ambientale. È questa la logica che sposa il TFUE agli artt. 11, 191, 192, 193, che disciplinano rispettivamente: il principio di integrazione (11), gli obiettivi della politica ambientale dell'Unione europea e la previsione di una protezione intensificata a livello statale in materia di tutela ambientale (191-193). Cfr. L. COSTATO, S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012, 100; cfr. L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, cit., 195.

<sup>24</sup> Corte cost. sentenze 16 luglio 2007, n. 407; 14 novembre 2007, n. 367; 23 giugno 2008, n. 232, disponibili tutte al sito *www.cortecostituzionale.it*. In particolare, il Giudice delle leggi, nella sent. cit. n. 367/2007, cons. in diritto, punto 7.1, sancisce che: «*La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni*».

cializzare quel processo di costituzionalizzazione del diritto ambientale, in larga parte già consolidato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che, come detto, a partire dagli anni '80 ha promosso un'interpretazione *eco-orientata* degli articoli 2, 3, 9 e 32 della Carta.

Ad aprire le porte alla transizione ecologica, ambientale, etica e sociale dell'intero ordinamento italiano – impegnato più che mai verso la realizzazione di nuovi modelli di *circular industrial policy* che rispettino le logiche olistiche della sostenibilità, sorrette anche dal *Green Deal* europeo – è stata, come accennato, la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1, rubricata “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*”, approvata in via definitiva alla Camera l'8 febbraio 2022 e pubblicata in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022<sup>25</sup>.

Il testo della legge consta di tre articoli: l'articolo 1 modifica il secondo e il terzo comma dell'articolo 9 Cost., facendo espressa menzione dei singoli valori coinvolti nella c.d. *transizione ambientale* tra i principi fondanti della Carta (v. *infra*); l'articolo 2 modifica il secondo e il terzo comma dell'articolo 41 Cost., ridefinendo il bilanciamento tra il principio di tutela ambientale (*latu sensu* inteso) con la libertà di iniziativa economica; infine, l'articolo 3 introduce una clausola di salvaguardia circa l'applicazione della riserva di legge statale in materia di tutela degli animali (introdotta *ex* articolo 1 della legge in parola).

Due sembrano essere gli elementi maggiormente impattanti sull'intero comparto giuridico nazionale.

Il nuovo terzo comma dell'articolo 9 Cost. sancisce che la Repubblica *tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.*

Se, da una parte, è vero che il concetto giuridico di ambiente assorbe tutti gli altri valori citati nel comma – essendovi un rapporto di *genus a species* tra valori fondamentali –, dall'altra, il legislatore ha scelto di menzionare singolarmente ed espressamente i principali elementi ricompresi nella categoria “ambiente”, sancendo così – in ottica *performativa*<sup>26</sup> – la primarietà dei detti

---

<sup>25</sup> La proposta di legge costituzionale A.C. 3156-B è stata approvata, in seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica con la maggioranza dei due terzi dei componenti il 3 novembre 2021, e già approvata, in prima deliberazione, in un testo unificato il 9 giugno 2021 (A.S. 83 e abbinati) e dalla Camera il 12 ottobre 2021 (A.C. 3156). La proposta di legge costituzionale in materia di ambiente è stata, come detto, approvata dalla Camera dei deputati in via definitiva, in seconda deliberazione, nella seduta dell'8 febbraio 2022, con la dirompente maggioranza di 468 voti favorevoli, 6 astenuti e 1 contrario.

<sup>26</sup> Il dibattito dottrinale circa la funzione astratta del processo di evoluzione/revisione costituzionale è riassumibile nei seguenti termini. Al pensiero di coloro che sostengono che la legge di revisione costituzionale consista in un'opera di mero aggiornamento della Carta rispetto al sentimento sociale esistente in un dato momento e che, pertanto, la norma costituzionale non possa *emancipare* i contenuti del precetto sino a promuovere logiche che esu-



valori e attestando i fondamentali caratteri di trasversalità e di multidimensionalità che connotano l'intera riforma.

Con specifico riguardo alla zootecnica e, in particolare, alla inclusione del benessere animale tra i pilastri della sostenibilità ambientale negli allevamenti, viene fatta per la prima volta espressa menzione al benessere animale in Costituzione, e ciò sembra essere il principale monito verso la predisposizione di un quadro giuridico a tutela degli animali che sia in grado di conciliare le logiche personaliste con interessi di tipo ecocentrico e biocentrico. Ove così non fosse il legislatore avrebbe potuto limitarsi a inserire la riserva di legge nel corpo dell'articolo 117, Titolo V, parte seconda, Cost., invece ha ritenuto utile, se non fondamentale, inserire tale riparto di competenza legislativa nel c.d. "nocciolo duro" dei principi costituzionali.

Il secondo elemento della riforma che vigorosamente incide sull'intero ordinamento riguarda l'introduzione, nel secondo e terzo comma dell'articolo 41 Cost., del valore del rispetto dell'ambiente quale controlimite costituzionale invalicabile da parte dell'iniziativa economica pubblica e privata<sup>27</sup>.

La riforma del 2022, avendo introdotto all'articolo 9 Cost. una serie di valori fondamentali cui la stessa Carta aspira, ha inevitabilmente dovuto ridefinire il bilanciamento tra questi e altri principi della Carta, i quali, per propria natura, meno si conciliano con l'ecocentrismo che caratterizza la riforma<sup>28</sup>.

---

lano dalla condivisione sociale – c.d. interpretazione *riflessiva* –, si oppongono i sostenitori della c.d. interpretazione *performativa*, secondo cui la Carta costituzionale sia dotata di una propria *normatività*, idonea ad attribuirle un ampio grado di autonomia rispetto al volere sociale e che, per meglio dire, origini dalla società per successivamente orientarla e trasformarla verso obiettivi esterni cui sottende la legge di revisione. Quest'ultima tesi, a parere dello scrivente, sembra quella che maggiormente si attaglia all'evoluzione costituzionale di questi tempi. Basti pensare al fatto che, ad esempio, il principio di eguaglianza non esisteva nella società originaria, pervasa ai tempi da distinzioni sociali e discriminazioni razziali. L'evoluzione sociale verso il superamento di queste forme di distinzioni è avvenuta proprio in forza dell'introduzione sociale, quale valore fondamentale costituzionalmente garantito, del principio di eguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 Cost. Cfr. A. MORRONE, *L'ambiente in Costituzione: problemi e prospettive*, int. al Convegno *Agricoltura e ambiente nella sfida epocale della sostenibilità fra crisi climatica e crisi geopolitica*, Università Ca' Foscari, Venezia, 24-25 giugno 2022.

<sup>27</sup> L'articolo 41 Cost. riformato dalla legge 11 febbraio 2022, n.1, sancisce che: 1. *L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.*

<sup>28</sup> A conferma della necessità di un bilanciamento tra articolo 9 e articolo 41 Cost., prima ancora della legge cost. n. 1/2022 si era più volte espressa la Corte costituzionale la quale, in più battute, ha posto il problema di compatibilità tra l'iniziativa economica e la tutela ambientale proprio in termini di contrasto all'utilità sociale (cfr. Corte cost. ordinanza 27 maggio 1996, n. 186; sentenze 14 giugno 2001, n. 190 e 8 marzo 2006, n. 116, disponibili al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Per un più ampio quadro circa la compatibilità del concetto di sviluppo sostenibile con la libertà di iniziativa economica privata cfr. G. LEMME, *Articolo*

Pertanto, l'autonomia negoziale – riletta sia alla luce delle indicazioni europee che conducono verso la *transizione sostenibile* e, con ciò, anche verso l'introduzione di sistemi di economia circolare, sia al cospetto dell'allineamento ai precetti della sostenibilità da parte della Costituzione italiana – trova uno spazio costituzionale condiviso tra iniziative pubbliche e private, convergenti tutte verso la medesima direzione: il rispetto dell'ambiente e dei valori a esso collegati.

Parte della dottrina ritiene, quale importantissima conseguenza della modifica all'articolo 41 Cost., che il contratto, principale strumento di espressione della libertà di iniziativa economica privata, non sembri più essere uno strumento atto a regolare esclusivamente gli interessi privati delle parti del sinallagma negoziale, ma che dovrà altresì essere orientato a realizzare una funzione ecologico-sociale<sup>29</sup>.

A parere di chi scrive, l'introduzione del termine *ambiente* del corpo dell'articolo 41 Cost., alla luce del superamento della concezione *astratta* della “causa negoziale” (ove era sempre necessario rinvenire uno scambio tra interessi ritenuti socialmente utili e meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento) in favore del concetto di causa *in concreto* del contratto (e cioè qualsiasi incontro di interessi economico-funzionali che non contrasti con l'ordinamento), sembra limitarsi ad allargare il novero dei controlimiti all'autonomia negoziale, più che orientare l'autonomia privata, rimarcando, nel contempo, che oggi il rispetto dell'ambiente è un principio sovraordinato alla maggior parte degli altri valori, anche costituzionali, al pari del diritto alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, e che di ciò l'autonomia negoziale debba tenerne pienamente conto.

Pertanto, sembra proprio che la c.d. transizione verso la sostenibilità dell'intero settore agroalimentare europeo, nata negli anni '90 e posta al giorno d'oggi in termini molto più complessi e concreti dal *Green Deal* europeo, abbia permeato l'ordinamento italiano in maniera dirompente, modificandone i principi fondamentali della Carta costituzionale e, pertanto, dell'intero ordinamento, ponendo così le basi – come detto in ottica *performativa* – per una nuova era di produzione giuridica eco-orientata.

---

41 Cost. e sviluppo sostenibile: contrasto o concordanza? Note minime sulla modernità del concetto di utilità sociale, in *Gazzetta ambiente*, 2007, 4, 85 .

<sup>29</sup> M. PENNASILICO, *La «sostenibilità ambientale» nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello «sviluppo umano ed ecologico»*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2020, 3, 1 ss.; cfr. anche id., *«Proprietà ambientale» e «contratto ecologico»: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 4, 1261 ss.





ALI FAQEEH\*

# EXPLORING INNOVATION FOR SUSTAINABLE AGRI-FOOD SYSTEMS IN THE EU AND GCC

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The State of Agri-Food System in the EU and the GCC countries. – 3. Adaptation Policies for Sustainable Agri-Food System in the EU and the GCC. – 4. Potential Areas of Collaboration and Synergy in the EU-GCC Relations

## 1. Introduction

Food security is a persistent issue, and its challenge is ongoing despite increased government support and technological advancement to enhance its sustainability. Since 2019, many world events revealed unprecedented crises that have exposed the fragility of the global food security system from the spread of the Covid-19 pandemic, natural disasters, global supply chain disruptions, rising prices, and climate change patterns that affect agricultural production. These issues pose multifaceted challenges for policy makers and other stakeholders, which necessitate innovative and pioneering solutions to raise and stabilize food security in various regions. The world also has to learn to adapt to the realities of climate change in light of the current agri-food system challenges, and most importantly, how to adapt while producing more food more efficiently.

The continuity of the Russian-Ukrainian conflict and the termination of the Black Sea Grain Initiative in 2023 have far-reaching consequences beyond the geopolitical turmoil, causing disruptions in the global food market<sup>2</sup>. Also recently, India banned rice export in July 2023 on non-basmati

---

\* Ali Faqeeh is an analyst at Bahrain Center for Strategic, International, and Energy Studies (Derasat). His research focuses on food security and entrepreneurship in the GCC countries.

<sup>2</sup> Turker, H., 2023. *www.geopoliticalmonitor.com*. Available at: <https://www.geopoliticalmonitor.com/behind-the-demise-of-the-black-sea-grain-deal/>[Accessed 28 September 2023].

rice and in August on basmati rice causing a spike in rice prices in countries that are heavily reliant on rice commodity from India, considering India the world's largest rice exporter, accounting for about 40% of global rice exports in 2022.<sup>1</sup> As a result of these events, global food inflation remains high in mid-2023.<sup>2</sup> In the MENA region, inflation rose rapidly in 2022, especially in countries that suffered from currency devaluation. Experts from the World Bank stated that the main challenge the region faces is the lack of data when trying to analyze food security situations and design policies. Also, the region lacks early warning systems for difficult times and that most CPI calculations are based on outdated statistics.<sup>3</sup> Therefore, data collection and sharing are critical to address concerns pertaining to food insecurity such as food price inflation, supply disruptions, and crop losses.

Despite the challenges the region faces, a distinct narrative unfolds in the realm of entrepreneurship and innovation than in the realm of politics. Entrepreneurs and innovators strive to invest in different types of systems and technologies to improve the various stages of agri-food production and to address concerns about efficiency and environmental conservation. The advent of modern agricultural technology has ushered in a profound transformation in the field of agriculture. It has bestowed a plethora of ingenious solutions that enhance the productivity and efficacy of the agricultural practices. These encompass various technical advancements, such as precision agriculture, automation, genetics, biotechnology, desert farming, smart irrigation, and resource management, to name a few. The advent of these advancements has enabled producers to partake in agricultural practices that are not only more efficient and intelligent, but also more sustainable and mindful of the environment.

Empowering farmers and businesses to use advanced systems to improve their agricultural practices while adapting to shifting weather patterns cannot be overstated. These systems revolve around the utilization of "data." Nowadays, modern agriculture relies on the collection of accurate data on soil conditions, crop health, fertilizer, pesticide effect, and weather patterns using available data and other technologies to enable understanding crops and the problems that may arise within.<sup>4</sup> By using large amount of data, they

---

<sup>1</sup> Thomas, R., 2023. *www.theglobaleconomics.com*. Available at: <https://www.theglobaleconomics.com/2023/08/21/india-2/> [Accessed 28 September 2023].

<sup>2</sup> World Bank, 2023. *www.worldbank.org*. Available at: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/40ebbf38f5a6b68bfc11e5273e1405d4-0090012022/related/Food-Security-Update-XCI-9-13-23.pdf> [Accessed 25 September 2023].

<sup>3</sup> Roberta, G. et al., 2023. *Altered Destinies: The Long-Term Effects of Rising Prices and Food Insecurity in the Middle East and North Africa*. Middle East and North Africa Economic Update (April), Washington, DC: World Bank.

<sup>4</sup> Akhter, R. & Ahmad Sofi, . S., 2022. Precision agriculture using IoT data analytics and machine learning. *Journal of King Saud University - Computer and Information Sciences*,

can make many decisions about agricultural processes that promote resource management and reducing environmental damages.

In the context of markets, the EU is widely recognised as innovative and dynamic market that exhibits distinct characteristics compared to other developing and established markets. Nevertheless, the GCC region has seen substantial economic growth and has initiated significant investments in agricultural technologies with the aim of increasing local food production and strengthening its food security. This research delves into the current state of the agri-food systems within the EU and the GCC while taking into account each region-specific challenge. Due to the distinct issues faced by each region, innovation was adopted as an approach to address the concerns related to areas of sustainability, efficiency, and environmental conservation harmony. Consequently, several laws and policies were enacted in order to accomplish these objectives and their impacts on each will be demonstrated. Finally, the possible areas of collaboration that exist between the two regions will be examined thoroughly in this paper.

## **2. The State of Agri-Food System in the EU and the GCC countries**

The food crisis in 2008 brought the issue of food security back to the forefront in a world that is as big as a small village, witnessing a great tangle of interests, including the flow of goods, trade and economic agreements and the accompanying blocs. Following the Covid-19 outbreak, the vulnerability of food availability, both within producing countries and more so in non-producing countries has come to light, and the pandemic has triggered several shocks across many sectors. The progress achieved in the overall global food security index has faded between 2012 and 2018, which led experts to emphasize that economic crises, conflicts, and weather fluctuations due to climate change will be the determinant of the reality of the new world order in the presence of 8 billion consumers living in an environment witnessing continuous turbulence. Despite all, some regions are better off than others in terms of food security due to better food security management and technological advancement utilization such as the EU and the GCC.

The relationship between the EU and the GCC is historical and strategically important. In 2020, the EU emerged as the second largest trading partner of the GCC countries, behind China with a share of 15.8%. The entire commerce in commodities between the two reached a value of €97.1 billion in the year 2020. The EU's imports had a total value of €29.6 billion, with petroleum and mining goods accounting for €18.6 billion (62.8%) and chemicals accounting for €3.4 billion (11.5%). The EU exports amounted to €67.5

billion, with machinery and transport equipment being the dominant category (€26.7 billion, 39.6%), followed by chemicals (€10.4 billion, 15.4%) and agricultural and raw materials (€8.9 billion, 13.2%). In 2019, the bilateral trade in services reached a total value of €51.7 billion. The EU's imports of services accounted for €18.0 billion, while its exports amounted to €33.7 billion.<sup>5</sup> The presented trade in value data shows the ongoing growth in trade and commerce between the EU and the GCC across several sectors, including energy, manufacturing, technology, and numerous others while they are other promising areas of collaboration that could be enhanced in the future.

The EU and the GCC countries were not isolated from the repercussions of the Covid-19 pandemic. However, the success of both regions in managing the repercussions of the pandemic and keeping the food prices stable was the result of concerted efforts, logistical and material capabilities, the provision of vaccines and public awareness. It is not surprising that they were among the countries that maintained advanced positions in the latest Food Security Index of 2022 along with the EU countries.<sup>6</sup> Figure No. (1) and (2) show the ranking of the EU and the GCC countries (except for some of the EU countries that were not presented in the report) for the Food Security Index.

---

<sup>5</sup> European Commission, 2023. <https://commission.europa.eu>. [Online] Available at: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/gulf-region\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/gulf-region_en) [Accessed 26 September 2023].

<sup>6</sup> Impact, E., 2022. Global Food Security Index, s.l.: Economist Impact. Available at: [https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/reports/Economist\\_Impact\\_GFSI\\_2022\\_Global\\_Report\\_Sep\\_2022.pdf](https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/reports/Economist_Impact_GFSI_2022_Global_Report_Sep_2022.pdf).

Figure No. (1): Ranking of the EU of the Global Food Security Index:

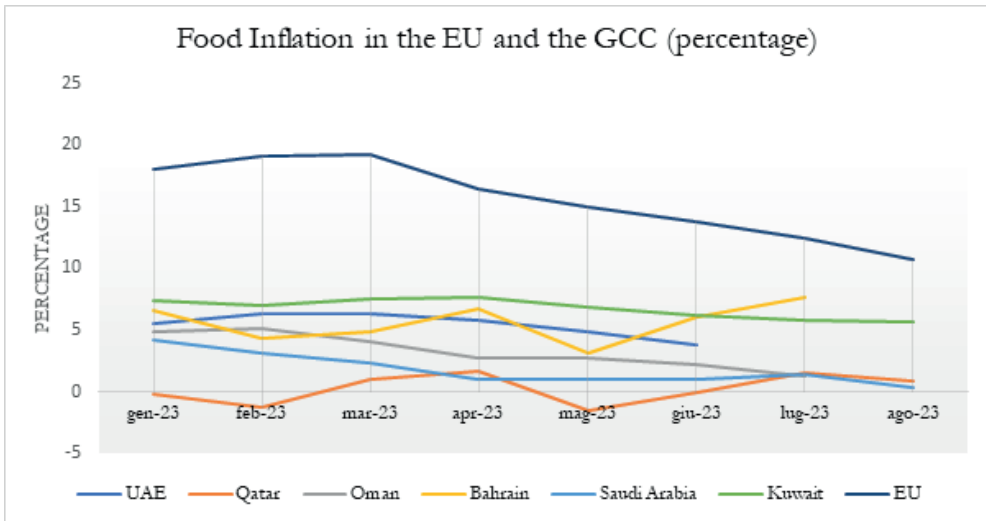
	Country	World Ranking (of 113 countries)	Score (of 100)
1	Finland	1	83.7
2	Ireland	2	81.7
3	Norway	3	80.5
4	France	4	80.2
5	Netherland	5	80.1
6	Sweden	7	79.1
7	Portugal	10	78.7
8	Austria	12	78.1
9	Denmark	14	77.8
10	Czech Republic	16	77.7
11	Belgium	17	77.5
12	Germany	19	77.0
13	Spain	20	75.7
14	Poland	21	75.5
15	Italy	27	74.0
16	Bulgaria	29	73.0
17	Greece	31	72.2
18	Hungary	34	71.4
19	Slovakia	36	71.1
20	Romania	45	68.1
21	Ukraine	71	57.9

Figure No. (2): Ranking of the GCC of the Global Food Security Index:

	Country	World Ranking (of 113 countries)	Score (of 100)
1	United Arab Emirates	23	75.2
2	Qatar	30	72.4
3	Oman	35	71.2
4	Bahrain	38	70.3
5	Saudi Arabia	41	69.1
6	Kuwait	50	65.2

Most of the EU countries are excelling in the area of food security despite of the increase of food prices which was caused by many factors in the post-Covid-19 economy such as the Russian-Ukrainian conflict. And despite the pressing global crises in food security in the MENA region, we find that the GCC countries have made remarkable progress in the global food security index during the last decade (2012-2022). This was represented by Oman achieving the highest number in the world with an increase of 13.8 points, while the UAE achieved 12 points, Saudi Arabia 11.8, and Bahrain 5.6, while Kuwait was the only country among the GCC countries where progress decreased slightly by 0.5 points, although it ranked second in the gulf in food security efforts with 72.2 points.<sup>7</sup>

Figure No. (3): Food Inflation in the EU and the GCC (Percentage Change):<sup>8</sup>



As displayed in figure No. (3), the primary factors driving food inflation in both the EU and the GCC since the beginning of 2023 were economic, geopolitical, and climatic in essence. They are interrelated and each has a unique effect on rising food prices while taking into account each region-specific challenges related to food security:

Due to its appropriate soil, water, and climate, the EU region possesses fertile agricultural lands that are suitable for yield growth. However, the EU needs extensive energy in order to produce its food, which the majority of its energy (oil and gas) is imported from abroad. Due to the ongoing war, Europe was compelled to quickly replace Russian gas with new supplies like

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> For more information, please visit: <https://tradingeconomics.com/country-list/food-inflation>



Qatar,<sup>9</sup> which provided the global LNG market a new lease. Due to a variety of conditions, EU energy inflation was 4.1% lower in June 2023 compared to the same month in 2022, which has contributed to decrease in food inflation as shown in the above figure.<sup>10</sup> Nevertheless, Unpredictable weather patterns and extreme events associated with climate change are another impediment that have led to crop failures in several regions in Europe. Climate change has resulted in worse harvests and greater production costs, which had an effect on price, quantity, and quality of agricultural goods. While there are areas of northern Europe where agricultural conditions are expected to improve due to climate change, crop production in southern Europe is expected to decrease.<sup>11</sup> Nevertheless, a majority of the EU member states have adopted strategies and policies aimed at addressing the impact of climate change on crop production. These measures primarily revolve around innovation and knowledge to enhance the effectiveness of adaptation measures used by member countries.

The continuous interest rate hike by the European Central Bank (ECB)<sup>12</sup> the GCC Central Banks<sup>13</sup> can have both favourable and unfavourable consequences for agricultural producers. Generally, higher interest rates may reduce the quantity of money accessible in the economy, which in turn can help reduce inflation. For agricultural producers, this may be advantageous since it stabilizes the costs of inputs like seeds, fertiliser, and equipment, making output costs more predictable. With higher interest rates, individuals and businesses can find it more appealing to invest in tangible assets like infrastructure and agricultural land rather than financial assets. This may result in more investment being made in the agriculture industry, which would raise production and productivity. However, when interest rates increase, it can also have a negative effect since it makes borrowing money more costly for

---

<sup>9</sup> Ellinas, C., 2023. *QATAR LNG SHUNS EUROPE [GAS IN TRANSITION]*. Available at: <https://www.naturalgasworld.com/qatar-lng-shuns-europe-gas-in-transition-106346#:~:text=So%20far%20in%202023%20less,attractiveness%20as%20an%20LNG%20destination.> [Accessed 1 October 2023].

<sup>10</sup> Papalexatou, C. & Matsaganis, M., 2023. *www.eliamep.gr*. Available at: <https://www.eliamep.gr/en/publication/in-focus-υποχωρούν-οι-τιμές-ενέργειας-στην-ε/>. [Accessed 1 October 2023].

<sup>11</sup> EEA, 2019. *www.eea.europa.eu*. Available at: <https://www.eea.europa.eu/highlights/climate-change-threatens-future-of> [Accessed 1 October 2023].

<sup>12</sup> ECB, 2023. *www.ecb.europa.eu*. Available at: ECB, 2023. *www.ecb.europa.eu*. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230914~aab39f8c21.en.html#:~:text=Key%20ECB%20interest%20rates,-The%20Governing%20Council&text=Accordingly%2C%20the%20interest%20rate%20on,effect%20from%2020%20September%202023.> [Accessed 1 October 2023].

<sup>13</sup> Waheed Abbas, 2023. *https://www.zawya.com/en/economy/gcc/uae-gcc-countries-to-see-an-extended-period-of-higher-interest-rates-beonvd65*. Available at: <https://www.zawya.com/en/economy/gcc/uae-gcc-countries-to-see-an-extended-period-of-higher-interest-rates-beonvd65> [Accessed 9 October 2023].

enterprises and farmers. As a result, it will become more expensive to finance agricultural projects like the acquisition of new equipment or the expansion of operations. Additionally, it may restrict farmers' access to loans for ongoing business needs, which would have an impact on their financial stability. Food prices may be indirectly affected by the higher borrowing costs brought on by rising interest rates. Prices for food items may rise as a consequence of agricultural producers passing along their increased expenses to consumers. Therefore, it is a necessity to establish support channels for farmers and agricultural producers to effectively stabilize food prices and alleviate the repercussions of interest rate hikes in this sector.

The impacts of food inflation in the EU are multifaceted, affecting both households and national economies. For households in the EU, higher food prices can lead to a decrease in real income, particularly for those with lower incomes. This can lead to changes in consumption patterns, with households potentially opting for cheaper, less nutritious food. On a broader scale, it can also affect the EU's trade balance if the bloc has to import more food due to higher prices. In the GCC, the impact was generally less severe than in the EU, but significantly challenging in other aspects.

Food production and security challenges in the GCC region lie mostly due to climatic challenges. The scarcity of water sources and the lack of arable land for the production of the most important food security crops such as rice, wheat, barley, corn, potatoes, oil crops such as sunflower and sugar production crops such as sugar beet and sugar cane. In addition to lack of local feed to support animal production, which needs green and dry feed.<sup>14</sup> The lands also suffer from high primary salinity based on the nature of its formation. These obstacles vary in severity among the GCC countries, but they are a common denominator of the nature of the region's climate. According to data from the World Bank, the GCC countries have one of the lowest percentages of arable land in the world, ranging from 0.2 percent in Oman to 2.1 percent in Bahrain. This contrasts with about 30% for several EU countries and above 40% for certain African countries.<sup>15</sup> The harsh desert environment, water shortages, and a lack of fertile land for farming have caused the Gulf economies to be vulnerable to economic and climate changes in the world food market and the effects of geopolitical changes such as the Russian-Ukrainian war on food trade. Although the GCC countries have strong economies that enable them to overcome global food crises, the risks of food unavailability despite purchasing power are increasing under the weight of climate and conflicts crisis abroad.

---

<sup>14</sup> Dr. Abdulhadi Abdulwahab & Ali Faqeeh (2023) "Food Security Policies of the GCC and ASEAN Countries", *Derasat* 23.

<sup>15</sup> Townsend, S., 2020. *www.thecairoreview.com*. Available at: <https://www.thecairoreview.com/essays/seeds-of-gulf-africa-agribusiness/> [Accessed 1 October 2023].

Despite the fact that the GCC countries are considered one of the largest producers of oil and gas, any increase in the price of crude oil may result in rising food prices due to GCC reliance on about 85% of food imports from abroad.<sup>16</sup> However, since the past decade the GCC countries have adopted economic visions, including the adoption of several strategies to increase local food production and relying on innovative technologies that are suitable for the harsh climate to produce different variety of food commodities. In addition, the GCC governments are spending highly to improve the agriculture sector which will be thoroughly explained in the below section.

Policymakers in both regions have looked to innovation as a viable solution to address economic and climatic challenges to food production and security, despite the numerous obstacles posed by the ongoing Russian-Ukrainian conflict, climate change-induced extreme weather fluctuations, and other factors contributing to rising food prices. Thus, investing in local agriculture production and technology, enhancing supply chain efficiency, and encouraging sustainable agricultural practices are among ways to handle challenges more effectively. In light of this, the EU and the GCC have enacted laws and policies to address the difficulties posed by food insecurity within their respective jurisdictions. Some of these policies have effect on encouraging innovation and entrepreneurship. The following section will go into these efforts in further detail.

### **3. Adaptation Policies for Sustainable Agri-Food System in the EU and the GCC**

Food insecurity has always been an existential threat to societies throughout history, and despite advancements in farming techniques over the years that have contributed to improved food production to meet the growing demand for food by the growing world population, lawmakers still need to adjust their policies to promote innovation and sustainable agriculture at the local or regional level. The importance of innovation as a possible solution to the urgent challenges associated with food insecurity should not be underestimated. At that regard, the EU has emerged as a prominent actor in the development of various methods and policies to address this issue at the regional level.

One of the first agricultural policies created in the EU is the Common Agricultural Policy (CAP), which is a fundamental component of agricultural strategy within the EU that plays a crucial function in advancing food security and fostering innovation at the regional scale. The CAP aims to provide as-

---

<sup>16</sup> Alpen. 2019. "GCC Food Industry." *us.s3.amazonaws.com*. September 10. Available at: <https://argaamplus.s3.amazonaws.com/abcb9f47-79d3-4c4f-87a0-9a1188c7bc4e.pdf>.

sistance to farmers, improve agricultural efficiency, and guarantee equitable livelihoods for those involved in the agricultural industry.<sup>17</sup> To achieve these objectives, the CAP offers monetary incentives, allocates resources towards research and development, and promotes the use of environmentally friendly farming techniques. The prioritization of innovation and the provision of assistance for rural regions by the CAP make a substantial contribution to the enhancement of regional food security.

The CAP has two funding components: one that focuses on agriculture production, and the second focuses on rural development. The funding of the agriculture sustainability for the CAP is derived from the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF). There are two different ways farmers receive payment support in the EU: The Basic Payment Scheme (BPS)<sup>18</sup> and the Single Area Payment Scheme (SAPS).<sup>19</sup> The BPS system's foundation is the distribution of payment rights to farmers.<sup>20</sup> Farmers who qualified for that system are given payment entitlements annually. The process involves the declaration of eligible hectares, together with the corresponding allocation of payment entitlements. Although the value of each entitlement given to a farmer is the same, each of the EU countries are free to establish different entitlement values and apply restrictions on the number of entitlements for different farmers according to each countries-specific resources and challenges overall.

However, under the SAPS system, payment entitlements are not provided in this system; rather, the support payments are determined entirely based on the qualifying hectares stated by farmers. It is worth noting that the BPS replaced the SAPS in 2015, but there are EU countries who still use the SAPS instead of the BPS. It is important to note that the amount of assistance remains consistent for all hectares throughout the whole country. It is incumbent upon the farmers to maintain their land in a state of optimal agricultural and environmental quality, as per the principle of cross-compliance.<sup>21</sup> Farmers are obligated to adhere to a set of requirements including environmental preservation, food safety, phytosanitary measures, and animal welfare. This is

---

<sup>17</sup> CAP, 2023. [www.agriculture.ec.europa.eu](http://www.agriculture.ec.europa.eu). Available at: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy_en) [Accessed 8 October 2023].

<sup>18</sup> Regulation (EU) No 1307/2013 Chapter 1 of Title III

<sup>19</sup> Regulation (EC) No 73/2009

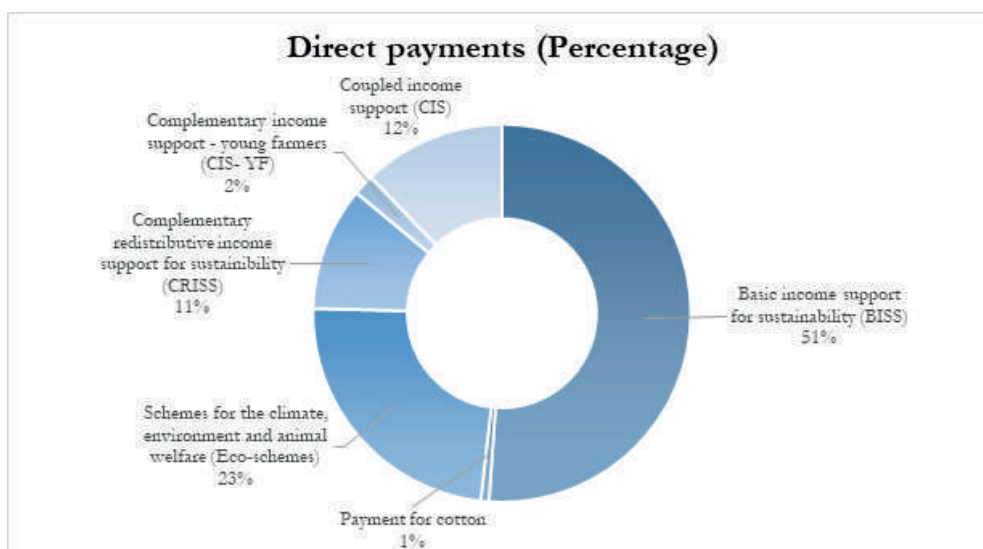
<sup>20</sup> European Commission, 2016. <https://agriculture.ec.europa.eu>. Available at: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/basic-payment-scheme\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/basic-payment-scheme_en_0.pdf) [Accessed 8 October 2023].

<sup>21</sup> Commission, E., 2023. [www.agriculture.ec.europa.eu](http://www.agriculture.ec.europa.eu). Available at: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance\\_en#:~:text=Through%20cross%2Dcompliance%2C%20farmers%20are,making%20European%20farming%20more%20sustainable.](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_en#:~:text=Through%20cross%2Dcompliance%2C%20farmers%20are,making%20European%20farming%20more%20sustainable.) [Accessed 9 October 2023].

a punitive approach wherein farmers who fail to adhere to these requirements will see a reduction in their remuneration.

To strengthen the role of knowledge and innovation in the area of agricultural production while enhancing efficiency and environment protection in the rural areas within the EU, a new strategy was adopted: the CAP 2023-2027,<sup>22</sup> which emphasize on result and performance. There are many supports mechanism for the new CAP such as the European Green Deal (EGD) and the Horizon Europe with a funding of €270 billion, €34 billion of which is put into climate and environmental goals.<sup>23</sup> The new CAP is entailed to help the European agriculture industry transition to one that is robust and sustainable. Funding will be provided more equitably under the revised programme to young farmers and small-and-medium-sized family farms. Additionally, farmers will be encouraged to adopt new ideas, such as agroecological production techniques and precision farming. The new CAP may be the cornerstone for food security and agricultural communities in the EU by supporting practical activities in these and other sectors. Each of the EU country has a specific CAP strategy that has to implement and reach by 2027.<sup>24</sup>

Figure No. (4): Direct Payments (Percentage):



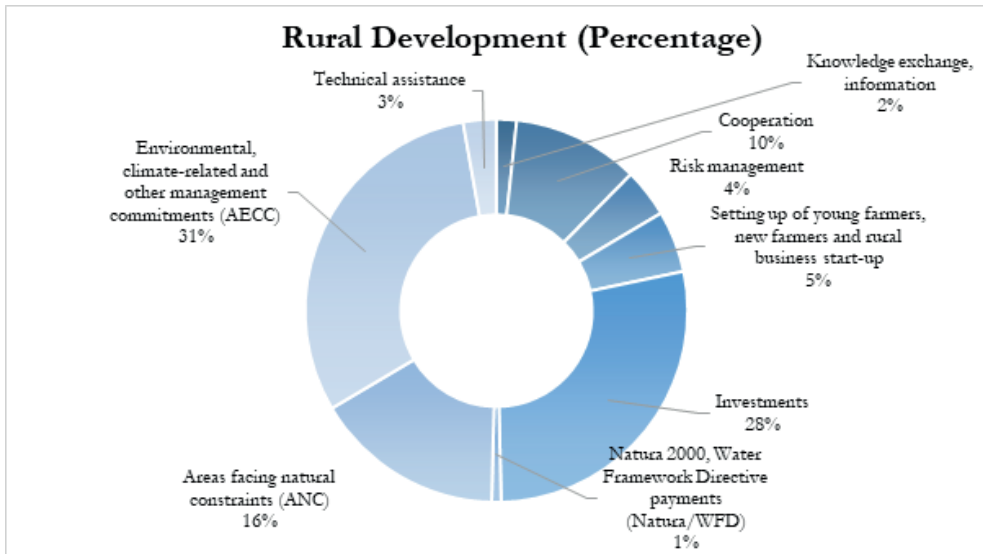
<sup>22</sup> CAP Strategic Plan Regulation – SPR Regulation (EU) No 2021/2115

<sup>23</sup> Bruxelles, P. A., 2022. [www.publicaffairsbruxelles.eu](https://www.publicaffairsbruxelles.eu). Available at: <https://www.publicaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/common-agricultural-policy-2023-2027-the-commission-approves-the-first-cap-strategic-plans/> [Accessed 8 October 2023].

<sup>24</sup> Commission, E., 2023. [agriculture.ec.europa.eu/](https://agriculture.ec.europa.eu/). [Online] Available at: [https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en) [Accessed 8 October 2023].

Network, E. C., 2023. *Funding opportunities under Horizon Europe*, Luxembourg: EU.

Figure No. (5): Rural Development (Percentage):



The CAP encourages agricultural innovation via a number of programmes and strategies. These initiatives were designed to improve the agriculture sector's competitiveness, sustainability, and resilience in Europe. Some significant methods by which CAP promotes innovation include:

1. **Research and Development (R&D) Funding:** the CAP offers financial assistance for R&D projects in the agricultural industry throughout universities and research centres. This involves providing funding opportunities for initiatives aimed at advancing agricultural technology and encouraging innovation in farming methods. For instance, the EU's Horizon Europe programme generously funds agricultural research, innovation, and knowledge sharing with about €95.5 billion is allocated in this field.<sup>25</sup> Ultimately, research and innovation efforts support the European Green Deal's aims and ambitions, particularly those related to the Farm to Fork Strategy, the EU Biodiversity Strategy, the EU Forest Strategy for 2030, the European Climate Pact, the EU Soil Strategy for 2030, the Long-term Vision for Rural Areas, the Organic Action Plan, and the Sustainable Development Goals.

2. **Knowledge sharing and Networking:** through the CAP, farmers, researchers, and other stakeholders may share information and network. Through venues like the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-AGRI), which is similar to EU CAP Network,<sup>26</sup>

<sup>25</sup> EU CAP Network., 2023. *Funding opportunities under Horizon Europe*, Luxembourg.

<sup>26</sup> EU CAP Network., 2023. Available at: [https://eu-cap-network.ec.europa.eu/index\\_en](https://eu-cap-network.ec.europa.eu/index_en) [Accessed 9 October 2023].



(Network, 2023) it encourages the exchange of best practices among farmers, provide creative concepts and funding opportunities, and publish scholarly information. These forums promote cooperation and the sharing of innovative solutions to rising agricultural problems.

3. Pilot Projects and Demonstrations: the CAP encourages the use of new agricultural practices and technology through pilot projects and demonstrations. These initiatives act as trial runs for fresh concepts and provide farmers the chance to evaluate the viability and efficacy of avant-garde methods prior to their widespread adoption.<sup>27</sup> The expenses related to putting these pilot projects into action and assessing them are partially covered by CAP financing.

4. Advisory Services and Training: the CAP also helps farmers adopt cutting-edge procedures and technology by offering them training and advisory services. This includes providing advice on climate-smart agricultural practices, precision agriculture, effective resource management, and sustainable farming strategies. Advisory services assist farmers in keeping up with the most recent discoveries, scientific discoveries, and technology breakthroughs in their specialised domains.

5. Agri-Environmental Schemes (AES): The CAP's AES encourage farmers to use cutting-edge techniques that support environmental sustainability. These programmes provide financial assistance to farmers that utilise eco-friendly agricultural methods as organic farming, conservation agriculture, precision farming, and the utilisation of renewable energy sources. These schemes contribute to the conservation of genetic diversity in livestock, protect a variety of agroecosystem types, and promote the production of food with reduced environmental and ecological impacts. Numerous efforts are characterized by explicit goals aimed at mitigating water pollution, improving accessibility to rural areas, safeguarding cultural landscapes, and preserving biodiversity. The majority of EU countries possess AEC that provides assistance to organic farmers as these farming practices have positive environmental outcomes.<sup>28</sup>

The CAP seeks to solve new issues confronting the agricultural industry, such as climate change, resource shortages, and shifting consumer needs, by fostering innovation. The CAP guarantees that European farmers stay competitive, sustainable, and resilient in the face of changing agricultural trends by encouraging new practices, technology, and information sharing.

The GCC countries, consisting of Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates (UAE), acknowledged the need to fos-

---

<sup>27</sup> Find the list of research projects available on: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects.html>.

<sup>28</sup> Tuck SL, Winqvist C, Mota F, Ahnström J, Turnbull LA, Bengtsson J. 2014. Land-use intensity and the effects of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* **51**: 746–755.



ter innovation within the field of agriculture as a means of improving food security and promote sustainability. Consequently, a number of legislative measures and strategic endeavors have been enacted to facilitate and advance agricultural innovation. Although there may be variations in particular legislation across different countries, the fundamental objective remains consistent: to promote agricultural innovation and guarantee the growth of a robust and technologically sophisticated agricultural industry. The key policies are as follow:

1. The GCC countries are placing an emphasis on the implementation of environmentally sound practices and the enforcement of environmental regulations. Regulations and standards have been created to guarantee the adoption of ecologically friendly farming practices, with an emphasis on agricultural trade, water conservation, and the reduction of chemical inputs.

In order to enhance food security between the GCC members, trade exchange and the flow of goods and products between the GCC countries have been made into effect. In addition, as part of the objectives of achieving a common agricultural policy and regulating the passage of agricultural goods, the Act on Fertilizer, Nutrient, and Soil Amendments of the GCC was created in 2004.<sup>29</sup> The pesticides Law were also created in 2004, which aligns with safeguarding the agricultural environment in the GCC region, owing to its congruence with respect to climatic conditions and soil characteristics.<sup>30</sup> Thus, it mitigates the environmental impact of pesticides on agricultural lands and on human. In the field of joint environmental and agricultural research, several research have been carried out in agricultural, environmental, and innovation studies, which encourage building capabilities among the GCC countries and push further cooperation to the prospects of Gulf unity.<sup>31</sup> The AGU, which is one of the institutions of the Gulf unity under the umbrella of the GCC countries, stresses the role of innovation to meet the climatic challenges in the GCC, including desert farming, soil-free farming techniques, horizontal farming, and protected agriculture through training workshops, research and graduate studies, which are applied as part of the University's strategy to support the policies of member states to support food security and Water Resources Management.

---

<sup>29</sup> FAO, 2004. *www.fao.org*. Available at: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC069781/> [Accessed 9 October 2023].

<sup>30</sup> UNEP, 2004. *www.eap.unep.org*. Available at: <https://leap.unep.org/countries/national-legislation/pesticides-act-cooperation-council-arab-states-gulf> [Accessed 9 October 2023].

<sup>31</sup> For more information about the areas of research covered by the Arabian Gulf University (AGU), please visit: [www.agu.edu.bh](http://www.agu.edu.bh).

2. The formulation of National Food Security Strategies in each GCC countries, with individualized requirements and objectives pertaining to agricultural innovation. The primary objectives of these initiatives are to augment local food production, reduce dependence on imported goods, and advocate for the use of sustainable farming methods.

At that regard, Bahrain has established the national strategy for food security to enhance agricultural, livestock and fish production, attract foreign investments in various food sectors, and encourage the use of innovation and modern technology. A higher national authority for food security has been formed, with a strategy focused on the agricultural, animal, and marine fields. The strategy supports efforts to further cooperate with the GCC countries and provide an appropriate climate for investment in the field of food security at home and abroad through agreements that guarantee the rights of parties to supports the contribution of local production by adopting modern means of agricultural production.<sup>32</sup> The UAE has launched the national strategy for food security, which aims “to be the UAE’s best globally in the Global Food Security Index by 2051, and aims to develop sustainable local production possible with technology for the entire value chain, and the dedication of smart technologies in food production.”<sup>33</sup> Kuwait has established a Supreme Committee for Food Security and the outlines of a strategy to achieve food, water and pharmaceutical security have been adopted. It includes 21 basic pillars and 65 initiatives, 8 pillars, 28 initiatives for food security, 7 pillars, 16 initiatives for pharmaceutical security, 6 pillars and 13 initiatives for water security, in order to reach the strategic goal of strengthening the food, pharmaceutical, and water security system.<sup>34</sup> Qatar’s food security strategy (2018-2030) focused on four pillars: international trade and logistics, local self-sufficiency, strategic reserves, and enabling factors.<sup>35</sup> And finally Oman

---

<sup>32</sup> Bahrain News Agency. 2021. Strategies for achieving food security: challenges and opportunities fourth edition of the annual Derasat Forum, May 29. Available at: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiTicTg7OiBAxWO\\_rsiHQbfD5MQFnoECaGQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bna.bh%2Fen%2FFourthDerasatannualforumtofocuseonfoodsecuritystrategies.aspx%3Fcms%3Dq8FmFJgiscL2fwIzON1%252BDljWYjM7mRmv%252FJ0q1NvvDwA%253D&usq=AOvVaw3JuhBMMF9k0Bq\\_z8b-W3hP&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiTicTg7OiBAxWO_rsiHQbfD5MQFnoECaGQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bna.bh%2Fen%2FFourthDerasatannualforumtofocuseonfoodsecuritystrategies.aspx%3Fcms%3Dq8FmFJgiscL2fwIzON1%252BDljWYjM7mRmv%252FJ0q1NvvDwA%253D&usq=AOvVaw3JuhBMMF9k0Bq_z8b-W3hP&opi=89978449)

<sup>33</sup> For more information, please visit: <https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/strategies-plans-and-visions/environment-and-energy/national-food-security-strategy-2051#:~:text=The%20National%20Strategy%20for%20Food,technologies%20and%20enhance%20local%20production.>

<sup>34</sup> Zawya, 2022. *www.zawya.com*. Available at: <https://www.zawya.com/en/world/middle-east/municipality-finalizes-food-security-strategy-in-kuwait-slyhbvvv> [Accessed 9 October 2023].

<sup>35</sup> MME, 2020. *www.mme.gov.qa*. Available at: <https://www.mme.gov.qa/pdocs/cview?siteID=2&docID=19772&year=2020> [Accessed 9 October 2023].

is moving towards achieving food sufficiency with its preferential measures and policies.<sup>36</sup>

On April 2, 2020, Kuwait proposed the establishment of a regional food security network for the six member states of the GCC to ensure adequate and accessible food supplies as well as to address basic food shortages in times of crisis.<sup>37</sup> However, there is still no update on the progress of the proposal although its establishment may have an impact pooling resources, exchanging experiences, strengthening the database, coordinating efforts, and ensuring a stable and adequate food supply in times of crisis at the regional level.

3. Financial assistance and incentives are offered by governments to foster growth and innovation within the agricultural sector. Potential forms of financial assistance available to farmers and agribusinesses involved in pioneering agricultural practices including grants, loans, and subsidies.

For instance, Saudi Arabia's Development Fund offers financial support to farmers with the objective to facilitate the development of the agricultural sector and enhance its productivity via the use of optimal scientific approaches and modern technology. This is achieved through giving interest-free loans to farmers, which are enabled to ensure the sustainability of agricultural operations in the mid-and-long-term. These loans are used for the acquisition of different varieties of machinery and agricultural equipment necessary for various farming activities such as cattle, poultry, and sheep rearing, beekeeping, fish breeding, and other related endeavours.<sup>38</sup> Legislative initiatives such as the National Transformation Programme and Vision 2030 also serve to foster innovation within the agricultural sector.

In the UAE, the main organization that provide financial to entrepreneurs are many in the UAE such as Khalifa Fund for Enterprise Development which aims to facilitate the growth of domestic investments and foster entrepreneurship, while also providing assistance and fostering the development of small to medium-sized investments across several sectors within the emirate, including agriculture.<sup>39</sup> Also, Dubai SME provides assistance and fosters growth for small and medium-sized enterprises (SMEs) and entrepreneurs located inside the emirate of Dubai. Dubai SME provides an extensive array of services to

---

<sup>36</sup> Devesh, S. & Affendi, A. M. A., 2020. Food Security Dynamics in Oman: VECM Approach. *Advances in Dynamical Systems and Applications.*, 15(2), pp. 249-263.

<sup>37</sup> ArabianPolicy, 2020. *Kuwait Calls on GCC to Create 'Food Security Network'*. Available at: <https://arabiapolicy.com/kuwait-calls-on-gcc-to-create-food-security-network/> [Accessed 9 October 2023].

<sup>38</sup> ADF, 2023. [www.adf.gov.sa](http://www.adf.gov.sa). Available at: <https://adf.gov.sa/en/AboutUs/Pages/Brief.aspx> [Accessed 10 October 2023].

<sup>39</sup> khalifafund, 2023. [www.smart.khalifafund.ae](http://www.smart.khalifafund.ae). Available at: <https://smart.khalifafund.ae> [Accessed 10 October 2023].

those involved in entrepreneurship, including many stages such as project development and realization. These services include but are not limited to training initiatives, acquisition of trade licences, financial support and investment opportunities, product marketing, evaluation systems, government procurement schemes, and more offerings.<sup>40</sup> The Emirate of Dubai has also built Food Tech Valley programme, with the objective of significantly increasing the nation's food output by a factor of three.<sup>41</sup> It is noteworthy to mention that the UAE is renowned for its conducive business environment and its role as an investment attraction centre among the GCC countries, with over \$23 billion in FDI inflow, its greatest record ever, coming in during 2022.<sup>42</sup>

In Qatar, the Ministry of Municipality and Environment plays a major role in providing assistance to farmers by means of its Agricultural Affairs Department. In addition to its other functions, the Qatar Development Bank offers financial assistance for initiatives in the fields of innovation and agriculture, it has a programme that promote social food security and agricultural practices among the general population, which help fostering self-reliance and sufficiency by offering financial support for the construction of greenhouses in various locations that are suitable for Qatari houses.<sup>43</sup> Under this programme, the bank procures the necessary materials, equipment, and accessories for the greenhouses from suppliers, with the condition that installation is included. The Qatar National Vision 2030 plan also includes measures aimed at fostering the sustainable growth and development of the agricultural industry.

Bahrain has also launched many policies and initiatives to foster the agriculture sector. The Bahrain Development Bank offers financial assistance to enterprises operating within different sectors including the agriculture industry. The Bahrain Development Bank provides loans for agricultural purposes at no interest in order to support the growth of crop production in Bahrain, in spite of Bahrain's climate and harsh environment.<sup>44</sup> The National Initiative for Agricultural Development (NIAD), which is a noteworthy endeavour aimed at enhancing the agricultural sector. The NIAD focuses mainly on sectors related to agriculture, with a particular emphasis on small and micro

---

<sup>40</sup> DubaiSME, 2023. *www.sme.ae*. Available at: <https://sme.ae/page/en/directorMessage> [Accessed 10 October 2023].

<sup>41</sup> ArabianBusiness, 2023. *www.arabianbusiness.com*. Available at: <https://www.arabianbusiness.com/culture-society/food-tech-valley-to-triple-dubai-food-production> [Accessed 10 October 2023].

<sup>42</sup> Salim A.Essaid, 2023. *www.al-monitor.com*. Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2023/07/uae-breaks-foreign-direct-investment-record-saudi-arabia-sees-59-dip> [Accessed 10 October 2023].

<sup>43</sup> QDB, 2023. *www.qdb.qa*. Available at: <https://www.qdb.qa/en/Pages/Green-House-Financing.aspx> [Accessed 10 October 2023].

<sup>44</sup> BDB, 2023. *www.bdb-bh.com*. Available at: <https://www.bdb-bh.com/financial-services/agricultural-loans/> [Accessed 10 October 2023]

enterprises. It is dedicated to promoting agricultural knowledge and addressing challenges within the agricultural sector. Furthermore, they provide recommendations pertaining to the adaptation of legislation and regulations to align with contemporary advancements and evolving dynamics within the sector.<sup>45</sup> The NIAD also helped establishing a database for agriculture and food security information in Bahrain, which provide updated and accurate data on indicators, environmental variables, and latest agricultural technologies and techniques, including research publication from research centres and universities.<sup>46</sup>

In Kuwait, the Public Authority for Agriculture Affairs and Fish Resources (PAAAFR) in Kuwait provides assistance to farmers and enterprises operating within the agricultural and fishery sectors. Financial assistance is also provided by the Kuwait National Fund for Small and Medium Enterprise Development.<sup>47</sup> And finally, in Oman, the Ministry of Agriculture and Fisheries provides assistance to farmers, while the Oman Development Bank gives financial aid to enterprises operating within different sectors including the agricultural industry.<sup>48</sup> The strategic plan known as Oman Vision 2040 has the objective of improving the agriculture industry as a principal aim.

4. Governments in the GCC have developed research centres and institutions that are focused on many areas of research including agricultural innovation. These centres prioritize the advancement of agricultural practices, with a specific emphasis on the development of sophisticated farming methods, enhancement of crop productivity, and integration of state-of-the-art technology such as vertical farming, desert farming, and precision agriculture.

Although the GCC countries have implemented robust strategies aimed at promoting development in their agricultural sectors and that these strategies include a wide range of measures, including the provision of incentives, financial support, and the establishment of supporting organizations. Also, while these countries have acknowledged the significance of this industry to their economic systems and have implemented proactive measures to improve its efficiency and long-term viability. Nevertheless, in contrast to the EU, there exists a substantial need for the enhancement of regional policies. The establishment of a cohesive and comprehensive strategy within the GCC has the potential to facilitate enhanced exchange of information, allocation of

<sup>45</sup> NIAD, 2023. [www.niadbh.com](http://www.niadbh.com). Available at: <https://niadbh.com/vision-mission/>

<sup>46</sup> AGROBH, 2023. [www.agro.bh](http://www.agro.bh). Available at: <https://www.agro.bh>

<sup>47</sup> National Fund, 2023. [www.nationalfund.gov.kw](http://www.nationalfund.gov.kw). Available at: <https://www.nationalfund.gov.kw/en/>

<sup>48</sup> ODB, 2023. [www.odb.om](http://www.odb.om). Available at: <https://odb.om/index.php>

resources, and adoption of innovative technologies. Consequently, this could lead to the advancement of a more dynamic and resilient agricultural industry across the region. Hence, while the underlying basis is effective, substantial efforts are nonetheless required to enhance the integration and efficacy of these policies at a regional level.

In the EU, R&D financing programs like Horizon Europe and the CAP activities have been instrumental in supporting innovation and development in the agriculture sector. These financing initiatives have given research initiatives financial assistance with the goal of tackling significant issues facing the agriculture, advancing sustainable practices, and guaranteeing food security for EU member states. Significant funding has been allocated to crop development, precision agriculture, and environmentally friendly farming research under Horizon Europe. This has sparked the creation of new techniques that have improved the productivity, effectiveness, and environmental sustainability of agriculture in Europe. Examples include genetically modified crops, smart farming technology, and bio-based fertilizers.

By acknowledging the significance of R&D investment in fostering innovation and development in the agricultural sector, the GCC may benefit from the EU's experience. The GCC can address its own issues—such as water scarcity and a lack of arable land—and guarantee food security for the population by devoting funds to research initiatives and offering financial incentives for sustainable agricultural methods. The effect of investments in agriculture and food security may be increased by cooperative efforts across GCC nations in developing regional R&D financing channels. In the end, the GCC can speed up innovation, promote sustainable development, and guarantee long-term food security in the area by adopting the EU's strategy for supporting R&D in areas that can improve the state of Agri sector and food security.

#### **4. Potential Areas of Collaboration and Synergy in the EU-GCC Relations**

In conclusion, the potential for enhancing and safeguarding the agri-food systems of both the EU and the GCC regions via innovation is significant in the context of their collaboration and partnership in the agri-food sector. By placing emphasis on many domains of cooperation, the two regions may cultivate a robust alliance while encouraging higher degrees of innovation. To begin with, the establishment of investment opportunities between the EU and GCC areas may effectively enhance the flow of capital and resources, therefore fostering the growth and diversification of agricultural sources. This collaborative effort has the potential to draw investments from both sides, resulting in the adoption of cutting-edge technology and best practices. The



EU can effectively capitalize on the expenditure made by the GCC countries to increase their food security and local production.

Furthermore, it is essential for both areas to prioritise the improvement of food commerce by implementing uniform standards and fostering the GCC-EU Free Trade Agreement. The GCC member states, characterised by their abundance of oil resources and status as developing countries, have a significant need for technology, experiences, expertise, and goods originating from the EU. The establishment of a mutually advantageous connection, facilitating the expansion of agri-food channels, may be achieved by the augmentation of trade commerce between areas and the removal of trade obstacles.

In addition, the exchange of information and technology between the EU and the GCC regions may be facilitated via several channels, including research collaborations, training initiatives, exchange programs, and many others. The exchange of knowledge, effective methodologies, and technical progress may bolster the capacity for innovation in both areas and facilitate the establishment of sustainable agri-food systems. Also, collaboration in the realm of R&D plays a crucial role in fostering innovation within the agri-food industry. Through the facilitation of collaborative research initiatives, the exchange of scientific expertise, and the combined pursuit of technical progress, both areas stand to get advantages from state-of-the-art solutions, hence supporting the establishment of sustainable and efficient agricultural methodologies. Also, the topic of climate change adaptation has significant urgency within the context of agri-food systems in both regions. As we mentioned previously, the GCC is experiencing harsh environment that it has to adapt through the effective use of technology such as desert farming. The potential for collaboration between the EU and the GCC areas lies in the development of policies, technologies, think tank collaboration, and practices aimed at effectively mitigating and adapting to the problems presented by climate change. The collective endeavour has the potential to enhance the durability and viability of agri-food systems under changing environmental circumstances.

The establishment of policy dialogue between the EU and the GCC regions has significant importance in terms of harmonizing rules, norms, and policies pertaining to agricultural and food production and security. Through the facilitation of open and constructive discussion, both regions may generate a favourable climate that promotes innovation, trade, and investment, thus facilitating the growth and development of both economies. The private-to-private discussion is also vital for both regions. In addition, entrepreneurial dialogue can help foster a culture of cooperation among start-ups, entrepreneurs, and firms operating inside the EU and the GCC. By cultivating an environment that nurtures innovation and entrepreneurship, both areas have the potential



to propel forward original concepts, technologies, and business frameworks that positively impact the expansion and enduring viability of the agri-food systems.

Via the utilisation of these domains of partnership, the EU and the GCC regions have the potential to augment their agricultural and food systems by means of innovation. By means of collaborative endeavours, the two regions may effectively safeguard and enhance their agricultural and food industries, so guaranteeing food security, fostering economic development, and promoting sustainable practices for the betterment of their respective people and beyond.



PAOLA FRANCESCA RIZZI\*

# L'AGRICOLTURA PER LA SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA ALIMENTARE NELLA NUOVA GOVERNANCE EUROPEA

SOMMARIO: 1. I nuovi rapporti tra alimentazione, ambiente e agricoltura nei documenti strategici dell'Unione europea. – 2. L'importanza della sicurezza alimentare negli obiettivi del *Green Deal* e il ruolo della politica agricola. – 3. La sostenibilità per la produttività agricola nella PAC 2023-2027. – 4. Considerazioni conclusive.

## 1. I nuovi rapporti tra alimentazione, ambiente e agricoltura nei documenti strategici dell'Unione europea

Il *Green Deal*<sup>1</sup>, la Strategia «dell'UE sulla Biodiversità per il 2030»<sup>2</sup> e la Strategia «Dal produttore al consumatore»<sup>3</sup> compongono la cornice strategica entro la quale le istituzioni dell'Unione Europea stanno dando forma al proprio intervento<sup>4</sup> per la promozione di un quadro di *governance* conforme al modello operativo dello sviluppo sostenibile<sup>5</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca in “Diritti e Tutele nei Mercati Globalizzati” (XXXVII ciclo) presso Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Il Green Deal Europeo*, 11 dicembre 2019, COM (2019), 640 final.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni – *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030: Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM (2020), 380 final.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

<sup>4</sup> L. COSTATO, L. RUSSO, *Manuale di diritto agrario dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2019, 299.

<sup>5</sup> Da un punto di vista internazionale, le sollecitazioni in tal senso provengono da innumerevoli fonti. Tra le più recenti, spiccano la *Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale*

Con il menzionato pacchetto di documenti l'Unione si autoproclama “*leader mondiale*”<sup>6</sup> nelle misure volte ad arrestare la perdita di biodiversità ed a contrastare i cambiamenti climatici, delineando in modo chiaro l'approdo europeo ad una visione<sup>7</sup> precisa di transizione verso un modello di sviluppo improntato alla sostenibilità c.d. “forte”<sup>8</sup>. Nel recupero del significato autenticamente “ecologico” del principio dello sviluppo sostenibile, determinante

---

«*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*», 21 ottobre 2015, A/RES/70/1, nonché le periodiche *Conferences of Parties* in cui i soggetti di diritto internazionale aderenti alla Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992 si riuniscono periodicamente al fine di elaborare strategie di concreta attuazione degli obiettivi e dei principi della Convenzione. Da ultimo, cfr. V. RUBINO, *Sul conflitto fra esigenze dello sviluppo sostenibile e sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), in *Dialoghi fra il diritto e le scienze: agricoltura, alimentazione, ambiente*, Collana diretta da S. MASINI e V. RUBINO, Bari, Cacucci, 2021, 3 ss., spec. 34, in cui l'Autore designa l'ordinamento giuridico dell'Unione come il livello di *governance* potenzialmente più efficace per ridurre nel breve termine l'impatto antropico sull'ambiente.

<sup>6</sup> Cfr. *Green Deal*, 2 e 22.

<sup>7</sup> E. CRISTIANI, *Sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2021, 57.

<sup>8</sup> L'approccio verso le risorse naturali strutturatosi con l'avvento della globalizzazione è ispirato al modello della c.d. *weak sustainability*, che postula la piena fungibilità tra il capitale naturale e il c.d. “capitale artificiale”. L'idea di sviluppo alla base dei diversi processi decisionali aventi implicazioni ambientali, economiche e sociali, si è dunque fondata sull'assunto per cui la tecnologia e il commercio siano sempre in grado di fornire sistematicamente beni succedanei alle risorse naturali. La prospettiva visibilmente antropocentrica da cui muove tale concezione comporta uno sfruttamento della natura tendenzialmente illimitato, con la sola eccezione di quelle risorse che, in quanto non rinnovabili, integrano un'offerta fissa, nella misura in cui l'esaurimento di queste ultime non sia compensabile con investimenti in beni sostitutivi. Sul punto, cfr. BOWERS, *Sustainability and Environmental Economics. An Alternative Text*, Harlow (UK), Addison Wesley Longman Ltd, 1997, *passim*.

L'accezione debole di sostenibilità si contraddistingue per la singolare rigidità del metodo su cui si fonda; secondo tale ottica, lo sviluppo sostenibile impone la risoluzione di un'operazione di bilanciamento che può risolversi con il solo primato della dimensione economica ovvero ambientale dello sviluppo. Non solo una simile impostazione sconta l'effettiva limitatezza delle risorse del Pianeta, ma si è mostrata miope anche da un punto di vista strettamente economico, concorrendo ad un metodo di produzione della ricchezza «come un gigante che non è in grado di stare in equilibrio se non continuando a correre, ma così facendo schiaccia tutto ciò che incontra sul suo percorso». Così, S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, 2007, 27. Autorevoli economisti hanno evidenziato la fallacia di un sistema di *governance* improntato esclusivamente alla crescita del PIL, ma che finisce per destinarne i profitti a pochi interessati e scaricarne gli oneri sulla restante parte delle generazioni presenti e sulla globalità delle generazioni future. Sul punto, cfr. R. AYRES, in *Limits to the Growth Paradigm*, in *Ecological Economics*, 19(2), 1996, 117 ss.; N. CHAMBERS, C. SIMMONS, M. WACKERNAGEL, in *Sharing Nature's interest: Ecological Footprints as an Indicator of Sustainability*, London, Routledge, 2000, *passim*. L'accezione “forte” o “ecologica” di sostenibilità, al contrario, ripudia la sterile alternativa tra protezione e sfruttamento, in nome di un approccio dinamico ed orientato alla multifunzionalità dell'attività economica.

è stata la valorizzazione della varietà di risorse naturali sul pianeta. Rispetto alle prime fonti internazionali e comunitarie che si erano occupate della protezione della natura, nelle strategie contemporanee si coglie un'inversione di prospettiva che emerge sin dal piano semantico, considerando che il riferimento alla tutela delle risorse naturali non è espresso in termini di "conservazione" in senso stretto<sup>9</sup>, bensì attraverso la locuzione – di più ampio respiro – di "uso sostenibile".

L'evoluzione terminologica sottende una duplice inversione metodologica che inevitabilmente refluisce sulla fisionomia delle azioni concrete in cui le strategie si tradurranno. Da un lato, il concetto di "uso sostenibile" evoca l'efficiente allocazione della risorsa naturale secondo il paradigma della multifunzionalità<sup>10</sup>; dall'altro, la declinazione tridimensionale dello sviluppo sostenibile postula l'adesione a quel metodo olistico «che riconosce l'inestricabile relazione esistente tra la salute delle persone, la salute degli animali e la salute dell'ambiente»<sup>11</sup>, noto come approccio *One Health*<sup>12</sup>.

In tale ottica, si spiegano agevolmente l'individuazione dell'obiettivo che la Commissione ha annunciato di perseguire<sup>13</sup> nel «rendere il sistema alimentare dell'UE uno *standard* in materia di sostenibilità a livello globale» e l'attribuzione all'agricoltura di un ruolo fondamentale a tal fine.

Come autorevolmente segnalato<sup>14</sup>, è infatti opportuno leggere il riferimento al sistema alimentare nell'ambito di una strategia di stampo ambientale

<sup>9</sup> Come osserva D. FRENCH in *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester University Press, 128, il termine "conservation" non è stato abbandonato; il suo significato è stato invece arricchito, sino ad inglobare le nozioni di «*preservation, maintenance, sustainable utilisation, restoration and enhancement*».

<sup>10</sup> Sull'analisi dei risvolti della multifunzionalità sui concetti di azienda e di impresa agricola, cfr., rispettivamente, F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio, Nuove regole in agricoltura*, Milano, Giuffrè, 2000; P. BORGHI, *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), Napoli, Jovene, 2011, 425 ss; per una ricognizione della natura economica dei servizi forniti dall'agricoltura, dei legami tra questi e la produzione agricola e della relativa applicazione nella formulazione delle politiche agricole più risalenti, cfr. B. E. VELAZQUEZ, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 3, 2001, 75 ss.

<sup>11</sup> La definizione citata è stata fornita dal *One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP)*; cfr. OHHLEP, *One Health: A new definition for a sustainable and healthy future*, in *Plos Pathogens*, 2022.

<sup>12</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica*, COM (2017) 339 final.

Sul rapporto tra approccio *One Health* e settore agro-alimentare, vedasi F. COLI, *L'approccio One Health*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2022, 489 ss.

<sup>13</sup> *Green Deal*, 21.

<sup>14</sup> L. COSTATO, *La Politica agricola dell'Unione Europea dopo il Covid-19*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2020, 673 ss.

come un programma di politica agricola; al contempo, anche la PAC sta progressivamente assumendo la fisionomia di una «politica agricolo-alimentare fondamentalmente orientata alla protezione dell'ambiente»<sup>15</sup>.

L'avvento della sostenibilità come paradigma sistemico per il settore agricolo ha riportato all'attenzione la questione dell'autosufficienza dei prodotti agricoli e della conseguente autonomia dell'UE da rifornimenti esteri<sup>16</sup> con una essenziale novità: la problematica relativa alla *food security* richiede oggi di essere impostata nell'ottica della c.d. «*sustainable agriculture*»<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibid.* La consapevolezza dello stretto legame fra i temi dell'agricoltura, dell'ambiente e del territorio è frutto di una progressiva riflessione risalente agli anni '80. Cfr. F. ALBISINNI, *Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura*, in *Przeład Prawa Rolnego*, 2 (29), 2021, 61 ss.

<sup>16</sup> L. COSTATO, *Riscoprire la Food Security*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2020, 1 ss. Dalla cospicua letteratura sul punto si evince un atteggiamento altalenante della PAC avvicinandasi nel corso del tempo nel prestare attenzione alla *food security*. Cfr. L. COSTATO, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I piano Mansholt alla riforma del 2013*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2015, 306 ss.; A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare*, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, 2005, 223 ss.; L. PAOLONI, *La food security nei programmi della PAC*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, cit., 315 ss.; ; F. ADORNATO, *La sicurezza alimentare tra mercato unico e diritto comune europeo*, in *Rivista di diritto agrario*, 4, 2005, 761 ss.; L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranià alimentare"*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 3, 2011, 159 ss.; F. ALBISINNI, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Rivista di diritto agrario*, 4, 2005, 565 ss.; P. BEVILACQUA, *Sicurezza alimentare paradosso dell'eccezione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, 2004, 5 ss.; S. BOLOGNINI, *Tempi di insicurezza alimentare: un approccio giuridico*, in *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), Udine, Forum, 2013, 241 ss.; M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino, Giappichelli, 2018. Per un inquadramento dei concetti di "diritto al cibo" e "sicurezza alimentare" nello specifico contesto giuridico italiano, cfr. M. ALABRESE, G. STRAMBI, *Food sovereignty and food security: concepts and legal framework*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, 736 ss. Per l'analisi della problematica nel contesto socio-economico contemporaneo, cfr. F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, in *Diritto e scienza: ricerche su agricoltura, alimentazione e ambiente*, cit., Bari, Cacucci, 2023

<sup>17</sup> A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2018, 511 ss., spec. 548.

## 2. L'importanza della sicurezza alimentare negli obiettivi del *Green Deal* e il ruolo della politica agricola

In virtù della diretta ed immediata dipendenza dell'approvvigionamento alimentare dalla produttività agricola<sup>18</sup>, l'ascesa del nuovo modello operativo sinteticamente descritto ha inevitabilmente suscitato diverse perplessità<sup>19</sup> sulla compatibilità tra i corollari della sostenibilità ambientale e il complesso di regole tradizionalmente a presidio della continuità delle produzioni agricole<sup>20</sup>.

Sotto questo aspetto, il confronto sistematico tra il *Green Deal* e le due strategie collegate consente di fornire una lettura ampia e lungimirante anche di quegli obiettivi<sup>21</sup> e di quelle misure<sup>22</sup> che sembrano contrastare con gli obiettivi relativi alla *food security*<sup>23</sup>.

Sin dall'*incipit* del *Green Deal*<sup>24</sup> nonché delle Strategie sulla biodiversità per il 2030<sup>25</sup> e «*From Farm to Fork*»<sup>26</sup> spicca un'impostazione fondata sulla dipendenza della durabilità della sicurezza alimentare dalla preservazione delle risorse naturali. L'assunto di partenza trova conferma nell'indicazione, tra gli obiettivi strategici del *Green Deal*, di «progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente»<sup>27</sup> e di «preservare gli ecosistemi e la biodiversità»<sup>28</sup>, enunciati in una sequenza non casuale.

In particolare, la sicurezza degli approvvigionamenti risulta contemplata come una sfida che la società contemporanea deve affrontare non più soltanto

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, 4, 2022, 653 ss.

<sup>19</sup> D. GADBIN, *La sécurité alimentaire dans tous ses états: le besoin de politique agricole commune*, in *Revue de droit rural*, 507, 2022.

<sup>20</sup> L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2011, 24 ss.

<sup>21</sup> *Infra*, § 2.

<sup>22</sup> *Infra*, §3.

<sup>23</sup> L. RUSSO, *Sicurezza alimentare e nuova PAC fra diritto dell'UE ed attuazione nazionale*, in *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), cit., *passim*.

<sup>24</sup> La Comunicazione esordisce inquadrando le sfide legate al clima e all'ambiente – segnatamente, proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e proteggere i cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze – come «il compito che definisce la nostra generazione».

<sup>25</sup> È immediatamente chiarito in sede introduttiva che noi esseri umani dipendiamo dalla biodiversità anzitutto «per il cibo di cui ci nutriamo».

<sup>26</sup> La Strategia «Dal produttore al consumatore» riconosce espressamente l'approccio «*One Health*» come premessa logica di fondo, nella parte in cui descrive come «inscindibili» i legami tra persone sane, società sane e pianeta sano.

<sup>27</sup> *Green Deal*, § 2.1.6.

<sup>28</sup> *Green Deal*, § 2.1.7.



senza compromettere l'ambiente, ma attraverso la tutela dell'ambiente. Tale considerazione trova conforto dalla lettura simmetrica dei contenuti dei due settori strategici: se, da un lato, gli attuali modelli di produzione rendono difficoltoso immaginare di soddisfare la domanda alimentare di una popolazione in rapida crescita, dall'altro, gli ecosistemi sono espressamente qualificati come erogatori di servizi e il cibo è presentato in prima posizione tra questi, coerentemente con la Strategia per la biodiversità in cui è evidenziata la funzione fondamentale della varietà biologica di salvaguardia della sicurezza alimentare dell'UE e dell'intero pianeta.

In questo quadro, un apprezzabile elemento di novità risiede nella funzione attribuita all'agricoltura. Posto che «tutte le politiche dell'UE dovrebbero contribuire a preservare e ripristinare il capitale naturale europeo»<sup>29</sup>, la politica agricola spicca per il ruolo cruciale che gioca nel processo di transizione ecologica: gli agricoltori sono valorizzati quali soggetti che direttamente e immediatamente risentono delle conseguenze della perdita di biodiversità e beneficiano del suo ripristino.

In queste sommarie considerazioni è racchiuso il risultato di un'evoluzione del modo di concepire i rapporti tra l'attività agricola e la tutela dell'ambiente nel *policy-making* internazionale ed europeo<sup>30</sup>.

In passato, la produzione esauriva il contenuto e la funzione dell'attività agricola<sup>31</sup>, per cui l'agricoltura assumeva rilevanza in relazione alla tutela dell'ambiente esclusivamente in qualità di fonte di esternalità negative. Da un punto di vista normativo, ne conseguiva la strutturazione dei rapporti tra politica ambientale e politica agricola in termini di limiti gravanti *ab extra* su norme orientate alla produzione<sup>32</sup>.

Considerare gli agricoltori “i custodi delle nostre terre” significa aderire ad una premessa opposta; il *Green Deal* e le Strategie correlate si fondano sull'esistenza di un'intima connessione tra agricoltura, ambiente e alimentazione, con il conseguente arricchimento delle funzioni programmaticamente attribuite alla politica agricola nel Trattato.

L'agricoltura è dipinta come un'attività che oltre a fornire cibo, è preordinata anche ad erogare servizi essenziali all'ecosistema e, in quanto tale, in sede normativa assurge a oggetto meritevole di valorizzazione in nome di una

---

<sup>29</sup> *Green Deal*, 15.

<sup>30</sup> Sul punto, cfr. S. MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, Roma, Aracne, 2008; S. MANSERVISI, *I riflessi del diritto ambientale sulla PAC prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, cit., 245 ss.

<sup>31</sup> L. COSTATO, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I piano Mansholt alla riforma del 2013*, cit., 506 ss..

<sup>32</sup> A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2020, 23 ss.

politica agricola non più settoriale, ma orizzontale e di servizio alla tutela dell'ambiente, all'insegna dell'effettiva attuazione del principio di integrazione.

Le affermazioni esposte nei tre documenti della Commissione concorrono così a definire una visione di partenza che giustifica la caratterizzazione prevalentemente – e, talvolta, esclusivamente – ambientale delle misure che le Strategie incentivano fortemente<sup>33</sup>.

L'architettura verde degli obiettivi che l'UE si propone di raggiungere nei prossimi anni<sup>34</sup> va pertanto interpretata come un tentativo senza precedenti<sup>35</sup> di conformazione del diritto europeo al principio dello sviluppo sostenibile<sup>36</sup> nell'autentica accezione di uso efficiente, intelligente e sostenibile delle risorse naturali.

Ne discende l'incentivazione di modelli di *policy* improntati sulla sostenibilità non soltanto come obiettivo, ma anche come metodo di produzione normativa: per antonomasia, il principio dello sviluppo sostenibile non fissa a monte delle norme direttamente precettive<sup>37</sup>, ma impone di plasmare una soluzione che soddisfi i tre macro-parametri di sostenibilità alla luce delle specificità del caso concreto. Il significato di “uso” è oltremodo multiforme, potendosi identificare, a seconda dei casi, con il concetto di “sfruttamento”, ovvero di “minor uso” o “non uso”, o ancora di uso realizzato attraverso una modalità più “solidale” verso tutte le generazioni presenti e future. Del resto,

---

<sup>33</sup> In particolare, nelle Comunicazioni è evidenziata la necessità di favorire lo sviluppo di moduli produttivi rispettosi ed inclusivi di tutti gli aspetti di diversificazione biologica e cioè la varietà genetica di animali, piante e microorganismi, delle specie ed ecosistemi atti a mantenere le funzioni fondamentali di un agro-ecosistema, la sua struttura e processi.

<sup>34</sup> Il 2050 è individuato dalle Comunicazioni citate come *deadline* per trasformare l'UE in una società che non genererà emissioni nette di gas a effetto serra.

<sup>35</sup> S. PALEARI, *The Impact of the European Green Deal on EU Environmental Policy*, in *The Journal of Environment & Development*, 3, I, 2, 2022, 196 ss., spec. 198.

<sup>36</sup> La definizione di sviluppo sostenibile che ha riscosso una maggior risonanza applicativa non corrisponde alla versione “ecologica” cristallizzata nella *World Conservation Strategy* del 1980 – per cui «*A new ethic, embracing plants and animals as well as people, which will enable human societies to live in harmony with the natural world on which they depend for survival and well-being*» bensì alla formula estremamente generica del Rapporto Bruntland, in cui è stato reciso ogni riferimento al “*natural world*” e alla “*new ethic*”. L'estrema vaghezza della formulazione, impiegata per consentire una più agile adattabilità del principio a qualsiasi processo decisionale, è stata così messa a servizio di una prospettiva antropocentrica. Così, K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Abingdon, Routledge, 56 ss.

<sup>37</sup> Senza soffermarsi sul vivace dibattito sulla natura giuridica del *sustainable development principle* dal punto di vista del diritto internazionale, ci si limita a segnalare che al principio è ormai pacificamente assegnata la natura di “norma interstiziale”. Vedasi P. SANDS, *Sustainable Development Treaty. Custos, and The Cross-Fertilization of International Law*, in *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, A. BOYLE, D. FREESTONE (eds), Oxford University Press, 1999, 30 ss.

un approccio è effettivamente “olistico” se non si risolve aprioristicamente in una primazia del “tutto”<sup>38</sup> – nella specie, l’ecosistema terrestre – rispetto alle singole parti che lo compongono, ma se e in quanto promuove un equilibrio tra tutte le sue componenti.

Sulla base dell’impostazione prospettata, gli obiettivi visibilmente *green* di cui alle Strategie considerate non si traducono in un depotenziamento della *food security*, bensì in una relativizzazione logica e cronologica della questione rispetto al degrado della biodiversità ed alla distruzione degli ecosistemi, in contrapposizione al c.d. modello “neo-produttivistico”, che individuava nel 2050 la *deadline* perché si affrontasse, a livello planetario, esclusivamente il problema della sicurezza alimentare<sup>39</sup>.

Nel quadro della vicendevole integrazione tra la *food security* e la tutela della biodiversità<sup>40</sup> diventa così più agevole contestualizzare l’urgenza di «destinare almeno il 10 % delle superfici agricole ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, ad esempio fasce tampone, maggese completo o con rotazione, siepi, alberi non produttivi, terrazzamenti e stagni, tutti elementi che concorrono a intensificare il sequestro del carbonio, prevenire l’erosione e l’impoverimento del suolo, filtrare l’aria e l’acqua e sostenere l’adattamento al clima». Come puntualmente chiarito nel prosieguo della Strategia per la biodiversità, «i terreni più ricchi di biodiversità sono spesso quelli più produttivi».

### 3. La sostenibilità per la produttività agricola nella PAC 2023-2027

In virtù dell’intima connessione tra agricoltura, alimentazione e ambiente, è d’obbligo osservare con il medesimo approccio sistemico l’inclinazione evidentemente “ambientale” della nuova politica agricola.

È indubbio che dalle norme del Regolamento 2115/2021<sup>41</sup> si evinca uno scarto tra gli obiettivi enunciati in via di principio e le disposizioni volte a

---

<sup>38</sup> G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2017, 435 ss.

<sup>39</sup> A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC*, cit., 25.

<sup>40</sup> Una dettagliata descrizione dell’interdipendenza tra *biodiversity*, *food diversity* e *food security* è rinvenibile in A. ISONI, M. TROISI, M. PIERRI, *Food Diversity Between Rights, Duties and Autonomies. Legal Perspectives for a Scientific, Cultural and Social Debate on the Right to Food and Agroecology*, Cham, Springer, 2018.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell’ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

consegurli<sup>42</sup>. Segnatamente, la sicurezza alimentare e la tutela dell'ambiente, «compresa la biodiversità» sono presentati come obiettivi aventi il medesimo grado d'importanza<sup>43</sup>. Tuttavia, le nuove crisi legate soprattutto al conflitto russo-ucraino hanno indotto alla revisione di alcune misure<sup>44</sup>. L'approvazione di un regime derogatorio delle suddette regole proprio in ragione del conflitto sopra citato non farebbe altro, secondo l'opinione della dottrina, che asseverare la natura “anti-produttiva della nuova PAC”<sup>45</sup>.

In realtà, guardando il parziale o integrale sacrificio dell'interesse produttivo con un occhio più lungimirante, si avverte la persistenza del tema della *food security* anche nella nuova politica agricola, permeato dal canone di sostenibilità forte programmaticamente definito nelle Comunicazioni esaminate<sup>46</sup>, il quale impone il ripristino e la preservazione del capitale naturale.

---

<sup>42</sup> L. Russo, *Sicurezza alimentare e nuova PAC fra diritto dell'UE ed attuazione nazionale*, cit., 59.

<sup>43</sup> L'art. 5 Reg. cit., relativo agli obiettivi generali, contempla tra questi: «a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi»; analogamente, l'art. 6 prevede tra gli obiettivi specifici: «a) sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola dell'Unione; f) contribuire a invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi».

<sup>44</sup> Cfr. Regolamento di esecuzione della Commissione del 27 luglio 2022, n. 2022/1317, che prevede deroghe al regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda l'applicazione delle norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni nn. 7 e 8 per l'anno di domanda 2023.

<sup>45</sup> A cominciare dalla disposizione di cui all'art. 4 che, nel fornire la definizione di “attività agricola”, svincola tale nozione dall'effettivo svolgimento di un'attività produttiva, indicando come tale anche «il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti». La rilevanza della norma è apprezzabile se la si confronta con l'analoga definizione contenuta nella precedente politica agricola di cui al Regolamento (UE) n. 1307/2013 che, nel richiedere all'agricoltore l'effettivo svolgimento di un'attività produttiva, aveva coniato la figura del c.d. “*active farmer*” il cui riferimento, dal tramutarsi in “*genuine farmer*” nella proposta di riforma per l'attuale PAC, è stato eliso integralmente nel testo definitivo. Cfr. N. LUCIFERO, *Agricoltori «attivi» e attività agricola nella prospettiva della riforma della PAC*, in *Dalla ridorma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, cit., 395 ss; F. ALBISINNI, *Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?*, in *Agriregionieuropa*, 35, 2013, *passim*.

<sup>46</sup> Pur con la dovuta considerazione della asincronia temporale con cui il *Green Deal* e la PAC 2023-2027 sono stati licenziati. In particolare, le proposte di regolamenti della nuova PAC erano già state presentate dalla Commissione europea nel 2018 e dunque in epoca antecedente rispetto all'emanazione del *Green Deal*. Pertanto, i Regolamenti relativi alla nuova politica agricola non costituiscono la formale attuazione delle Comunicazioni illustrate; ciò nonostante, da un punto di vista sostanziale la nuova PAC è idonea a porre in essere le azioni

Da questo punto di vista, le regole che integrano l'architettura verde della PAC 2023-2027 sono ascrivibili a un modello di *governance* che sta progressivamente dirigendo l'attenzione verso la protezione e, soprattutto, la valorizzazione delle risorse naturali nell'ambito dell'attività agricola<sup>47</sup>.

La tutela dell'ambiente può esser demandata agli strumenti tipici della politica agricola attraverso differenti gradi d'intervento<sup>48</sup>: il primo livello consiste nella protezione preventiva dell'ambiente da esternalità negative ed è riconducibile alle regole sulla condizionalità<sup>49</sup>; il secondo si traduce nel mantenimento delle risorse naturali già esistenti ed è realizzato grazie a pratiche ascrivibili al concetto di "agricoltura estensiva", previste dalle norme contenute nel primo e nel secondo pilastro; il terzo, che punta al miglioramento e alla valorizzazione dell'ambiente, è essenzialmente costituito dalle misure di sviluppo rurale.

È conveniente focalizzare l'attenzione sugli strumenti del primo pilastro, in cui la tutela delle risorse naturali può integrare la condizione necessaria<sup>50</sup> ovvero il corrispettivo<sup>51</sup> della percezione di reddito per l'agricoltore, al punto

---

caldegiate nelle predette fonti. Si pensi che in omaggio al meccanismo del *new delivery model* (*infra*), la Commissione ha impartito delle indicazioni per la stesura dei Piani Strategici Nazionali da parte dei Stati membri (cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, 18 dicembre 2020, COM (2020) 846 final), in cui ha segnalato la necessità che gli Stati membri predispongano dei Piani Strategici che attuino gli obiettivi del *Green Deal*.

<sup>47</sup> In questo "trend normativo" si inseriscono la valorizzazione delle varietà da conservazione, per cui cfr. L. COSTANTINO, *Semi e biodiversità*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2021, 206 ss; la forte spinta promozionale conferita all'agricoltura biologica, per cui, con specifico riferimento ai rapporti con la *food security*, cfr. V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, in *Rivista di diritto agrario*, 2, 2022, 344 ss.; sull'attitudine della legislazione relativa ai segni distintivi a concorrere alla protezione della biodiversità, L. LEONE, D. CRISTALLO, *Protecting Farm Animal Biodiversity through Geographical Indications: A legal analysis*, in *Sustainable Transition of Meat and Cured Meat Supply Chain. A Transdisciplinary Approach*, A.M. FELLEGARA, R. TORELLI, A. CACCIALANZA (eds), Cham, Springer, 2023.

<sup>48</sup> J. PRIMDAHL, A. G. BUSCK, L. KRISTENSEN, *Landscape Management Decision and Public-Policy Interventions*, in *The New Dimensions of the European Landscape*, R. JONGMAN (ed), Wageningen, Springer, 2004, 103 ss.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Sul funzionamento del meccanismo della condizionalità, cfr. L. RUSSO, *La Condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, relazione al convegno *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?*, in *I Georgofili. Quaderni*, XI, 2005, 19 ss; L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2012, *passim*; L. RUSSO, *La Condizionalità da condizione a fine*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2007, 232 ss.

<sup>51</sup> N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Rivista di diritto agrario*, 2, 2022, 289 ss.

che le regole ricomprese in questo ambito sono in grado di orientarne il comportamento anche in relazione alla produzione.

Le novità che conferiscono alla PAC una nitida connotazione sostenibile consistono nel rafforzamento del meccanismo della condizionalità e nella previsione dei c.d. regimi ecologici<sup>52</sup>.

Per apprezzare l'attitudine di questi strumenti a soddisfare contestualmente le dimensioni economica, sociale ed ambientale della sostenibilità, è necessario inquadrarli in una lettura sinergica con gli obiettivi del *Green Deal* e delle Strategie illustrate alla luce di un confronto critico con il previgente sistema noto come "pagamento verde"<sup>53</sup>. Si tratta di un tipo di pagamento previsto dalla PAC 2014-2020 avente un obiettivo dichiaratamente ecologico, consistente nel miglioramento delle *performances* ambientali e climatiche della PAC, realizzato attraverso un meccanismo di compensazione degli agricoltori per i beni pubblici dagli stessi prodotti in termini ambientali<sup>54</sup>.

Tuttavia, il c.d. "greening" ha finito per produrre un effetto inerziale dovuto soprattutto alla coincidenza tra le pratiche ricomprese negli obblighi di inverdimento<sup>55</sup> e la normale pratica agricola. Conseguentemente, la dotazione finanziaria assegnata all'inverdimento<sup>56</sup> non ha trovato una diretta giustificazione nel contenuto ambientale della politica, che si è risolta in un regime di sostegno al reddito, non avendo richiesto né incentivato alcuno sforzo aggiuntivo agli agricoltori, ma avendoli piuttosto indotti a richiedere il finanziamento per pratiche che già attuavano o che comportavano costi inferiori.

Le criticità dettagliatamente sviscerate dalla Corte dei Conti europea hanno trovato un riscontro simmetrico nell'attuale PAC, che risulta invece fortemente orientata alla giustificazione ambientale delle misure afferenti al primo pilastro e all'implementazione della «fornitura di beni pubblici ambientali» negli obiettivi dell'agricoltura e della produzione alimentare<sup>57</sup>, in omaggio al principio dello sviluppo sostenibile così come scandito nei documenti strategici.

---

<sup>52</sup> F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, 12, 2022, 21 ss.

<sup>53</sup> Cfr. Artt. 43 e ss., Regolamento (UE) n. 1307/2013, riguardante il «pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente».

<sup>54</sup> Cfr. Relazione speciale della Corte dei Conti europea n. 21/2017, spec. 13, 14 e 45, in cui è illustrato come nell'immaginario della Commissione, l'inverdimento si posizionasse a livello intermedio nell'ambito di una piramide formata da tre strumenti "verdi", la cui base era rappresentata dalla condizionalità, mentre gli impegni di carattere ambientale ricompresi nello sviluppo rurale più ambiziosi ne costituivano il vertice.

<sup>55</sup> Cfr. art. 43, Reg. (UE) cit., §2, secondo cui «le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente sono le seguenti: a) diversificare le colture; b) mantenere il prato permanente esistente; e c) avere un'area di interesse ecologico sulla superficie agricola».

<sup>56</sup> Il 30 % di tutti i pagamenti diretti della PAC e a quasi l'8 % dell'intero bilancio dell'UE. Cfr. Rel. Corte dei Conti, cit., 13.

<sup>57</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2021/2115, cit., Considerando n. 30.



Il *greening* è confluito nei finanziamenti di base inerenti alla condizionalità, che ha subito un rafforzamento da un punto di vista quantitativo e qualitativo; analogamente, lo sforzo protettivo e migliorativo dell'ambiente degli agricoltori è stato implementato attraverso la previsione dei c.d. regimi ecologici.

Nell'ambito della condizionalità si consideri, a titolo esemplificativo, l'innalzamento della soglia minima d'impegno ambientale<sup>58</sup> degli agricoltori a pratiche che richiedono una contrazione della produttività agricola, come la rotazione delle colture nei seminativi<sup>59</sup> e la destinazione di una percentuale minima della superficie agricola a superfici o elementi non produttivi<sup>60</sup>.

Sul punto, la disciplina vigente pare aver recepito le osservazioni rese dalla Corte dei Conti concernenti le differenze tra le pratiche della diversificazione e della rotazione delle colture<sup>61</sup> nella conciliazione tra esigenze produttive e protezione della natura. Infatti, la pregressa opzione per la diversificazione era stata immaginata come un compromesso che tutelasse l'ambiente senza compromettere la potenzialità produttiva del suolo. In realtà è stato rilevato, *ex post*, che la sola rotazione è efficace nel contrastare l'impoverimento dei nutrienti presenti nel suolo e la diffusione di agenti patogeni, elemento che rende tale pratica l'unica pienamente rispettosa delle risorse naturali e, al contempo, proficua per la stessa produzione agricola in ottica di lungo periodo<sup>62</sup>.

Con riferimento ai regimi ecologici, l'innalzamento dell'ambizione ambientale si rinviene nella c.d. condizionalità rafforzata<sup>63</sup>, in base alla quale i beneficiari sono tenuti al rispetto di vincoli ancor più stringenti. La *ratio* è evidentemente quella di incoraggiare il ricorso a pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente attraverso la corresponsione di un pagamento volto a remunerare o compensare l'agricoltore per aver erogato beni a disposizione della collettività, in una logica sinallagmatica<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> E, correlativamente, della "responsabilità dell'agricoltore", come descritta, pur in relazione al sistema vigente nel 2003, in D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Diritto e giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2003, 597 ss.

<sup>59</sup> BCAA n.7

<sup>60</sup> BCAA n. 8

<sup>61</sup> La Corte dei Conti aveva evidenziato lo scarto sussistente tra le pratiche d'inverdimento contemplate nella proposta della PAC 2014-2020 e quelle di cui al testo definitivo, censurando il fatto che, nonostante la proposta avesse messo in luce gli effetti positivi della rotazione delle colture, quali, in particolare, l'aumento della materia organica nel suolo, compreso il carbonio, la disciplina definitiva avesse finito per prevedere la diversificazione.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> I beneficiari sono tenuti al rispetto dei requisiti minimi riguardanti l'impiego di fertilizzanti e fitofarmaci; dei requisiti obbligatori fissati dalla normativa europea e nazionale; delle norme relative al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomico-ambientali.

<sup>64</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2021/2115, cit., Considerando n. 67.



È indubbio che l'introduzione dei c.d. "eco-schemi" vada letta come un incentivo alla protezione dell'ambiente; tale assunto non deve però indurre a ritenere che la misura in questione si traduca in un disincentivo alla produzione<sup>65</sup>. Tra la premessa e la conclusione si frappone un dato essenziale fornito dal canone di sostenibilità, per cui gli interessi di ordine ambientale, economica e sociale sono pienamente conciliabili<sup>66</sup>. A tal fine assume rilevanza strategica la configurazione del modello d'attuazione della PAC noto come "New Delivery Model"<sup>67</sup>, volto non soltanto a responsabilizzare gli Stati Membri nel raggiungimento degli obiettivi impartiti dalla Commissione<sup>68</sup>, ma soprattutto a rendere l'elaborazione della politica interna quanto più prossima agli interessi da tutelare, al fine di conciliare il processo di transizione ecologica con le specificità territoriali, politiche ed economiche degli Stati membri<sup>69</sup>.

Sotto tale profilo, è opportuno considerare l'ampio ventaglio di obiettivi che si possono perseguire con gli eco-schemi<sup>70</sup> nonché la possibilità per gli Stati di selezionare gli eco-schemi da adottare e da valorizzare in base alle rispettive necessità e preferenze. Così, da un lato, la configurazione dello

---

<sup>65</sup> A. MULLER, C. PFEIFER, J. SANDERS, *Food Security is More than Production Volumes and High Yields*, in *Rural 21*, 2, 2022, 34 ss.

<sup>66</sup> S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., 54, in cui le nuove modalità di produzione e di consumo risultano imperniati sul concetto di "bioeconomia", ovvero sulla piena compatibilità tra il rispetto dei limiti ecologici del pianeta e la necessità di far fronte al continuo aumento della popolazione, al rapido esaurimento delle risorse, alle pressioni sull'ambiente, ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità.

<sup>67</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, 29 novembre 2017, COM (2017) 713 final, in cui è posta in luce l'ineadeguatezza, per un contesto agricolo e climatico fortemente diversificato quale è quello presente nel territorio dell'UE, di un sistema attuativo della PAC basato su requisiti dettagliati e corredato da controlli, sanzioni e meccanismi di verifica rigorosi. .

<sup>68</sup> Nel Considerando n. 3, il Regolamento (UE) 2021/2115 esprime la necessità che la nuova PAC sia basata sulla c.d. "efficacia dell'attuazione", per cui l'UE deve fissare i parametri strategici di base, come gli obiettivi e i requisiti di base della PAC, mentre gli Stati «devono assumersi una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere tali obiettivi e target finali».

<sup>69</sup> Il Considerando n. 3 del Regolamento in esame evidenzia la funzionalità del *new delivery model* nell'ottica di «tener meglio conto delle condizioni e delle esigenze locali e della natura particolare dell'attività agricola, che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le varie regioni agricole».

<sup>70</sup> Ogni eco-schema deve coprire almeno due aree di azione tra: a) mitigazione del cambiamento climatico; b)adattamento al cambiamento climatico; c)qualità dell'acqua; d)qualità del suolo; e)biodiversità; f)uso dei pesticidi; g)benessere animale; h)resistenza antimicrobica.

sforzo ambientale dell'agricoltore secondo uno schema di «tipo menu»<sup>71</sup> è congegnata solo in relazione ad impegni addizionali rispetto a quelli della condizionalità; dall'altro lato, la previsione di un margine di scelta consente agli Stati membri di bilanciare la conservazione della natura con i rispettivi interessi economici e con le specificità legate a ciascuna realtà politica e territoriale.

#### 4. Considerazioni conclusive

Il *Green Deal*, la Strategia sulla biodiversità per il 2030 e la Strategia «Dal produttore al consumatore» definiscono un significativo contributo del legislatore europeo ad una nuova composizione del complesso intreccio tra agricoltura e ambiente<sup>72</sup>.

Al di là del carattere profondamente trasformativo che l'UE ha impresso su tutte le sue politiche e degli ambiziosi obiettivi con cui le ha arricchite, la portata innovativa che si coglie dalla lettura sistematica dei tre documenti è di carattere eminentemente metodologico e impone la propagazione del concetto di *strong sustainability* in tutti gli attuali canali decisionali. L'elemento qualificante la nuova visione definita a livello internazionale ed europeo consiste nel mutato approccio verso le risorse naturali del pianeta, non più atrofizzato nella secca alternativa tra protezione e sfruttamento, ma dinamicamente orientato alla multifunzionalità dell'attività economica.

Il raggiungimento di una simile linea di pensiero a livello strategico e programmatico è foriero di una serie di riflessioni con riguardo alle politiche che trasversalmente ne stanno incarnando l'effettiva attuazione.

Anzitutto, non è possibile immaginare una disciplina relativa alla sostenibilità del sistema alimentare senza includervi le regole della politica agricola europea e, all'interno di queste, le specifiche misure a tutela della natura: le interconnessioni che si registrano da un punto di vista scientifico tra alimentazione, agricoltura e ambiente trovano un inequivocabile riscontro in sede disciplinare, costituito dall'applicazione del canone dello sviluppo sostenibile.

---

<sup>71</sup> Cfr. Rel. Corte dei Conti 21/2017, in cui si dà atto della fallacia del menzionato approccio, consistente nell'attribuzione agli Stati membri e/o agli agricoltori la possibilità di scelta fra un elenco di misure. In particolare, si osserva che «un simile approccio finirebbe con l'indebolire l'effetto di inverdimento se il pagamento non corrisponde agli sforzi richiesti all'agricoltori, inducendoli a scegliere le misure che già attuano o quelle che comportano un costo inferiore, riducendo così i benefici ambientali apportati». È evidente, allora, che i rischi descritti siano auspicabilmente scongiurati laddove la possibilità di scelta afferisca a sforzi ambientali addizionali rispetto ad un impegno basilare già garantito.

<sup>72</sup> N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 3, 2014, 323 ss.

Le perplessità sorgono dal fatto che si tratta di un principio che si presta notoriamente ad equivoci, dalla sua definizione alla sua applicazione. Conviene pertanto propendere per un approccio elastico e che promuova non una soluzione aprioristicamente sostenibile, ma che individui di volta in volta quella più idonea a soddisfare tutti gli interessi in gioco.

Un approccio concreto e flessibile è connotato altresì da lungimiranza, per cui funge da criterio di valutazione delle contemporanee decisioni di *policy* in una prospettiva di lungo termine. In particolare, il complesso di regole e principi estrapolati dalle Comunicazioni programmatiche della Commissione offre una singolare chiave di lettura della posizione che l'UE ha assunto nel difficile temperamento tra *food security* e sostenibilità ambientale e la PAC designata per gli anni 2023-2027 ne costituisce un terreno dimostrativo.

Se alcune scelte definitorie e regolatorie prestano il fianco a dubbi in ordine alla capacità della nuova PAC di fronteggiare la crisi alimentare attualmente in corso, l'inserimento delle norme in questione in un'analisi sistematica che parte dal *Green Deal*, prosegue con i documenti e le comunicazioni successive e ripercorre criticamente anche fonti pregresse, possono cogliersi elementi che lasciano maturare considerazioni più ottimistiche.

Lo scarto che legittimamente si intravede tra obiettivi a monte e misure a valle della PAC 2023-2027 si riduce notevolmente anche solo constatando che tra i primi rientra il raggiungimento – precisamente – della «sicurezza alimentare a lungo termine»<sup>73</sup>. L'ampia demarcazione temporale segna l'abbandono dell'impostazione originaria della PAC, che rispecchiava la necessità di ottenere al più presto risultati quantitativi<sup>74</sup> e che ha scontato la miopia di un sistema alimentare fondato sull'agricoltura intensiva e monocolturale, che allo stato attuale si presenta in urgente debito di risorse naturali nei confronti del pianeta.

Le coordinate illustrate consentono così di rilevare la funzionalità di alcune misure della nuova PAC, come la condizionalità rafforzata e gli ecoschemi, anche in relazione al raggiungimento della *food security* a livello europeo e globale nel lungo termine. Giocoforza, in proposito, è la strutturazione della politica secondo un modello improntato alla sussidiarietà e che devolve agli Stati membri la gestione del bilanciamento alla luce delle specifiche esigenze nazionali.

Il prospettato punto di vista consente infine di interpretare diversamente anche la previsione del regime derogatorio alle norme sulla condizionalità in vista del conflitto russo-ucraino. In proposito, le suddette deroghe esprimono l'urgenza di fronteggiare una crisi alimentare esacerbata dalla eccezionale so-

---

<sup>73</sup> A. LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2022, 54 ss.

<sup>74</sup> M. GOLDONI, *Introduzione al Convegno del 19 e 20 dicembre 2019- Verona, La politica agricola comune attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2020, 5.

vrapposizione tra cause strutturali e cause congiunturali, tra cui si collocano in posizione primaria i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, seguiti dall'avvento della pandemia da Covid- 19 e culminati nella guerra in Ucraina.

Di certo la complessità delle problematiche illustrate, la trasversalità delle materie che investono e la fluidità insita nel concetto di sostenibilità impongono una verifica di medio termine sull'efficacia degli strumenti normativi adottati. Ciò nonostante, si può rilevare – quantomeno – una coerenza tra fissazione strategica degli obiettivi e predisposizione degli strumenti per raggiungerli. Sembra dunque che la crisi alimentare non sia stata accantonata in nome del paradigma dell'agricoltura sostenibile, ma sia stata piuttosto oggetto di un doveroso «ripensamento»<sup>75</sup>, destinato ad integrare il comune denominatore delle scelte di *policy* in materia alimentare, agricola ed ambientale.

---

<sup>75</sup> I. CANFORA, *La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l'importanza di un approccio multidisciplinare*, in *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, cit., 3.

STEFANIA RUTIGLIANO\*

# THE IMPACT OF RUSSIA'S MILITARY AGGRESSION AGAINST UKRAINE ON THE RIGHT TO FOOD AND GLOBAL FOOD SECURITY. THE INTERNATIONAL COMMUNITY'S RESPONSE

SUMMARY: 1. The agricultural damages caused by the conflict. – 2. Food security and Right to Food. – 3. The consequences of the conflict on food security. – 4. The International community's response.

## 1. The agricultural damages caused by the conflict

On February 24, 2022, Russia launched a full-scale military invasion of Ukraine, resulting in the loss of countless civilian lives, injuries, and the destruction of crucial infrastructure.

An often overlooked but highly significant aspect of the military aggression against Ukraine is its impact on the food system, already strained by the impacts of climate change and the COVID-19 pandemic. Indeed, the conflict between Russia and Ukraine has sparked widespread concern about global food security in the context of globalised agricultural markets<sup>1</sup>.

This article aims to comprehensively analyse the conflict's current status, examining its impact on international food security and the right to food. Additionally, it will evaluate the initial measures taken in response to the aggression and raise questions about the path forward and the potential long-term solutions to address the dependency on Russian and Ukrainian food.

---

\* PhD in “Principi giuridici ed istituzionali fra mercati globali e diritti fondamentali”, International and European Union law at the Department of Law, University of Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> P. BERKHOUT, R. BERGEOET, S. VAN BERKUM, *A Brief Analysis of the Impact of the War in Ukraine on Food Security*, Wageningen, 2022; see also the report from Center for Strategic and International Studies, *The Russia-Ukraine War and Global Food Security: A Seven-Week Assessment, and the Way Forward for Policymakers* available online at <https://www.csis.org/analysis/russia-ukraine-war-and-global-food-security-seven-week-assessment-and-way-forward>.

As a matter of fact, Russia and Ukraine are regarded as “global bread-baskets” due to their significant roles as producers and exporters of critical agricultural commodities, minerals, fertilisers, and energy and constitute key suppliers of essential agro-commodities such as wheat, maize, and sunflower oil<sup>2</sup>. Many regions heavily rely on imports from these two countries to ensure their basic food need: for instance, Russia and Ukraine collectively account for more than half of 50% of cereal imports to North Africa and the Middle East, while eastern African countries purchase 72% of their cereals from Russia and 18% from Ukraine<sup>3</sup>.

Russia’s unjustified military aggression is harming Ukraine’s production, distribution and export capabilities due to damages to agricultural infrastructure such as grain silos, food stores, railways, and ports. As a result, conflict-induced high input prices have adversely affected domestic agricultural productivity, exacerbating the challenges faced by Ukraine’s smallholder rural farmers<sup>4</sup>.

The conflict has dealt a severe blow to commodities markets, notably in the food and energy sectors, altering global trade, production, and consumption patterns, resulting in historically high prices that are likely to last until the end of 2024, consequently threatening global food security<sup>5</sup>.

## 2. Food security and Right to Food

The current military aggression against Ukraine, among other consequences, appears to have disregarded the global lawful right to food and food security.

These two rights have been developing and fast adapting to the changing global scenarios, hence, they have acquired several different meanings over

---

<sup>2</sup> See the report conducted by the OECD “Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine”, Interim Report, March 2022. Available online at <https://www.oecd.org/economy/Interim-economic-outlook-report-march-2022.pdf>; see also B. HASSEN, H. EL BILALI, *Impacts of the Russia-Ukraine War on Global Food Security: Towards More Sustainable and Resilient Food System?*, in *Foods*, vol. 11, n. 15/2022, p. 7 ss.

<sup>3</sup> Food and Agriculture Organization (FAO) Council, 117<sup>th</sup> session, 13-17 June 2022 CL 169/3 - Impact of the Ukraine-Russia conflict on global food security and related matters under the mandate of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), available online at <https://www.fao.org/3/nj164en/nj164en.pdf>

<sup>4</sup> See the study conducted by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) “*The impacts and policy implications of Russia’s aggression against Ukraine on agricultural markets*” available online at <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-impacts-and-policy-implications-of-russia-s-aggression-against-ukraine-on-agricultural-markets-0030a4cd/#section-d1e159>

<sup>5</sup> See the report conducted by the OECD “*Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine*”, Interim Report, March 2022. Available online at <https://www.oecd.org/economy/Interim-economic-outlook-report-march-2022.pdf>

time<sup>6</sup>. Specifically, the notion of food security evolved, developed, and diversified to become more and more encompassing and multilayered.

The aim of this chapter is to analyse these two concepts and to prove that both have been harshly affected by the conflict.

Food security encompasses the physical and economic access to sufficient, safe, and nutritious food that meets the dietary needs and preferences for a healthy and active life<sup>7</sup>. During the 1974 World Food Conference, food security was defined by four standard dimensions: availability (having a sufficient quantity of food available regularly); access (having enough resources to acquire suitable and healthy food); utilisation (having a reasonable food use based on knowledge of essential nutrition and care); and stability of availability, access, and utilisation of food<sup>8</sup>.

In line with the focus on food shortages, the Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition proclaimed that “every man, woman and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition”<sup>9</sup>.

The definition of food security most widely used is the one adopted at the World Food Summit in 1996 which states that “food security, at the individual, household, national, regional and global levels is achieved when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and

---

<sup>6</sup> Some scholars estimate that around 200 definitions and 450 indicators of food security exist. See C. SAGE, *Food Security*, in E. PAGE, M. REDCLIFF, *Human Security and the Environment—International Comparisons*, Cheltenham, 2002, p. 128-129; S. MAXWELL, *Food Security: a Post-modern Perspective*, in *Food Policy*, vol. 21, n. 2/1996, p. 155-170 for a list of 32 different definitions of food security from 1975–1991. K. MECHLEM, *Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations*, in *European Law Journal*, vol. 10, n. 5/2004, p. 495-648.

<sup>7</sup> Food security happens when “all people at all times have physical and economic access to sufficient, safe, and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”. FAO. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action Rome Declaration on World Food Security, Rome, Italy, 1996.

<sup>8</sup> According to FAO, three classic aspects of food security should be considered: availability of staple foods, stability of supplies, and access to all these supplies, but also introduces the idea of adapted food, i.e., of the “biological utilization” of food, which depends, *inter alia*, on cooking methods, ways of consuming food, and the state of a person’s health. FAO, *Handbook for Defining and Setting Up A Food Security Information and Early Warning System (FSIEWS)*, FAO Agricultural Policy and Economic Development Series, Rome, 2001, p. 4-64, P. J. ERICKSEN, *Conceptualizing food systems for global environmental change research*, in *Global Environmental Change*, vol. 18, n. 1/2008, p. 234-245. See also the report from United Nations High Level Task Force on the Global Food Security Crisis, Updated Comprehensive Framework for Action, Rome, Italy, 2010.

<sup>9</sup> The Universal Declaration was adopted at the 1974 World Food Conference, Rome, 5–16 November 1974, UN Doc. E/CONF.65/20, para 1.



nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life".<sup>10</sup>

All in all, the definition of food security has evolved throughout the years: at the time of the 1974 World Food Conference, the focus of the debate on food security was on strengthening food production to increase the availability and stability of world food supplies to meet increasing demands<sup>11</sup>. Then, there has been a shift in the level of analysis from only quantitative to also qualitative assessment, to include in the survey food quality, safety, micro-nutrients and non-food factors, such as adequate care, health and hygiene practices. Moreover, there has been a capillary growing attention from the international perspective to the individual level<sup>12</sup>.

Regarding the right to food, the right has been recognised in many international and regional documents<sup>13</sup>, in a large number of constitutions<sup>14</sup>, and

---

<sup>10</sup> See also FAO, Report of the World Food Summit, Rome 13–17 November 1996, Part I.

<sup>11</sup> C. SAGE, *op. cit.*, Cheltenham, 2002, p. 128 ss.; Centre for International Economic Studies (CIES), *Food Security in Developing Countries*, Policy Discussion Paper n. 0011/2002, p. 3 ss.

<sup>12</sup> Attention widened from the international to the national level, and finally to the individual level once research had shown that even behind the veil of household food security, food insecure individuals could be hidden. K. MECHLEM, *op. cit.*, in *European Law Journal*, vol. 10, n. 5/2004, p. 495-648.

<sup>13</sup> Among the international and regional documents: the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development; Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR); United Nation General Assembly Resolution A/Res/55/2, United Nations Millennium Declaration, para 19; Report of the World Summit on Sustainable Development, 26 August–4 September 2003, UN Doc A/CONF.199/20, para 40 and 102; Protocol on the Rights of Women to the African Charter on Human and Peoples' Rights; Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Maputo, 12 July 2003, Article 15. The right has also been enshrined in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) of 1966 and in general comment n. 12 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), the supervisory body of ICESCR. Also, international humanitarian law contains the right to food related provisions, *inter alia* article 54 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions. Furthermore, right-to-food expert consultations were convened by the High Commissioner for Human Rights in Geneva in December 1997 (E/CN.4/1998/21), in Rome in November 1998 (E/CN.4/1999/45) and in Bonn in March 2001 (E/CN.4/2001/148).

<sup>14</sup> The ICESCR refers to 'legislative measures' in general in relation to the execution of human rights recognised therein, the Right to Food Guidelines expressly refer to 'State constitutions' in the context of the right to food. States are invited to 'include provisions in their domestic law, which may include their constitutions, bills of rights or legislation, to directly implement the progressive realization of the right to adequate food' (Guideline 7.2). *Inter alia*, see an example of explicit and direct recognition of the right to food for all in the Constitution of the Republic of South Africa, article 27: "1. Everyone has the right to have access to [...] b. sufficient food and water; and c. social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance. 2. The State must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the

international as well as national case law<sup>15</sup>.

In October 2002 the Food and Agriculture Organization for the United Nations (FAO) Council established an InterGovernmental Working Group (IGWG) with the mandate “to develop a set of voluntary guide-lines to support Member Nations’ efforts to achieve the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security”<sup>16</sup>.

The instrument that deals most comprehensively with food rights is the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and its monitoring body, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). Indeed, article 11, para 1 of the ICESCR states that “States Parties [...] recognise the right of everyone to an adequate standard of living [...] including adequate food” and “the fundamental right of everyone to be free from hunger”. The right to food is then defined as the right of everyone to have physical and economic access at all times to food in adequate quantity and quality or to means of its procurement<sup>17</sup> and this right implies the “availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture [and] the accessibility of such food in ways that are sustainable and do not interfere with the enjoyment of other human rights”<sup>18</sup>.

According to the normative content of the Covenant, the main aim of all States should be to move as expeditiously and effectively as possible, within the limits of their maximum available resources, towards the implementation of the right to adequate food<sup>19</sup>.

---

progressive realization of each of these rights.”. Moreover, an explicit and direct recognition of the right to food for children can be found in Colombia’s Constitution, article 44 “Children have fundamental rights to: life, integrity, health and social security, and adequate food.” As example of explicit protection of the right to food as part of a broader right . see Belarus’ Constitution, article 21: “Every individual shall exercise the right to a dignified standard of living, including appropriate food, clothing, housing and likewise a continuous improvement of necessary living conditions.”. For further reference, see FAO, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Rome, 2011, p. 15 ss.

<sup>15</sup> FAO, *The Right to Food in Theory and Practice*, Rome, 1998, p. 40–41; FAO, *Recognition of the Right to Food at the National Level*, IGWG RTFG INF/2. See also the Decision of the African Commission on Human and Peoples’ Rights on Communication 155/96, submitted by The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights, Decision regarding Communication 155/96 (Social and Economic Rights Action Center/Center for Economic and Social Rights v. Nigeria), Case No. ACHPR/COMM/A044/1 of 27 May 2002.

<sup>16</sup> FAO, Report of the 123rd Session of the FAO Council, Rome, 28 October–1 November 2002, CL 123/REP-Revised.

<sup>17</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 12, E/C.12/1999/5 (12 May 1999), para 6.

<sup>18</sup> *Ibidem*, para 8.

<sup>19</sup> Article 2, para. 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).

In conclusion, it can be said that the concepts of food security and the right to food relate closely to each other. Evidently, it is in circumstances of food security that the right to food is most likely to be realised: the achievement of food security is a policy objective and leads to the full realisation of the right to food, which represents a legally binding obligation, based on an *a priori* commitment to the value of human dignity<sup>20</sup>.

### 3. The consequences of the conflict on food security

The war has had numerous immediate and direct consequences for food security, such as the disruption of harvests, transportation, and severe impact on the availability and pricing of staple foods, therefore also undermining the right to food.

Global evidence demonstrates that wars and conflicts are major drivers of food insecurity, a fact that is also fully applicable in the context of the Russia-Ukraine conflict since the repercussions of the food crisis could impact security, migration, and political stability worldwide<sup>21</sup>.

Indeed, the military actions have significantly hampered Ukraine's ability to transport agricultural products both domestically and internationally, espe-

---

<sup>20</sup> K. MECHLEM, *op. cit.*, in *European Law Journal*, vol. 10, n. 5/2004, p. 678. In the case-law *People's Union For Civil Liberties vs Union Of India & Anr* on January, 18 2005 (AIR 1997 SC 568, (1997) 1 SCC 301) the Court acknowledged that preventing hunger and starvation was one of the Government's prime responsibilities and failure to do so would constitute a violation of the right to live with human dignity as well as the State's duty to raise the level of nutrition and the standard of living of its people under the Constitution.

<sup>21</sup> Even if the link between climate change, food scarcity, and threat to security is labile, few scholars have tried to assess that climate change is a case of human or societal security given its global scope and environmental, social and economic causes and impacts: G. DYER, *Climate wars: how peak oil and the climate crisis will change Canada (and our lives)*, Toronto, 2009; S. FETZEK, J. MAZO, *Climate, scarcity and conflict*, in *Survival*, vol. 56, n. 5/ 2014, p. 143-170; P. SMITH, *Climate change, mass migration and the military response*, in *Orbis*, vol. 51, n. 3/2007, p. 832; see also B. BAYSAL, *Securitizing global warming: a climate of complexity*, in *Global Affairs*, vol. 2, n. 1/2016, See M. J. TUCHMAN, *Redefining Security*, in *Foreign Affairs*, vol. 68, n. 2/1989. Evidence shows that wars and conflicts are the most important drivers of food insecurity globally and that over 70% of those experiencing crisis-level food insecurity reside in conflict-affected nations. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*, Rome, 2017; T. B. HASSEN, H. EL BILALI, *op. cit.*, in *Foods*, vol. 11, n. 15/2022; J. R. BLOEM, J. FARRIS, *The COVID-19 Pandemic and Food Security in Low- and Middle-Income Countries: A Review*, in *Agriculture & Food Security*, n. 11/2022, p. 55. United Nations Security Council Resolutions 2417 (Protection of Civilians) S/RES/2417 adopted in 2018 and Resolution 2573 (2021) adopted in 2021.

cially considering that many ports, railroads, and other critical infrastructure have been destroyed<sup>22</sup>.

The disruption of grain exports from Ukraine, primarily transported by sea through ports like Odessa, Mariupol, and Kherson, has caused a supply shock in the agro-commodities market: the closure of the Azov Sea and subsequent military blockade of Black Sea ports severely halted Ukrainian exports from March to mid-August 2022.

Consequently, the United States, the European Union, and other Western nations have imposed broad sanctions targeting Russian individuals, banks, corporations, state-owned companies, and exports<sup>23</sup>. Ukrainian exports have come to a halt, future harvests are uncertain, and global agricultural commodity prices have surged, threatening to exacerbate hunger and poverty<sup>24</sup>.

Russia, Ukraine, and other countries<sup>25</sup> have implemented or announced control measures over essential agricultural commodity exports, in order to preserve the major part of the production for internal distribution.

In the current setting, the combined effects of sanctions and conflict will have a wide-ranging influence on global agri-food markets and food security, sending shockwaves across the world, particularly in import-dependent low- and middle-income countries (LMICs)<sup>26</sup> affecting more than 5% of the import basket of the poorest countries<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> OECD, The impacts and policy implications of Russia's aggression against Ukraine on agricultural markets.

<sup>23</sup> Russia is one of the world's most sanctioned countries. The European Union, the United States, the United Kingdom, Japan, Canada, Taiwan, and New Zealand imposed an unprecedented package of sanctions after Russia's invasion of Ukraine.

<sup>24</sup> Centre for Strategic and International Studies, The Russia-Ukraine War and Global Food Security: A Seven-Week Assessment, and the Way Forward for Policymakers, April 2022. Available online at <https://www.csis.org/analysis/russia-ukraine-war-and-global-food-security-seven-week-assessment-and-way-forward>

<sup>25</sup> Argentina and Egypt (main importers of Ukrainian and Russian wheat), India (world's first exporter of rice, and ninth exporter of wheat), Indonesia, Moldova, Serbia and Turkey are imposing export bans on staple crops. In the EU, Hungary announced temporary export controls on wheat, rye, barley, oats, maize, soybeans and sunflowers on 4 March 2022, requiring preliminary registration of intended exports and giving the government a purchase priority for these goods. T. B. HASSEN, H. EL BILALI, *op. cit.*, in *Foods*, vol. 11, n. 15/2022

<sup>26</sup> Food and Agriculture Organization (FAO) Council, 117<sup>th</sup> session, 13-17 June 2022 CL 169/3, see *supra* n. 3.

<sup>27</sup> Following the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) calculations, food price spikes due to the armed conflict in Ukraine will affect more than 5% of the import basket of the poorest countries. UNCTAD, Double Burden: The effects of food price increases and currency depreciations on food import bills (UNCTAD/DITC/INF/2022/3), 2022.

The reduction in exports due to the war has intensified pressure on global food supplies, resulting in food and commodity price inflation<sup>28</sup>: staple items have experienced price hikes of up to 30%, with the FAO Food Price Index rising by 17% between January and April 2022.

It is worth noting that each percentage point increase in global food costs pushes an additional ten million individuals into severe poverty and food insecurity<sup>29</sup>, also limiting the availability of humanitarian assistance to address acute malnutrition<sup>30</sup>.

Thus, it is evident that the current conflict's consequences, such as the scarcity of primary food, the ban to export, the protectionism and the excessive increase in prices represent a serious threat to the right to food, as well as to food security.

#### 4. The International community's response

The right to food, as an inalienable right, puts individuals and their rights at the centre of policy, to the extent that enables them to hold government accountable and to seek redress for violations of their rights. This right re-

---

<sup>28</sup> R. AREZKI, M. BRÜCKNER, *Food prices, conflict, and democratic change*, in *The University of Adelaide School of Economics Research Paper*, 2011; M. F. BELLEMARE, *Rising food prices, food price volatility, and social unrest*, in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 97, n.1/2015, p. 1–21. J. BERAZNEVA, D. R. LEE, *Explaining the African food riots of 2007–2008: An empirical analysis*, in *Food Policy*, n. 39/2013, p. 28–39; D. A. BESSLER, S. KIBRIYA, J. CHEN et al., *On Forecasting Conflict in the Sudan: 2009–2012*, in *Journal of Forecasting*, vol. 35, n.2/2016, p. 179–188, T. BRÜCK, M. D'ERRICO, *Food security and violent conflict: Introduction to the special issue*, in *World Development*, n. 117/2019, p. 167–171.

<sup>29</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO Food Price Index, available online at FAO Food Price Index | World Food Situation | Food and Agriculture Organization of the United Nations. The FAO estimates that the war between Russia and Ukraine could lead to an increase of 7.6 to 13.1 million undernourished people in 2022–2023. As of May 2022, the number of severely food-insecure people reached 276 million globally, with 45% of the population in Ukraine concerned about food availability. Non-EU countries highly dependent on commodity imports from Russia and Ukraine (such as Jordan, Yemen, Israel, Lebanon and a number of vulnerable countries in Africa (such as Eritrea, Somalia, Madagascar, Tanzania and Ethiopia) also face significant consequences. See A. CAPRILE, E. PICHON, *Russia's war on Ukraine: Impact on global food security and EU response*, Brussels, 2022.

<sup>30</sup> In March 2022, in its Report, the UN World Food Program (UNWFP) emphasised that the aggression of the Russian Federation against Ukraine has severe consequences for food security worldwide since “44 million people in 38 countries are teetering on the brink of starvation”. UNWFP, *Food security implications of the Ukraine conflict*, 2022. Moreover, the UNWFP estimates that the number of people suffering from acute hunger will increase by 47 million, reaching a total of 323 million people facing severe food insecurity by 2022 WFP. UNWFP, *Projected Increase in Acute Food Insecurity Due to War in Ukraine*, 2022. See also S. OSENDARP, G. VERBURG, Z. BHUTTA, et al., *Act now before Ukraine war plunges millions into malnutrition*, in *Nature*, n. 604/2022, p. 620–624.

quires that States refrain from denying or limiting access to food or interfering arbitrarily with existing arrangements and also requires monitoring of its violations, and the identification of obstacles to its realisation<sup>31</sup>.

The obligation to protect and fulfil the right to food requires States to take measures to ensure that third parties do not interfere in any way with the enjoyment of the right: States must take effective measures to control and restrain the activities of third parties and to facilitate and provide for individuals' enjoyment of their rights<sup>32</sup>.

The international community, with the idea to fulfil this duty, has firmly condemned the Russian unjustified military aggression against Ukraine and immediately and very cohesively replied by imposing heavy restrictive measures against Russian individuals, groups and entities<sup>33</sup>.

Nevertheless, a concrete action was needed to subvert the series of damages inflicted on the global population, mostly on the most vulnerable ones, many of which are Least Developed Nations (LDCs) or Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDCs) and to restore global food security.

To this end, on 22 July 2022, Russian, and Ukrainian officials signed the Black Sea Grain Initiative in Istanbul, Turkey, brokered by the United Nations (UN) and Turkey, to resume vital food and fertiliser exports through three ports: Chornomorsk, Odesa and Yuzhny/Pivdennyi<sup>34</sup>.

The Black Sea Grain Initiative, alongside the Memorandum of Understanding on promoting Russian food products and fertilisers to the world markets<sup>35</sup> has demonstrated to be one of the most effective solutions for global food security: it helped to bring down global food costs and stabilise markets by easing Ukraine's stringent export limitations imposed by the closure of Black Sea ports.<sup>36</sup>

The agreement to unblock exports from Black Sea ports has calmed fears of an imminent widespread food global crisis, however, the uncertainty surrounding the longevity of the initiative indicates that it is not possible to rely

---

<sup>31</sup> CESCR, General Comment No. 12, E/C.12/1999/5 (12 May 1999), para 29 and 31.

<sup>32</sup> K. MECHLEM, *op. cit.*, in *European Law Journal*, vol. 10, n. 5/2004, p. 647 ss.

<sup>33</sup> See *supra* note n. 22.

<sup>34</sup> Available online at [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black\\_sea\\_grain\\_initiative\\_full\\_text.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf)

<sup>35</sup> Memorandum of Understanding between the Russian Federation and the Secretariat of the United Nations on promoting Russian food products and fertilizers to the world markets available online [https://unctad.org/system/files/information-document/MOU\\_21\\_July\\_UN-Secretariat86.pdf](https://unctad.org/system/files/information-document/MOU_21_July_UN-Secretariat86.pdf)

<sup>36</sup> During the first two terms of the initiative, allowed the export of over 27 million tonnes of grain and other food through the Black Sea. See data extracted from Black Sea Grain Initiative | Vessel Movements | United Nations. See also P. HELLEGERS, *Food Security Vulnerability Due to Trade Dependencies on Russia and Ukraine*, in *Food Security*, n. 14/2022, p. 1503–1510.



on such a fragile agreement. Indeed, at the moment, Russia has agreed to extend the agreement by another 60 days after the expiry of the third term on May 17, 2023, establishing a new deadline of July 16, 2023, and leaving much uncertainty about what would happen when this round of agreement expires.

It is indeed evident that Russia is leveraging this agreement to obtain a lift in sanctions<sup>37</sup>, *de facto* using food shortage fears as a new weapon in its hybrid war. If the situation worsens in the future and the Russian Federation persists in blocking the transport of food supplies, resulting in the deliberate deprivation of food for Ukrainians and civilians globally, it would potentially amount to a grave violation of International Humanitarian Law (IHL). The use of starvation as a weapon of war is widely regarded as a crime, as mentioned in art. 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court<sup>38</sup> and United Nations Security Council Resolutions 2417 and 2573 approved in 2018 and 2021, respectively<sup>39</sup>.

At this point, the “grain agreement”, even if crucial for counteracting the threat to food security, appears very unstable and an alternative, long-term solution – such as adopting sustainable alternatives to agriculture – should be sought to avoid continuing fueling Russia and Ukraine’s food dependence and the global reliance on fossil fuels.

---

<sup>37</sup> The Russian Federation’s representative during a meeting of the United Nations Security Council, stated that the Initiative’s impact on global food prices has been questionable and stressed that “if Western Governments are genuinely interested in continuing the export of food from Ukraine, they have two months to exempt his country’s entire agricultural sector from sanctions”. See Report of the 9286<sup>th</sup> meeting of the UN Security Council SC/15233 held on 17<sup>th</sup> March 2023.

<sup>38</sup> See art. 8 (2) (b) (xxv) of Rome Statute of the International Criminal Court Intentionally: “using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions”. Moreover, even if not regarded as a crime, the starvation of civilians is mentioned in art. 54 of the Protocol Additional to the Geneva Conventions: “1. Starvation of civilians as a method of warfare is prohibited.

2. It is prohibited to attack, destroy, remove or render useless objects indispensable to the survival of the civilian population, such as foodstuffs, agricultural areas for the production of foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works, for the specific purpose of denying them for their sustenance value to the civilian population [...].”

<sup>39</sup> The Russian invasion of Ukraine has forced millions to go hungry. In the 9036<sup>th</sup> meeting of the UN Security Council SC/14894 debate, the head of the World Food Programme, David Beasley, called Russia’s refusal to open ports in southern Ukraine “a declaration of war on global food security [that] will result in famine, destabilisation, and mass migration around the world.” The Security Council “strongly condemns the use of starvation of civilians as a method of warfare in a number of conflict situations and prohibited by international humanitarian law” as stated by the United Nations Security Council Resolutions 2417 (Protection of Civilians) S/RES/2417 adopted in 2018 and Resolution 2573 (2021) S/RES/2573 adopted in 2021.



As long as energy security is linked to oil and gas, it will be vulnerable to market volatility and price shocks because fossil fuels are used in agricultural production and distribution, price shocks in oil also cause greater volatility in food prices.

Several nations are pushing to postpone the transition to greener agriculture in order to improve agricultural output in reaction to the conflict, and in general, environmental initiatives are being questioned, given the current serious problem affecting food security. Indeed, as was shown during the pandemic<sup>40</sup>, the conflict and subsequent global food crisis may have an influence on progress towards the UN Sustainable Development Goals (SDGs), particularly on SDG 1 (No Poverty) and SDG2 (Zero hunger)<sup>41</sup>.

Nevertheless, the war represents both a warning about the operation of agri-food systems and a catalyst for their improvement<sup>42</sup>: in the context of the Russia-Ukraine war, the transition to a healthy, egalitarian, and environmentally sustainable food system that substitutes traditional and regionally adapted crops for wheat and maize must be strengthened, not abandoned<sup>43</sup>.

In the short-term, several measures can be taken to ensure food utilisation, including minimising food waste and loss, eating a healthy diet, recycling

---

<sup>40</sup> W. LEAL FILHO, L. L. BRANDLI, A. LANGE SALVIA et al, *COVID-19 and the UN Sustainable Development Goals: Threat to Solidarity or an Opportunity?*, in *Sustainability*, n. 12/2020, 5343.

<sup>41</sup> The United Nations' 17 Sustainable Development Goals (SDGs) aim to achieve decent lives for all on a healthy planet by 2030. As things stand, most of them are likely to be missed. This is partly because they fail to address human population growth. Positive, empowering population solutions are key to meeting the SDGs. Read on to learn about the links between population and each of the 17 goals. Particularly, SDG number 1 "No poverty" is meant to eradicate poverty in all its forms since "too many are still struggling for the most basic human needs". SDG number 2 "Zero hunger" aim to end all forms of hunger and malnutrition by 2030, making sure all people—especially children—have sufficient and nutritious food all year. This involves promoting sustainable agricultural, supporting small-scale farmers and equal access to land, technology and markets. It also requires international cooperation to ensure investment in infrastructure and technology to improve agricultural productivity. See [https://www.undp.org/sustainable-development-goals/zero-hunger?gclid=EAIAIQobChMlkr3gxc-jZ\\_wIVl\\_J3Ch2nKgG9EAAYAAiAAEgK2rfD\\_BwE](https://www.undp.org/sustainable-development-goals/zero-hunger?gclid=EAIAIQobChMlkr3gxc-jZ_wIVl_J3Ch2nKgG9EAAYAAiAAEgK2rfD_BwE)

<sup>42</sup> C. B. BARRETT, J. FANZO, M. HERRERO et al., *COVID-19 pandemic lessons for agri-food systems innovation*, in *Environmental Research Letters*, vol. 16/2021.

<sup>43</sup> Enhancing domestic wheat production as well as substituting alternate crops for wheat to the extent feasible to lessen the reliance of these on imports and achieve self-sufficiency in wheat. L. M. PÖRTNER, N. LAMBRECHT, M. SPRINGMANN et al, *We need a food system transformation—In the face of the Russia-Ukraine war, now more than ever in One Earth* n. 5/2022, p. 470–472, K. A. MOTTALEB, G. KRUSEMAN, S. SNAPP, *Potential impacts of Ukraine-Russia armed conflict on global wheat food security: A quantitative exploration*, in *Global Food Security*, vol. 35/2022, p. 8.

food and adopting plant-based diets, which may boost food resilience in the face of the Russia–Ukraine war<sup>44</sup>.

Moreover, in the long-term, funding for agroecology, which relies less on external inputs - such as fertilisers and pesticides - and instead valorises local and endogenous knowledge and resources should be increased to strengthen domestic food systems in the face of future shocks and crises.<sup>45</sup>

All in all, it is imprudent to place long-term trust in a haphazard arrangement like the Black Sea Grain, which looks to be Russia's arm-wrestling initiative.

Instead, although costly and seemingly inefficient in the short-term, the above-mentioned solutions should be encouraged and undertaken to prevent perpetuating tight energy and food reliance on Russia and Ukraine and reinstate global food security.

---

<sup>44</sup> European Commission. Acts for Global Food Security and for Supporting EU Farmers and Consumers. Available online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1963](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1963)

<sup>45</sup> B. HASSEN, H. EL BILALI, *op. cit.*, in *Foods*, vol. 11, n. 15/2022, p. 12.

## PARTE II

### AMBIENTE E CIBO TRA 'BENI' E 'VALORI': EFFICIENZA DEL MERCATO E LEVA FISCALE



DILETTA BALBINO\*

# LA DISCIPLINA DELL'ETICHETTATURA DEGLI ALIMENTI ALLA STREGUA DI UNA PRATICA COMMERCIALE (SCORRETTA): QUALE TUTELA PER IL CONSUMATORE FINALE?

SOMMARIO: 1. Il diritto all'informazione del consumatore di alimenti nel più generale ambito della tutela dei consumatori. – 2. L'etichettatura e le pratiche leali di informazione. – 3. Sui rimedi caducatori. La nullità e annullabilità nel dibattito dei giuristi per il contratto stipulato “a valle” a seguito di una pratica commerciale scorretta. – 4. La Dir. n. 2161/2019 UE e i “nuovi” rimedi *ex art. 11 bis*: la riduzione del prezzo e la risoluzione del contratto. – 5. Sul risarcimento del danno.

## 1. Il diritto all'informazione del consumatore di alimenti nel più generale ambito della tutela dei consumatori

Il diritto ad essere informati assurge a principio generale e cardine su cui insiste l'intera disciplina del consumo. Fortemente radicato all'interno del nostro ordinamento giuridico riceve, peraltro, espresso riconoscimento dal legislatore sovranazionale<sup>1</sup>.

Questo nasce principalmente come mezzo con cui la più generale categoria dei consumatori viene posta nelle condizioni di apprendere il funzionamento del mercato e, all'interno di questo, compiere scelte consapevoli<sup>2</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca in “Diritti e Tutele nei Mercati Globalizzati” (XXXVII ciclo) presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> L'art. 169 del TFUE al suo primo comma espressamente sancisce che “al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori *nonché a promuovere il loro diritto all'informazione*, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi”.

<sup>2</sup> Il tema riguarda il più ampio e complesso argomento inerente la relazione tra diritto e mercato nella quale si è evidenziato un superamento della lettura liberale secondo la quale il bene preesiste allo scambio e il punto di equilibrio tra domanda e offerta si raggiunge con l'individuazione del prezzo senza necessità di ulteriori mediazioni. Nella società moderna,

Emerge, infatti, come strumento volto a superare le asimmetrie informative, tradizionalmente intese come forma principale di fallimento degli scambi, congenite in mercati in continuo sviluppo<sup>3</sup>. Tale incessante evoluzione ha inoltre determinato uno spostamento dell'attenzione del legislatore al momento della prevenzione. Prendendo, infatti, le mosse da una tutela limitata al singolo atto si è giunti a considerare l'attività nel suo complesso, determinando il passaggio da un momento individuale e successivo ad uno di carattere diffuso e preventivo<sup>4</sup>.

In questo senso, ha trovato una propria giustificazione il diffondersi di previsioni normative riguardanti obblighi informativi che hanno rappresentato “una chiara testimonianza della volontà di prevenire conflitti di interesse” piuttosto che assisterli successivamente tramite la previsione di specifici apparati rimediali<sup>5</sup>.

La salvaguardia dell'affidamento del consumatore, dunque, prima limitata a rigide regole contrattualistiche, oggi vanta una tutela più ampia costruita sull'affidabilità del mercato stesso attraverso, peraltro, la nomina di nuove e specifiche Autorità di controllo.

Questo scenario ha spinto la riflessione di alcuni a concludere nel senso di un Diritto del consumo che si sta sempre più allontanando “nella sua recente evoluzione, dal modello di un diritto privato dei consumi, per avvicinarsi ad un modello sempre più di diritto delle imprese e del mercato”<sup>6</sup>.

---

infatti, il prezzo viene commisurato alla specificità delle clausole contrattuali che per loro natura sono sottratte ad una conoscenza diffusa. Ad una perdita di valore del prezzo nominale si contrappone un “pacchetto di regole pattizie” che “non sono nella maggior parte dei casi visibili da tutti i soggetti interessati alla contrattazione e soprattutto comprensibili facilmente nel loro valore di costi da prendere in considerazione nel confrontare le diverse proposte”. N. LIPARI, *Il mercato: attività privata e regole giuridiche*, in *Agricoltura e diritto*, *Scritti in onore di E. Romagnoli*, Vol. I, 2000, p. 37 ss., partic. p. 46 s., il quale, su tali presupposti, continua affermando come “nessun intervento normativo (...) può effettivamente incidere sulle moderne dinamiche mercantili se non tocca i profili dell'informazione rendendo visibile il raccordo tra il bene o il servizio e il suo trattamento giuridico nella concretezza delle clausole previste”, concludendo, quindi, che “il dominio sul sistema economico si realizza attraverso il controllo degli strumenti informativi”.

<sup>3</sup> Sul punto, si rinvia a M. DE POLI, *Asimmetrie informative e rapporti contrattuali*, Padova, 2002, *passim*. Sulla rilevanza delle asimmetrie informative quali elementi distorsivi del mercato A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Diritto privato europeo*, (a cura di) N. LIPARI, Vol. II, Padova, 1997, p. 489 ss.

<sup>4</sup> Sui vari periodi che hanno riguardato l'affermazione del *consumerism* si rimanda a G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2002.

<sup>5</sup> L. R. CARLEO, *Il diritto all'informazione: dalla conoscibilità al documento informativo*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, 2, p. 349 ss.

<sup>6</sup> C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. A proposito dei recenti interventi sul Codice del consumo*, in *Jus civile*, 2013, p. 305 ss.

E, sotto questo profilo, un posto di grande rilievo ha assunto la disciplina del contratto<sup>7</sup>.

La relazione tra informazioni e contratto si spiega considerando che nel momento in cui il legislatore interviene sulla prima, con l'introduzione di norme perlopiù imperative, necessariamente incide sulla seconda, sottraendo la loro trasmissione all'autonomia negoziale delle parti<sup>8</sup>.

Viene, dunque, più generalmente affidata alla disciplina del contratto la funzione di provvedere alla corretta trasmissione delle informazioni considerate indispensabili al fine del corretto funzionamento del mercato.

Una delle espressioni più significative di questa tendenza si è rinvenuta nell'accentuata rilevanza e, soprattutto, diversa funzione che è stata riconosciuta alla forma e al formalismo.

In questa prospettiva, non è un caso che si parli di "rinascita" del formalismo negoziale o, più propriamente, di "*neo-formalismo*" in quanto si intende evidenziare l'abbandono della tradizionale lettura della prescrizione della forma quale attuazione del regime di pubblicità rivolto perlopiù alla tutela dei terzi e assume, viceversa, assoluta centralità il tema della trasparenza<sup>9</sup>.

In questi termini, il formalismo negoziale viene ora inteso come destinato "a dare trasparenza alla qualità del contratto (...) assicurando che il testo stesso dell'atto di autonomia privata contenga un'uniforme griglia di clausole alle quali poi l'autonomia privata è libera di fornire risposte diverse"<sup>10</sup>.

Tali imposizioni di obblighi di informazione, come accennato, riguardano solo apparentemente il singolo atto, inserendosi invece nel più generale contesto dell'attività, ad un livello diverso e ulteriore rispetto a quello del contratto.

La disciplina di quest'ultimo si presta non più diretta a correggere condotte isolate, quanto piuttosto a guardare alle insufficienze del sistema in-

---

<sup>7</sup> Sulla centralità della disciplina del contratto quale principale strumento dell'innovazione giuridica, F. GALGANO, *I rapporti di scambio nella società post-industriale*, Vita not., 1992, p. 52 ss.

<sup>8</sup> La relazione tra informazione e contratto ha riguardato principalmente, come è noto, il mercato dei servizi bancari e finanziari, cfr. G. DE NOVA, *Informazione e contratto: il regolamento contrattuale*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1993, 3, p. 705 ss.; nonché, R. COSTI, *Informazione e contratto nel mercato finanziario*, *Riv. trim. proc. civ.*, 1993, 3, p. 719 ss.

<sup>9</sup> Sulla nozione di neo-formalismo negoziale, naturalmente, A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività*, cit., partic. p. 514 ss. Si richiama inoltre a tal riguardo la nota opposizione tra "forma-contenuto" e "forma negoziale" rievocata da G. D'AMICO, *Formazione del contratto*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. II, Milano, 2008, p. 582. La forma negoziale si pone di regola quale ostacolo rispetto alla rapidità del commercio, in mercati di massa e standardizzati, a differenza delle prescrizioni di forma contenuto che diversamente fungono da strumento funzionale ad una più sicura circolazione dei beni in quanto dirette ad attribuire univocità al regolamento contrattuale.

<sup>10</sup> A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività*, op. ult. cit., p. 513.



staurandosi un legame funzionale tra neo-formalismo e ripristino del mercato concorrenziale.

L'informazione finisce, quindi, anche per collocarsi all'esterno degli angusti spazi lasciati da una riduttiva scelta tra responsabilità contrattuale o extracontrattuale, anticipando la fase stessa della pubblicità e inserendosi in una prospettiva di efficienza, affidabilità e prevenzione.

Questo fenomeno, a ben vedere, appare ancora più evidente nell'ambito di contesti spersonalizzati, ove la fase della trattativa, quale momento in cui i soggetti sono capaci di ponderare le proprie scelte, è sostanzialmente abbandonata a fronte di consumatori posti dinanzi a proposte già formulate.

L'informazione, specialmente in questi casi, più che un'eventualità viene avvertita come vera e propria necessità in quanto consente di identificare l'oggetto, di poterlo equiparare rispetto ad altri e, allo stesso tempo, come accennato, garantisce la possibilità di ripristinare il mercato concorrenziale.

I fenomeni, cui si è rapidamente accennato, hanno trovato una loro sintesi (anche) all'interno del mercato alimentare<sup>11</sup>.

In particolare, il Reg. n. 1169/2011, seppur contenente una fitta disciplina inerente alle informazioni che devono essere inserite nell'etichetta, viene intitolato "Regolamento relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori" intendendo, dunque, l'etichetta come strumento di informazione<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Sulla funzione dell'informazione nella prospettiva della concorrenza nel mercato alimentare v. le puntuali considerazioni di E. R. BASILE, *La comunicazione e il consumatore*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto comunicazione e mercato. Atti del convegno "Gian Gastone Bolla". Firenze 9-10 novembre 2001*, Milano, 2001, p. 357 ss., l'A. rinviene la reale funzione "nell'uguaglianza, intesa come parità di condizioni, come presupposto del corretto operare negli scambi, che non attiene le parti contrattuali, bensì rende omogenei tra loro i soggetti che rappresentano l'offerta, accordando ad essi le medesime condizioni. Ugualmente può dirsi anche per i consumatori, che sono messi tutti nelle stesse condizioni di conoscere il mercato. In sostanza non si guarda all'equilibrio del rapporto di scambio, ma all'uguaglianza tra i soggetti fornitori e tra quelli riceventi le conoscenze". ID., *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANÒ, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 3 ss.

<sup>12</sup> Si tratta di un Regolamento che, come è noto, modifica numerose normative e, allo stesso tempo, abroga molte delle precedenti tra cui la Dir. 2000/13 relativa all'etichettatura, presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità. Su tale Regolamento si può fin d'ora rinviare a F. ALBISINNI, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, II, p. 32 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; A. FORTI, *La nuova disciplina in materia di determinazioni nutrizionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 94 ss.; S. BOLOGNINI, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 613 ss.

Appare evidente che, più che in altri contesti, nel mercato alimentare l'informazione, veicolata attraverso l'etichetta, assume maggiore rilevanza in quanto alle comuni dinamiche di mercato, cui si è rapidamente accennato, si affianca un'esigenza di sicurezza che è resa ancor più pregnante in virtù delle caratteristiche dei prodotti destinati sostanzialmente ad essere ingeriti dall'uomo<sup>13</sup>.

In questa prospettiva il Regolamento con il suo articolato consolida una tendenza invero già iniziata tempo addietro con una normativa che abbandonava una prospettiva meramente mercantile conciliando quest'ultima con più impellenti esigenze di sicurezza e salubrità<sup>14</sup>.

Già nel Reg. n. 178/2002, infatti, si partiva da una considerazione di ordine generale secondo cui i prodotti oggetto degli scambi erano in grado di incidere su interessi e beni ulteriori rispetto a quelli economici degli acquirenti finali.

Si è, dunque, correttamente osservato come oggi il mercato alimentare tenda sempre più ad un "diritto della qualità rivolto a coniugare *lex mercatoria* e tutela dei valori della persona, primo fra tutti quello della salute"<sup>15</sup>.

Gli obblighi informativi in capo alla parte venditrice, dunque, anche in tale particolare contesto, per un verso, sono funzionali a garantire l'assenza di effetti distorsivi sulla concorrenza, per altro verso, incidono sul singolo contratto e, quindi, sulla scelta individuale del consumatore che deve essere posto in condizione di esprimere scelte ponderate e consapevoli<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> In argomento, C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione Europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007.

<sup>14</sup> In tema di *food safety* l'occasione rappresentata nello scenario europeo dalla vicenda della c.d. mucca pazza ha determinato, come è noto, l'adozione in Europa nel Regolamento n. 178 del 2002. I rischi per la salute umana connessi al consumo di prodotti alimentari pur essendo naturalmente da sempre tenuti in considerazione dalla legislazione alimentare hanno ricevuto un rinnovato interesse in tempi più recenti. Per un'indagine storicamente orientata v. A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 511 ss.

<sup>15</sup> M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale*, in *Trattato di diritto agrario. Il diritto agroalimentare*, (a cura di) L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. R. BASILE, Vol. III, 2011, p. 579.

<sup>16</sup> In questo particolare contesto, un ruolo peculiare viene inoltre ad oggi assunto dal tema della sostenibilità. Si rileva infatti come una parte sempre meno trascurabile di consumatori sia sensibile alle varie problematiche legate alla sostenibilità nei processi di distribuzione e produzione e, come, tali argomenti indirizzino le scelte finali di preferenza e acquisto. Sul tema si rimanda a S. THOBANI, *Certificazioni ed etichette per la sostenibilità nei rapporti di produzione e consumo*, in *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, (a cura di) G. CAPALDO, Roma, 2023, p. 237 ss. Nonché, sulla più generale nozione e "pluridimensionalità" della sostenibilità v. M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. Dir. amb.*, 2020, 3, p. 4 ss.

Ciò a cui si mira sembra, quindi, concretizzarsi in un abbandono della tutela del consumatore in chiave esclusivamente paternalistica, ma, allo stesso tempo, sottrarsi ad una lettura che risponda a mere esigenze mercantilistiche ed economiche.

## 2. L'etichettatura e le pratiche leali di informazione

In ambito alimentare è, dunque, l'etichetta lo strumento principe attraverso cui è possibile identificare il prodotto ed equipararlo rispetto ad altri simili.

Mentre, infatti, tempo addietro la scelta del consumatore era guidata perlopiù da relazioni intersoggettive, le quali erano solite instaurarsi tra produttore e cliente, ove la figura del primo coincideva peraltro con quella del distributore, oggi il mercato ha subito, come è noto, un profondo mutamento tale da percepirlo come luogo silenzioso fatto di gesti anonimi e privo di parole "parlate"<sup>17</sup>.

In questo scenario il legislatore ha inteso rendere edotto il consumatore con la previsione di una chiara griglia di informazioni che il professionista deve inserire nell'etichetta distinguendo le informazioni obbligatorie, che necessariamente devono essere riportate, dalle informazioni facoltative, la cui inclusione dipende dalla libera scelta dell'operatore. Attraverso, quindi, un procedimento di tipizzazione del contenuto informativo vengono tutelate le aspettative del consumatore finale.

Nel mercato alimentare l'etichetta, dunque, assume quella funzione di "garanzia di informazione" attraverso la cui regolamentazione il legislatore europeo impone l'inclusione di alcuni specifici elementi che devono essere resi conoscibili<sup>18</sup>.

Se, quindi, l'attuale struttura del mercato non consente, come detto, quello scambio di informazioni che garantiscono la correttezza sul reciproco affidamento delle parti, sarà l'etichetta a fungere da strumento tramite cui identificare il prodotto e contenere una diversità di dati tali da permettere al soggetto

---

<sup>17</sup> Sul tema si rimanda alle puntuali osservazioni di A. GERMANÒ, *Il mercato alimentare e la comunicazione nei contratti di cessione dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, 1, p. 108 ss.; ID., *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. Agr.*, 2010, 1, p. 64 ss. In senso più ampio, sui rapporti contrattuali di fatto, N. IRTI, *Scambi senza accordo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1998, p. 347 ss.; G. OPPO, *Disumanizzazione del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, 5, p. 525 ss.; N. IRTI, *'È vero, ma ...': replica a Giorgio Oppo*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, 2, p. 273 ss.

<sup>18</sup> Incisivamente A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività*, cit., p. 513, il quale afferma che "la forma e il formalismo negoziale assolvono per il contratto la medesima funzione che per i prodotti alimentari assolve l'etichettatura. Per questi ultimi l'obbligatoria etichettatura permette al consumatore di avere dati puntuali in ordine alla composizione del prodotto, al peso della materia (...)". Sulla funzione della forma dell'etichetta quale "garanzia di informazione", A. GERMANÒ, *Sull'etichetta degli alimenti*, cit., p. 80.

di effettuare delle scelte razionali potendo comparare i prezzi di acquisto in relazione alla qualità dei singoli prodotti.

In questo senso, l'attività che viene espressa nell'etichetta viene intesa quale "mezzo attraverso cui si esprime l'autonomia privata nella prospettiva del mercato", sicché questa si eleva a regolamento contrattuale e le parole e segni ivi contenute a clausole<sup>19</sup>.

Il legislatore, tuttavia, tralascia poi di determinare una precisa disciplina nel caso in cui questi obblighi non vengano adempiuti. Il caso di informazioni omesse in etichetta o mendaci (obbligatorie o facoltative che siano) non viene, infatti, attenzionato dal legislatore unionale che lascia di fatto privo il consumatore di una tutela rimediale.

Sotto questo profilo deve osservarsi che il Regolamento n. 1169/2011 si presenta intimamente connesso con la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette alla quale dedica peraltro una specifica disposizione<sup>20</sup>.

Va preliminarmente considerato che la direttiva sulle pratiche commerciali sleali ne precisa al suo interno il proprio ambito applicativo. Chiarisce, infatti, che le disposizioni in essa contenute non si applicano in presenza di norme di diritto comunitario specifiche che disciplinano aspetti peculiari delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione e le regole sulle modalità di presentazione delle informazioni al consumatore<sup>21</sup>. La dir. 2005/29/CE ha natura sussidiaria laddove esistano disposizioni di diritto

---

<sup>19</sup> A. GERMANÒ, *Il mercato alimentare e la comunicazione nei contratti di cessione dei prodotti*, cit., p. 151; In senso analogo v., *ex multis*., E. R. BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, cit., p. 22; A. GERMANÒ, *Sull'etichetta degli alimenti*, cit., partic. p. 86, ove l'A. afferma che "le informazioni in etichetta rappresentano il più immediato contenuto della proposta negoziale che, proprio con riguardo ai dati indicati nell'etichetta, viene accettata dal consumatore"; M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale*, cit., partic. p. 597, secondo cui "il contenuto contrattuale si trasfonde nell'etichetta o nella stessa confezione destinata a circolare con il prodotto che essa racchiude, con l'intuitiva conseguenza che segni e parole ivi riportate ascendono al rango di clausole contrattuali e di queste debbono presentare i requisiti". Da ultimi, A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. R. BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, II ed., Torino, 2019, p. 187 ss.

<sup>20</sup> Ci si riferisce all'art. 7 il quale intitolato "pratiche leali di informazione" ne rievoca senza dubbio la relativa regolamentazione. La disciplina delle pratiche commerciali scorrette, come è noto, è stata introdotta con d. lgs., n. 146/2007 con il quale è stata recepita la direttiva n. 29/2005. Sull'argomento v., *ex multis*, AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, (a cura di) MINERVINI e L. R. CARLEO, Milano, 2007; AA.VV. *Le "pratiche commerciali sleali" tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, (a cura di) G. DE CRISTOFARO, Torino, 2007.

<sup>21</sup> Considerando 10, il quale prosegue affermando che "essa offre una tutela ai consumatori ove a livello comunitario non esista una specifica legislazione di settore e vieta ai professionisti di creare una falsa impressione sulla natura dei prodotti

europeo che disciplinino specificamente alcuni aspetti o tipi di pratiche commerciali<sup>22</sup>.

Da tale presupposto ne discenderebbe, dunque, una sua inefficacia in presenza di norme specifiche di settore. Il Reg. n. 1169/2011/UE, pur presentandosi quale regolamento generale *orizzontale* in materia alimentare, propone una *integrazione* dei principi generali sulle pratiche commerciali scorrette con norme specifiche relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori enunciando al suo interno un elenco di pratiche leali di informazione<sup>23</sup>.

Il rapporto tra le normative richiamate si pone, dunque, primariamente come un rapporto di *genus a species*, in quanto il Reg. n. 1169/2011 come precisato contiene una disciplina di settore, ciononostante, in virtù delle scelte operate dal legislatore, alle pratiche menzionate in materia alimentare deve essere riconosciuta una natura *integrativa* rispetto alla disciplina generale<sup>24</sup>. E, da questa, viene fatta discendere una lettura esemplificativa e non tassativa delle pratiche richiamate che, pertanto, non esclude neppure la possibilità di applicare i parametri più generali forniti dal legislatore per qualificare come scorretti anche altri e ulteriori comportamenti<sup>25</sup>.

Le normative sembrano allora più propriamente doversi intendere come complementari e non alternative tra loro. In ogni caso, ai fini del ragionamento che si intende qui condurre, deve osservarsi che l'art. 7 in massima parte elenca, tra le pratiche leali di informazioni, condotte diffondenti caratteristiche del prodotto alimentare che richiamano (quasi letteralmente) le medesime informazioni obbligatorie che l'operatore alimentare deve fornire

---

<sup>22</sup> Art. 3, par. 4, dir. 2005/29/CE.

<sup>23</sup> In questo senso il considerando n. 5 che precede il Regolamento, a cui fa seguito l'art. 7, nominato "Pratiche leali d'informazione" che elenca al suo interno una serie di informazioni sugli alimenti che non devono indurre in errore per quanto riguarda caratteristiche o attribuzioni di effetti o proprietà che l'alimento non possiede.

<sup>24</sup> In questi termini, sul rapporto intercorrente tra il Regolamento n. 1169/2011 e la Dir. 2005/29/CE, M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, 1, p. 139 ss., partic. p. 165, nt. 56.

<sup>25</sup> Sembra corroborare questa tesi una recente pronuncia del T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 13/02/2023, n.2453, il quale intervenendo in tema di disciplina di etichettatura e di integratori alimentari ha stabilito che questa e la disciplina in materia di tutela del consumatore sono tra di loro complementari e non alternative, così che sussiste la competenza dell'A.G.C.M. a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale. In tale prospettiva continua affermando che: "il rispetto della normativa di settore non esaurisce gli obblighi di diligenza gravanti sul professionista, il quale dovrà, in ogni caso, porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono comunque dall'applicazione del più generale dovere di completezza informativa di cui al Codice del Consumo, alla stregua del principio di buona fede cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore, anche a prescindere e, comunque, in aggiunta rispetto agli obblighi informativi previsti dalla normativa di settore".

in etichetta e, pertanto, presuppone una lettura combinata con la relativa disciplina.

Da tale assunto se ne deduce che i comportamenti che violano gli obblighi informativi previsti in tema di etichettatura a carico di colui che opera nel settore alimentare ricadono (anche) nel campo di applicazione delle pratiche commerciali scorrette.

Le informazioni contenute nell'etichetta non devono, quindi, indurre in errore il consumatore e, se così fosse, la fattispecie potrebbe essere ricondotta nella più generale categoria delle pratiche commerciali ingannevoli<sup>26</sup>.

Tale inquadramento non è privo di conseguenze, si riflette infatti sui possibili effetti che scaturiscono dalla violazione dell'obbligo di etichettare in modo corretto e veritiero e, più in generale, quindi, sui possibili rimedi individuali esperibili da un consumatore leso da una pratica commerciale sleale.

Ciò che si intende allora in questa sede indagare sono i rimedi individuali privatistici riservati al singolo consumatore leso da una pratica scorretta consistente nella omessa o mendace indicazione di informazioni nell'etichetta<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Alla medesima conclusione pervengono M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, cit., p. 139 ss.; nonché, N. LUCIFERO, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contr. impr.*, 2017, 2, p. 467 ss.

<sup>27</sup> Invero prima distinzione che sembra opportuno fare riguarda la tipologia di "danni" causati. A monte, infatti, è utile tenere distinta l'ipotesi in cui l'omissione di informazioni abbia leso il "semplice" diritto all'autodeterminazione rispetto alla diversa e più grave ipotesi in cui sia stato cagionato un danno ulteriore. Tale ultimo caso, che esula dal presente contributo, vede l'applicazione della più gravosa disciplina della responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso, fatta espressamente salva dall'art. 21 del Reg. 178/2002. Assai significativo in questo senso è stato il cambio di rotta assunto dal legislatore. Il CEE n. 374/1985 infatti, come è noto, originariamente escludeva espressamente il produttore agricolo dal novero dei soggetti chiamati a rispondere per i danni da prodotto. Successivamente è stata avvertita l'esigenza, recepita in Italia con il d. lgs. n. 25/2001 attuativo della dir. n. 34/1999, di includere nella nozione di produttore anche l'agricoltore. Il distinguo muoveva dall'assunto secondo cui il prodotto agricolo naturale non potesse recare elementi di difettosità date le tecniche perlopiù naturali di produzione. Idea questa che ha subito un drastico arresto con l'irrompere delle tecniche industriali anche nel settore agricolo e che ha, pertanto, determinato l'estensione applicativa anche in ambito alimentare degli artt. 114 ss. cod. cons. Ad ogni modo, basti sul punto considerare che la garanzia per risarcimento da danno da prodotto difettoso prevede comunque la copertura solo per i danni cagionati alla morte o a lesioni personali, e per i danni derivanti dalla distribuzione o il deterioramento di una cosa diversa dal prodotto difettoso, responsabilità peraltro esclusa in determinate circostanze. In ogni caso, sul rapporto tra la normativa e la direttiva sulla responsabilità da prodotto difettoso v. AL MUREDEN, *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, in *Contr. e impr.*, 2011, p. 1502 ss.; M. GIUFFRIDA, *La responsabilità civile per danno da prodotto alimentare difettoso*, in *Trattato*



Il Reg. 1169/2011 nulla dispone, come detto, in merito ai rimedi esperibili dal consumatore e, dunque, si deve necessariamente guardare alla disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette.

Preliminarmente, è utile a tale scopo individuare il momento in cui questa si verifica<sup>28</sup>. Qualora, infatti, si realizzi prima della stipulazione dell'atto negoziale, nel momento che precede il perfezionamento del contratto e che, quindi, interessa il più ampio contesto dell'attività, le informazioni sono *informazioni al mercato, in incertam personam*. Queste ultime non inficiano il (singolo) rapporto con il consumatore, in quanto non ancora perpetrato e una reazione possibile sarà sicuramente quella della denuncia all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato con sanzioni di tipo amministrativo<sup>29</sup>.

Diverso è il caso ulteriore in cui l'informazione si inserisce in una relazione contrattuale e, quindi, incide direttamente sul comportamento effettivo del consumatore. Questi conclude l'operazione economica e gli interrogativi si riflettono, dunque, sui rimedi individuali e successivi a disposizione del consumatore lesa.

Come è noto, l'approccio adottato dalla direttiva 2005/29/CE, pur prevedendo una "armonizzazione massima" sul versante sostanziale, nel suo testo originario lasciava sostanzialmente impregiudicata la regolamentazione di ciascuno Stato membro rispetto alla protezione individuale del singolo consumatore.

Più precisamente, l'art. 3, co. 2, della dir. 2005/29, tuttora prevede che questa "non pregiudica l'applicazione del diritto contrattuale, in particolare delle norme sulla formazione, validità o efficacia di un contratto"; nella medesima prospettiva il disposto dell'art. 13, secondo cui viene lasciata alla libertà degli Stati membri determinare le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della direttiva e tutti i provvedimenti necessari per garantirne l'applicazione, limitandosi a richiedere solo che le sanzioni siano "effettive, proporzionate e dissuasive".

Al riguardo, occorre evidenziare che il dibattito della dottrina, che qui si intende riprendere per sommi capi e nei limiti della sua possibile rilevanza

---

*di diritto agrario*, (diretto da) L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. R. BASILE, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 623 ss.; M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss. In senso più ampio M. FRANZONI, *La responsabilità civile e tutela del consumatore nel settore agro-alimentare*, in *Danno e resp.*, 2015, p. 561 ss.

<sup>28</sup> G. D'AMICO, *Formazione del contratto*, cit., p. 589 ss.

<sup>29</sup> In tal senso, il mercato alimentare vanta già una casistica nutrita di decisioni adottate dal Garante della concorrenza e del mercato v. a mero titolo esemplificativo, da ultimo, D. MONCI, *L'indirizzo interpretativo dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato sulle regole di etichettatura della pasta*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, 3, p. 107 ss.



rispetto al contesto in esame, si è concentrato maggiormente sui rimedi caducatori, quali la nullità e annullabilità, oltre il risarcimento del danno<sup>30</sup>.

### 3. Sui rimedi caducatori. La nullità e annullabilità nel dibattito dei giuristi per il contratto stipulato “a valle” a seguito di una pratica commerciale scorretta

Nello scenario appena ricostruito si è in primo luogo e più generalmente considerata la possibilità che dal precetto normativo *ex art. 20, c. 1, cod. cons.*, secondo cui “le pratiche commerciali scorrette sono vietate”, fosse possibile far discendere una nullità virtuale generale *ex art. 1418 c. 1, c.c.*, attribuendo alla suddetta disposizione carattere di norma imperativa<sup>31</sup>. Tale assunto finirebbe per incidere anche nel mercato alimentare posto che in questa prospettiva si avrebbe una nullità virtuale che travolgerebbe qualunque contratto stipulato “a valle” rispetto ad una pratica commerciale scorretta a prescindere dal contesto di riferimento. L’argomento è apparso in contrasto con la distinzione, peraltro ancora ben salda nel diritto pretorio, tra regole di validità e regole di comportamento, in base alla quale dalla violazione di queste ultime non potrebbe mai derivare una invalidità del contratto stipulato ma tutt’al più solo un giudizio di responsabilità<sup>32</sup>.

Diverso è il caso in cui la pratica commerciale scorretta vada ad inficiare strutturalmente il regolamento contrattuale. Questo risulterebbe nullo non già perché in contrasto con una norma imperativa quanto piuttosto ai sensi dell’art. 1418, 2 c., c.c.<sup>33</sup>

Qualora, infatti, la pratica diffonda una informazione che rende il bene oggetto del contratto inesistente, impossibile o illecito opererebbero le più

---

<sup>30</sup> Per una disamina completa ed esaustiva delle varie ipotesi tratteggiate in dottrina si rimanda fin d’ora a C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele*, in *Enc. Del diritto, i Tematici*, 1990, p. 825 ss.

<sup>31</sup> Sul dibattito inerente alla nullità del contratto a seguito di una pratica commerciale scorretta v. N. ZORZI GALGANO, *Sull’invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, in *Contr. impr.*, 2011, p. 926 ss.

<sup>32</sup> Ci si riferisce alle sentenze della Cass. S.U. n. 26724 e 26725 del 2007 le quali evocando la tradizionale distinzione tra norme di validità e norme di comportamento hanno fermamente ribadito il precetto secondo cui la nullità c.d. virtuale del contratto *ex art. 1418, co. 1, c.c.* non può conseguire ad una condotta contraria a norma imperativa, bensì solo alla circostanza che contrario a norma imperativa risulti il contratto stesso.

<sup>33</sup> M. MAUGERI, *Pratiche commerciali scorrette e disciplina generale dei contratti*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, (a cura di) A. GENOVESE, 2008, p. 281 ss.; nonché, G. D’AMICO, *Formazione del contratto*, cit., p. 590 ss.

generali regole afferenti all'oggetto contrattuale, ferme restando le altre conseguenze amministrative a carico del professionista<sup>34</sup>.

Con riferimento al mercato alimentare tale tesi assume, per alcuni, particolare valore<sup>35</sup>. È opportuno, infatti, sul punto richiamare la distinzione accennata tra informazioni obbligatorie che *devono* essere riportate in etichetta e informazioni volontarie. Queste ultime sono informazioni di *captatio benevolentiae* la cui inclusione all'interno dell'etichetta del prodotto rappresenta una libera scelta del professionista. Tanto le prime che le seconde possono indurre il consumatore a compiere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. La griglia prevista dal legislatore delle indicazioni obbligatorie riguarda principalmente elementi *essenziali* del prodotto oggetto della prestazione e, dunque, in caso di loro omissione o non veritiera indicazione in etichetta, è stata sostenuta la nullità del contratto<sup>36</sup>. Partendo, infatti, dal presupposto che le informazioni obbligatorie essenziali richieste nell'etichetta identificano il prodotto e lo rendono individuabile, una loro omissione o scorrettezza renderebbe l'oggetto impossibile o, qualora si ritenesse la norma imperativa, illecito. In altri termini, la pratica commerciale assunta mediante l'etichettatura del prodotto diffonderebbe un messaggio concernente un bene inesistente o impossibile e il contratto sarebbe nullo per la più generale regola *ex art. 1346 c.c.*

Tale rimedio caducatorio, peraltro, troverebbe conferma a fronte di quanto previsto dall'art. 54 del Reg. n. 1169/2011, vale a dire, la comminata sanzione

---

<sup>34</sup> C. Camardi, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità*, in *Studi in onore di Giorgio Cian*, (a cura di) M. V. DE GIOGI, S. DELLE MONACHE, G. DE CRISTOFARO, Tomo I, 2010, p. 357 ss.

<sup>35</sup> V. nt. successiva.

<sup>36</sup> Sulla distinzione tra informazioni *essenziali* e *non essenziali* e le diverse conseguenze derivanti in caso di loro omissione o decettività prima della promulgazione del Regolamento v. A. GERMANÒ, *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. Dir. agr.*, 2010, I, p. 64 ss., secondo il quale vista la riconduzione delle informazioni contenute nell'etichetta a clausole contrattuali, "l'omissione, l'inesattezza e la falsità delle informazioni su *elementi essenziali* implicano la mancanza dell'accordo. Se, invece, si tratta di informazioni rilevanti ma *non essenziali*, l'accordo c'è ma viziato da dolo, sicché il contratto è annullabile". Nei medesimi termini, successivamente alla promulgazione del Regolamento, A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. R. BASILE, in *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, cit., p. 187 ss. *Contra*, M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale*, cit., p. 509, il quale, diversamente, osserva che "sotto il profilo strettamente contrattuale, la circostanza che si tratti di indicazioni facoltative invece che obbligatorie non fa perdere ad esse l'attitudine a divenire parte essenziale, una volta inserite, del regolamento negoziale. (...) Persuasivamente viene perciò rilevato che anche le informazioni facoltative debbono essere riguardate alla stregua di clausole, con tutto ciò che ne consegue sul piano dell'affidamento, dei canoni di non decettività, nonché dell'astratta impugnabilità del contratto tutte le volte in cui il processo di formazione della volontà risultasse viziato".

dell'incommerciabilità di quei prodotti che non soddisfano i requisiti sanciti dalla normativa sull'etichettatura in esame<sup>37</sup>.

Tanto premesso, ci si è chiesto, tra l'altro, se il rimedio della nullità, per quanto pertinente, possa efficacemente essere di una qualche utilità effettiva per il consumatore rispetto a beni, da un lato, facilmente deteriorabili o consumabili e quindi difficilmente restituibili, dall'altro, di esiguo valore.

Per altro verso, come è noto, l'attenzione della dottrina maggioritaria è stata comunque generalmente rivolta al rimedio dell'annullabilità che finirebbe per interessare il mercato alimentare, secondo la richiamata bipartizione, quando le informazioni rilevanti riguardano elementi *non essenziali* o - seguendo il dettato normativo del Regolamento - facoltativi.

La stretta correlazione tra le pratiche commerciali scorrette e la disciplina dell'annullamento, resa evidente dalla stessa terminologia adoperata dal legislatore, ha invero fin da subito indotto gli studiosi ad operare un raffronto principalmente con la disciplina dell'annullamento per dolo e violenza e, in via residuale, anche per errore.

Proprio a tal riguardo è stato da più fronti evidenziato come sebbene le normative richiamate abbiano come finalità sostanzialmente la protezione della libera determinazione del soggetto, i contesti in cui operano ne acuiscono le difformità<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> L'art. 54, più precisamente, prevede che gli alimenti immessi sul mercato o etichettati prima del 13 dicembre 2014, data che segnava l'applicazione del Regolamento, che non soddisfano i requisiti dello stesso potevano essere commercializzati fino ad esaurimento scorte. A decorrere da quella data le etichette che non rispettavano la normativa comunitaria rendevano incommerciabili i relativi prodotti. In questo senso, G. BISCONTINI, *Regolamento n. 1169 del 2011: tutele civilistiche per violazione del dovere di informazione nel settore alimentare*, in *Persona e mercato*, 2014, p. 162 ss.; nonché, M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, *cit.*, p. 139 ss.

<sup>38</sup> Volendo semplificare, basti considerare, come è stato efficacemente rilevato, che perché una pratica commerciale possa ritenersi scorretta ex art. 20 cod. cons. è sufficiente che questa sia idonea a falsare la decisione commerciale del consumatore, mentre perché si possa determinare l'annullabilità occorre che questa abbia concretamente falsato la scelta negoziale del singolo consumatore; allo stesso modo perché una pratica commerciale possa ritenersi scorretta ex art. 20 cod. cons. è necessario che sia idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio, mentre, perché possa determinare l'annullabilità di uno specifico contratto occorre che questa abbia effettivamente inciso sulla scelta del singolo consumatore; e così via. Si rimanda, naturalmente, all'attenta disamina richiamata e svolta da C. GRANELLI, *op. ult. cit.*, partic. p. 861 ss. Nei medesimi termini C. CAMARDI, *op. ult. cit.*, p. 357 ss. Peraltro, in senso analogo, sul rapporto intercorrente tra la sussistenza di una pratica commerciale scorretta e invalidità del contratto stipulato "a valle" è intervenuta la Corte di Giustizia, Sez. 1, 15 marzo 2012, Sentenza C-453/10. Questa si è pronunciata in materia di contratti di credito al consumo stabilendo che l'accertamento del carattere sleale di una pratica commerciale rappresenta un elemento tra gli altri sul quale il giudice competente può fondare una valutazione del carattere abusivo delle clausole del contratto, ma tuttavia tale accertamento non ha alcuna diretta incidenza

Le pratiche commerciali scorrette, infatti, non presentano alcun diretto riferimento a quegli aspetti soggettivi che interessano il singolo rapporto instaurato con il consumatore. Si pensi agli aspetti dell'intenzionalità dell'inganno o alla necessità della previsione di raggiri che inducano il contraente all'errore<sup>39</sup>.

Nel merito, dunque, si sono rilevate diverse criticità. Proprio in quanto la scorrettezza non viene, di per sé sola, intesa quale ragione di invalidità del contratto, né fonte di responsabilità, si rende *di fatto* necessario stabilire se questa, *in concreto*, abbia effettivamente falsato la scelta del consumatore. In sostanza si rende necessario instaurare un giudizio civilistico che verifichi la materiale distorsione della volontà negoziale per tutelare il singolo contraente.

Avuto riguardo al particolare contesto in esame, si deve principalmente guardare alla disciplina dell'errore o del dolo.

La disciplina dell'errore è fin da subito parsa di difficile applicazione per più ordini di ragioni. Oltre, infatti, a gravare il soggetto che agisce di stringenti e ben noti oneri probatori in merito alla sua sussistenza, è stato evidenziato come l'errore codicistico rilevi più correttamente in una prospettiva statica. Diversamente, nel caso delle pratiche commerciali scorrette l'errore viene più propriamente inteso come indotto e, quindi, appare più efficacemente riconducibile alla disciplina del dolo<sup>40</sup>.

Ma pur volendo spostare l'indagine nell'attigua disciplina del dolo le criticità non sembrano diminuire.

Il consumatore dovrebbe, infatti, comunque provare l'effettiva realizzazione di tutti i suoi presupposti richiesti *ex art.1439 c.c.* Come è noto, infatti, il dolo è causa di annullabilità, in primo luogo, quando è determinante: vale a dire quando il raggiro induce il soggetto a stipulare un contratto che altrimenti non avrebbe stipulato. Solo in questo caso è possibile parlare di dolo vizio

---

sulla valutazione della validità del contratto stesso (di credito) stipulato a valle che, pertanto, richiede un giudizio a sé.

<sup>39</sup> C. CAMARDI, *op. ult. cit.*, p. 370, la quale sul punto efficacemente rileva che “le pratiche scorrette prese in considerazione dalla legge sono anonime tecniche di comunicazioni di massa, dunque, non sono e non possono essere qualificate con le categorie proprie del linguaggio individuale né come dolose, né come colpose: sono scorrette e basta, o non lo sono”.

<sup>40</sup> E. LABELLA, *Pratiche commerciali scorrette e autonomia privata*, p. 126. In termini generali, C. SCOGNAMIGLIO, *Vizi del consenso*, in *Enc. Dir., I Tematici*, I, *Il Contratto*, (a cura di) G. D'Amico, 2021, p. 1194, ove l'A. afferma che “la nozione consolidata di dolo, nei termini di qualsiasi forma di raggiro idonea ad alterare la volontà contrattuale della vittima, rende evidente l'esistenza di un punto di contatto tra la disciplina del dolo e quella dell'errore. Infatti, il dolo si configura, dal punto di vista dell'incidenza del raggiro sulla volontà del cosiddetto *deceptus*, appunto come un'induzione in errore. L'area di sovrapposizione tra le due figure si ferma tuttavia qui; infatti, la natura di illecito del dolo fa sì che la protezione della volontà negoziale di chi abbia visto carpito il proprio consenso dall'altro contraente (o da un terzo) sia più ampia della tutela accordata all'errante”.

che deve essere tenuto distinto dal semplice dolo incidente, il quale non viene inteso come determinante del consenso, ma solo incidente sul suo contenuto.

Altro requisito è l' idoneità. Tradizionalmente è infatti esclusa la rilevanza del *dolus bonus*<sup>41</sup>.

In definitiva, appare evidente come il consumatore piuttosto che essere tutelato finirebbe per essere gravato da impegnativi oneri probatori. E, a questo proposito, è stata tutt' al più proposta una diretta incidenza della più generale disciplina delle pratiche commerciali scorrette sull' interpretazione della disciplina del dolo<sup>42</sup>. In tale direzione viene attribuita rilevanza al mero mendacio ovvero si ritiene il *deceptus* libero dall' onere di dimostrare di essere in presenza di un "raggiro" tradizionalmente inteso ovvero, ancora, si *presume* l' idoneità della pratica a falsare la decisione del *deceptus*.

Le difficoltà applicative che i rimedi caducatori presentano in una prospettiva generale finiscono per aumentare ulteriormente con riguardo alla disciplina del mercato alimentare.

Le difficoltà evidenziate si acuiscono, infatti, considerando la complessità della filiera alimentare. Non solo avendo riguardo alla particolare tipologia di prodotto oggetto degli scambi, ma oltretutto considerando il numero di soggetti che si inseriscono al suo interno<sup>43</sup>. Lo sviluppo del mercato rivolto sempre più verso la grande distribuzione e la sostanziale perdita di quel rapporto diretto produttore-consumatore ha contribuito a rendere ancora più incerta un' effettiva tutela del consumatore (alimentare) finale.

In questo ultimo caso tra il produttore e il consumatore non sussiste alcun rapporto contrattuale e, pertanto, anche riconoscendo astrattamente i presupposti delle figure richiamate (nullità e annullabilità) non sarebbe ugualmente possibile ricorrere a tali rimedi.

---

<sup>41</sup> Ossia la "millantata esaltazione di un bene o di un servizio", M. BIANCA, *Diritto civile, Il contratto*, 3, III ed., Milano, 2019, p. 622. Tuttavia, come è noto, la disciplina dei vizi del consenso ha subito importanti modifiche e rivisitazioni frutto di interventi costanti della giurisprudenza, oltre che del dibattito incessante sul punto della dottrina. In questa prospettiva, oggi si è soliti parlare di "vizi del consenso incompleti del contratto", sul punto C. SCOGNAMIGLIO, *Vizi del consenso, cit.*, p. 1179 ss.; nonché, AA. VV., *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, I, II ed., (a cura di) A. AMADIO, F. MACARIO, 2022, p. 850 ss.

<sup>42</sup> M. MAUGERI, *Violazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e rimedi contrattuali*, in *Nuova giur. civ. com.* 2008, parte seconda, p. 477 ss., la quale ritiene che l' interpretazione tradizionale debba in ogni caso dirsi superata. Nei medesimi termini, M. NUZZO, *Pratiche commerciali sleali ed effetti sul contratto: nullità di protezione o annullabilità per vizi del consenso?* in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, (a cura di) E. MINERVINI e L. R. CARLEO, *cit.*, p. 235 ss.

<sup>43</sup> Ragione per cui vi è chi propende a configurare la responsabilità per informazioni incomplete inesatte o decettive come responsabilità extracontrattuale, M. GIUFFRIDA, *Etichetta e responsabilità*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, 2016, Tomo II, p. 1433 ss.

Anche in questo senso è intervenuto il Regolamento che introduce nuovi (potenziali) soggetti responsabili<sup>44</sup>.

Più precisamente, il responsabile delle informazioni sugli alimenti viene primariamente individuato nell'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, nell'importatore<sup>45</sup>. Subito dopo sono indicati quali soggetti responsabili anche quegli operatori che, seppur non influenti sulle informazioni relative agli alimenti, in base alle informazioni in loro possesso -in qualità di professionisti- conoscono o presumono la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti. Quindi, in tale ultimo caso, potrebbe essere considerato responsabile anche il venditore che, seppur non ha direttamente influito sull'inserimento delle informazioni all'interno dell'etichetta, doveva o poteva conoscerne la loro non conformità e questi potrà evitare conseguenze sanzionatorie solo nel caso in cui dimostri che non era a conoscenza o non poteva presumere la falsità o decettività delle informazioni fornite.

#### **4. La Dir. n. 2161/2019 UE e i “nuovi” rimedi ex art. 11 bis: la riduzione del prezzo e la risoluzione del contratto.**

Dallo scenario appena ricostruito appare dunque evidente come né il rimedio della nullità né quello dell'annullabilità, entro i loro confini tradizio-

---

<sup>44</sup> Il Regolamento interviene sul punto in modo innovativo rispetto alla disciplina precedente che nulla prevedeva in merito a chi dovesse essere ricondotta la responsabilità. Viene recepito l'indirizzo assunto dalla Corte di Giustizia nel noto caso Lidl, causa C-315/05, Lidl Italia Srl c. Comune di Arcole, in cui la Corte ha ritenuto possibile estendere una responsabilità solidale verso tutti gli operatori coinvolti nella filiera ad effettuare controlli reciproci, così da garantire un più elevato livello di tutela. In tale circostanza, la Corte, come è noto, rilevava che la direttiva allora vigente in materia non designava l'operatore sul quale ricadeva l'onere di adempiere tale obbligo e non conteneva neppure alcuna norma ai fini della designazione dell'operatore che poteva essere considerato responsabile in caso di violazione di detto obbligo. Pertanto, non risultava che tale direttiva escludesse che il distributore fosse considerato responsabile in caso di violazione di questo stesso obbligo. Precisando, inoltre, che dato che nessun principio poteva ricavarsi in materia di responsabilità del distributore veniva rimesso agli Stati membri il compito di fissare le modalità tramite cui un distributore potesse essere ritenuto responsabile per la violazione degli obblighi sull'etichettatura. Sul punto, V. RUBINO, *La responsabilità degli operatori del settore alimentare per violazione degli obblighi informativi del consumatore dopo il Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 668 ss.; I. CANFORA, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 1, p. 138 ss. Questione successivamente ripresa dalla Suprema Corte nella sentenza Saclà, Cass. civ. 10.07.2014, n. 15824, in cui è stata ribadita l'obbligatorietà di un intervento di controllo, v. V. RUBINO, *Comparative negligence e regole di sicurezza alimentare: la Corte di Cassazione fa il punto sulla responsabilità degli operatori della filiera*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, III, p. 229 ss.

<sup>45</sup> Art. 8, Reg. 1169/2011.



nali, si sono rivelati strumenti efficienti tramite cui far fronte alla tutela del consumatore vittima di una più generale pratica commerciale sleale, il che ha determinato prima l'intervento del legislatore nazionale con il disegno di legge delega n.1151/2019, rimasto sostanzialmente incompiuto, e successivamente di quello sovranazionale, con la direttiva n. 2161/2019/UE recepita più di recente con d.lgs. n. 26/2023 in materia di tutela dei consumatori<sup>46</sup>.

La direttiva n.2161/2019 ha infatti inciso, tra l'altro, sulla dir. 2005/29/CE modificando l'art. 13 sulle sanzioni e introducendo il nuovo art. 11 *bis* intitolato "nuovi rimedi"<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Il disegno di legge delega n. 1151 del 2019 invero fin dalla sua delibera non ha trovato particolare favore in dottrina ove, infatti, è stata rilevata la sua poca chiarezza, ma soprattutto disomogeneità in merito alle sue proposte normative, v. C. SALVI, *Conclusioni*, in *Jus*, 2020, 1, p. 259 ss. Più precisamente, questo reca una delega al governo per la revisione del codice civile e tra i vari aspetti emerge alla lettera g) quello di "disciplinare i casi in cui le pratiche negoziali ingannevoli, aggressive o comunque scorrette determinino l'invalidità del contratto concluso". La relazione al disegno di legge precisa che l'obiettivo "è quello di fornire al consumatore (o comunque alla parte contrattuale che si trovi in una situazione di asimmetria di fatto) un rimedio di natura contrattuale per reagire alla pratica negoziale scorretta [...] il rimedio è previsto con portata caducatoria ("invalidità del contratto concluso") a tutela dei singoli...". Lo stesso tenore letterale ha, quindi, indotto gli studiosi ad indagare con maggiore attenzione gli strumenti invalidatori (nullità e annullabilità). Ad ogni modo, si tratta di una proposta rimasta al momento incompiuta che non ha trovato un effettivo seguito legislativo. Sul punto, L.G. PESENTI, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità del contratto nel d.d.l. delega n. 1151 del 2019*, in *Jus*, 2020, 1, p. 157 ss.; C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità del contratto: il d.d.l. 1151 di revisione del codice civile*, in *Jus*, 2020, 1, p. 179 ss.

<sup>47</sup> Le finalità e obiettivi che la Dir. intende perseguire sono, come di consueto, meglio precisati all'interno dei suoi "considerando" che seppur non hanno forza vincolante aiutano a meglio intendere il suo dettato normativo. A tal proposito, basti guardare il considerando n. 5 il quale evidenzia che "le attuali norme nazionali in materia di sanzioni sono molto diverse nell'Unione. In particolare, non tutti gli Stati membri garantiscono l'irrogazione di sanzioni pecuniarie effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti dei professionisti responsabili di infrazioni diffuse o infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale". Il tenore è estremamente critico rispetto al recepimento dei Singoli Stati nazionali dei rimedi individuali esperibili dal consumatore leso. Si tratta di un esito che già dalla dottrina era stato, a buona ragione, definito "fallimentare" ma allo stesso tempo, in mancanza di direttive superiori, facilmente prevedibile. Sul punto, G. DE CRISTOFORO, *Rimedi privatistici "individuali" dei consumatori e pratiche commerciali scorrette: l'art. 11-bis dir. 2005/29/ue e la perdurante (e aggravata) frammentazione dei diritti nazionali dei paesi ue*, in *Jus civile*, 2022, 2, p. 269 ss., il quale peraltro offre una panoramica estremamente variegata in merito alle varie soluzioni adottate da ciascuno Stato nazionale. Nei medesimi termini critici si esprime il considerando n. 16, ove stabilisce che "gli Stati membri dovrebbero garantire la disponibilità di rimedi per i consumatori danneggiati da pratiche commerciali sleali per eliminare tutti gli effetti di tali pratiche scorrette. L'adozione di un quadro ben preciso per i rimedi individuali faciliterebbe l'esecuzione a livello privato. Il consumatore dovrebbe poter ottenere il risarcimento dei danni e, se pertinente, una riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto, in modo proporzionato ed efficace".



Il disposto dell'art. 11 *bis* ha inteso introdurre rimedi “proporzionati ed effettivi, compresi il risarcimento del danno subito dal consumatore e, se pertinente, la riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto”.

In occasione del suo recepimento il tenore letterale è rimasto sostanzialmente invariato in quanto il legislatore nazionale si è limitato a sostituire il termine “pertinente” con “ove applicabile” perdendo di fatto l'occasione di intervenire sul punto in modo più incisivo<sup>48</sup>.

Il nodo che, quindi, sembra opportuno preliminarmente sciogliere consiste nel verificare se i rimedi appena menzionati rappresentino un “trattico rimediale” tassativo o se agli Stati nazionali venga comunque concessa la possibilità di prevederne di altri dovendosi, nel primo caso, considerarsi vani i vari tentativi fino ad ora condotti dalla dottrina che, come si è accennato, si sono concentrati con più vigore intorno ai tradizionali rimedi caducatori<sup>49</sup>.

Visto anche solo il tenore letterale, appare evidente che tale rischio non si concretizzi considerato inoltre che, come efficacemente rilevato, anche a muoversi nella prima prospettiva resterebbe comunque di competenza nazionale stabilire modalità e condizioni operative delle singole tecniche di tutela<sup>50</sup>.

Rimane, dunque, da focalizzare l'attenzione sui “nuovi” rimedi previsti dal legislatore ed esaminarne l'efficacia nel particolare mercato di riferimento.

---

<sup>48</sup> L'art. 27, d. lgs. 206/2005 inerente la “tutela amministrativa e giurisdizionale” si vede infatti rinnovato con il comma 15 *bis* che di fatto ricalca pedissequamente il dettato normativo sovranazionale, con l'eccezione di cui si è fatta menzione, stabilendo che “i consumatori lesi da pratiche commerciali sleali possono altresì adire il giudice ordinario al fine di ottenere rimedi proporzionati ed effettivi, compresi il risarcimento del danno subito e, ove applicabile, la riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto (...)”

<sup>49</sup> S. PAGLIANTINI, *I rimedi non risarcitori: esatto adempimento, riduzione del prezzo e risoluzione del contratto*, in *jus civile*, 2022, p. 304 ss.

<sup>50</sup> Quasi letteralmente, S. PAGLIANTINI, *op. ult. cit.*, p. 315. Il nuovo art. 11 *bis*, infatti, pur rappresentando un elemento di novità rispetto alla dir. 29/2005, “non risolve, in modo definitivo, le profonde divergenze esistenti tra i diritti nazionali”. In questa prospettiva è stato infatti rilevato come “il margine di discrezionalità concesso agli Stati membri resta ampio: il risarcimento del danno o lo scioglimento del vincolo negoziale diventano solo la “condizione minima” richiesta dalla Direttiva” I. SPEZIALE, *La dir. 2019/2161/UE tra protezione dei consumatori e promozione della competitività sul mercato unico*, in *Corr. giur.*, 2020, 4, p. 441 ss., 444. A corroborare quanto sostenuto nel testo basti inoltre osservare che nel “considerando” 16 della suddetta Direttiva si legge poi di una sostanziale libertà che viene lasciata alla Stati nazionali di adottare “altri rimedi” quali la riparazione o la sostituzione così da assicurare l'eliminazione totale degli effetti di tali pratiche. Sembra invero piuttosto opportuno soffermarsi, come ancora efficacemente rilevato da S. PAGLIANTINI, su come i rimedi richiamati dal legislatore muovano da un presupposto di validità contrattuale dovendone quindi piuttosto in questo senso dedurre una non conformità di quegli ordinamenti che ne prevedono la nullità. Ad ogni modo, basti poi considerare che il legislatore nazionale in occasione del recepimento della Dir. conclude il menzionato comma 15 *bis*, art. 27, stabilendo che, in ogni caso, “sono fatti salvi ulteriori rimedi a disposizione dei consumatori” dunque lasciando sostanzialmente immutato lo scenario di sfondo.

Ora, non vi è chi non veda come l'apparato rimediale richiamato dal legislatore rievochi la disciplina della vendita dei beni di consumo il che quindi consente di vagliare contestualmente la sua applicazione al mercato alimentare<sup>51</sup>. In caso di difformità del bene la disciplina consumeristica prevede, infatti, a tutela del consumatore il diritto al ripristino, mediante riparazione o sostituzione e, in subordine, la riduzione proporzionale del prezzo o la risoluzione del contratto<sup>52</sup>.

Tuttavia, deve osservarsi che, nel mercato alimentare, la possibilità di esperire i primi -la riparazione del bene non conforme mediante riparazione o la sostituzione- resta sostanzialmente esclusa.

La riparazione, infatti, può considerarsi oggettivamente impraticabile a fronte di un prodotto alimentare non conforme e lo stesso sembrerebbe potersi dire *prime facie* per la sostituzione. Questa, infatti, presuppone l'esistenza di beni diversi che soddisfino il consumatore in base alle sue iniziali aspettative, ma anche tale strada nel particolare contesto in analisi sembra generalmente impraticabile per almeno due ordini di ragione. In primo luogo, a fronte di una effettiva indisponibilità del prodotto con le qualità millantate (ad esempio biologico qualora non lo sia) e, per altro verso, tenuto conto della sfiducia del consumatore verso la lealtà dell'operatore alimentare rispetto alle informazioni fornite<sup>53</sup>.

Pertanto, appare evidente come i rimedi previsti, perlomeno in ambito alimentare, finiscano sostanzialmente per sovrapporsi.

Restano quindi da considerare la riduzione del prezzo e la risoluzione, oltre che il risarcimento.

Con riguardo alla riduzione del prezzo sorge più di una riflessione. La prima di carattere strettamente settoriale, la seconda avendo riguardo al più generale scenario di riferimento. Nel primo senso appare naturale dedurre come la riduzione del prezzo potrebbe non garantire alcuna soddisfazione per l'acquirente considerata la somma dovuta in partenza nella maggior parte dei casi tendenzialmente irrilevante. Per altro verso, è stato osservato che -e qui la considerazione di carattere più generale- l'effettiva incidenza di un rimedio quale quello della riduzione del prezzo ruoti intorno alle sue modalità di calcolo. Prendendo le mosse dall'art. 135 *quarter*, co. 1, cod. cons., questa viene parametrata sul minor valore del bene in termini percentuali rispetto al prezzo

---

<sup>51</sup> Sui contratti di compravendita alimentare come contratti del consumatore e conseguente applicazione della responsabilità del venditore di beni di consumo per vizi e difetti *ex artt. 128 – 135 cod. cons.*, G. DE CRISTOFARO, *I contratti del consumo alimentare*, *Riv. dir. alim.*, 2008, p. 1 ss.

<sup>52</sup> Art. 135 bis cod. cons.

<sup>53</sup> Nel senso di un limite "fisiologico" riconosciuto al rimedio della sostituzione a fronte di un consumatore che difficilmente potrà accorgersi del deficit informativo, M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, *cit.*, partic. p. 151 ss.

corrisposto e, quindi, sostanzialmente sganciata dalla gravità della condotta tenuta dal professionista<sup>54</sup>. Questa modalità di quantificazione finirebbe sostanzialmente per privare di qualsivoglia portata pratica il precetto normativo che richiama quali (potenziali) parametri la gravità e la natura della pratica commerciale sleale assunta, ma oltretutto, anche e più generalmente, il suo carattere deterrente<sup>55</sup>.

Anche la risoluzione del contratto mostra più di una difficoltà applicativa.

In via generale, si è rilevato che il rimedio non risulta particolarmente attinente da un punto di vista sistematico. Tenuto infatti conto che le pratiche commerciali scorrette consistono in condotte tenute dal professionista che incidono sulla autodeterminazione del consumatore, la risoluzione tradizionalmente articolata nelle sue figure dell'inadempimento, dell'impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità mal si presterebbe al contesto in esame<sup>56</sup>. Per di più, non sembra superfluo al fine dell'indagine che si sta conducendo rilevare che la soluzione della risoluzione, data la sua natura tipicamente giudiziale, imporrebbe al consumatore di affrontare un processo e, quindi, sarebbe poco incentivante. Pare allora più corretto richiamare la particolare figura della risoluzione "consumeristica", vale a dire, una forma di "risoluzione unilaterale stragiudiziale"<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Reputano il criterio di quantificazione non potersi discostare da quello previsto dalla dir. 2019/7717UE, L.G. PESENTI, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi nuovi. la difficile trasposizione dell'art. 3, co. 1, n. 5), dir. 2019/2161/ue*, in *Eur. dir. priv.*, 2021, 4, p. 635 ss.; nonché, S. PAGLIANTINI, *op. ult. cit.*, p. 304 ss.

<sup>55</sup> L'art. 11 *bis*, Dir. 2005/29 prevede sul punto che "gli Stati membri possono tener conto, se del caso, della gravità e della natura della pratica commerciale sleale, del danno subito dal consumatore e di altre circostanze pertinenti". Nei medesimi termini, l'art. 27, co. 15 *bis*, d. lgs. 206/2005. In dottrina, S. PAGLIANTINI, *op. ult. cit.*, p. 304 ss.

<sup>56</sup> L.G. PESENTI, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi nuovi, cit.*, partic. p. 655 ss. La quale, peraltro, rileva una difformità letterale della Dir. rispetto al suo recepimento. Il legislatore sovranazionale, infatti -evidenzia l'A.- usa il termine "termination" che non necessariamente significa risoluzione essendo riferita, nel contesto europeo, anche alla figura del recesso.

<sup>57</sup> La risoluzione consumeristica è, infatti, tipicamente una risoluzione stragiudiziale. A tal proposito, basti considerare l'art. 61 cod. cons., il quale in tema di "consegna" prevede al comma terzo che qualora il professionista non adempia all'obbligo di consegna dei beni entro il termine pattuito ovvero, al più tardi, entro trenta giorni dalla data di conclusione del contratto, il consumatore lo invita ad effettuare la consegna entro un termine supplementare appropriato alle circostanze. Se il termine supplementare così concesso scade senza che i beni gli siano stati consegnati, il consumatore è legittimato a risolvere il contratto, salvo il diritto al risarcimento dei danni. Nei medesimi termini, al comma quinto, prevede che nei casi ulteriori in cui il consumatore sia esente dall'onere di concedere il termine supplementare al professionista, il consumatore è legittimato a risolvere *immediatamente* il contratto, salvo il diritto al risarcimento. Anche nel caso della disciplina della vendita di beni di consumo, l'art. 135 *quarter* prevede a favore del consumatore il diritto di risoluzione tramite "una dichiarazione diretta al venditore contenente la manifestazione di volontà di risolvere il contratto". Parlano di risoluzione unilaterale stragiudiziale, C. DALIA, *Sanzioni e rimedi*

Questa tipologia di rimedio può essere intesa come una forma di recesso che si caratterizza in un atto unilaterale di risoluzione dei rapporti contrattuali, il quale peraltro viene sempre più spesso richiamato dal legislatore a vantaggio del consumatore.

Ciononostante, i presupposti che giustificano il ricorso a tale strumento sarebbero diversi e, pertanto, sembrerebbe più opportuno interrogarsi sulla disciplina che ne discende.

Solo indagando la disciplina che ne fa da corredo è, infatti, possibile effettivamente verificare se sia un rimedio esperibile nel particolare contesto in analisi quale il mercato alimentare.

Basti sul punto considerare che quanto agli effetti il recesso può avere, come è noto, efficacia retroattiva o non retroattiva e, vien da sé che, gli effetti di questo recesso, avranno un senso solo se declinati come effetti *ex tunc* con le sue implicazioni nel campo delle restituzioni.

Si pensi, infatti, al caso di un prodotto acquistato e consumato nell'immediatezza dell'acquisto o eventualmente perito, prima che il consumatore possa aver avuto contezza della scorrettezza della pratica e, quindi, prima che si sia ad esempio reso conto della fallacità dell'etichetta. Peraltro, si tratta di ipotesi estremamente comuni negli scambi alimentari, dove il consumatore acquista il prodotto per un suo consumo quotidiano o, nella maggior parte dei casi, comunque a "breve scadenza". Trovandosi, quindi, il consumatore nell'impossibilità di restituire il prodotto, ci si interroga se gli venga preclusa a monte la possibilità di recedere dal contratto così da escludere, in virtù di quanto detto, la possibilità di esperire il rimedio del recesso nel più ampio contesto del mercato alimentare.

Dalle considerazioni che precedono appare dunque evidente che per avere un suo effettivo riscontro pratico in questo particolare ambito, il rimedio del recesso debba consentire al consumatore di liberarsi dal contratto anche quando il bene non possa più essere restituito. Il consumatore non dovrebbe essere tenuto alla restituzione né del bene né del suo valore, se non nei limiti di un eventuale arricchimento.

Una diversa conclusione "finirebbe per neutralizzare la tutela primariamente riconosciuta al medesimo: che è quella di liberarsi del contratto frutto di una decisione commerciale che il consumatore non avrebbe preso in assenza della pratica commerciale scorretta"<sup>58</sup>.

Tanto premesso, non può non considerarsi che l'applicabilità del rimedio del recesso nel mercato alimentare subisce, in ogni caso, un importante arresto pratico. È, infatti, lo stesso legislatore che lo esclude espressamente in de-

---

*individuali "effettivi" per il consumatore in caso di pratiche commerciali scorrette: le novità introdotte dalla direttiva 2161/2019/UE*, in *Riv. dir. ind.*, 2020, 6, p. 331 ss., 355; nonché, S. PAGLIANTINI, *op. ult. cit.*, p. 304 ss.

<sup>58</sup> In senso generico, L. G. PESENTI, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi nuovi*, *cit.*, p. 669.

terminati casi, tra cui i contratti di fornitura di generi alimentari e di bevande forniti da un professionista che effettui giri frequenti e regolari al domicilio, alla residenza o al posto di lavoro del consumatore<sup>59</sup>. Il che, secondo alcuni, non sarebbe altro che una testimonianza espressa di una consapevolezza del legislatore della poca utilizzabilità dei tradizionali rimedi di tutela da parte del singolo consumatore alimentare<sup>60</sup>.

## 5. Sul risarcimento del danno

Le considerazioni che precedono inducono quindi a vagliare, in via conclusiva, l'effettività perlomeno di un diritto al risarcimento del danno.

Invero, la stessa direttiva n. 2161/2019 prevede *in primis* quale rimedio a tutela del consumatore il risarcimento e, *solo ove pertinenti o applicabili*, la riduzione del prezzo e la risoluzione del contratto.

Il richiamo in termini generali al risarcimento del danno lascia impregiudicata la scelta in ordine al tipo di responsabilità e, come è noto, propendere per il regime contrattuale o, diversamente, extracontrattuale ha una sua immediata rilevanza sulla ripartizione dell'*onus probandi* nonché della relativa disciplina che ne fa da corredo.

Deve inoltre osservarsi che le ipotesi più frequenti che interessano la disciplina delle pratiche commerciali scorrette sono proprio quelle in cui, al pari del caso che ci occupa, da un lato, il consumatore è indotto a compiere una scelta commerciale che altrimenti non avrebbe preso e, d'altro lato, il professionista scorretto non coincide con il distributore del bene cui si riferiva il messaggio ingannevole.

La domanda che ci si pone è dunque a quale titolo questo soggetto, estraneo rispetto al rapporto contrattuale, possa considerarsi responsabile del danno patito dal consumatore.

La via della responsabilità extracontrattuale, seppur non l'unica considerata in dottrina, risulta essere in senso immediato quella più idonea<sup>61</sup>. Ma appare comunque evidente come nuovamente il consumatore sia costretto a far fronte alle difficoltà probatorie sopra rilevate al fine di ottenere una tutela in via giurisdizionale.

---

<sup>59</sup> Art. 47 cod. cons., il quale prevede una serie di circostanze, tra cui quella suddetta, in cui le disposizioni delle Sezioni da I a IV, Titolo III, Capo I, non si applicano.

<sup>60</sup> M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti*, cit., p. 613.

<sup>61</sup> Le Corti sembrano, infatti, tuttora essere maggiormente orientate nel ricondurre nell'alveo della responsabilità extracontrattuale la responsabilità di soggetti estranei rispetto alla relazione contrattuale, sul punto per ulteriori riferimenti casistici C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele*, cit., p. 825 ss. In senso difforme, L. G. PESENTI, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi nuovi*, cit., partic. p. 672 ss.

Infatti, come accennato, il fatto in sé che una pratica commerciale sia scorretta non comporta, di per sé solo, neppure un obbligo risarcitorio nei confronti del consumatore. A tal fine occorrerebbe comunque la dimostrazione che la pratica si sia *in concreto* effettivamente tradotta in una lesione del diritto all'autodeterminazione per il consumatore.

Sul soggetto che agisce incombe sostanzialmente, in applicazione dei principi generali del nostro ordinamento *ex art. 2697 c.c.*, l'onere di provare gli elementi costitutivi fondanti la propria domanda giudiziale.

Allora in una prospettiva più generale appare evidente come “nessun rimedio può soddisfare il principio di effettività se, processualmente, l'esercizio dei diritti conferiti risulta impossibile o eccessivamente difficile”<sup>62</sup>.

Pare infatti opportuno evidenziare che, sul punto, molte delle acute osservazioni avanzate in dottrina sono rimaste per lo più inascoltate dal legislatore. Lo stesso, anche in occasione del recepimento della dir. n. 2161/2019, che poteva rappresentare una preziosa opportunità di intervento, si è posto per certi versi nel solco del codice del consumo, soprattutto in tema di rimedi<sup>63</sup>.

In questa prospettiva pare si possa richiamare il disposto dell'art. 12 della direttiva 2005/29/CE nella parte in cui statuisce che sia il professionista a fornire le prove sull'esattezza delle allegazioni fattuali connesse alla pratica commerciale<sup>64</sup>. Chi agisce in giudizio sarebbe quindi esonerato dal dover provare “l'idoneità” del fatto costitutivo essendo onere del professionista fornire la prova della correttezza della pratica assunta.

In questa medesima direzione sembra inoltre opportuno, per alcuni, valutare la diretta ripercussione di un potenziale accertamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nei giudizi svolti in via ordinaria<sup>65</sup>. In particolare, se un eventuale accertamento da parte dell'Autorità *ex art. 27* cod. cons. inerente alla riconducibilità di una determinata pratica commerciale ad un determinato professionista o la sua effettiva scorrettezza, possa esonerare il consumatore, che agisca per il risarcimento del danno che asserisca essergliene derivato, dal relativo onere probatorio.

Tale assunto, come è noto, non trova condivisione nella posizione accolta dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale *public* e *private enforcement* non vanno sovrapposti data la diversa natura e le differenti fi-

<sup>62</sup> S. PAGLIANTINI, *op. ult. cit.*, p. 304 ss.

<sup>63</sup> Si vedano le puntuali considerazioni svolte da C. GRANELLI, *L'art. 11-bis della direttiva 2005/29/ce: ratio, problemi interpretativi e margini di discrezionalità concessi agli stati membri ai fini del recepimento*, in *Jus civile*, 2022, 2, p. 256 ss., il quale in termini critici conclude il proprio contributo, successivo alla promulgazione della direttiva ma ancora precedente rispetto al suo recepimento, manifestando fin da allora il proprio timore verso un effettivo raggiungimento “ di rimedi *semplici, rapidi, efficaci, poco costosi e scarsamente rischiosi*”.

<sup>64</sup> S. PAGLIANTINI *op. ult. cit.*, p. 304 ss.

<sup>65</sup> C. GRANELLI, *L'art. 11-bis della direttiva 2005/29/ce, cit.*, p. 256 ss.



nalità perseguite. Secondo tale orientamento, più precisamente, gli strumenti di *public enforcement* svolgono una funzione tipicamente “punitiva” ed “afflittiva” e sono finalizzati primariamente a garantire l’interesse pubblico ad un assetto concorrenziale dei mercati a differenza dell’azione privata, alla quale va riconosciuta una natura sostanzialmente “compensativa”. In questo contesto, la pretesa del privato al corretto esercizio di questa funzione “punitiva”, per quanto costituisce un interesse giuridicamente rilevante, a detta dei giudici amministrativi non ha, tuttavia, la consistenza e la pienezza del diritto soggettivo che il privato vittima di specifiche condotte anticoncorrenziali può far valere con l’azione di risarcimento del danno dinanzi al giudice civile, attivando, appunto, gli strumenti di *private enforcement*. Si tratta, quindi, in via conclusiva di due strumenti di tutela che certamente conoscono momenti di interferenza ma che operano, comunque, su piani autonomi e distinti<sup>66</sup>.

In tempi più recenti, tuttavia, sul punto, si è registrato il consolidamento di un orientamento differente sostenuto dalla Suprema Corte secondo cui sembrerebbe più opportuno accogliere quella posizione secondo cui agli accertamenti compiuti dall’Autorità garante debba essere riconosciuta una “efficacia probatoria rafforzata” nei giudizi civili<sup>67</sup>.

In questo senso, ai provvedimenti assunti dall’AGCM e alle decisioni del giudice amministrativo, che eventualmente abbiano confermato o riformato quei provvedimenti, dovrebbe essere più correttamente riconosciuta “funzione di prova privilegiata” in relazione alla sussistenza del comportamento accertato o della posizione rivestita sul mercato dal professionista e del suo eventuale abuso.

---

<sup>66</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4773, con nota di F. Balestra, R. Tremolada, *Il rapporto tra private e public enforcement del diritto antitrust nella giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm.*, 2015, III, p. 781 ss.

<sup>67</sup> Significativa in questo senso è la pronuncia n. 23655, Cass. civ. 31 agosto 2021, in cui la Corte stabilisce se e in quali termini la tutela amministrativa erogata attraverso il cosiddetto *public enforcement* interferisca con la tutela del singolo attraverso l’azione giurisdizionale dinanzi al giudice civile (*private enforcement*). Più precisamente, il giudizio verteva in materia di clausole vessatorie o abusive e sulla rilevanza di accertamenti e valutazioni eseguiti da parte dell’Autorità Garante. I giudici di legittimità concludono nel senso di dover attribuire un valore privilegiato alla valutazione di non chiarezza e comprensibilità della clausola del testo contrattuale emessa dal Garante nel giudizio civile fra il privato e il professionista relativo alle stesse clausole. Questa valutazione, più precisamente, deve essere ritenuta presuntivamente corretta nel giudizio civile, in difetto di una specifica confutazione da parte del giudice, tanto più necessaria ove - come in questa fattispecie a giudizio - il dissenso sulla chiarezza e comprensibilità attenga proprio al contenuto del testo documentale valutato dall’AGCOM e non si fondi invece su elementi di fatto ulteriori attinenti allo specifico rapporto fra professionista e consumatore. Viene qualificata quale presunzione legale, pur suscettibile di prova contraria. In senso conforme v., *ex multis*, Cass. civ., 5 luglio 2019, n. 18176; Cass. civ., 22 maggio 2019, n. 13846; Cass. civ., 28 maggio 2014, n. 11904; Cass. civ., 9 maggio 2012, n. 7039.



Ciò che allora appare evidente è che il mercato alimentare, per un verso, si caratterizza indiscutibilmente per una propria specificità, per altro verso, viene attraversato da problematiche trasversali che, ad oggi, interessano il diritto del consumo complessivamente inteso<sup>68</sup>.

Ragion per cui, in questo scenario, secondo alcuni, dovrebbero essere piuttosto valorizzate le forme di tutela collettiva, precedentemente previste nel codice del consumo, ma oggi abrogate e inserite nel revisionato codice di rito<sup>69</sup>.

Il legislatore italiano ha infatti, come è noto, introdotto la tutela collettiva anche al fine di aggirare l'evidente barriera di costo da sostenere dai singoli consumatori destinatari di pratiche commerciali scorrette per intraprendere l'azione giudiziale a fronte di operazioni commerciali di valore esiguo. In tal modo si afferma un sistema di controllo più incisivo nel quale la dimensione collettiva sembra essere più idonea a tutelare il consumatore che permane in una situazione di debolezza.

Tuttavia, anche tale soluzione, seppur apparentemente la più idonea, scopre il fianco a più di una constatazione non vantando, ad oggi, una storia di successo.

È stato da più fronti evidenziato come i vari interrogativi e le soluzioni "variopinte" offerte dalla dottrina nel più ampio contesto dei rimedi privatistici esperibili a fronte di una pratica commerciale scorretta, tra cui quindi anche il risarcimento del danno, mostrano, viceversa, un diffuso disinteresse da parte delle Corti. Si sono infatti registrati pochissimi casi in cui il problema è approdato nelle aule dei nostri Tribunali e queste controversie riguardavano tutte ipotesi in cui venivano coinvolti piuttosto cifre economiche di non trascurabile valore<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Nel medesimo senso, M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi*, cit., p. 166, la quale incisivamente rileva come "la materia delle informazioni resa al consumatore in materia di alimenti, scopra un problema più ampio di efficienza della legislazione consumeristica. Invero, l'intero campo dei beni di consumo o dei servizi dei consumatori finisce per riguardare transazioni di rilievo economico relativo, di fronte ai vizi delle quali spesso il privato preferisce subire le conseguenze di un investimento infelice piuttosto che attivare i rimedi che il sistema predispone. Adire le vie legali è sentito ancora come uno sforzo emotivo eccessivo per una giustizia che arriva comunque tardi e che garantisce un ristoro a volte più nominale che effettivo".

<sup>69</sup> Di questo avviso, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., 2020, p. 526 ss.; M. GIUFFRIDA, *Etichettatura e responsabilità*, cit., p. 1450; M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi*, cit., p. 163 ss.; M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale*, cit., partic. p. 609 ss. In termini generali, sulla tutela collettiva in materia alimentare P. BORGI, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 1, p. 1 ss.

<sup>70</sup> Per una analisi dei casi a cui si accenna, C. GRANELLI, *L'art. 11-bis della direttiva 2005/29/ce*, cit., p. 256 ss.

Tanto è vero che ci si domanda se la generalizzazione dell'azione di classe e dell'azione inibitoria collettiva possano determinare in questo senso un significativo cambio di rotta.

E tanto si auspica, in quanto in caso contrario, nello specifico ambito del mercato alimentare, esclusi i casi più estremi che comporterebbero anche l'applicazione di sanzioni di carattere penale, al consumatore finale non resterebbe altro che il già preannunciato "bando del prodotto insoddisfacente e l'abbandono del fornitore che ha tradito la sua fiducia attraverso contegni che vadano al di là del *dolus bonus* tollerabile in ogni relazione commerciale"<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale*, cit., p. 613. Tenuto conto che i casi più gravi ricevono comunque naturalmente una loro tutela tramite apparati rimediali diversi che, a seconda delle circostanze, sfociano nel diritto penale o nella stessa responsabilità civile. Nel primo senso, deve infatti considerarsi che nel settore agroalimentare, a differenza della responsabilità civile, da tempo la responsabilità penale disciplina i molteplici aspetti legati all'igiene pubblica ed alla sanità pubblica, sul punto A. LAZZARO, *La sicurezza alimentare e la responsabilità*, in *Riv dir. agr.*, 2003, I, p. 450 ss. Per altro verso, vale comunque considerare che, come accennato nel testo, in particolare v. nt. 27, sempre a condizione che ricorrano i presupposti previsti, potrebbe comunque ad oggi richiamarsi, anche in ambito alimentare, la disciplina della responsabilità civile da prodotto difettoso.

EMILIA BRUNO\*

## IL CONTRIBUTO DEL FISCO PER UNA PROSPETTIVA AGROALIMENTARE SOSTENIBILE

SOMMARIO: 1. Transizione *green* della filiera agroalimentare: profili fiscali. – 2. Il contratto di rete come strumento giuridico a tutela dell’ambiente e dell’economia circolare. – 3. Normativa antisprechi nel contesto nazionale ed europeo. – 4. Conclusioni.

### 1. Transizione *green* della filiera agroalimentare: profili fiscali

Il riconoscimento a livello costituzionale dell’ambiente come bene giuridico autonomo e gli effetti di tale modifica in un’ottica di bilanciamento con altri valori e principi costituzionali hanno determinato un notevole cambiamento nella definizione degli strumenti giuridici sia di diritto privato – accordi di sostenibilità, contratti di rete – che di diritto pubblico, attraverso cui dare effettività alla tutela del bene. In particolare, la “costituzionalizzazione”<sup>1</sup> dell’ambiente e della sua salvaguardia si rintraccia agli articoli 9 e 41 della Costituzione, come modificati dalla l.c. 11.2.2022 n. 1, entrata in vigore il 9.3.2022.

L’articolo 9 è stato infatti modificato inserendo il comma 3, che oltre a prevedere la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della

---

\* Emilia Bruno, dottoranda di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Le tematiche del presente contributo sono state sviluppate nell’ambito dei lavori di ricerca svolti per il progetto Horizon Europe Seeds “Sistemi agroalimentari, nutrigenomica e alimentazione: regole dell’agricoltura e dell’informazione ai consumatori” e per il progetto “OnFoods - Rete di ricerca e innovazione sulla sostenibilità, la sicurezza e la protezione degli alimenti e della nutrizione – Lavorando sul Cibo”.

<sup>1</sup> Cfr. G. ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici: una prospettiva critica*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu); C. RUGA RIVA, *L’ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

Nazione, attribuisce alla Repubblica anche la tutela di ambiente, biodiversità, ecosistemi, nel rispetto dell'interesse delle future generazioni.

L'articolo 41 impone invece come limite all'esercizio dell'iniziativa economica privata il rispetto della salute e dell'ambiente, oltreché della sicurezza, della libertà e della dignità umana.

L'ambiente da essere dunque mezzo per la protezione di ulteriori interessi diventa bene meritevole di tutela in sé, da intendere in una dimensione ecocentrica e sistemica, che comprende anche l'ecosistema e la biodiversità.

Su tali premesse, la transizione *green* della filiera agroalimentare rappresenta una scelta ormai inevitabile per una molteplicità di fattori. Anzitutto si deve sottolineare la stretta connessione tra questo settore produttivo e l'ambiente, trattandosi di attività fortemente impattanti sul suolo, che sfruttano le risorse naturali. Non si può inoltre pensare alla produzione agroalimentare senza considerare le continue oscillazioni che il settore subisce a causa delle alterazioni climatiche –fenomeni di siccità, desertificazione–, oltreché l'aumento dei costi energetici e delle materie prime, divenuto ormai esponenziale a causa della crisi pandemica e del conflitto bellico.

Anche a valle della filiera, si delinea una maggiore consapevolezza del consumatore per scelte di consumo ecocompatibili e un'attenzione del legislatore nazionale ed europeo per il contrasto allo spreco alimentare.

In tale contesto, la necessità di prevedere misure di sostegno all'affermazione di una produzione agroalimentare sostenibile attribuisce allo strumento fiscale un ruolo strategico nella realizzazione degli obiettivi ambientali. Un approccio sostenibile al *business* nel settore agroalimentare non è più semplicemente un'opzione ma una scelta decisiva e gli interventi normativi più recenti vanno nella direzione della premialità e dell'incentivazione di prassi virtuose poste in essere dalle imprese che sono più sensibili alle tematiche sociali e ambientali.

Il tema della responsabilità sociale ed ambientale delle imprese, la previsione di criteri di sostenibilità, il cui rispetto è condizione cui si subordina la concessione di finanziamenti alle imprese, testimoniano un approccio nuovo nella gestione dell'intera filiera.

La riflessione sull'opportunità di convertire verso modelli *green* anche l'industria agroalimentare, al di là delle ragioni legate agli accadimenti storici che si sono susseguiti negli ultimi anni e all'affermazione, anche sul versante normativo, di un modo nuovo di intendere l'ambiente e la tutela delle risorse, deve anzitutto muovere dalle peculiarità di tale settore, considerando le specificità del settore agricolo<sup>2</sup>. L'agricoltura svolge infatti un ruolo centrale e

---

<sup>2</sup> Sul punto, A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Diritto agroalimentare*, 2020, fasc. 2, p. 309 ss. L'Autore con riferimento alla disciplina dei mercati agroalimentari introduce il c.d. "eccezionalismo agricolo", precisando che "con questa formula, come si è già evidenziato in precedenza, si è inteso riassumere la specifica singolare attenzione che l'esperienza giuridica di tutti i paesi ad economia di mercato riserva al settore agricolo. Esso

insostituibile nello scenario economico: soddisfare il fabbisogno alimentare dell'uomo; a ciò deve aggiungersi la stretta connessione tra l'agroalimentare e l'uso di risorse naturali inesauribili e non sostituibili.

Non può trascurarsi, inoltre, che lo scenario entro cui si muovono gli operatori del settore è spesso economicamente poco favorevole e incerto poiché la produzione e dunque la redditività delle imprese agricole e alimentari sono fortemente condizionate dal fattore climatico, connotato dal susseguirsi di eventi estremi, fortemente impattanti sulla produzione e sull'offerta dei prodotti disponibili sul mercato.

In tale contesto si inserisce l'intervento pubblico, sia a livello nazionale che internazionale, che si sostanzia nella previsione di politiche di sostegno al reddito agricolo e nella definizione di regole del mercato e di misure, quali gli aiuti a sostegno delle imprese.

Il sistema di aiuti per l'industria agroalimentare consiste nella previsione di contributi finanziari e fiscali, tra cui il ricorso allo strumento del credito di imposta, la creazione di fondi e concessioni di finanziamenti e investimenti per favorire la redditività, l'innovazione e la competitività delle imprese agricole.

Per comprendere a pieno l'importanza della transizione *green* della filiera e dell'adozione di schemi innovativi, occorre prendere atto della profonda evoluzione che il settore ha attraversato, considerando anzitutto le caratteristiche che connotano attualmente l'impresa agricola.

Da sempre si riconosce il binomio ambiente-agricoltura, tantoché la previsione da parte del legislatore di una disciplina piuttosto favorevole per il settore trova fondamento nel ruolo di presidio del territorio che esso svolge e nella necessità di garantire che tali attività siano esercitate in modo continuato.

Se originariamente l'attività agricola si esauriva nella mera coltivazione del fondo, oggi "agricoltura" vuol dire "multifunzionalità", ovvero svolgimento di una molteplicità di attività, tra cui trasformazione e immissione dei prodotti sul mercato, svolgimento di attività agrituristiche, che confermando lo stretto legame tra il comparto e le risorse naturali, evidenziano la necessità di orientare anche la produzione agricola e le attività ad essa connesse verso modelli sostenibili.

---

si manifesta, più precisamente, nell'adozione di discipline, al tempo stesso regolative e promozionali, che individuano un trattamento singolare per il settore primario dell'agricoltura, in particolare a tutela dei farmers che si distanzia da quello dettato per gli altri settori economici". Con riferimento ai contenuti di tale fenomeno: "Essi abbracciano una pluralità di misure normative che vanno dal formale riconoscimento di uno statuto differenziato per le strutture produttive agricole rispetto a quelle operanti negli altri settori produttivi ad un trattamento singolare sul piano della normativa antitrust: il tutto in considerazione fondamentalmente dei caratteri strutturali dei mercati agricoli e della fisiologica debolezza dei singoli farmers nel sistema delle relazioni di mercato proprio delle società industriali moderne".

Non può trascurarsi, inoltre, che sebbene l'odierna filiera agroalimentare si caratterizza per la ricerca di standard qualitativi elevati, per l'attenzione ai temi della *food safety* e *food security*<sup>3</sup>, con riferimento all'ambito soggettivo della filiera, il grande distributore riveste un ruolo di supremazia nei rapporti con il consumatore finale e con i produttori, ma a monte della filiera è il produttore agricolo a dover sopportare i costi e le conseguenze delle alterazioni ambientali<sup>4</sup>.

A conferma di quanto premesso, il legislatore ne recepisce tratti e peculiarità, proiettandoli sul piano normativo in una dimensione incentivante e agevolativa di determinate prassi.

Partendo dagli interventi più recenti è emblematico il testo di riforma del sistema fiscale che va nella direzione della sostenibilità e del riconoscimento legislativo della multifunzionalità.

Con riferimento al primo profilo, la proposta di legge presentata nel febbraio 2023, rubricata "*Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, in materia di considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari*", all'articolo 2 delega il Governo all'adozione di un decreto legislativo per la disciplina delle filiere di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari che rispettino parametri determinati di qualità, sostenibilità ambientale, sociale ed economica, riduzione dell'uso dei pesticidi, salute e benessere animale.

Ciò che rileva è appunto l'esplicito richiamo ai parametri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle filiere, cui è subordinata la concessione di agevolazioni fiscali e di sistemi premianti per le imprese dell'agroalimentare che concorrono alla realizzazione di progetti volti alla costituzione di filiere di qualità nella produzione, importazione e distribuzione dei prodotti alimentari e agroalimentari<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Per approfondimenti, F. ZECCHIN, *La tutela del produttore agroalimentare fra tentativi di riequilibrio del potere contrattuale e misure di sostegno*, in *Europa e Diritto Privato*, 4, 2017, p. 1407 ss.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. G. DE CRISTOFARO, *I contratti del consumo alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, II, p. 1 ss.; A. ALBANESE, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in A. D'ANGELO, V. ROPPO, *Annuario del contratto 2015*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 3 - 33; A. JANNARELLI, *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione. Problemi e prospettive dell'esperienza italiana*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, II, p. 5 ss.; A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, in *I contratti agrari*, (a cura di) A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, Utet giuridica, Milano, 2015.

<sup>5</sup> Si veda, A.C. 851, articolo 2 (Delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari): 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, in conformità alla normativa europea vigente e all'articolo 210-bis del regolamento

Con riferimento alla multifunzionalità, nel disegno di riforma fiscale, l'articolo 5 reca principi e criteri direttivi specifici per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche e, preso atto della necessità di provvedere a un riordino della categoria delle c.d. *tax expeditures*, intervenendo soprattutto sugli aspetti concettuali e definatori, superando le approssimazioni e il carattere di indeterminatezza che tutt'ora si riscontra nelle formulazioni linguistiche delle disposizioni, tra le attività che generano reddito agrario si considera anche l'introduzione di nuove classi e qualità di colture, al fine di tenere conto dei più evoluti sistemi di coltivazione (tra cui la c.d. *vertical farm* e le colture in grado di ridurre il consumo di acqua, di rendere più salubri i prodotti vegetali, di sottrarre determinate produzioni di carattere vegetale agli effetti distruttivi dei cambiamenti climatici).

All'estensione del regime di imposizione su base catastale si accompagna l'introduzione di nuove classi e qualità di colture e l'individuazione del limite oltre il quale l'attività eccedente è produttiva di reddito d'impresa.

Inoltre, si ricomprendono nella nozione di attività agricola di cui all'articolo 2135, I comma, c.c., le attività derivanti da coltivazione e allevamento dalle quali si ottengono beni, anche immateriali, che concorrono alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici, entro limiti predeterminati, con eventuale assoggettamento a imposizione semplificata del relativo reddito<sup>6</sup>.

Nell'operazione di traduzione dei valori ambientali in norme, lo strumento fiscale consente di "premiare" attraverso agevolazioni e incentivi finanziari, coloro che aderiscono e diffondono buone pratiche sul versante ambientale,

---

(UE) n. 1308/ 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, un decreto legislativo per la disciplina delle filiere di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari che rispettano parametri determinati di qualità, sostenibilità ambientale, sociale ed economica, riduzione dell'uso dei pesticidi, salute e benessere animale. 2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: a) individuazione dei criteri per la definizione dei parametri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle filiere di cui al comma 1, con particolare attenzione al rispetto dei diritti dei lavoratori, alle condizioni morfologiche delle aree produttive, alla tracciabilità dei prodotti, all'uso dei pesticidi e al benessere degli animali nell'ambito dei processi produttivi, di lavorazione, di trasformazione, di confezionamento e di fornitura dei prodotti agroalimentari; b) introduzione di agevolazioni fiscali e di sistemi premianti per le imprese del settore agroalimentare che concorrono alla realizzazione di progetti volti alla costituzione di filiere di qualità nella produzione, importazione e distribuzione dei prodotti alimentari e agroalimentari che rispettano i criteri di cui alla lettera a), in conformità alla disciplina nazionale ed europea in materia fiscale, di concorrenza, di diritto del lavoro nonché di tutela dell'ambiente e della salute; c) previsione di agevolazioni e di incentivi maggiormente premianti per la costituzione di consorzi o per operazioni di fusione o di acquisizione tra le imprese partecipanti alle filiere di cui al comma 1.

<sup>6</sup> Si veda, A. C. 1038, Delega al Governo per la riforma fiscale, presentato il 23 marzo 2023.



adoperandosi per favorire un uso responsabile e una gestione efficiente delle risorse naturali.

L'esigenza improrogabile di dare attuazione agli obiettivi di sostenibilità e prevenire e limitare gli effetti nocivi delle attività inquinanti ha spinto il legislatore a delineare forme di tutela in ambito privatistico e pubblicistico<sup>7</sup>, insieme a ulteriori politiche di intervento.

Sul versante fiscale, la tassazione ambientale, le misure di fiscalità verde o, più in generale, l'attuazione del paradigma dell'economia circolare implica l'adozione di strumenti sia sul versante impositivo che agevolativo, atti ad incentivare comportamenti virtuosi, disincentivare danni ambientali e condotte inquinanti e sensibilizzare il contribuente, a prescindere dal suo ruolo lungo la filiera, a sviluppare un atteggiamento attivo e consapevole per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica e sostenibilità ambientale.

Con riferimento a strumenti fiscali quali i tributi sulla produzione e consumo, le imposte sulle emissioni inquinanti e sull'energia, la *ratio* del prelievo non è semplicemente quella di redistribuire ricchezza, ma di compensare un pregiudizio arrecato all'ambiente in attuazione del principio "*chi inquina paga*"<sup>8</sup>.

La dottrina ha fornito sul punto differenti interpretazioni. Taluni, aderendo all'impostazione civilistica hanno messo in rilievo lo schema risarcitorio del danno ambientale; altri hanno valorizzato l'aspetto fiscale o il suo ruolo disincentivante di determinate condotte, sottolineando la vasta ed eterogenea gamma di misure attraverso cui può essere portato ad attuazione (sanzioni penali e amministrative, tributi ambientali, misure finanziarie).

Si è detto del riconoscimento del bene giuridico ambiente nel sistema delle fonti interne e comunitarie; più precisamente, l'impegno dell'industria agroalimentare nella realizzazione di nuovi obiettivi "*green*", trova spazio nei testi normativi più recenti.

La Missione 2 del Pnrr "Rivoluzione verde e transizione ecologica" comprende interventi per l'agricoltura sostenibile, per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti, programmi di investimento e ricerca per le fonti rinnovabili, investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile, azioni per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato ed iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione efficiente delle risorse idriche.

---

<sup>7</sup> Cfr. M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 ss.; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 707 ss.

<sup>8</sup> S. A. PARENTE, *Tassazione ambientale, economia circolare e politiche d'intervento*, in *Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale, Atti della II Summer School in Circular Economy and Environmental Taxation*, Cacucci, Bari, 2022.

Con riferimento all'agricoltura si evidenzia dunque la necessità di indirizzare il sistema agroalimentare verso l'economia circolare e la sostenibilità, che si traduce in lotta agli sprechi, riduzione dell'inquinamento, preferenza per stili alimentari sani. In particolare, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, gestisce risorse pari a 4,88 miliardi di euro e deve intervenire alla realizzazione delle seguenti misure: sviluppo della logistica per i settori dell'agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo; realizzazione parco agrisolare; innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo ed alimentare; investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche; contratti di filiera e di distretto.

Tra le iniziative volte a sostenere l'agroalimentare nel quadro nazionale rilevano inoltre la previsione di contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati, il ricorso allo strumento del credito di imposta, finanziamenti per ricerca e sviluppo della *circular economy*.

Elemento comune nello scenario dei finanziamenti e delle agevolazioni concesse è, in ogni caso, l'attenzione rivolta dal legislatore alle aziende che aderiscono a sistemi produttivi e gestionali innovativi, in grado di coniugare l'aspetto agricolo o industriale con l'attuazione dei processi dello sviluppo sostenibile. Oggi, si premiano modelli di *business* idonei a realizzare volumi produttivi industriali senza un eccessivo consumo di risorse naturali, avvalendosi dunque di tecniche di precisione e tecnologie digitali.

L'attenzione per la realizzazione del paradigma della *circular economy* si traduce nella previsione di finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo, attraverso cui attuare concretamente la transizione verso modelli sostenibili. In tale contesto rilevano numerose iniziative governative, tra cui la predisposizione da parte del Ministero delle imprese e del made in Italy di un "Fondo per la crescita sostenibile per i progetti di ricerca e sviluppo nell'ambito dell'economia circolare" per sostenere la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di soluzioni innovative, per sostituire ai modelli tradizionali i meccanismi virtuosi dell'economia circolare, quali innovazioni di prodotto e di processo per l'utilizzo efficiente delle risorse, l'uso razionale di acqua, l'incremento delle quote di recupero e riciclo. Nello specifico si tratta di finanziamenti agevolati del Fondo Rotativo Imprese, per il 50% delle spese e dei costi ammissibili di progetto, oltre che contributi alla spesa in percentuale sui costi ammissibili (20% per le micro e piccole imprese; 15% per le medie imprese; 10% per le grandi imprese).

Non deve inoltre trascurarsi la stretta connessione tra la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e la transizione tecnologica; in tal senso rileva la previsione di crediti di imposta per l'acquisto di beni strumentali, come i macchinari, con particolare attenzione al loro livello di avanguardia. Si introducono aliquote pari al 50% su investimenti fino a € 2,5 milioni di euro per macchine agricole con tecnologia 4.0; 10% per investimenti fino a

€ 2 milioni per l'acquisto di nuove macchine agricole ordinarie; aliquote dal 25% al 45% per le regioni del Sud.

Inoltre, la misura “Beni strumentali – Nuova Sabatini”, prevista dal Ministero delle imprese e del made in Italy, intende agevolare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese, tra cui quelle della filiera agricola. La misura rappresenta ad oggi uno dei principali motori di innovazione e crescita del sistema produttivo italiano e la Legge di Bilancio 2023 ha previsto il rifinanziamento del plafond per 30 milioni di euro nel 2023.

Si ammettono acquisti o *leasing* di macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e hardware, software e tecnologie digitali, da destinare a tutti i settori produttivi, inclusi agricoltura e pesca<sup>9</sup>.

Si intendono dunque incentivare, tramite «*investimenti green*», acquisti di macchinari e attrezzature per le imprese, a basso impatto ambientale, per favorire l'ecosostenibilità dei processi produttivi.

Per rafforzare l'esercizio di attività imprenditoriali agricole, la misura “Più Impresa” del MIPAAF e ISMEA, introdotta nel 2022, stanziava fondi destinati ai giovani tra i 18 e i 41 anni di età non compiuti, su tutto il territorio italiano, in procinto di avviare una nuova attività agricola o di consolidare un'impresa esistente. I fondi vengono erogati come finanziamenti a fondo perduto fino al 35% della somma finanziabile e sono previsti anche finanziamenti a tasso zero, fino al 60%. Si intende agevolare la realizzazione di progetti di sviluppo o consolidamento in un settore strategico che va dalla produzione agricola, alla trasformazione e commercializzazione del prodotto agricolo.

L'iniziativa “Resto al Sud” si rivolge a imprenditori agricoli dai 18 anni fino a 55 anni, inizialmente delle regioni di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, cui sono state aggiunte anche Lazio, Marche, Umbria e prevede contributi a fondo perduto per investimenti in attività produttive nei settori dell'industria, artigianato, trasformazione dei prodotti agricoli, pesca e acquacoltura, fornitura di servizi alle imprese e alle persone, turismo, commercio, attività libero-professionali sia in forma individuale che societaria. I fondi ammontano a 1 miliardo e 250 milioni di euro e il contributo finanzia il 50% dell'investimento, mentre per il restante 50% si può ottenere un finanziamento a tasso zero.

Nello specifico, sono ammesse spese per ristrutturazione o manutenzione straordinaria di beni immobili; macchinari, impianti e attrezzature nuovi; programmi informatici e servizi per le tecnologie, l'informazione e la telecomu-

---

<sup>9</sup> In particolare, in caso di accesso a un finanziamento o leasing finanziario tra i € 20.000 e € 4 milioni, della durata massima di 5 anni, si ammette un contributo a copertura degli interessi calcolati, nella misura del 2,75% per gli investimenti su macchinari nuovi con tecnologie ordinarie e del 3,575% per investimenti in tecnologie digitali e in sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti. Per approfondimenti, si veda <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/agevolazioni-per-gli-investimenti-delle-pmi-in-beni-strumentali-nuova-sabatini>

nicazione; spese di gestione (materie prime, materiali di consumo, utenze, canoni di locazione, canoni di *leasing*, garanzie assicurative).

La Legge di bilancio 2021 ha, inoltre, destinato 15 milioni di euro all'iniziativa "Donne in Campo", che finanzia l'imprenditorialità femminile, concedendo mutui a tasso zero per le donne imprenditrici che avviano o consolidano un'azienda agricola, investendo nel settore agricolo, nella trasformazione e nella commercializzazione di prodotti agricoli<sup>10</sup>.

## 2. Il contratto di rete come strumento giuridico a tutela dell'ambiente e dell'economia circolare

Quale il ruolo delle reti tra imprese per l'affermazione di un settore agroalimentare sostenibile? Se si considera la figura del contratto di rete con riferimento ai temi della sostenibilità e della tutela ambientale, emerge che da un lato vengono evocati concetti puramente giuridici quali il contratto e il fenomeno delle reti tra imprese, dall'altro si richiama un concetto "metagiuridico", quale la sostenibilità, che non trova referenti normativi e specificazioni legislative.

Il termine sostenibilità evoca, a sua volta, ulteriori concetti, quali lo sviluppo sostenibile, la tutela ambientale, l'adozione del modello dell'economia circolare, la riduzione degli sprechi, che sono piuttosto linee di indirizzo, azioni politiche ed economiche cui, nel corso del tempo, gli Stati parte dell'Unione europea e dell'Onu hanno inteso aderire e dare attuazione.

Quale, allora, il significato che deve essere attribuito a questi due concetti, "apparentemente" eterogenei, che vengono però accostati con riferimento al settore agroalimentare? In ragione della struttura delle reti, si trovano a cooperare più imprese e ciò implica una razionalizzazione delle risorse impiegate, l'affermazione su nuovi mercati, un miglioramento dei dati occupazionali e più in generale un'elevata competitività e capacità innovativa delle imprese aderenti.

Punto di forza è la formulazione di un "programma comune" per il conseguimento dell'obiettivo strategico, pur mantenendo le imprese aderenti la loro autonomia.

---

<sup>10</sup> Nello specifico, le agevolazioni consistono nella previsione di un mutuo agevolato, a tasso zero, per un importo non superiore al 95% delle spese ammissibili, quali: la spesa per lo studio di fattibilità, nella misura massima del 2% del valore complessivo dell'investimento da realizzare; le spese relative alle opere agronomiche, alle opere edilizie e agli oneri per il rilascio delle relative concessioni; le spese relative all'acquisto di macchinari, attrezzature e realizzazione impianti; le spese per l'acquisto di beni pluriennali; la spesa per l'acquisto di terreni, in misura non superiore al 10% dell'investimento da realizzare; le spese per i servizi di progettazione, la cui somma, unitamente alle spese per la redazione dello studio di fattibilità, non può superare il 12% dell'investimento da realizzare; le spese per la formazione specialistica dei soci e dei dipendenti dell'azienda beneficiaria, funzionali al progetto proposto.

Lo strumento del contratto di rete è stato pensato dal legislatore per favorire sinergie, collaborazioni tra imprese, piegando tale modello e le sue peculiarità strutturali alla realizzazione di qualsiasi obiettivo, compresi quelli che riguardano l'ambiente. Il contratto diventa dunque strumento funzionale alla realizzazione di finalità ambientali.

Non si deve trascurare, inoltre, che l'agroalimentare è uno dei principali settori attraverso cui dare effettività allo sviluppo sostenibile, considerato che il sistema agroalimentare rappresenta una delle principali cause del cambiamento climatico e dell'inquinamento a livello mondiale.

Guardando al territorio europeo, la produzione, la trasformazione, la vendita al dettaglio, l'imballaggio e il trasporto dei prodotti alimentari incidono in larga misura sui livelli di inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua, sulle emissioni di gas a effetto serra e sulla biodiversità. In tal senso, sono numerose le proposte delle istituzioni europee che vanno nella direzione dell'affermazione di un sistema agroalimentare europeo "sostenibile", in cui l'agricoltura, la pesca, l'allevamento, ma anche tutte le fasi della catena del valore alimentare, contribuiscano alla riduzione dell'uso di pesticidi e fertilizzanti, rafforzino l'agricoltura biologica, proteggano la biodiversità.

Il *Green Deal* ha come obiettivo quello di "trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse"; pertanto, pensare a un sistema alimentare giusto, sano, rispettoso dell'ambiente costituisce una delle otto politiche che la Commissione europea intende attuare per realizzare l'obiettivo suddetto.

Il fenomeno delle reti di impresa identifica un modello di organizzazione in forma aggregata dell'attività, che per la sua neutralità ben può adattarsi alle diverse realtà imprenditoriali incrementando la competitività e il carattere innovativo dei soggetti coinvolti.

Il crescente interesse per questo strumento giuridico, che ha trovato largo spazio anche durante l'emergenza sanitaria da covid-19 e il frequente ricorso da parte del legislatore nazionale consentono di soffermarsi sul ruolo che tale istituto può svolgere nel settore agroalimentare, protagonista, in questo momento storico, di un inevitabile processo di transizione verso schemi ecocompatibili di svolgimento delle attività.

L'inquadramento del fenomeno sul piano giuridico sfugge a definizioni concettuali univoche; la disciplina è infatti piuttosto frammentata, spesso delineata in decreti-legge. Genericamente può dirsi che il contratto di rete definisce un modello organizzativo di collaborazione tra imprese, che consente alle stesse di accrescere la propria competitività, innovare e beneficiare di semplificazioni e agevolazioni che i numerosi interventi normativi sempre più diffusi in materia fiscale riconoscono a questa forma di coimprenditorialità agraria.

Nonostante la diffusione della figura in esame nel settore primario, considerato che sono proprio le imprese agricole ad aderire più diffusamente alla rete<sup>11</sup>, la disciplina fiscale delle reti di impresa in agricoltura è lacunosa, diversamente dall'ambito dei rapporti interprivatistici, dove si rintracciano disposizioni atte a disciplinare in modo specifico il contratto di rete.

Le recenti riflessioni sulla figura e, di conseguenza, le novità normative che sono state introdotte muovono da un unico presupposto, che è rappresentato dal contenuto della riforma che ha interessato nel 2001 l'impresa agricola. La nuova definizione di impresa agricola è il frutto di un'elaborazione che tiene conto dei molteplici profili che ruotano intorno alla stessa e la caratterizzano, anche per ciò che attiene il profilo sociale - relazionale, relativo ai rapporti con gli altri operatori della filiera, compresi i consumatori finali.

Dinanzi a questo cambiamento, l'interrogativo emerso ha riguardato l'idoneità delle tradizionali forme di autonomia negoziale rispetto al nuovo assetto delineatosi. La risposta al quesito è negativa, tantoché si è riconosciuta l'incompatibilità delle tipologie contrattuali associative con le nuove esigenze del mondo agricolo e si è sancita l'inapplicabilità della legge 203/1982<sup>12</sup> ai contratti di rete.

Ecco che, premessa l'inadeguatezza delle forme contrattuali tradizionali per il settore agroalimentare nella sua odierna accezione come recepita dalla riforma legislativa del 2001, il legislatore guarda al contratto di rete come forma di organizzazione che traduce sul piano giuridico un nuovo modo di intendere l'agricoltura, non più legata esclusivamente alla terra, ma parte di un mercato e, in quanto tale, soggetta alle sue logiche<sup>13</sup>.

Il ruolo chiave del contratto di rete si esprime proprio in ragione del fatto che ad esso si ricorre in un momento storico in cui l'esigenza di aderire a nuovi schemi giuridici muove dalla necessità di orientare anche l'attività agroalimentare verso nuove finalità e nuove forme di esercizio. Per attuare modelli sostenibili e realizzare lo sviluppo economico occorre, inoltre, accrescere il grado di competitività e innovazione delle imprese.

---

<sup>11</sup> Si veda, G. GIANGRANDE, *La fiscalità di vantaggio tra vincoli costituzionali ed europei: le agevolazioni fiscali del contratto di rete*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, p. 983 ss.; A. MARINELLO, *Il contratto di rete e la "rete-soggetto": profili tributari*, in *Dir. prat. trib.*, 2016, p. 910 ss.

<sup>12</sup> La legge 203/1982 "Norme sui contratti agrari" all'art. 45 rubricato "Efficacia degli accordi", dispone che: "È fatto comunque divieto di stipulare contratti di mezzadria, colonia parziaria, di compartecipazione agraria, esclusi quelli stagionali e quelli di soccida. È fatto altresì divieto di corrispondere somme per buona entrata.

In ogni caso le organizzazioni professionali agricole possono stipulare accordi collettivi in materia di contratti agrari".

<sup>13</sup> In dottrina, P. PERLINGERI, *Diritto dei contratti e dei mercati*, in *Rass. dir. civ.*, 3, 2011, afferma che: "l'autonomia contrattuale crea il mercato e, a sua volta, è assicurata dall'esistenza dello stesso, secondo uno sviluppo circolare nel quale il contratto rappresenta il meccanismo funzionale alla circolazione dei beni e dei servizi e all'esercizio dell'attività di impresa".



In tal senso, incentivare il fenomeno della rete e il ricorso allo strumento fiscale può assumere un ruolo rilevante.

Il principale elemento che emerge quando si considera il profilo fiscale delle reti di imprese è quello agevolativo, in grado di incrementare l'attenzione e l'attrattività per questo strumento giuridico.

Prima di precisare il contenuto della disciplina agevolativa, si deve richiamare brevemente l'ordinaria dicotomia tra contratto di rete che coinvolge le imprese commerciali e contratto di rete in agricoltura, che nonostante la larga diffusione nel settore primario, non è oggetto di una specifica disciplina fiscale, poiché tale figura continua a essere inquadrata come fenomeno residuale, in rapporto di *species a genus* rispetto alle reti tra imprese commerciali.

Deve però obiettarsi che tale impostazione non è oggi più condivisibile poiché omette di considerare la reale portata del fenomeno nel settore agricolo o, più in generale, le dimensioni e le peculiarità che l'agroalimentare va assumendo nel nostro territorio e non consente di cogliere il profilo di specialità normativa delle reti tra imprese agricole, la cui *ratio* non può essere limitata a considerarla un variazione rispetto al fenomeno delle reti tra imprese commerciali, ma evidenzia la specificità di questa forma di organizzazione tra imprese in agricoltura.

Per delineare i profili fiscali del fenomeno occorre premettere la distinzione tra rete soggetto e rete contratto. Per le reti agricole con soggettività giuridica è implicito attribuire alle stesse anche soggettività passiva tributaria e qualificarle come soggetti passivi Ires e Iva, dunque le reti soggetto devono essere considerate autonomi soggetti passivi<sup>14</sup>.

Sul piano del diritto positivo, la piena soggettività riconosciuta alle reti nel diritto civile e l'autonomia patrimoniale riconosciuta alle stesse avallano quanto suddetto; gli aspetti più discussi attengono invece alla figura delle reti-soggetto agricole, in ragione della "specialità" che connota il trattamento fiscale riservato all'attività agricola, con riferimento al quale ci si interroga anzitutto se e in quale misura possa applicarsi anche alle reti agricole il regime favorevole riservato a chi esercita attività agricola.

La determinazione del reddito agrario avviene su base catastale se sono rispettati i limiti previsti all'art. 32 Tuir e in base ad un sistema forfettario o analitico per la parte eccedente tali limiti; inoltre, se originariamente tale assetto era applicabile soltanto all'attività agricola svolta in forma individuale, dal 2006 anche alle società di persone e alle società a responsabilità limitata si riconosce l'opzione per la determinazione catastale del reddito di impresa derivante dalle attività rientranti tra quelle elencate all'art. 32 Tuir; per gli

---

<sup>14</sup> In tal senso, A. MARINELLO, *Inquadramento fiscale e strumenti di agevolazione*, in AA.VV., *Contratto di rete di imprese*, a cura di V. CUFFARO, Giuffrè, Milano, 2016, p. 385 ss.; T. TASSANI, *Profili fiscali del contratto di rete tra soggettività giuridica e separazione patrimoniale*, in *Riv. dir. trib.*, 6, 2013. p. 577 ss.; Circolare Agenzia delle Entrate n. 20/E del 18/06/2013.



stessi soggetti –collettivi– che esercitano attività agricole connesse si ammette inoltre una determinazione forfettaria del reddito pari al 25% dei ricavi.

Tornando all'interrogativo prospettato, l'esercizio dell'opzione per la determinazione del reddito su base catastale o forfettaria è applicabile anche alle reti agricole–soggetto? Se si considera il dato letterale, la norma<sup>15</sup> contiene un elenco tassativo dei soggetti collettivi che possono esercitare l'opzione, da cui si ricava l'esclusione delle reti agricole soggetto; un'analisi sistematica consente di giungere ad un'interpretazione differente. Premesso che il quesito verte sull'applicazione estensiva della possibilità di esercitare l'opzione con riferimento ad un regime di determinazione della base imponibile, è ormai consolidato nella letteratura tributaria<sup>16</sup>, l'orientamento secondo cui per le disposizioni “agevolative” si ammette l'interpretazione estensiva e finanche un'applicazione analogica, ove le specificità del caso concreto lo impongano o quando occorra tutelare la *ratio* della norma agevolativa.

Sul piano sistematico, nulla osta nell'attribuire anche alle reti-soggetto agricole l'opzione per la determinazione del reddito su base catastale per le attività comprese tra quelle elencate dall'art. 32 Tuir.

Considerando, invece, le reti-contratto che sono la forma più diffusa nel settore primario, se il programma prevede lo svolgimento di un'attività comune, la dottrina maggioritaria attribuisce alla rete gli obblighi amministrativi e di determinazione del reddito derivanti dall'attività comune, da imputare poi alle imprese retiste<sup>17</sup>; diversamente, l'amministrazione fiscale, pur accogliendo la classificazione tra reti soggetto e reti contratto, non riconosce possano essere imposti adempimenti fiscali alla rete, neppure di tipo amministrativo-contabile.

---

<sup>15</sup> Si tratta dell'art. 1, comma 1093, l. 27 dicembre 2006, n. 296, il quale ha previsto che: “Le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative, che rivestono la qualifica di società agricola...possono optare per l'imposizione dei redditi ai sensi dell'articolo 32 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni”.

<sup>16</sup> Circa l'ammissibilità di un'interpretazione estensiva delle disposizioni agevolative, in ragione della salvaguardia di valori extrafiscali si veda: G. MELIS, *L'interpretazione nel diritto tributario*, Padova, Cedam, 2003, p. 434; S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 191 ss.; A. FEDELE, *La sentenza della Corte Costituzionale come “rimedio” al rifiuto di estensione analogica*, (nota a Cass. n. 11373/2015; Corte cost., n. 242/2017 e Cass., Sez. un. 19106/2018) in *Riv. dir. trib.*, 2018, II, p. 171 ss.; V. MASTRO-IACOVO, *Agevolazioni ed esenzioni tributarie: considerazioni critiche su analogia e interpretazione testuale*, in *Corr. trib.*, 2016, 2053; E. M. BAGAROTTO, *Considerazioni sull'interpretazione estensiva ed analogica delle disposizioni che riconoscono benefici fiscali: lo strano caso degli immobili vincolati in base alla legge speciale per Venezia*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2, 2018, p. 247 ss.

<sup>17</sup> Si veda, G. D'ANGELO, *Reti tra imprese in agricoltura* in *Giurisprudenza commerciale*, 2, 2020.

Ne deriva che le reti sono un contratto tra imprese, ma per delineare le conseguenze a livello fiscale occorre chiarirne l'inquadramento; in particolare, se esse rientrano nei contratti di "scambio" oppure nel novero dei contratti associativi. Nell'ambito dell'imposizione reddituale, a supporto dell'orientamento che riconduce la rete alla categoria dei contratti associativi<sup>18</sup>, vi è il disposto dell'art. 33, comma 2, Tuir, che assume notevole rilevanza in tema di disciplina fiscale del fenomeno associativo in agricoltura<sup>19</sup>.

La norma cristallizza la compatibilità tra la forma associativa e la produzione di reddito agrario e ne consegue che le attività "agricole", ex art. 32 Tuir, possono essere esercitate anche in forma associata. Il reddito prodotto dalle imprese che fanno parte della rete agricola è reddito agrario e non di impresa, dunque si determina in base alle tariffe d'estimo catastale.

Con la risoluzione n. 75/E del 21 giugno 2017, l'Agenzia delle Entrate ha definito il contratto di rete come schema operativo attraverso cui "più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero a esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa (articolo 3, comma 4-ter, d.l. 5/2009)".

Sul versante delle imposte dirette, "il contratto di rete agricolo è assimilabile alla conduzione associata, poiché le imprese partecipanti alla rete aderiscono con le proprie risorse per accrescere, individualmente e collettivamente, la produzione ponendo in essere le attività previste dall'accordo, in comune. Si

---

<sup>18</sup> Sul punto, G. D'ANGELO, *op.cit.*, in cui l'Autore afferma che: "Oggi il legislatore espressamente offre, con il contratto di rete, la possibilità di forme associative nuove in agricoltura abbandonando la visione, ormai storicizzata, dell'agricoltura legata esclusivamente al fondo e pressoché isolata dalle logiche del mercato di riferimento. Ma vi è di più. La disposizione che rende inapplicabile la l. 203/1982 ai contratti di rete tra imprese agricole può essere letta in positivo, come conferma della natura associativa del contratto di rete di impresa. Il contratto di rete agricolo si può cioè considerare un moderno contratto di partecipazione in cui il programma di rete è modellato sul «processo produttivo agricolo» che, muovendo da attività basilari - forse anche preparatorie - giunge alla realizzazione di prodotti agricoli più complessi. La rete serve a creare una sinergia, giuridicamente regolata, tra imprese agricole attorno al processo produttivo, e ha come esito finale la realizzazione di una «produzione agricola», che è appunto il frutto di un'attività (agricola) comune".

<sup>19</sup> La norma dispone che: «Nei casi di conduzione associata, salvo il disposto dell'articolo 5, il reddito agrario concorre a formare il reddito complessivo di ciascun associato per la quota di sua spettanza. Il possessore del terreno o l'affittuario deve allegare alla dichiarazione dei redditi un atto sottoscritto da tutti gli associati dal quale risultino la quota del reddito agrario spettante a ciascuno e la decorrenza del contratto. Mancando la sottoscrizione anche di un solo associato o l'indicazione della ripartizione del reddito si presume che questo sia ripartito in parti uguali».

applica allora la norma del Tuir di cui all'articolo 33, comma 2), secondo cui: "nei casi di conduzione associata, salvo il disposto dell'articolo 5, il reddito agrario concorre a formare il reddito complessivo di ciascun associato per la quota di sua spettanza".

### 3. Normativa antisprechi nel contesto nazionale ed europeo

Il tema della riduzione e della lotta agli sprechi alimentari incrocia anche quello della sicurezza alimentare. In uno scenario europeo che vede tutti i Paesi impegnati a realizzare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, tra cui si impone il dimezzamento degli sprechi alimentari *pro capite* a livello di commercio al dettaglio entro il 2030 e la riduzione delle perdite alimentari lungo le fasi della catena produttiva e di approvvigionamento, le perdite e gli sprechi alimentari incidono sull'insicurezza alimentare, incrementando malnutrizione e fame in un momento storico i cui si registra nel mondo un aumento di tali fenomeni, e impattano negativamente sull'ambiente.

La centralità della filiera agroalimentare nella linea politica dell'Unione Europea fa emergere la necessità di garantire sicurezza dell'approvvigionamento alimentare per oltre 400 milioni di cittadini in uno dei settori economici più importanti per l'Unione, che costituisce un servizio essenziale ma anche una importante fonte di reddito.

Considerato inoltre il notevole impatto della filiera agroalimentare sull'ambiente, anche sul versante della produzione e del consumo di alimenti, l'Unione intende ridurre l'impronta ambientale dei sistemi alimentari, rafforzare la resilienza alle crisi e continuare a garantire anche per le generazioni future alimenti sani a prezzi accessibili.

In tale contesto si collocano le azioni elencate nel *Green Deal Europeo*, con particolare riferimento alla strategia "*dal produttore al consumatore*", presentata dalla Commissione nel maggio 2020 e volta a rendere il sistema alimentare dell'Unione un modello sostenibile, che concorra anche esso al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite dedica ampio spazio al tema della sicurezza alimentare, della nutrizione sana e dell'agricoltura sostenibile, senza trascurare l'introduzione di modelli di produzione e consumo indirizzati a tali obiettivi.

La strategia "*Dal produttore al consumatore*" mira a diffondere un nuovo approccio globale alla catena alimentare, creando un ambiente alimentare favorevole che agevoli la scelta di regimi alimentari sani e sostenibili con ricadute positive sulla salute e sulla qualità della vita dei consumatori, riducendo i costi sanitari. Essa consta di sei obiettivi: garantire la sostenibilità della produzione alimentare; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare; promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili; ridurre le perdite e gli sprechi alimen-

tari; combattere le frodi alimentari lungo la filiera alimentare; infine, prevede la presentazione di una serie di proposte, anche legislative, da adottare entro i prossimi due anni, che culmineranno nella presentazione di una proposta legislativa per sistemi alimentari sostenibili, avente ad oggetto nuove regole della produzione alimentare nell'intera filiera.

Nello specifico, l'attuazione di un modello alimentare sostenibile implica in primo luogo di garantire un approvvigionamento alimentare rispettoso dei canoni di sicurezza, disponibile in quantità sufficiente e a prezzi accessibili; inoltre impone di dimezzare l'uso di pesticidi e fertilizzanti e le vendite di antimicrobici, aumentare la superficie di terreni destinati all'agricoltura biologica, incentivare un consumo alimentare e l'adozione di regimi alimentari sani, ridurre le perdite e gli sprechi alimentari, contrastare le frodi alimentari lungo le varie fasi della catena alimentare, migliorare il benessere degli animali e, non da ultimo, introdurre iniziative e proposte legislative concernenti l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari.

Tale assetto coincide con il contenuto della riforma della politica agricola comune, che mira alla modernizzazione dell'agricoltura proprio attraverso l'adozione di tecniche agricole più sostenibili, salvaguardando le risorse naturali e attenuando il fenomeno dei cambiamenti climatici. Nell'ottobre del 2020, il Consiglio nel tracciare le conclusioni sulla strategia dal produttore al consumatore ha individuato le seguenti garanzie, come linee di intervento che devono essere perseguite dagli Stati membri. Si tratta di garantire un approvvigionamento alimentare sufficiente e a prezzi accessibili, impegnandosi anche sul versante del raggiungimento della neutralità climatica dell'Unione Europea entro il 2050, garantire un reddito equo e un sostegno ai produttori del settore primario, imporre la competitività dell'agricoltura dell'UE a livello mondiale.

La strategia europea "*Farm to Fork*", quale parte importante dell'*European Green Deal*, è il piano decennale elaborato dalla Commissione europea per rendere il sistema alimentare europeo "più sostenibile", in particolare sano, equo, rispettoso dell'ambiente, che coinvolga, nella realizzazione di una politica alimentare sana, equa, rispettosa dell'ambiente e dei Paesi terzi, tutti i processi e le misure che connotano l'intera filiera alimentare, dalla produzione al consumo. Ad ogni Stato membro spetta il compito di adeguare la propria legislazione a tali obiettivi, attuando il processo di transizione ecologica che l'Unione persegue, anche allo scopo di migliorare lo scenario internazionale, avvalendosi della cooperazione internazionale e di politiche in grado di coinvolgere i paesi terzi.

In particolare, si intende: garantire una produzione alimentare sostenibile; garantire la sicurezza alimentare; favorire una filiera alimentare sostenibile dall'inizio alla fine (dalla lavorazione alla vendita, compresi i servizi accessori come l'ospitalità e la ristorazione); promuovere il consumo di cibi so-

stenibili e sostenere la transizione verso abitudini alimentari sane; ridurre gli sprechi alimentari; combattere le frodi alimentari lungo la filiera.

Per realizzare tali obiettivi, ancora una volta, non si può trascurare l'importanza della ricerca e dell'innovazione, che l'Unione intende incentivare e finanziare, migliorando i servizi, accrescendo il numero e il livello delle competenze impiegate.

Per dare attuazione alla strategia *Farm to fork* è fondamentale agire sulla conoscenza, investire in formazione e consentire a tutti i soggetti del sistema alimentare di essere più sostenibili.

Gli obiettivi suindicati dovranno trovare riscontro anche nella politica agricola comune (PAC) e nei piani strategici nazionali, attualmente in fase di sviluppo in ogni Paese; inoltre, entro il 2023 la Commissione dovrà delineare un univoco quadro di riferimento in materia di sistemi alimentari sostenibili, in modo da uniformare le singole politiche nazionali, garantendo coesione.

Al fine di ridurre gli sprechi ed evitare perdite alimentari, i Paesi membri hanno adottato misure concrete attraverso cui dare attuazione ai principi generali in materia di spreco alimentare e riciclo, contenuti nella direttiva quadro dell'UE sui rifiuti. In particolare, si invitano i singoli stati a ridurre gli sprechi alimentari nelle famiglie, ma anche le perdite alimentari durante le fasi di produzione e distribuzione, incrementare le donazioni alimentari, valutare i progressi raggiunti grazie all'attuazione di tali misure di prevenzione degli sprechi e delle perdite alimentari<sup>20</sup>.

Più recentemente per tradurre in concreto i principi ispiratori della linea politica europea in materia di lotta allo spreco, il Consiglio ha promosso iniziative volte a monitorare gli sprechi alimentari, sensibilizzare la popolazione su tali temi, diffondere un approccio più consapevole nella lettura e comprensione delle indicazioni di scadenza riportate sui prodotti, agevolare i processi di donazione dell'invenduto agli organismi di beneficenza.

Considerando ora la legislazione nazionale, la normativa introdotta dal nostro legislatore pur carente e a tratti lacunosa esprime, ancora una volta, la centralità della leva fiscale nell'attuazione dei principi di sostenibilità e sviluppo sostenibile.

Il quadro di riferimento muove dalla legge del Buon Samaritano (l. 155/2003), indirizzata a incentivare le donazioni di cibo pronto e non consumato agevolando le organizzazioni impegnate nella distribuzione dei pasti agli indigenti<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

<sup>21</sup> Sul punto, M. ALLENA, "Gli incentivi fiscali nella c.d. legge contro gli sprechi e nella gestione delle derrate alimentari: nuove ipotesi di tributo ambientali?" in *Boll. Trib.* n. 12/2017 p. 909 ss.; M. P. NASTRI, "Profili fiscali della legge sugli sprechi alimentari nella disciplina italiana ed europea nel prisma dell'economia circolare", in *Green Deal e prospet-*

I limiti evidenziati da tale normativa, che era anzitutto carente sul piano definitorio, non fornendo una nozione univoca di rifiuto, determinarono dubbi in sede applicativa, superati dal legislatore con la legge n. 166/2016<sup>22</sup>.

La legge Gadda, prioritariamente indirizzata al raggiungimento di finalità solidaristiche, non trascura la realizzazione dei processi legati all'economia circolare -riduzione dell'inquinamento e dei costi, anche ambientali, legati all'uso di risorse naturali- e interviene a colmare vuoti e dubbi interpretativi della disciplina previgente<sup>23</sup>.

Per la prima volta si interviene a colmare il vuoto definitorio circa i concetti di eccedenze e sprechi alimentari. L'art. 2, lett. c) definisce infatti come eccedenze alimentari tutti i prodotti che, pur mantenendo i requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono invenduti o non somministrati o vengono ritirati dalla vendita perché non conformi ai requisiti aziendali o prossimi alla data di scadenza o vengono sostituiti da nuovi prodotti in commercio o sono stati danneggiati da eventi meteorologici, oppure non sono idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio<sup>24</sup>. Si qualificano invece come sprechi alimentari: "l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche, oppure per prossimità della data di scadenza, ma ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale, che in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati ad essere smaltiti"<sup>25</sup>.

Sul piano soggettivo sono donatori i soggetti pubblici o privati operanti con o senza fini di lucro, che esercitano attività connesse alle diverse fasi della filiera alimentare, quali produzione, confezionamento, trasformazione, distribuzione, somministrazione. Possono quindi donare imprese della grande distribuzione, punti vendita, piccoli esercizi commerciali, produttori artigianali o industriali, mercati ortofrutticoli, attività impegnate nel settore della ristorazione organizzata e collettiva.

---

*tive di riforma della tassazione ambientale, Atti della Summer School "Circular Economy and Environmental Taxation", Cacucci Editore, Bari 2022, p. 315 ss.*

<sup>22</sup> Cfr. M. DELSIGNORE, *Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare per la concreta realizzazione dell'economia circolare*, in *Dir. economia*, 2, 2018, p. 20.

<sup>23</sup> In argomento, E. CANEPONI, *Le nuove norme sugli sprechi alimentari*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2017 fasc. 2, pp. 47 – 62; D. CERINI, *La legge "Gadda" di contrasto agli sprechi di alimenti: la solidarietà tra "food security" e "food safety"*, in *Quaderni costituzionali*, 2017 fasc. 3, pp. 623 – 626; G. SPOTO, *La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi*, in *Europa e diritto privato*, 2017 fasc. 3, pp. 1111 – 1127.

<sup>24</sup> Si veda, M. ALLENA, *Circular economy and sustainability among former Foodstuff, Surplus Food and Food Waste: Fiscal issues*, in *Circular economy and environmental taxation, Atti della Summer School 2019*, Cacucci Editore, Bari 2020, p. 65 ss.

<sup>25</sup> Art. 2, lettera d) legge n. 166, del 19/08/2016, "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi".



I donatori, invece, possono essere enti pubblici ma anche soggetti privati, entrambi impegnati nel raggiungimento di finalità civiche e solidaristiche, che svolgono attività di interesse generale anche producendo e scambiando beni e servizi di utilità sociale e mutualità.

Per quanto concerne la categoria dei prodotti donabili, essa è stata oggetto di modificazioni nel tempo; in particolare, la legge di bilancio 2018 ha incluso nell'elenco anche i medicinali e altri articoli di medicazione oltreché i prodotti per l'igiene e la cura della persona, integratori alimentari, prodotti di cancelleria non più idonei alla commercializzazione per difetti, alterazioni, imperfezioni. Ciò che rileva di tali modifiche è che la legge suddetta richiama il concetto di sostenibilità economica come obiettivo da raggiungere attraverso le cessioni gratuite. È dunque possibile donare i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, nel rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, risultano: 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 pregiudicano le condizioni di conservazione.

Le eccedenze alimentari non idonee al consumo umano possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per la destinazione ad auto compostaggio o a compostaggio di comunità con metodo aerobico.

Ciò premesso e considerando il profilo più strettamente fiscale, la legge Gadda introduce semplificazioni documentali e procedurali oltreché agevolazioni fiscali per incrementare le donazioni. Per chi effettua la donazione, purché si tratti di una cessione gratuita o inferiore ai 15 mila euro, si richiedono infatti solo un mero documento di trasporto o titolo equipollente, mentre l'ente beneficiario è tenuto a rilasciare una dichiarazione circa l'impegno a destinare i beni all'uso previsto dalle finalità istituzionali<sup>26</sup>.

Per le cessioni superiori ai 15 mila euro, si rimette in capo al donatore l'onere di inviare una comunicazione riepilogativa telematica all'Amministrazione finanziaria e alla Guardia di Finanza entro il quinto giorno del mese successivo. Al fine di godere del trattamento fiscale favorevole, all'ente beneficiario si richiede l'elaborazione di una dichiarazione trimestrale da consegnare all'impresa, contenente l'indicazione degli estremi del documento di trasporto dei beni donati e delle finalità cui la donazione è preordinata, dunque che si tratti di utilizzo a fini di beneficenza e senza scopo di lucro.

---

<sup>26</sup> Si veda Agenzia delle Entrate risposta 187 del 18 luglio 2019 –Interpello art. 11, comma 1, lettera a), legge 27 luglio 2000, n. 212, Cessione gratuita di beni ai fini di solidarietà sociale –art. 16 c.d. legge antispreco.



Il contenuto della legge evidenzia il ruolo della fiscalità nel contesto ambientale, per la realizzazione di obiettivi quali prevenzione dello spreco, riciclo, riutilizzo, incremento di comportamenti virtuosi da parte di cittadini e imprese.

Ai fini delle imposte sul reddito, l'art. 85, co. 2, Tuir, comprende tra i ricavi anche il valore normale dei beni alla cui produzione o scambio è diretta l'attività di impresa, ove vengano destinati a finalità estranee all'esercizio della stessa.

L'art. 16, co. 2, della legge in esame stabilisce invece la disapplicazione di tale norma, per cui i prodotti donati non generano ricavi ai fini delle imposte dirette, mentre si ammette la deduzione dei costi sostenuti. In materia di Iva, i prodotti donati si considerano distrutti; non si prevede dunque l'applicazione dell'imposta. Il legislatore ha allora stabilito che sul versante della determinazione del reddito, le cessioni solidaristiche non sono assoggettate a tassazione IRES o IRPEF, né concorrono ai fini IRAP; si concede invece all'impresa donante di dedurre il costo di acquisto del bene al suo valore normale.

La normativa in esame pone l'Italia in una posizione di avanguardia in Europa e nel mondo nel contrasto allo spreco alimentare. La novità più rilevante è che dal punto di vista oggettivo, per ciò che concerne la categoria dei beni donabili la Legge riconosce non soltanto i prodotti a lunga conservazione ma anche cibi cotti, freschi, ortofrutticoli, surgelati, intervenendo anche ad estendere il profilo soggettivo della disciplina.

#### 4. Conclusioni

La tutela ormai necessaria del bene giuridico *ambiente* impone di modificare le tecniche di sfruttamento del suolo e i modelli di consumo, orientando l'intera filiera agroalimentare verso una crescita sostenibile, che sostituisca all'economia del consumo e dello spreco i paradigmi dell'economia circolare.

Se occorre ripensare la c.d. catena del valore trasformando gli scarti in risorse, allungando il ciclo di vita dei prodotti, reimpiegandoli e non rilasciandoli nell'ambiente, assume un ruolo significativo la collaborazione sinergica tra mondo delle imprese, consumatori e legislatore, cui spetta l'introduzione di misure unitarie e di lungo periodo per adeguare la disciplina del settore al cambiamento in atto.

In ragione di tali premesse, la leva fiscale assume un ruolo strategico. La dimensione promozionale del fisco, che privilegia finalità extrafiscali rispetto allo scopo di procurare entrate, consente di limitare o prevenire danni all'ambiente, indirizzando produzione e consumo verso scelte ecocompatibili. Il diritto può infatti fornire gli strumenti attraverso cui valorizzare il nuovo volto del comparto agroalimentare sostenendo, anche tramite strumenti agevolativi e di favore, gli operatori del settore.

Come evidenziato, la stretta connessione tra il sistema agroalimentare e l'economia circolare, impone di considerare anche l'apparato normativo di riferimento in tale prospettiva, privilegiando l'affermazione degli strumenti giuridici più efficaci attraverso cui agevolare le imprese che aderiscono a modelli virtuosi, riducendo gli sprechi, tutelando e valorizzando il territorio senza trascurare la qualità della produzione alimentare e scelte di consumo sane.

Il carattere della multifunzionalità connota l'impresa agricola odierna ed evidenzia il nesso fondamentale tra sostenibilità, sicurezza alimentare, equilibrio territoriale.

L'agroalimentare persegue molteplici finalità e valori e, per tali ragioni, rappresenta il settore che meglio di altri può farsi portavoce degli obiettivi che la sfida della sostenibilità impone, ricorrendo alla professionalizzazione delle aziende agricole, alla figura del contratto di rete, incentivando la lotta agli sprechi e il riuso degli scarti.

In un momento storico in cui, a causa di fenomeni climatici avversi e fasi emergenziali sempre più frequenti, uno dei principali problemi dell'industria agroalimentare è quello dell'approvvigionamento, la previsione di strumenti di collaborazione tra imprese, tra cui spicca la figura del contratto di rete e di filiera, rappresenta una risposta ormai necessaria all'esigenza di introdurre nuovi modelli e nuove forme, anche di organizzazione, dell'attività economica.

Sul versante del consumo, la modifica delle abitudini alimentari risente di un cambiamento più generale, in atto a livello economico e sociale, e si traduce, ad esempio, nella tendenza a scegliere cibi preconfezionati, razionalizzando il più possibile i momenti dedicati all'acquisto senza però trascurare l'attenzione per la qualità, per i profili salutistici, etici, ambientali dei prodotti acquistati e l'adeguatezza agli standard igienico-sanitari.

Preso atto di questi nuovi comportamenti del consumatore, ormai largamente diffusi, è necessario adottare schemi di produzione e consumo idonei, dunque preferire strumenti e tecnologie attraverso cui rispondere alle esigenze di qualità e sicurezza e l'introduzione di interventi sul versante delle informazioni veicolate al consumatore, dando attuazione ai principi di trasparenza, correttezza, lealtà, lungo tutte le fasi della filiera.

Non deve trascurarsi che la qualità rappresenta una scelta strategica per l'agroalimentare. Investire sulla qualità vuol dire incentivare e premiare l'adozione di forme di valorizzazione della qualità dei prodotti e incrementare la competitività del settore. Tutto ciò può essere attuato, definendo schemi di cooperazione e collaborazione integrata tra i diversi attori della filiera.

Occorre sottolineare che il richiamo al concetto di qualità in un contesto produttivo e di consumo implica anche dei costi; l'impresa deve infatti adottare protocolli di controllo e verifica degli standard di sicurezza e, il rischio è che, gli agricoltori *in primis*, non riescano a recuperare i costi sostenuti,

aggiungendo tali somme alle difficoltà economiche che già sono costretti a sopportare, a causa ad esempio delle alterazioni climatiche o del costo sempre più ingente delle materie prime. In questo scenario, il fisco deve intervenire introducendo meccanismi e strumenti in grado di distribuire i costi del sistema di controlli e garanzie in misura proporzionale tra i diversi attori della catena alimentare.

La qualità è volano per la competitività del settore, che consente di rispondere alle regole della concorrenza in un mercato caratterizzato da una domanda sempre più eterogenea.

Occorre rivedere il regime di tassazione dell'impresa agricola, introducendo modifiche e misure in grado di generare un sistema virtuoso, di carattere premiale, che si traduca in una disciplina favorevole per quelle imprese che realmente creano valore.

Può, ad esempio, essere introdotto un sistema di tassazione premiale, i cui destinatari siano i soggetti non rientranti nella tassazione catastale, in cui l'ammontare dell'imposizione reddituale sia inversamente proporzionale all'entità di ricchezza prodotta, effettivamente reinvestita nell'impresa. Inoltre, si dovrebbero delineare per la maggioranza delle imprese agricole soggette a tassazione in base alle regole catastali strumenti alternativi al super ed iper ammortamento che, pur mantenendo l'originaria funzione degli istituti, consentano agli imprenditori agricoli di beneficiare dei vantaggi offerti dal pacchetto di incentivi per gli investimenti, introdotti dal Piano Nazionale Industria 4.0.

Sul versante agevolativo, occorre incrementare la previsione di contributi pubblici a fondo perduto o in conto interessi, finanziamenti a tasso agevolato, bonus fiscali, rafforzare un dialogo concreto nei rapporti tra mondo delle imprese e mondo bancario e finanziario, privilegiando l'utilizzo di strumenti semplici, in grado di rispondere e premiare l'attività imprenditoriale del mondo agricolo, senza trascurarne le specificità.

ROSANNA DE MEO\*

## AMBIENTE, ANIMALI, CIBO. SCELTE *ETICHE* DI CONSUMO ALIMENTARE E TUTELA DELLA PERSONA NEL MERCATO SOSTENIBILE

SOMMARIO: 1. Ambiente e cibo. Dall'antagonismo fra produzione alimentare e risorse naturali alla sinergia dello sviluppo sostenibile. – 2. *Segue*. Sostenibilità, diritti della persona e orientamento etico-politico delle scelte di consumo. – 3. Animali e cibo. Il paradigma dei regimi alimentari etici come espressione del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione. – 4. Considerazioni d'insieme. L'atto (contratto) di consumo etico nell'orizzonte assiologico dello sviluppo sostenibile.

### **1. Ambiente e cibo. Dall'antagonismo fra produzione alimentare e risorse naturali alla sinergia dello sviluppo sostenibile**

La trasversalità tematica – caratteristica intrinseca – della tutela ambientale determina la sua risaputa connessione con argomenti – non solo giuridici – di grande rilievo per le politiche sociali ed economiche globali. Fra le sue diverse e possibili interazioni, quella con le dinamiche gius-economiche legate alla produzione e al consumo alimentare emerge tanto più marcata-mente, quanto più si volga l'attenzione alle implicazioni etiche, filosofiche e di culto incidenti su talune scelte consumeristiche espressive della libertà di coscienza<sup>1</sup>: il cibo descrive spesso il rapporto fra l'uomo, la natura e le sue trasformazioni.

---

\* Ricercatrice di diritto privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Cfr. R. D'ORAZIO, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, in AA.Vv. *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, a cura di E.M. Incutti, E. Battelli, G. Spoto, M. Lottini, Roma, 2022, p. 62 s. L'Autore incornicia il dibattito sulla *tutela degli animali* nel più generale tema della tutela dell'ambiente nelle scelte consumeristiche e osserva come “una realistica discussione culturale e politica degli aspetti organizzativi delle attività umane, il cui impatto sistemico ed incidenza planetaria sono suscettibili di determinare l'alterazione di fondamentali equilibri climatici e dell'ecosistema

In generale, l'interesse ordinamentale alla tutela giuridica dell'ambiente trova la sua scaturigine nella necessità di governare le attività umane che conducono al consumo dell'*habitat* naturale<sup>2</sup> e, sotto questo punto di vista, il mercato della produzione degli alimenti rappresenta una delle espressioni più massicce di sfruttamento delle risorse collegate alla terra<sup>3</sup>.

L'aumento della produzione e del consumo alimentare – dovuto anche, pur con le note disparità sociali e geografiche<sup>4</sup>, all'aumento della popolazione<sup>5</sup> – descrive un *antagonismo economico* nella relazione fra la soddisfazione dei bisogni alimentari e la tutela dell'ambiente dallo sfruttamento intensivo delle sue risorse limitate<sup>6</sup>. Lo sfruttamento economico dell'acqua rappresenta un

---

– al punto da far denominare 'Antropocene' l'epoca geologica attuale” debba imprescindibilmente interessarsi alle “istanze mirate al complessivo allineamento degli stili nutrizionali all'esigenza di preservare condizioni basilari dell'*habitat* della specie umana e di quanto la circonda”.

<sup>2</sup> Sull'emersione della tutela ambientale negli scenari giuridici ordinamentali, v. G. ROSSI, *Storicità e gradualità dell'emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 4 ed., Torino, 2017, pp. 3 ss.

<sup>3</sup> La FAO ha individuato sei categorie di fattori che rappresenteranno la sfida per il prossimo futuro del sistema globale del cibo. In primo luogo, esso dipenderà dai fattori ambientali e, fra essi, il mantenimento della disponibilità di risorse naturali – acqua, suolo e biodiversità – dovrà essere il principale obiettivo per i sistemi produttivi che dovranno limitare i loro impatti e contrastare i fenomeni di cambiamento climatico. Sul punto, cfr. P. BENDJEBBAR, N. BRICAS, *The six main categories of drivers shaping food systems*, in Aa. Vv., *Food Systems at risk: new trends and challenges*, FAO e European Commission, Roma, 2019, p. 19.

<sup>4</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in Aa. Vv., *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, cit., p. 263 s. Lo studioso lega cronologicamente l'avvento della produzione legislativa europea orientata a politiche di *food law safety* e *food law security* alla crisi economica globale intervenuta del 2008, che “riportò alla ribalta, in maniera anche drammatica in alcune aree del pianeta, il problema della fame e della ingiusta distribuzione degli alimenti e, più in generale, della ricchezza”.

Peraltro, il problema del governo dell'approvvigionamento alimentare rappresenta un problema che interessa differenti categorie sociali, alcune delle quali inevitabilmente più fragili di altre, non solo per la geografia e la ricchezza dei paesi, ma soprattutto per le politiche dei governi. Sul punto, P. JANIN, *The Challenges of Food Supply: Actors, Places and Links*, in *Revue internationale des études du développement*, 3, *People, Problems, Processes*, 2022, p. 79 ss.

<sup>5</sup> In questo senso, G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, p. 8. L'Autore considera come “il carattere conflittuale del rapporto è emerso negli ultimi decenni in particolare per due ragioni. La prima è stata l'aumento del consumo alimentare dovuto in parte all'aumento della popolazione e in parte alla disuguale distribuzione del cibo fra le varie popolazioni che ne lascia una parte con problemi di scarsità e di sopravvivenza e un'altra con l'opposto problema di consumo eccessivo e di insopportabili scarti alimentari”.

<sup>6</sup> La produzione di cibo è tra i fattori che maggiormente influenzano il cambiamento climatico e danneggiano l'ambiente. Uno studio della Commissione Lancet (Aa. Vv., *Food in Anthropocene: the EAT Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*, vol. 393, p. 447 ss., 2019, [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com)) ha evidenziato come l'attuale offerta alimen-

importante paradigma di conflittualità nella relazione fra la soddisfazione dei bisogni alimentari e la tutela delle risorse ambientali: essa è un bene *finale* nella catena del consumo, perché destinata al consumo umano diretto, ma è anche un bene *strumentale* nella filiera produttiva di altri cibi sia vegetali sia animali<sup>7</sup>; tuttavia, l'acqua è una risorsa finita e in ciò risiede la sua preziosità legata, peraltro, alla sua essenzialità per la sussistenza dell'ecosistema globale<sup>8</sup>; di qui, l'antagonismo fra la catena economica della produzione e del consumo alimentare rispetto alla tutela dell'ambiente.

Eppure, negli ultimi anni ha incominciato a svilupparsi una nuova e profonda coscienza sociale – sospinta dalle evidenze scientifiche sui cambiamenti climatici ed ecosistemici in atto – sulla ineludibile necessità di orientare le attività economiche alla tutela dell'ambiente, della quale si fanno carico le politiche di diritto delle istituzioni europee<sup>9</sup>, con scelte normative che indirizzano le attività economiche.

Si afferma, pertanto, un nuovo modo di intendere la relazione fra sviluppo economico e ambiente, non più concentrata sulla competizione ma alla ricerca di una integrazione sinergica.

---

tare, in base alle diverse tipologie di diete, non permette di sfamare adeguatamente tutta la popolazione mondiale preservando, allo stesso tempo, gli ecosistemi e le risorse naturali. Inoltre, i consumi alimentari nelle economie più ricche determinano impatti dannosi su risorse idriche, suolo e biodiversità in misura ben maggiore rispetto ai consumi dei paesi in via di sviluppo.

Il discorso dell'antagonismo fra produzione e consumo alimentare si inserisce, peraltro, nella visione più generale dell'“impresa e consumo come interessi antagonisti”, che muove dal considerare “la rilevanza del consumo come attività economica e, dunque, la sua protezione come valore giuridico funzionale all'efficienza normativa del mercato”, A. BARBA, *Capacità del consumatore e funzionamento del mercato. Valutazione e divieto delle pratiche commerciali*, Torino, 2021, p. 269.

<sup>7</sup> G. Rossi, *op. cit.*, p. 8 ss.

<sup>8</sup> G. Rossi, *op. loc. cit.*, riferisce come “da almeno un quarto di secolo il consumo di acqua si è sviluppato in modo insostenibile su scala mondiale. L'ipotesi che vi si possa provvedere attraverso processi di dissalazione dell'acqua marina è ancora lontana dal verificarsi in termini economicamente praticabili. L'ineguale distribuzione fra le diverse parti del pianeta accentua il rischio di problemi e conflitti”.

La ‘finitezza’ delle risorse idriche ha, peraltro, stimolato la legislazione volta alla disciplina del riutilizzo delle acque meteoriche e reflue. Sul punto, A. AMATO, *La disciplina in tema di tutela delle acque dall'inquinamento*, in AA. Vv., *Diritto penale dell'ambiente*, Bari, 2023, p. 86 ss.

<sup>9</sup> Si allude al c.d. *Green Deal* europeo: COM(2019) 640 *final*, «*European Green Deal*», dell'11 dicembre 2019; COM(2020) 21 *final*, «Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del *Green Deal* europeo», del 14 gennaio 2020; COM(2020) 22 *final*, «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta», del 14 gennaio 2020; COM(2020) 80 *final*, «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima)», del 4 marzo 2020.

Il paradigma della sostenibilità si lascia leggere in questa direzione. Le politiche di sostegno e di incentivazione alla sostenibilità ambientale<sup>10</sup> delle attività produttive perseguono obiettivi *sinergici* rispetto alla legislazione di tutela e promozione dell'ambiente, quando siano dirette a governare la catena dell'economia dei consumi attraverso attività che non solo riducano l'impatto negativo sull'ambiente ma costituiscano esse stesse uno strumento per preservare l'*habitat* naturale e le sue risorse<sup>11</sup>. Si pensi, in questo senso, al consistente sviluppo delle attività economiche che producono e utilizzano energie rinnovabili; anche nel ciclo dei rifiuti, è in atto una riconversione delle attività di trattamento che superano il mero smaltimento in favore di raccolta e recupero<sup>12</sup>, per utilizzare “gli scarti” come nuove materie prime anziché come

---

<sup>10</sup> R. BARATTA, *Aiuti di stato e fragilità ambientali, i nuovi orientamenti della Commissione*, in *Diritto e società*, 2022, p. 517 ss. L'Autore, nella consapevolezza che una politica legislativa fondata su divieti contenuti in norme imperative rivolte al mondo produttivo porterebbe ad una contrazione dello sviluppo economico, esamina i recenti orientamenti dell'Unione verso strumenti di politica ambientale, energetica e di contrasto ai cambiamenti climatici degli Stati membri a favore delle imprese: “si assume quindi che, in assenza di aiuti, una certa condotta virtuosa degli operatori economici non si svilupperebbe affatto ovvero procederebbe a un ritmo insufficiente per perseguire gli obiettivi del *Green Deal*”, cit., p. 520.

Sulle politiche statali per il perseguimento della transizione ecologica attraverso azioni di promozione fiscale, cfr. E. BRUNO, *Il contributo del fisco per una prospettiva agroalimentare sostenibile*, supra, e P.C.D. DE PASCALIS, *Contenuti e contenitori: il ruolo della leva fiscale nella produzione di imballaggi alimentari*, infra.

<sup>11</sup> Un *manifesto* sulla necessaria convergenza fra tutela dell'ambiente e nuovi paradigmi di produttività sostenibile nel pensiero di M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 4 ss. In particolare, l'Autore considera come il quadro giuridico di matrice eurounitaria, interpretato secondo un approccio “civil-costituzionale”, descriva una nuova soluzione del possibile conflitto fra interessi economici e ambientali: “la priorità (e non tirannia) dei valori della dignità umana, della salute e della vita nella dimensione ecologica” postulano un diritto dell'ambiente che non sia più meramente diretto “a contemperare la protezione e la qualità dell'ambiente con i livelli di produttività, e che, nella sua “trasversalità”, non possiede metodi, tecniche e strumenti suoi propri, bensì un diritto dello sviluppo umano ed ecologico, che ha una fisionomia ben diversa e, per molti versi, diametralmente opposta. Una disciplina fondata sul superamento sia dell'opposizione sia della compatibilità tra ambiente e sviluppo, sul recupero della simbiosi o armonia millenaria tra uomo e natura, sul ruolo non più marginale della giustizia distributiva ed ecologica, su nuovi principi costituzionali quali la sovranità alimentare, il diritto al cibo, la qualificazione delle risorse naturali come ‘beni comuni’ sottratti a qualsiasi proprietà pubblica o privata, la subordinazione del rovinoso primato dell'economia alla salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità; una disciplina che escluda il bilanciamento equiponderale tra ambiente e sviluppo, e si trasfonda in regole che pongano l'interesse ambientale non più come limite (esterno o interno) alle operazioni economiche degli attori pubblici e privati, ma come fattore trainante dello sviluppo e del miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente”, ID., *op. cit.*, p. 57 ss.

<sup>12</sup> Sulle questioni giuridiche legate alle attività di raccolta differenziata dei rifiuti, cfr. V. CORRIERO, *Responsabilità contrattuale e aquiliana da inadempimenti nel servizio di raccolta*



costi, esternalità negative da disperdere nell'ambiente; la legislazione dei mercati finanziari, poi, presta sempre maggiore attenzione alla capacità dei medesimi di influenzare le scelte degli investitori, al fine di meglio dirigere gli investimenti verso politiche di finanza sostenibile<sup>13</sup>, per gestire i rischi derivanti dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale<sup>14</sup>.

Gli scenari giuridici proposti dall'Agenda 2030<sup>15</sup> e la Risoluzione 2020/2021 del Parlamento UE, "Verso un mercato unico più sostenibile per imprese e consumatori"<sup>16</sup>, conferiscono maggiore ampiezza semantica alla locuzione 'sostenibilità ambientale'; negli obiettivi dell'Unione, la dimensione della 'sostenibilità' deve essere letta quale attributo connaturale alla stessa ontologia del mercato e, soprattutto, il perimetro di essa deve estendersi sino a congiungere la tutela dell'ambiente e la valorizzazione della società in un *unicum*<sup>17</sup>. "Nel vigente ordinamento italo-europeo, il rispetto della persona e

---

differenziata, in Av.Vv., *Diritto Rifiuti Impresa. Il ciclo della gestione dei rifiuti nella legalità del diritto dell'ambiente*, a cura di R. Lombardi, Roma, 2017, p. 41 ss.

<sup>13</sup> Una definizione di "finanza sostenibile" e delle sue fonti normative in A. DEL GIUDICE, *La finanza sostenibile. Strategie, mercato e investitori istituzionali*, Torino, 2022, p. 2 ss., il quale afferma come "la finanza sostenibile colma il *gap* esistente tra domanda e offerta di capitali: quest'ultima, orientata fino a non molto tempo fa verso i modelli tradizionali di finanza, non era ancora in grado di incorporare le questioni ambientali e sociali all'interno dei modelli di valutazione finanziaria. La definizione più diffusa di finanza sostenibile (...) è infatti quella di un modello che tiene assieme, in una visione di lungo periodo, sia il rendimento finanziario per l'investitore che la creazione di un valore sociale condiviso, comprensivo della mitigazione dei rischi ambientali e delle disuguaglianze generate dall'attività economica". Cfr., altresì, C. PATRIARCA,  *Mercati finanziari e «green economy»*, in M.A. CIOCIA, C. GHIONNI (a cura di), *Attività d'impresa e sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, p. 289 s.; M. GIANNINI, *Autonomia privata e investimenti sostenibili. Green e social bonds*, in G. CAPALDO (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 163 ss.

Per i profili tecnico-economici della finanza sostenibile, cfr. lo studio della Consob, Aa. Vv., *La finanza per lo sviluppo sostenibile. Tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea*, Roma, 2021, su [https://www.consob.it/documents/1912911/1972319/fs\\_1.pdf/cd935bf5-f395-d36b-732c-068399d7a308](https://www.consob.it/documents/1912911/1972319/fs_1.pdf/cd935bf5-f395-d36b-732c-068399d7a308).

<sup>14</sup> È del 13 giugno 2023 la proposta di un pacchetto di misure da parte della Commissione europea per garantire che il quadro UE per la finanza sostenibile non solo continui a sostenere le imprese e il settore finanziario, ma anche incoraggi il settore privato a finanziare progetti e tecnologie di transizione verso una mercato economico improntato alla sostenibilità ambientale, consultabile *on line* su <https://www.dirittobancario.it/art/finanza-sostenibile-dalla-commissione-nuove-norme-su-tassonomia-e-rating-esg/>

<sup>15</sup> United Nations General Assembly, 25 settembre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Ris. A/RES/70/1).

<sup>16</sup> Il testo della Risoluzione è disponibile su [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>17</sup> M. DELMAS-MARTY, *Vers une communauté de valeurs?*, Paris, 2011, p. 279, avverte la contraddizione fra la tendenza alla personificazione degli animali e, per contro, alla patrimonializzazione mercantile della natura e auspica una "*recomposition des valeur*" che si fondi su una rinnovata relazione valoriale fra uomo e natura: "Le changement, on l'a vu, est déjà inscrit dans de nombreux textes, qu'il s'agisse des animaux ou de la nature; mais il ne siffit pas à définir un régime juridique. Pour y parvenir, nous tenteron d'explorer les possibilités

la protezione dell'*habitat*, assunti come valore unitario, costituiscono l'idea forte della legalità costituzionale, secondo la quale l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana"<sup>18</sup>.

Il *Green Deal* coinvolge, evidentemente, il settore agroalimentare – sostenuto dal 'diritto alimentare'<sup>19</sup> delle politiche europee<sup>20</sup> – nella sua stessa essenza di industria fondata sullo sfruttamento delle risorse naturali. In questo settore, peraltro, è dato rilevare in maniera sempre crescente un mutamento delle scelte di consumo e produzione: il cibo biologicamente prodotto ha acquisito valore economico; le forme di associazionismo e cooperativismo fra i produttori e fra i consumatori si stanno sviluppando, soprattutto grazie a fonti normative di favore e incentivazione dell'economia 'circolare' che – governando le attività produttive – persegue la tutela di interessi individuali e collettivi alla salubrità e all'integrità ambientale.

Ma vi è dell'altro. Nel consumerismo post-moderno, le scelte di consumo alimentare soddisfano non più il mero bisogno primario di sostentamento o

---

offertes par cet étrange concept de 'bien mondial', qui renvoie simultanément à l'économie (bien collectif), à la politique (bien public) et à l'éthique (bien commun), et pourrait contribuer, par son ambiguïté même, à la formation de valeurs universelles”.

<sup>18</sup> M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 47.

<sup>19</sup> A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 270: “Il 'diritto alimentare' non si sottrae alle caratteristiche proprie di un diritto speciale sebbene multidisciplinare; esso ruota intorno agli interessi dei consumatori, ossia ad interessi la cui tutela se da un lato può giustificare l'imposizione di limiti e di vincoli a tutte le attività economiche che rientrano nelle filiere agro-alimentari e alimentari, dall'altro, in ragione degli obiettivi che persegue, ben considera fuori dalla sua disciplina le concrete articolazioni economiche presenti nel sistema agro-alimentare e le loro relazioni.

Il perseguimento di uno sviluppo sostenibile comprende il settore della regolamentazione dell'industria alimentare, alla quale è dedicato l'obiettivo dell'Agenda 2030, *Zero Hunger*. L'obiettivo impegna gli stati a: «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile» e si coordina con l'ulteriore obiettivo della sostenibilità ambientale. Il primo ed il secondo target impegnano gli stati a porre fine a tutte le forme di malnutrizione ed a garantire alle popolazioni del mondo: «un accesso sicuro a cibo nutriente e sufficiente per tutto l'anno». L'attenzione, però, non è diretta solo all'aspetto dell'accesso al cibo, ma si coniuga con l'istanza di mutamento nel funzionamento dei sistemi agricoli. Essi, pur mantenendo la loro funzione produttiva, devono perseguire azioni sostenibili rispetto al loro impatto sull'ecosistema.

<sup>20</sup> A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 264, “nella stagione seguita alla crisi del 2008, in cui siamo tuttora immersi, è apparso evidente che la tematica della *food law* nella prospettiva fondamentale della *food safety* non poteva né può essere disgiunta dalla preventiva e fondamentale attenzione nei confronti della *food security*. Il riemergere della *food insecurity* nella realtà effettuale aveva evidenziato quanto fosse perversa la tesi, a quel tempo prevalsa, che negava la singolare peculiarità dei beni alimentari e sosteneva la totale equiparazione tra alimenti e merci, sì da assoggettare alle regole del libero mercato, senza sostanziali adeguati correttivi, i prodotti agricoli che pur sempre sono la base degli alimenti”.

le necessità salutistiche, ma si riflettono in convinzioni religiose, etiche e politiche che rispondono a interessi della personalità<sup>21</sup>, necessità di carattere immateriale che trovano specifica tutela in altrettanti diritti fondamentali<sup>22</sup>; e proprio in quanto l'ordinamento giuridico riserva un elevato grado di tutela a determinati diritti fondamentali delle persone, l'ordinamento stesso è inevitabilmente chiamato ad assicurare tutela anche alle espressioni consumeristiche che si declinano secondo questi bisogni immateriali, riservando un livello di protezione adeguato allo *standard* di tutela riconosciuto ai diritti fondamentali che motivano le opzioni nutrizionali.

Insomma, gli interessi alla tutela dell'ambiente e gli interessi legati al mercato alimentare possono essere – e in parte già lo sono – non soltanto *non contrastanti*, ma *compatibili* e addirittura *sinergici* se considerati sotto la luce della sostenibilità<sup>23</sup>, intesa quale attuazione del principio personalistico che informa l'intero ordinamento giuridico.

Il *Green Deal* ordinamentale – che ben può essere considerato quale ponte di collegamento fra la tutela ambientale e l'economia della produzione alimentare attraverso il concetto di “sostenibilità” – tuttavia necessita di una effettività che non lasci inattuata la mutata sensibilità giuridica ma che, invece, la conduca al concreto raggiungimento dei suoi obiettivi socio-economici. In questo senso, la tutela offerta dallo Sato e dalle sue istituzioni – per il suo essere lontana rispetto agli snodi sociali nei quali si compiono le scelte alimentari rispetto alle offerte del mercato – può non essere più sufficiente. Se il cibo diviene realizzazione della persona e dei suoi diritti fondamentali, le relazioni interpersonali tra i privati – gli agenti nel mercato della produzione e del consumo – rappresentano la dimensione nella quale ricercare gli strumenti giuridici più efficaci per garantire tale tutela.

Le associazioni ambientaliste e animaliste, che si facciano promotrici di scelte di consumo orientate alla sostenibilità, rappresentano importanti paradigmi di manifestazione del diritto secondo questa accezione. Esse si pongono ad espressione del pluralismo giuridico democratico e concorrono sinergicamente all'attuazione del diritto dell'ambiente, elevando le scelte degli

---

<sup>21</sup> Sulla complessità del “fatto alimentare”, R. HÉRON, P. JANIN, *L'alimentation aujourd'hui: sécuriser et satisfaire*, in *Socio-anthropologie*, 2019, p. 1 ss.

<sup>22</sup> G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, 2022, p. XVI, considera come l'adeguatezza del cibo, oggi, non può parametrarsi alle mere esigenze biologiche ma si avvicina alle istanze personalistiche dei consumatori: “l'adeguatezza del cibo sussiste quando è consentito a ciascuno di realizzare ciò che è più compatibile con la sua esistenza”.

<sup>23</sup> G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 10: “l'ambiente può essere non solo compatibile con lo sviluppo ma può e deve diventare un volano per la ripresa economica, da molto tempo stagnante, e per un nuovo tipo di sviluppo. Alle fasi della contrapposizione e a quella della (auspicata) compatibilità si unisce ora quella della possibile sinergia. Qui bisogna fare una puntualizzazione importante: la possibilità di sinergia non si sostituisce, ma si accompagna ai modi di produzione dannosi e a quelli compatibili”.

individui alla dimensione della maggiore forza collettiva<sup>24</sup>. Si esprime, così, la vocazione del diritto dei consumatori ad assolvere ad una più generale “funzione di diritto privato politico”<sup>25</sup>.

## 2. *Segue. Sostenibilità, diritti della persona e orientamento etico-politico delle scelte di consumo*

Il concetto di sviluppo sostenibile si lascia ragionare secondo le tre direttrici peculiari del principio economico c.d. *triple bottom line: Planet, People and Profit*<sup>26</sup>, orientate alla transizione del mercato verso obiettivi di qualità ambientale, equità sociale e crescita economica. Secondo la visione politica dell’Unione, lo sviluppo economico deve essere perseguito nella cornice ineludibile della preservazione ecologica e della promozione di esigenze sociali di uguaglianza, libertà e non discriminazione.

Sin dall’esordio dell’Agenda 2030, l’affermazione della inscindibilità fra politiche ambientali e sociali è stata ricollegata alla pervasività del principio personalista nel diritto contemporaneo e alla sua necessaria compenetrazione con la tutela della natura<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> G. CAPALDO, *La governance degli enti privati nel mercato unico sostenibile*, in ID. (a cura di), *Iniziativa economica privata e mercato unico sostenibile*, Roma, 2023, p. 4 ss.

<sup>25</sup> A. BARBA, *Capacità del consumatore e funzionamento del mercato*, cit., p. XV, osserva come “il diritto dei consumatori (...) rivela un’antropologia giuridica costruttiva. La situazione esistenziale della persona conferisce contenuto e senso al diritto privato e lo forma, non si limita ad orientare la conoscenza della regola giuridica. nel diritto dei consumatori, come nel diritto del lavoro, la vita della persona ha funzione normativa, non solo ermeneutica e dogmatica”. E già ID., *Consumo e sviluppo della persona*, Torino, 2017, p. 93 s.

<sup>26</sup> J. STIGLITZ, *Popolo, potere e profitti. Un capitalismo progressista in un’epoca di malcontento*, Torino, 2020, p. 5 ss.

<sup>27</sup> Cfr., tra gli altri, G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all’ambiente per lo sviluppo*, op. cit., p. 4 ss.; M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, op. cit., p. 4 ss. e ID., *Emergenza e ambiente nell’epoca pandemica. Verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Giust. civ.*, 2021, p. 495 ss.; M. CIOCIA, *La centralità della persona nella nuova sostenibilità economica. Spunti di riflessione*, in *giustiziacivile.com*, 2022, p. 6.

In realtà, la stretta interdipendenza fra istanze di tutela personalistica e ambientalistica – quale espressione della relazione fra uomo e natura – è rilevata ben prima dei più recenti sviluppi normativi: S. PATTI, *Diritto all’ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, c. 859 ss.; P. PERLINGIERI, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, (2000), in ID., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005, pp. 71 ss.; M. MONTEDURO, S. TOMMASI, *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Napoli, 2015, p. 194 ss.; E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile*, Napoli, 2018, *passim*, ma spec. p. 80 ss., dove l’Autore esamina la relazione fra Stato-nazione persona e sostenibilità.

Il continuo e inarrestabile progredire del principio personalista nelle fonti giuridiche internazionali ed eurounitarie, sospinto dal riconoscimento del valore della dignità umana, non si è limitato a elevare diritti – prima rimasti inesplorati – di natura esistenziale individuale, ma si è rivolto, in un legame di continuità concettuale, a collegare le libertà dell'individuo agli aspetti economici, politici, sociali della collettività intimamente connessi all'affermazione della personalità umana. I diritti della persona si contestualizzano nella società e nelle relazioni umane, dimensioni di realizzazione della personalità umana<sup>28</sup>. Il pensiero corre a quel “diritto di avere diritti”<sup>29</sup> che – espressivo dello stesso concetto giuridico di *persona* – incastona la dignità in una dimensione sociale, universale e transgenerazionale<sup>30</sup>.

Sotto l'aspetto che ci interessa, certe scelte di consumo alimentare rappresentano un modello alla luce del quale le istanze di tutela giuridica di interessi individuali (la salute, l'ambiente, la religione, le filosofie sociali) si lasciano ragionare in termini di attuazione di interessi super-individuali, rivolti al beneficio della collettività. L'egoistico atto di consumo si proietta in una dimensione etica ed altruistica per partecipare alla promozione della sostenibilità ambientale e sociale.

Assistiamo, nella società contemporanea, alla diffusione di scelte alimentari fondate su valori ideali di partecipazione alla vita sociale, dirette a prendere posizione attiva nell'indirizzare l'industria alimentare verso sviluppi

---

<sup>28</sup> L'affermazione del principio personalista, peraltro, si propaga alla tutela di altrettanti diritti affermativi della realizzazione della persona “indici, questi, di priorità che l'interprete, fedele alla legalità costituzionale, non può non rispettare, pur nella consapevolezza che le eterogenee vicende concrete esigono un bilanciamento di valori, sul presupposto però che la centralità della persona costituisce principio primario e preminente, non sacrificabile a interessi esclusivamente patrimoniali”, P. PERLIGIERI, *Produzione, beni e benessere*, in Aa. Vv., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Napoli, 2015, p. 512.

<sup>29</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.

<sup>30</sup> R. D'ORAZIO, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, cit., p. 55, il quale riscontra l'orizzonte costituzionale della solidarietà intergenerazionale nell'art. 3 Cost., osservando come “non a caso proprio in relazione alla tutela dell'ambiente globale e all'azione di contenimento degli effetti del cambiamento climatico si è fatta strada l'idea (...) di una giustizia intergenerazionale, delineatasi come punto di emersione di un dovere di solidarietà inteso nell'estensione diacronica, poiché orientato a salvaguardare per l'avvenire condizioni essenziali per lo sviluppo della persona, e rivolto perciò – secondo una lettura prospettica dell'art. 3 cost. – a rimuovere oggi gli ostacoli che, domani, di fatto precluderebbero agli individui il godimento di diritti fondamentali”.

Altresì, sulla dimensione transgenerazionale del diritto alla sostenibilità economica, cfr. A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali tra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, 2008, p. 23 ss.; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, p. 25 ss.; F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009, Soveria Mannelli, 2010, p. 21 ss.

orientati a valori etico-morali<sup>31</sup>. Tali forme di autodeterminazione legano l'assunzione di cibo e i comportamenti consumistici al rispetto di ragioni ideali di vita, spesso accostabili ai precetti di culto nell'espressione delle libertà religiose<sup>32</sup>. Si pensi alla tendenza a modificare i comportamenti consumistici nel senso dell'auto-limitazione e dell'orientamento all'acquisto di prodotti ecosostenibili. In particolare, il veganesimo<sup>33</sup> – già preceduto dai movimenti animalisti che, alle loro origini, prendevano di mira l'impiego delle pelli animali nella produzione dell'alta moda – è spesso rappresentato come movimento di opinione che impone ai suoi aderenti scelte di consumo, non solo alimentare, così eticamente caratterizzate dal sospingerne l'accostamento – con un'analogia rilevata anche in giurisprudenza<sup>34</sup> – rispetto ai comportamenti dettati dal credo religioso.

Ebbene, queste forme di neo-consumerismo non possono essere lette quali mere scelte individuali, nonostante colui che rispetta i canoni alimentari autoimposti tragga da ciò un personale senso di 'innocenza' rispetto alle storture etiche dell'industria alimentare globale. Si tratta di comportamenti pregni di senso 'politico', espressioni di libertà civica che intercettano la tutela delle libertà fondamentali di pensiero, di coscienza, nell'ottica della piena

---

<sup>31</sup> Nella visione dell'ordinamento eurounitario, il consumatore è pieno protagonista nella catena delle attività economiche ad impatto ambientale: "à cet égard, les propositions de directives européennes (...) constituent une avancée significative qui doit permettre de responsabiliser les acteurs économiques d'un bout à l'autre de la chaîne, du producteur au consommateur final, et les amener à considérer la préservation de l'environnement comme un critère décisionnel prédominant", K. HAMMOUCHE, *Le consommateur, le producteur et le développement durable: un équilibre précaire?*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2022, p. 349.

<sup>32</sup> Sulla stretta relazione fra "gruppi cultural-confessionali", "consumistiche secolarizzanti" e l'alimentazione orientata alla sostenibilità ambientale, cfr. F. ALICINO, *Alimentazione sostenibile fra menù teologici e teodicee secolarizzate*, in Aa.Vv., *L'etica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, Milano, 2023, p. 81 ss.

<sup>33</sup> Il veganesimo (o veganismo) è un movimento filosofico che rifiuta lo sfruttamento delle risorse provenienti dal regno animale e ad esso contrappone l'adozione di uno stile di vita fondato sull'antispecismo, differenziandosi dal vegetarianesimo (o vegetarianismo) che, più limitatamente, identifica coloro che si nutrono solo di vegetali, per ragioni che possono essere non soltanto orientate al rispetto degli animali, ma anche al salutismo nutrizionale. L'antispecismo alla base del veganesimo, invece, ritiene che la capacità di sentire e interagire cognitivamente non sia una prerogativa esclusiva della specie umana, ma riconoscibile anche negli animali. Il movimento vegano, perciò, nega una superiorità della specie umana nel mondo animale e riconosce pari dignità anche alle altre specie; cfr. R.D. RYDER, *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*, Berg Publishers, 2000; L. CAFFO, *Vegan. Un movimento filosofico*, Torino, 2018.

<sup>34</sup> Sono noti, in particolare, due casi: uno inglese, l'altro italiano. Nel precedente inglese, il Tribunale di Norwich ha riconosciuto l'analogia fra le modalità di manifestazione delle pratiche alla base dei comportamenti vegani rispetto all'osservanza dei precetti religiosi (*Casamitjana Costa v. The League Against Cruel Sports*, 17 gennaio 2020). Altrettanto, i giudici del Tribunale di Bologna



realizzazione del principio ordinamentale personalista. Istituzioni ed enti privati coinvolti nei processi e nelle attività legate all'alimentazione sono, in questo senso, destinatari di obblighi di rispetto delle posizioni alimentari di coscienza, “cosicché, una volta esteso a queste posizioni ideali lo *status* di espressioni della coscienza dell'individuo, il trattamento riservato a coloro che vi conformano i propri comportamenti potrebbe, in varie circostanze della vita sociale, risultare discriminatorio sulla base di parametri egualitari, oppure in sé lesivo del principio della libertà di pensiero”<sup>35</sup>.

Dal punto di vista adottato, i prodromi di tutela di un neo-consumerismo di ispirazione etica – fondato sulla coscienza ambientale o animalista o sociale e sulla convinzione di non influire negativamente sulla preservazione di tali valori anche a beneficio delle future generazioni – appaiono giuridicamente sorretti dai principi costituzionali strettamente legati all'attuazione della dignità della persona<sup>36</sup>: la solidarietà, l'uguaglianza, la tutela dell'ambiente. Le scelte consumeristiche, insomma, trovano nella tutela della persona e dei suoi diritti il *medium* logico-giuridico che le compenetra al modello ordinamentale della sostenibilità ecologica e sociale del mercato; anzi, “ove ne siano accantonati gli accenti fondamentalisti”<sup>37</sup>, esse possono contribuire a creare quel sostrato di istanze sociali, civiche, politiche che i filosofi considerano prodromiche all'adozione legislativa di discipline intese al governo delle attività basate sullo sfruttamento delle risorse naturali<sup>38</sup>.

In questo senso, si pensi all'attuale crescendo normativo relativo alla c.d. questione animale<sup>39</sup>: la concezione dell'animale come *res*, dalla quale deriva una descrizione delle relazioni giuridiche che lo riguardino in termini di diritto proprietario, è oggi messa in dubbio dalle fonti normative interne – che

---

<sup>35</sup> R. D'ORAZIO, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, cit., p. 27.

<sup>36</sup> La contemporanea cultura giuridica assiologicamente orientata ha visto transitare la soggettività dal concetto di “individualismo antropocentrico” a quello di “personalismo antropologico” e sorretta dalla tecnica giuridica per principi e clausole generali, “la persona umana inizia a pensare a sé stessa *sub specie aeternitatis*, come membro di una specie e parte della vita terrestre; non solo, dunque, come individuo ‘singolo’, quale (kelseniano) ‘centro di imputazione’ di diritti e doveri a sé medesimo riferiti in un *hic et nunc* determinato”, M. ROBLES, *Meritevolezza “ambientale” del contratto e transigibilità degli interessi*, Napoli, 2019, p. 23 s.

<sup>37</sup> R. D'ORAZIO, cit., p. 58.

<sup>38</sup> F. VIOLA, *Dalla natura ai diritti. I luoghi dell'etica contemporanea*, Bari-Roma, 1977, p. 7, considera come se nel diritto contemporaneo si parla “a torto o a ragione, dei diritti degli animali o delle piante, è certamente sul presupposto di una certa rilevanza etica e giuridica della natura” e “tutta la questione ecologica rappresenta un'irruzione della natura nella morale e nel diritto”.

<sup>39</sup> F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005; E. DEL PRATO, *Gli animali nella dimensione del diritto*, in *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, a cura di D. Buzzelli, 2023, p. 233 ss.



trovano coronamento nella novella dell'art. 9 Cost.<sup>40</sup> – e dal diritto eurounitario, che disciplina le attività produttive orientandole alla tutela del benessere degli animali.

Non si ritiene opportuno, in quest'analisi, addentrarsi nel fitto e suggestivo tema della soggettività animale, che esalta la considerazione degli animali quali esseri senzienti e portatori di interessi propri. Infatti, nonostante le attenzioni del diritto positivo, l'animale non può (ancora) essere considerato soggetto giuridico autonomo titolare di diritti ma, piuttosto, oggetto di considerazione e protezione da parte dell'ordinamento<sup>41</sup>. Anche dal punto di vista della tutela, l'evoluzione giurisprudenziale trova maggiore sviluppo sul versante risarcitorio<sup>42</sup>, in relazione alla lesione provocata non già all'animale in sé quanto piuttosto alla relazione affettiva e *proprietaria* con il suo *umano*, a conferma di una continua visione antropocentrica della questione animale<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Il fiorente dibattito sulla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, entrata in vigore il 9 marzo 2022, che novella dell'art. 9 Cost. – riservando alla legge la tutela degli animali e inscrivendo la loro rilevanza costituzionale nella più generale tutela dell'ambiente e della biodiversità – ha raggiunto un'ampiezza tale da non consentire richiami bibliografici del tutto esaustivi. *Ex multis*, G. CECCHERINI, *Tutela dell'ambiente e riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in Aa.Vv., *Liber amicorum per Paolo Zatti*, Napoli, 2023, p. 251 ss.; N. ZORZI GALGANO, *Iniziativa economica privata e pluralità degli interessi costituzionalmente tutelati: l'ambiente e gli animali*, in *Contratto e impresa*, 2023, p. 442 ss.; G. ALPA, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e impresa*, 2022, pp. 361-369; S. MASINI, *Ambiente e costituzione: svolgimento di un itinerario ed esame di coscienza di una riforma*, in *giustiziacivile.com*, 16 febbraio 2022; M. DEL FRATE, *La tutela dell'ambiente nel riformato art. 41, secondo comma, Cost.: qualcosa di nuovo nell'aria?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2022, p. 907 ss.; M. P. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, p. 1057 ss.; L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione: tra vecchie problematiche e recenti proposte di riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Arch. giur.*, 2020, pp. 1183-1186; T.E. FROSINI, *La costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 2021, 16; D. PORENA, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2022, p. 121 ss.

Per quanto riguarda il dibattito nel periodo dei lavori parlamentari cfr. F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, in *federalismi.it*, 2021, p. 16.

<sup>41</sup> In questo senso, F. RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?*, in *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, cit., p. 23, osserva come il riconoscimento costituzionale, pur affermativo dell'interesse ordinamentale per la vita animale, rappresenti solo il primo passo per una disciplina che “possa mediare tra ‘interessi’ umani e taluni ‘interessi’ animali”

<sup>42</sup> F. GARATTI, *La questione animale e le funzioni della responsabilità civile*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2014, II, p. 735 ss.

<sup>43</sup> A. PISANÒ, *La metrica dei diritti nel rapporto umano-non-umano*, in *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, cit., p. 47 ss. e già Id., *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2015, p. 77 ss.; D. CERINI, *Lo strano caso dei soggetti-oggetti: gli animali nel sistema italiano e l'esigenza di una riforma*, in *Derecho Animal*

Appare, invece, utile – ai fini della nostra disamina – approcciare il tema dell’impiego degli animali nella produzione di alimenti, quale paradigma mediante il quale analizzare l’atteggiamento del diritto verso quelle forme di autodeterminazione nutrizionale che postulano una stretta relazione fra scelte di consumo sostenibile, esercizio delle libertà fondamentali<sup>44</sup> e prescrizioni di fede o di coscienza<sup>45</sup>. Questo punto di osservazione, infatti, ci permetterà di approfondire come e in quali misure le scelte di coscienza – e il principio personalista che le sorregge – ricevano tutela ordinamentale nelle relazioni complesse che attengono le dinamiche interindividuali all’interno dei gruppi sociali.

### 3. Animali e cibo. Il paradigma dei regimi alimentari di culto e di etica come espressione del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione

Nei suoi profili generali, l’osservazione delle ricadute – in termini di tutela della persona – derivanti dal legame fra autodeterminazione alimentare ed esercizio dei diritti fondamentali lascia rilevare una area di interesse nel campo dell’esercizio della libertà religiosa, con peculiare riferimento al consumo delle carni. Il tema si presenta come un campo di verifica particolarmente paradigmatico, poiché in esso si riscontrano i medesimi parametri significativi del nostro discorso: l’adesione *di coscienza* del singolo a certi dettami alimentari; la *copertura* costituzionale degli interessi/diritti posti alla base dell’autodeterminazione alimentare; la riconoscibilità dei comportamenti nella società.

Il problema giuridico si insedia là dove l’individuo estrinseca il rispetto dei canoni e dei riti della sua fede attraverso le abitudini alimentari. Le prescrizioni imposte dal culto risultano spesso limitative o proibitive. Da esse si ricava una selezione più o meno rigida degli alimenti di cui nutrirsi – distinti in ammessi o stigmatizzati, spesso in ragione delle modalità di preparazione o dei ‘tempi sacri’ – che proiettano significative ricadute sulla produzione industriale, quando sia necessario assicurare la rispondenza dell’alimento ai requisiti di osservanza. Non solo. Le regole alimentari di carattere religioso, con il tempo, sono soggette ai processi di secolarizzazione e, spesso, le pratiche alimentari nate come osservanza culturale finiscono per essere percepite da

---

(*Forum of Animal Law Studies*), 2019, p. 27 ss.; M. GASPARIN, *La dicotomia “persona-cosa” e gli animali*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, Milano, 2011, p. 295 ss.

<sup>44</sup> L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori fra specificità e completezza*, in *Aa.Vv., Liber amicorum per Paolo Zatti*, cit., p. 1321 ss.

<sup>45</sup> F. MANTA, D. MORRONE, R. ROMA, A. D’AMICO, F. ALICINO, *Alimentazione e sostenibilità: l’influenza delle religioni*, in *Aa.Vv., L’etica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, cit., p. 247 ss.

chi le osserva quali strumenti identitari e di affermazione dell'appartenenza etnica. In tal caso, la scelta alimentare, se pur perde la sua tipica valenza di espressione della libertà religiosa, rimane pur sempre giuridicamente tutelata dalle possibili discriminazioni vietate nel rispetto della persona e della sua identità<sup>46</sup>. Così, il semplice comportamento supera l'indifferenza dell'ordinamento e diviene parametro di qualificazione giuridica della scelta in termini di espressione della libertà religiosa e identitaria<sup>47</sup>. La pratica alimentare, in quanto atto di culto, si eleva alla tutela ordinamentale riservata alle libertà fondamentali.

Peraltro, le contemporanee evoluzioni della coscienza ambientale e animalista danno origine a contegni che, pur minoritari nella società, hanno acquisito un certo grado di ricorrenza da quanti ne apprezzano il sostrato teorico e la tensione ideale. Pur non sottovalutando l'incidenza che sempre le mode e le correnti di opinione esercitano sulle opzioni di consumo, è altrettanto vero che si va sedimentando una coscienza sociale ben avvertita del fatto che il consumo di carne animale<sup>48</sup> non ha ricadute neutre rispetto al destino dell'ecosistema globalmente intesa, con riferimento alla natura e agli esseri viventi che la abitano.

---

<sup>46</sup> F. VIOLA, *Il dibattito contemporaneo sulla legge naturale*, in *Aggiornamenti sociali*, 1997, <https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/il-dibattito-contemporaneo-sulla-legge-naturale/>. Il filosofo del diritto considera come un "aspetto significativo dell'etica contemporanea risiede nel riemergere del valore etico della particolarità. L'identità personale (o collettiva) è ritenuta come uno dei beni primari da tutelare. Non ci si sente più adeguatamente riconosciuti e rispettati nella nostra dignità se ciò non riguarda anche la nostra identità. L'eguaglianza astratta a prescindere dalle differenze personali appare insoddisfacente (e a molti anche come 'ideologica'), perché trascura l'io autentico e i progetti di vita dell'io autonomo. Vogliamo essere tutelati come eguali nella nostra differenza".

<sup>47</sup> Le scelte alimentari rappresentano uno dei modi in cui si manifesta l'appartenenza di fede del singolo che, attraverso pratiche condivise nell'ambito di una comunità, matura ed esterna la sua identità. Sulla valenza identitaria delle regole alimentari dei sistemi religiosi tradizionali, cfr. C. VENTRELLA, *Alimentazione e diritto canonico: impurità, contagi e tecniche di tutela*, in G. D'AMMACCO, C. VENTRELLA, *Cibo e ambiente. Manipolazioni e tutele nel diritto canonico*, Bari, 2015, p. 14 ss. Più recentemente, l'Autrice relaziona la dimensione religiosa della persona al più generale discorso del suo sviluppo integrale in un contesto di sostenibilità sociale e ambientale: C. VENTRELLA, S. ATTOLLINO, *Etica delle religioni, diritti dei popoli e dignità sostenibile*, in AA.VV., *L'etica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, cit., p. 191 ss.

<sup>48</sup> L'attribuzione dell'aggettivo qualificativo 'animale' alla 'carne' non appare inutilmente ridondante se solo si pensa all'attuale ricerca industriale che punta alla produzione e alla commercializzazione di carne 'sintetica' o 'coltivata', K. MULVANEY, *Carne coltivata in laboratorio: tutto quello che c'è da sapere*, 24 agosto 2023, su <https://www.nationalgeographic.it/carne-coltivata-in-laboratorio-tutto-quello-che-ce-da-sapere>. Sulla necessità di implementare la disciplina dell'industria dei prodotti alimentari a base di carne con il controllo della produzione della carne sintetica, E. SIRSI, *Della carne degli animali e del consumo etico*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2018, p. 33 ss.

Non si tratta, peraltro, di mere sensibilità individuali. Il consumo delle carni coinvolge convincimenti morali, etici e religiosi che la civiltà giuridica europea riconosce in quanto rappresentazioni dirette del più ampio orizzonte assiologico di tutela della persona, della sua dignità, identità, pensiero<sup>49</sup>. Soprattutto, le scelte di consumo *etico* animalista sono in grado di orientare l'industria e il mercato e rivelano, in ciò, una potenziale *vis* di orientamento politico.

La questione giuridica delle scelte alimentari, letta attraverso la lente assiologica del principio personalista, è immediatamente riconducibile all'alveo del diritto alla "libertà di pensiero, coscienza e religione" di cui all'art. 9 della Convenzione EDU. Nella struttura di questa norma, la libertà di coscienza e di pensiero che si manifestano nella scelta etica costituisce l'antecedente logico della libertà religiosa, sia pure distinguendosi da essa "essendo la seconda (seppure preponderante nell'arco dell'evoluzione storica e culturale) specificazione della prima"<sup>50</sup>.

In questa tutela allargata, che coinvolge tanto la «scelta di culto» quanto la «scelta di coscienza», la necessità di riconoscere qualificazione giuridica all'astensione dal consumo di carni e di prodotti di derivazione animale è giunta sino alla Corte di Strasburgo, che ha affermato come l'osservanza di precetti alimentari dettati da una religione<sup>51</sup> e/o da un sistema filosofico

---

<sup>49</sup> P. STEIN, J. SHAND, *Legal values in Westwern Society*, Edinburgh, 1974, trad. it., *I valori giuridici della civiltà occidentale*, Milano, 1981, p. 375, riflettono sul fatto che "il processo di trasformazione sociale è venuto assumendo un ritmo sempre più accelerato, e gli organi che hanno il compito di formare ed applicare il diritto devono di necessità essere – dinanzi alla sfida di situazioni nuove che esigono soluzioni giuridiche – più flessibili di quanto non siano stati i loro predecessori. Il mantenimento della fiducia generale nel diritto dipende dall'abilità – di legislatori e giudici – di pervenire ad una sintesi adeguata, secondo l'attuale contesto, dei valori propri della tradizione giuridica occidentale".

<sup>50</sup> R. D'ORAZIO, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle 'dottrine alimentari'*, cit., p. 45, considera come "la disciplina dei convincimenti interiori non confessionali non differisce perciò da quella dei fatti religiosi se non per gli aspetti funzionali alle peculiarità del fenomeno religioso, talché l'eguale dignità delle fedi religiose e delle altre convinzioni di coscienza non potrebbe tollerare un'eventuale disparità di regole applicabili alle une e alle altre secondo una loro pretesa di maggiore o minore meritevolezza". Cfr. altresì G. DI COSIMO, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Milano, 2000, p. 102.

<sup>51</sup> Nella causa *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia* [GC], n. 27417/95, CEDU 2000-VII, la Corte EDU, pur negando la violazione dell'art. 9 nel caso di specie (non è stata riconosciuta la presunta limitazione del diritto di libertà religiosa dei membri di un'associazione che si era vista rifiutare l'autorizzazione ad accedere personalmente ai macelli per praticare la macellazione rituale, poiché i membri dell'associazione si erano trovati comunque nella possibilità di ottenere forniture di carne compatibili con le loro prescrizioni ultraortodosse) ha verificato l'esistenza del presupposto di effettiva valenza culturale delle pratiche religiose in oggetto attraverso il *medium* dell'appartenenza della persona ad un'associazione religiosa, traendo la massima secondo la quale "un ente ecclesiastico o religioso è legittimato, in quanto tale, ad esercitare i diritti garantiti dall'articolo 9 per conto dei suoi aderenti".

(come quello del veganesimo)<sup>52-53</sup> costituiscono ‘pratiche’ tutelate dall’articolo 9 della Convenzione. Attraverso i loro interventi, i Giudici della Corte EDU hanno espresso dei primi orientamenti per, di volta in volta, riconoscere protezione alla libertà nelle scelte alimentari ‘animalisticamente’ limitative, nel bilanciamento con interessi divergenti ma altrettanto meritevoli di tutela.

Vi è da dire, peraltro, che il disposto di cui all’art. 9 della Convenzione è pienamente connaturato al contesto della tecnica normativa per principi, tipica del costituzionalismo contemporaneo, che si esprime affermando contenuti assiologici ben più ampi rispetto a quelli precettivi. In questo senso, è facile notare come, se la dimensione *negativa* della libertà religiosa, di coscienza e di pensiero (cioè la libertà di non aderire ad un credo, di non praticarlo e di non essere obbligati a rivelare le proprie convinzioni) trova facile sostegno nel precetto della libertà di espressione di cui all’art. 10 Convenzione EDU<sup>54</sup>, non altrettanto avviene per la dimensione *positiva* delle scelte alimentari di coscienza (che si sostanzia nella libertà di pretendere il rispetto di esse da parte della comunità) se solo si consideri l’ampiezza e l’indeterminatezza di contenuto dei comportamenti che possano essere rivendicati come aderenti a quanto l’individuo ritiene eticamente o religiosamente conforme al suo personale *credo*. In questo senso, la Corte afferma che – preliminarmente a qualsiasi decisione in relazione alla presunta violazione di precetti etico-religiosi – sia necessario comprovare l’autenticità e la fondatezza del *credo*, sia che esso si sostanzi nell’appartenenza ad una confessione religiosa, sia che esso coincida con l’adesione ad un orientamento etico-filosofico<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Il veganesimo (o veganismo) è un movimento filosofico che rifiuta lo sfruttamento delle risorse provenienti dal regno animale e ad esso contrappone l’adozione di uno stile di vita fondato sull’antispecismo, differenziandosi dal vegetarianesimo (o vegetarianismo) che, più limitatamente, identifica coloro che si nutrono solo di vegetali, per ragioni che possono essere non soltanto orientate al rispetto degli animali, ma anche al salutismo nutrizionale. L’antispecismo alla base del veganesimo, invece, ritiene che la capacità di sentire e interagire cognitivamente non sia una prerogativa esclusiva della specie umana, ma riconoscibile anche negli animali. Il movimento vegano, perciò, nega una superiorità della specie umana nel mondo animale e riconosce pari dignità anche alle altre specie; cfr. R.D. RYDER, *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*, Berg Publishers, 2000.

<sup>53</sup> La questione del riconoscimento del veganesimo alla stessa stregua di una religione non è scontata, nonostante la Commissione europea dei diritti dell’uomo, nel noto caso *C.W. v. Regno Unito*, 10 febbraio 1993, n. 18187/91, abbia in qualche misura rilevato nei suoi praticanti l’adesione ad uno stile di vita inteso come *belief*.

<sup>54</sup> Nei casi in cui il dover esprimere le proprie convinzioni e opinioni sia stato avvertito dall’interessato come un’ingerenza, la Corte EDU ha applicato la tutela ‘inibitoria’ di cui all’articolo 10, utilizzando espressamente questa norma quale *lex specialis* rispetto all’articolo 9 (*Balsytė-Lideikienė c. Lituania*, 24 novembre 2005, n. 72596/01).

<sup>55</sup> Cfr. *Campbell and Cosans v. Regno Unito*, 25 febbraio 1982, n. 7511/76, nella quale i giudici di Strasburgo chiariscono come per *credo* (“*belief*”), di cui all’art. 9 della CEDU e all’art. 2 del Protocollo Addizionale, debba intendersi qualsiasi concezione della vita che sia seria, cogente, coerente e importante.

Perciò, se la soggettività dell'individuo è importante per qualificare il comportamento nutrizionale assiologicamente orientato, sì da ricomprenderlo nella tutela dell'art. 9 Convenzione EDU, altrettanto necessaria appare una concreta verifica della serietà delle convinzioni personali, che si rispecchino in un culto o in pratiche etiche socialmente affermate e riconoscibili, quale quella del veganesimo.

Anche il formante giurisprudenziale interno, peraltro, rivela questa dimensione sociale e comunitaria di emersione delle ricadute giuridiche dell'autodeterminazione alimentare. Le istanze di tutela si rivelano nelle relazioni interpersonali e, in particolare, nei gruppi in cui la condivisione dei pasti lascia emergere le differenze di autodeterminazione rispetto ai trattamenti alimentari *standard*. La scuola<sup>56</sup>, le carceri<sup>57</sup>, le mense aziendali. Sono, queste, alcune delle possibili sedi in cui le scelte individuali si propongono nella comunità e fanno i conti con gli interessi della collettività.

---

<sup>56</sup> Nel nostro Paese l'espressione del veganesimo all'interno della scuola è emersa secondo due punti di vista: quello dei genitori vegani richiedenti la somministrazione di pasti privi di prodotti animali alla figlia scolara (Trib. Roma, sez. I civ., ord., 19 ottobre 2016, in *Fam. Dir.*, 2017, p. 574 ss., con nota di E. ANDREOLA, *Dieta vegana per il figlio tra interesse del minore e responsabilità genitoriale*, *ivi*, p. 578 ss. e Trib. Monza, 5 luglio 2016, in *IUS Famiglie*) e quello della maestra, lavoratrice e fruitrice del servizio di mensa scolastica, richiedente uno specifico menù vegano (Trib. Bologna, 9 aprile 2020, in *osservatoriofamiglia.it*). Nel primo caso, i giudici hanno dovuto effettuare bilanciamento fra il diritto dei genitori a manifestare le proprie convinzioni etiche rispetto al diritto alla salute della figlia, ritenendo prevalente il secondo sul primo e negando l'alimentazione vegana perché non accolta dalle linee sanitarie medico-pediatriche. Nel secondo caso, invece, i giudici hanno accolto la richiesta della maestra, ritenendo giuridicamente fondate e tutelabili le sue scelte di autodeterminazione alimentare e non gravose per l'organizzazione dell'amministrazione scolastica.

<sup>57</sup> Nei casi *Jakóbski c. Polonia*, 7 dicembre 2010, n. 18429/06 e *Vartic c. Romania*, 17 dicembre 2013, n. 14150/08 la Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 9 della Convenzione a causa del rifiuto dell'amministrazione penitenziaria di fornire pasti privi di carne a detenuti di religione buddista che non avevano la possibilità di ricevere pasti individuali dall'esterno. La Corte, infatti, nel primo caso ha rilevato che il detenuto aveva una possibilità molto limitata di ricevere cibo conforme alla sua religione, dopo che il ministro della Giustizia aveva vietato l'invio ai detenuti di prodotti alimentari per posta. Nella seconda causa, poi, il ricorrente aveva potuto ottenere unicamente un regime alimentare per detenuti malati che, comunque, conteneva della carne. In particolare, la Corte ha preso le sue decisioni dopo aver valutato come la somministrazione di pasti senza carne non avrebbe costituito per l'amministrazione un onere sproporzionato alle sue possibilità organizzative. Si può trarre, da queste decisioni una massima: nel valutare il regime alimentare dei detenuti, l'autorità penitenziaria deve cercare un bilanciamento adeguato e ragionevole fra le esigenze dell'istituzione e la libertà religiosa dei soggetti privati della libertà personale.



#### 4. Considerazioni d'insieme. L'atto (contratto) di consumo etico nell'orizzonte assiologico dello sviluppo sostenibile

Il paradigma del veganesimo ci ha offerto lo spunto per verificare il fermento che la cultura giuridica contemporanea vive quando si interroga sulla relazione di connessione fra le scelte etiche, animaliste, ecologiste e l'organizzazione delle relazioni interindividuali, collettive, sociali.

Nell'esercizio dell'autodeterminazione alimentare sono evidenti i profili dell'antagonismo fra il principio di uguaglianza (caratteristica essenziale del costituzionalismo occidentale) e le rivendicazioni individuali alla libertà di essere *differenti*, di manifestare nella società, anche attraverso le scelte di consumo, una tensione ideale, una nuova visione dell'esistenza.

Emerge, da questo tipo di comportamenti, una nuova e peculiare dimensione dell'atto (contratto) di consumo: il consumo *etico* si distingue rispetto all'idea del consumo *massificato* avuto di mira nella primigenia legislazione consumeristica<sup>58</sup>, diretta al governo del mercato in termini di efficienza, attraverso il riconoscimento di maggiori diritti agli *anelli finali* della catena produttiva; il consumatore *etico*, invece, non vuole assecondare il mercato bensì condizionarlo, esprimendo le sue convinzioni personali nell'atto di consumo; pur nella sua peculiarità, anche il consumo *etico* va incontro ai possibili *fallimenti di mercato*, dovuti principalmente alle asimmetrie informative tipiche della produzione industriale, alle quali l'ordinamento cerca, con difficoltà, di contrapporre specifiche normative di settore (si pensi al controllo dettato per i contratti della filiera agroalimentare e per le etichettature dei relativi prodotti<sup>59</sup>).

Si tratta, a ben guardare, di un fenomeno che si lascia ragionare secondo le due principali direttrici evolutive del pensiero giuridico della contemporaneità, apparentemente distanti ma in continuo ravvicinamento: quella della progressiva *costituzionalizzazione* del diritto civile, che si rivolge ad una 'politica sociale' assumendo quale punto di riferimento la tutela della persona e dei suoi diritti<sup>60</sup>; quella della 'politica economica' che si dirige all' "ordine

<sup>58</sup> Cfr. G. D'AMICO, *Il contratto o i contratti?*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, p. 422: "lo statuto 'speciale' del contratto del consumatore è lo statuto di un *contratto di massa*, e solo entro certi limiti può essere 'esteso' al contratto individuale (...) che rappresenta invece il modello di riferimento della parte generale del contratto codicistica".

<sup>59</sup> Sulle questioni giuridiche relative alle etichettature dei prodotti agroalimentari, si rinvia all'analisi e alle osservazioni di D. BALBINO, *La disciplina dell'etichettatura degli alimenti alla stregua di una pratica commerciale (scorretta): quale tutela per il consumatore finale?*, *infra*.

<sup>60</sup> Osserva M. ROBLES, *Meritevolezza "ambientale" del contratto e transigibilità degli interessi*, Napoli, 2019, p. 23, come "con l'evolversi dell'autocoscienza umana, il moderno 'costituzionalismo' si apre ad un'immagine della persona 'in sé', nella sua specificità di essere vivente, e non più per la differenza verso il potere costituito".



giuridico del mercato”<sup>61</sup>. Le politiche giuseconomiche europee e, più generalmente intendendo, il *diritto della sostenibilità socio-ambientale* suggeriscono una lettura del fenomeno relativo al consumo *etico* nel seguente senso.

Il diritto dei contratti registra – accanto alle spinte verso nuove tecniche di rafforzamento della giustizia sostanziale nella relazione fra i contraenti – un progressivo ravvicinamento fra *persona* e *mercato*. Sia che si tratti di una nuova ermeneutica delle clausole generali (quale quella della buona fede), sia che si rivolga lo sguardo alle tecniche di *public* e *private enforcement*, la lenta ma progressiva attrazione evolutiva fra l’originario disegno economicistico (di matrice liberista) del *mercato efficiente* e la neo-politica di *giustizia contrattuale* (che trae impulso soprattutto dal tema della tutela dei diritti fondamentali) spinge il diritto dei contratti verso un variegato sistema, nel quale i concetti di uso comune del giurista si confondono. E, così, la *debolezza* non qualifica più solamente il consumatore ma anche, in certi frangenti, il professionista. Inoltre, lo statuto del consumatore si va sempre più “frastagliando” in funzione delle diversità strutturali dei mercati di riferimento ai quali le discipline di settore si rivolgono, “*in memoriam* del consumatore medio”<sup>62</sup>.

Tuttavia, anche nella innegabile multiformità del diritto contrattuale consumeristico<sup>63</sup>, è possibile cogliere nell’orientamento assiologico alla tutela integrata della persona e dei suoi diritti fondamentali quel *trait d’union* che consente di individuare la generalissima tensione unitaria nell’orizzonte giuspolitico ordinamentale: “contratti civili, del consumatore, dell’utente di servizi, dell’investitore, del contraente on line, del grande, medio e piccolo imprenditore, vengono lentamente ricondotti ad essere parti di un unico (ma ancora molto empirico) sistema, in cui i concetti di uso comune – ma da intendere ormai come puri strumenti, e non come dogmi – servono ad esprimere politiche non sempre chiare ma non del tutto incoerenti. E soprattutto, progressivamente comuni”<sup>64</sup>.

Una valorizzazione delle istanze socio-ambientaliste dei consumatori trova la sua sede naturale in questo quadro allargato delle politiche del diritto allo sviluppo sostenibile. In esse si rispecchiano gli orizzonti valoriali della persona e dei suoi diritti fondamentali, coniugati alla tensione del diritto dei contratti e dell’autonomia privata a cercare nuove forme di giustizia e soli-

<sup>61</sup> Sulla funzione conformatrice del diritto rispetto alla pretesa neutralità del diritto, N. IRTI, *L’ordine giuridico de mercato*, 6<sup>a</sup> ed., Roma-Bari, 2016.

<sup>62</sup> Le espressioni virgolettate si riferiscono allo studio sulla “nozione in cerca d’autore” del “consumatore in mille guise” di S. PAGLIANTINI, *Il consumatore frastagliato. Istantanee sull’asimmetria contrattuale tra vicende circolatorie e garanzie*, pp. 33, 161, 216.

<sup>63</sup> Nel quale le categorie ordinanti perdono la loro fisionomia e “non è possibile operare secondo il classico schema della fattispecie contrattuale” ma “è necessario muoversi secondo paradigmi ricostruttivi sempre nuovi, volta a volta condizionati dalla qualità dei soggetti e dalla natura dell’oggetto”, N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013, p. 159.

<sup>64</sup> G. D’AMICO, *Il contratto o i contratti?*, cit., p. 422.

darietà nei mercati *ecologicamente* sensibili. Una giustizia che sposi anche l'anima collettiva degli interessi coinvolti. Si rileva da più parti il ruolo strategico di volano che la sussidiarietà<sup>65</sup> delle comunità può svolgere in questo senso, in più settori dell'economia<sup>66</sup>. E i giuristi già si interessano a queste forme di aggregazione sociale, che trovano alcuni riferimenti normativi sia pure tentennanti, disorganici e di ardua collocazione sistematica<sup>67</sup>. Ed anche gli strumenti di *enforcement* tendono ad aprirsi ad una tutela collettiva, che riesca a convogliare gli interessi simili e diffusi<sup>68</sup>.

Il ruolo del giurista, nell'assunzione del nuovo orizzonte assiologico della sostenibilità, è quello di tentare di ricomporre un quadro che appare in larga parte disarticolato da una globalizzazione dei mercati che ha contribuito a decostruire la dimensione sociale, partecipando, con i suoi strumenti di lettura, alla stratificazione di una nuova cultura giuridica che sappia incidere sul diritto dei consumi secondo un approccio basato sulle libertà fondamentali e sulla tutela dei diritti. Il compito di elaborare nuovi paradigmi concettuali, adeguati alla nuova assiologia, è appena iniziato e certamente ha ancora molta strada da fare.

---

<sup>65</sup> Sul ruolo della sussidiarietà nel governo privatistico delle relazioni sociali, cfr. G. VECCHIO, *Le istituzioni della solidarietà. Oltre la distinzione tra pubblico e privato*, Napoli, 2022, p. 291 ss.

<sup>66</sup> G. CAPALDO, *La governance degli enti privati nel mercato unico sostenibile*, cit.,

<sup>67</sup> M. RENNA, *Comunità energetiche e autoconsumo di energia: regolazione e concorrenza*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2023, osserva come “l'attuale regolazione del mercato energetico, come si evince dalle vigenti fonti primarie e secondarie, pare incidere sull'autonomia privata, sia in termini formali quanto a livello di organizzazione e di attività, nonché di relazioni contrattuali, conformando l'iniziativa economica in ragione degli interessi metaindividuali, eterogenei e concorrenti, presenti nel sistema giuridico sovranazionale”.

<sup>68</sup> Sulla tutela collettiva degli interessi diffusi, cfr. U. RUFFOLO (a cura di), *Class action ed azione collettiva inibitoria*, Milano, 2021.

PAOLA COSTANZA DOMENICA DE PASCALIS\*

## CONTENUTI E CONTENITORI: IL RUOLO DELLA LEVA FISCALE NELLA PRODUZIONE DI IMBALLAGGI ALIMENTARI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’evoluzione della *Plastic tax* nello scenario europeo: dalla regolamentazione alla limitazione. – 3. La potenzialità sociale insita nei rinvii della *Plastic Tax* italiana. – 4. La trasversalità dell’economia circolare nell’industria alimentare: confronto ed incontro tra *Sugar Tax* e *Plastic Tax*. – 5. Il ruolo dell’industria alimentare nella transizione ambientale e la necessità di un sistema fiscale europeo.

### 1. Premessa

L’esigenza di conservare il cibo nasce insieme all’uomo. Infatti, fin dalla preistoria, si cercarono modi per conservare gli alimenti durante l’inverno e nei periodi di carestia.

Tale tema, tenendo conto delle trasformazioni intervenute nel corso del tempo, caratterizza anche l’odierna industria alimentare italiana che vive un periodo di costante crescita seppur, in generale, sullo sfondo degli incontrollabili cambiamenti climatici in atto e, in particolare, degli impatti ambientali derivanti dal suo stesso sviluppo<sup>1</sup>.

Il quadro tracciato si accompagna alla definizione giuridica di “ambiente” introdotta per la prima volta nell’ordinamento italiano dall’art.5, comma 1, lett. c) del d.lgs. 152/2006 (cd. Codice dell’ambiente), al cui interno esso è in-

---

\* Dottoranda di ricerca in “Economia e Finanza delle Amministrazioni Pubbliche”, presso il Dipartimento di Economia e Finanza dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Le tematiche del presente contributo sono state sviluppati nell’ambito dei lavori di ricerca svolti per il progetto *Horizon Europe Seeds* “Sistemi agroalimentari, nutrigenomica e alimentazione: regole dell’agricoltura e dell’informazione ai consumatori” e per il progetto “ONFOODS – Rete di ricerca e innovazione sulla sostenibilità, la sicurezza e la protezione degli alimenti e della nutrizione – Lavorando sul Cibo”.

<sup>1</sup> Cfr. G.BOLOGNA, *Manuale della sostenibilità. Idee, concetti, nuove discipline capaci di futuro*, Milano, Edizioni Ambiente, 2005.

teso come “sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici.”<sup>2</sup>

Tale definizione fornisce una serie di indicazioni testuali molto discusse in dottrina che hanno portato all’ideazione di una “prospettiva ecologica”<sup>3</sup> sorretta dall’invito della Corte Costituzionale<sup>4</sup> a guardare all’ambiente come “sistema” dinamico e non meramente statico o astratto.

L’ambiente, così inteso, “assurge a meta-sistema (socio-ecologico) di sistemi (ecologici e sociali) i quali interagiscono organizzandosi “in un tutto che è più della somma delle parti”<sup>5</sup>.

Pertanto, affinché un’analisi del sistema di relazioni possa definirsi completa, dovrà assumere anche una visione che sia di sistema e non di singole componenti.

A fronte di ciò, nel caso specifico, occorrerà guardare all’ambiente, all’industria alimentare e al consumatore come sistema unico e non come singole componenti.

Infatti, partendo dalla concatenazione di azioni e reazioni<sup>6</sup> che caratterizzano il processo produttivo e dall’individuazione dei soggetti in esso coinvolti, si potranno rintracciare soluzioni durature.

Da un’analisi dell’Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile, è scaturito come il 76% degli imballaggi in plastica siano utilizzati nel settore degli alimenti e delle bevande, incidendo sia sulla produzione annua di plastica sia sulla produzione globale di rifiuti.

Negli ultimi anni il tema del *packaging* ha assunto una crescente importanza nelle politiche internazionali ed europee, al fine di garantire una maggiore sostenibilità sia dei modelli di produzione sia di consumo alimentare.

---

<sup>2</sup> Cfr. Cons. Stato VI, 31 luglio 2013, n.4034 e Cort. Cost. sent. N.641 del 1987, secondo cui l’ambiente è definito come “un bene immateriale unitario sebbene a vari componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e tutela: ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità e la sua protezione esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessari alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti”.

<sup>3</sup> B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, 3a edizione, Bologna, Il Mulino, 2005, secondo cui “ambiente va inteso come equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento mentre “tutela dell’ambiente” va considerata come tutela dell’equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi di riferimento”.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Cost., 14 novembre 2007, n.378.

<sup>5</sup> M. MONTEDURO, *Diritto dell’ambiente e diversità alimentare*, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’ambiente, 1/2015.

<sup>6</sup> Il principio sintetizzato nella formula “chi inquina paga” racchiude finalità preventive, in quanto l’eventuale obbligo di sopportare costi ambientali e la conseguente responsabilizzazione dell’inquinatore assolvono ad una funzione deterrente: l’imposizione dell’onere della riparazione è diretta ad indurre i consociati a tener conto dei potenziali costi di ripristino ambientale.

Sin dal 1995 la politica Europea ha avvertito tale pericolo, rimarcandone l'urgenza anche nella più recente Direttiva *Single Use Plastic* e nel piano d'azione per incentivare un'economia incentrata sull'innovazione, sulla riduzione dei consumi ma soprattutto sulla valorizzazione degli scarti industriali.

Siffatti interventi, riconducibili nella più ampia "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", hanno come comune obiettivo la riciclabilità di tutti gli imballaggi di plastica entro il 2030.

L'Italia ha pienamente adottato lo spirito del Legislatore europeo e all'interno di tale sfida, la leva fiscale assume un ruolo centrale: n'è una prova il disegno della *Plastic Tax*, uno strumento che mira a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso.

Tuttavia la reiterata procrastinazione della sua entrata in vigore, lascia spazio sia per una maggiore disamina dei suoi potenziali effetti ambientali ed economici sia per nuove riflessioni.

Infatti, nonostante la diffusa presenza del confezionamento nella produzione agricola, è nell'industria alimentare dove il suo ruolo assume massima rilevanza, diventando non solo "veste finale di un prodotto ma prodotto esso stesso"<sup>7</sup>.

A ciò, occorre aggiungere anche la definizione sancita dalla Suprema Corte di Cassazione all'interno della sentenza n. 12458 del 9 maggio 2023 per cui "costituisce imballaggio ai fini dell'art. 218 del d. lgs. n. 152 del 2006, in attuazione della direttiva 94/62/CEE, il prodotto adibito a contenere e *proteggere* beni destinati alla circolazione di mercato"<sup>8</sup>.

Da ciò si possono desumere le molteplici funzioni dell'imballaggio, esplicate non solo nel dover contenere ma soprattutto, nel dover proteggere: azione metaforicamente riconducibile anche alla corretta interpretazione che l'aggettivo sostenibile<sup>9</sup> dovrebbe assumere.

Oggi l'Europa sta volgendo il proprio sguardo alle singole fasi in cui la catena delle attività è suddivisa nel contesto dell'industriale alimentare e, a fronte del crescente uso della plastica in tale settore, occorre una riflessione più accurata anche dal punto di vista fiscale.

---

<sup>7</sup> F. CROVATO, *Il confezionamento dei prodotti alimentari*, in *La fiscalità del Food and Beverage*, Maggioli, 2021, p. 313-337.

<sup>8</sup> Principio a cui ha dato piena applicazione il Tribunale di Roma (Sez. 16<sup>a</sup>, Giudice Monocratico Dott.ssa Pigozzo), con sentenza del 27-30 luglio 2023, sottoponendo a revisione una sua precedente giurisprudenza.

<sup>9</sup> Come sottolineato da M. LIBERTINI in *Persona, ambiente e sviluppo, Benessere e regole dei rapporti civili: Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9° Convegno Nazionale in ricordo di Giovanni Gabrielli 8-9-10 maggio 2014, Napoli: occorre far attenzione all'uso dell'aggettivo sostenibile perché se lo si usa in chiave economicistica può dare risposte riduzionistiche rispetto a quanto accade se letto in chiave solidaristica, come propone E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.

Infatti, il passaggio da un'economia di tipo lineare<sup>10</sup> ad un'economia che possa definirsi circolare<sup>11</sup> ha incrementato la soglia dell'attenzione rivolta ad aspetti precedentemente classificati come puramente marginali.

Ciò è dovuto principalmente alla consapevolezza maturata in merito agli effetti, alle volte anche indiretti, che la catena alimentare comporta sulla società e sull'ambiente, a fronte dei quali, la reazione da parte delle istituzioni è testimoniata dalla presenza di progetti che mirano ad obiettivi comunemente rientranti nel macro contesto della sostenibilità, come il *Green Deal*<sup>12</sup> Europeo e l'Agenda 2030.

Oggi, nel settore del *packaging*, ciò si riscontra nella scelta dei materiali utilizzati per la produzione degli imballaggi, influenzata anche dal ruolo svolto da questi ultimi nel settore alimentare: l'imballaggio infatti rappresenta una garanzia per la sicurezza, la freschezza e la qualità dei prodotti alimentari nelle fasi di trasporto, distribuzione e consumo.

Oltre ciò, l'imballaggio preserva gli alimenti da contaminazioni, danni e alterazioni dovute ad agenti esterni, contribuendo in tal modo a garantire la durata dei prodotti e di riflesso sia la salute dei consumatori sia la riduzione degli sprechi<sup>13</sup>.

Seppur la versatilità della plastica nella nostra economia e la conseguente dipendenza da tale materiale siano ormai fattori unanimemente riconosciuti, gli studi scientifici condotti negli ultimi anni hanno dimostrato come le modalità di produzione, utilizzo e smaltimento di essa, comportino effetti estremamente dannosi per l'ambiente ed in particolare per il mare.

Nel continente europeo, l'80-85% dei rifiuti marini trovati sulle coste<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Secondo A.F. URICCHIO, I tributi ambientali e la fiscalità circolare, Relazione, integrata con le note, al convegno delle Unioni delle Camere civili "Il diritto a tutela dell'ambiente", tenuto a Roma il 17 marzo 2017, in *Dir. e prat. trib.*, 5, 2017, p. 1860-1861: «La cosiddetta fiscalità lineare, dominata dal principio di neutralità fiscale in modo da non influenzare decisioni, preferenze e comportamenti dei contribuenti e delle imprese, perde di vista i fini extrafiscali per attribuire rilevanza solo a quelli del gettito, offrendo allo Stato risorse da destinare alla spesa, senza avere riguardo alla meritevolezza degli impieghi, finendo così troppe volte per finanziare la spesa per la spesa e quindi finanche lo spreco».

<sup>11</sup> Per un maggiore approfondimento si rimanda a: A. F. URICCHIO G. SELICATO (A CURA DI), "Circular Economy and Environmental Taxation", *Atti della Summer School*, Bari 9-15 Settembre 2019.

<sup>12</sup> ID (A CURA DI) *Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, *Atti della II Summer School in Circular Economy and Environmental Taxation*, Bari 17-24 settembre 2021.

<sup>13</sup> M.P. NASTRI, *La riduzione degli sprechi alimentari nella transizione verso l'economia circolare*, *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2019, n. 4, CEDAM, p. 1015.

<sup>14</sup> Residui di plastica da imballaggio sono stati trovati ovunque negli oceani e nei mari. Secondo Legambiente, in Italia l'84 per cento dei rifiuti presenti in spiaggia è composto da plastica, di cui il 46 per cento è rappresentato da contenitori e oggetti di plastica per il consumo di alimenti, alcuni dei quali vietati dalla stessa direttiva europea sulla plastica monouso che sarà oggetto di approfondimento nel successivo paragrafo.

è costituito da plastica<sup>15</sup> e senza un'azione drastica, entro il 2050, la plastica potrebbe superare in peso tutti i pesci nell'oceano, come segnalato da António Guterres<sup>16</sup>.

Inoltre, occorre considerare che gli imballaggi in plastica rappresentano, globalmente, la metà di tutti i rifiuti: un dato allarmante se si considera che la maggior parte di essi ha una funzionalità estremamente ridotta nel tempo.

A fronte di tali pericoli, l'intervento del legislatore nel settore della fiscalità ambientale può sicuramente aiutare il contrasto all'inquinamento.

Il prelievo tributario e le agevolazioni fiscali possono disincentivare metodi di produzione inquinanti al fine di indirizzare ed incentivare scelte *green* all'interno del mercato alimentare e più specificamente, nella platea dei consumatori.

Infatti la fiscalità<sup>17</sup> rappresenta uno strumento funzionale per gli Stati al fine di limitare l'eccessivo utilizzo di risorse naturali, riducendo l'inquinamento anche con l'ausilio delle nuove tecnologie in grado di ottimizzare non solo i materiali ma ancor prima, i processi di confezionamento.

Il contributo intende presentare una panoramica delle misure europee e nazionali in tema di *plastic tax* con un approfondimento dedicato alla *sugar tax*, al fine di giungere ad un'analisi della transizione ambientale nell'ambito della produzione alimentare e dei variegati effetti causati dall'inquinamento attualmente presente.

Obiettivo finale sarà dimostrare come, in realtà, la *plastic tax* rappresenti solo uno dei numerosi tasselli da cui poter constatare l'esistenza di un sistema incapace di esser totalmente *green* per la sua odierna conformazione normativa e per l'assenza di una struttura europea capace di coniugare i diversi interessi dei protagonisti coinvolti.

Tuttavia, nel disordine vigente, la crescita costante del settore industriale alimentare rappresenta un importante punto di partenza per individuare le garanzie necessarie allo sviluppo di una transizione ecologica sorretta da solide basi giuridiche, economiche e sociali. Accanto ad un bilancio degli strumenti europei attualmente ideati per la lotta al consumo della plastica, occorre ipotizzare un sistema di interventi fiscali e, più generalmente, pubblici che possano traghettare l'industria alimentare verso una circolarità, teorica e pratica, ancor più completa.

---

<sup>15</sup> Secondo i ricercatori, tra il 1950 al 2015, la generazione cumulativa di rifiuti di plastica è stata pari a 6.300 milioni di tonnellate: di queste, solo il 9% è stato riciclato. R. GEYER, J. JAMBECK, K. LAW, *Production, use, and fate of all plastics ever made*, Science Advances, 2017.

<sup>16</sup> Segretario Generale delle Nazioni Unite, all'apertura dell'ultima Conferenza dell'Onu sugli Oceani a Lisbona nel giugno 2022.

<sup>17</sup> A.F. URICCHIO, G. SELICATO, M. AULENTA, *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015.



## 2. L'evoluzione della *Plastic tax* nello scenario europeo: dalla regolamentazione alla limitazione

Il dialogo tra diritto tributario nazionale, internazionale ed europeo promuove la costruzione di un sistema armonizzato di *protezione* all'interno dell'Unione Europea al fine di una piena integrazione ed attuazione delle posizioni soggettive dei contribuenti<sup>18</sup>.

Partendo dall'analisi del principio "chi inquina paga", si è ormai superata la tradizionale contrapposizione fra la concezione giuridico-civilistica e quella pigouviano-economica per approdare ad una concezione di matrice comunitaria, che individua nel principio "chi inquina paga" il criterio generale di imputazione dei costi della *protezione* dell'ambiente.

In tale contesto trovano spazio anche le nuove sfide legate alla funzione promozionale del fisco, che affianca alla logica primordiale del prelievo, obiettivi di matrice extrafiscale<sup>19</sup>.

Infatti, fin dagli anni '90<sup>20</sup>, l'Unione Europea si è occupata del tema della plastica e del rapporto<sup>21</sup> intercorrente tra essa e l'ambiente, seppur assumendo

---

<sup>18</sup> P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2017, A. GIORDANO, *Diritto tributario europeo e internazionale*, Giuffrè, 2020, P. PISTONE, *Diritto tributario internazionale*, Torino, 2019.

<sup>19</sup> R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 35: «fiscalità ed extrafiscalità sono aspetti necessari dei tributi: può prevalere l'uno o l'altro ma non può mancare completamente nessuno dei due».

<sup>20</sup> Basti pensare alla Direttiva 95/3/CE della Commissione del 14 febbraio 1995 recante la terza modifica della direttiva 90/128/CEE relativa ai materiali e oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari; al Regolamento EC 1935/2004, fondamentale tra le Direttive MOCA, che illustra i requisiti minimi per le varie categorie di materiali a contatto con alimenti; al Regolamento EC 2023/2006 che indica le Buone Pratiche di Fabbricazione (*Good Manufacturing Practice – GMP*); al Regolamento 10/2011 che stila una lista di sostanze che possono essere usate per la produzione imponendo delle restrizioni per specifici articoli.

<sup>21</sup> Nell'assetto europeo l'ambiente ha assunto gradualmente il valore di bene universale, in particolare, con l'Atto Unico europeo del 1986 la tutela dell'ambiente ha ottenuto un pieno riconoscimento formale attraverso l'introduzione degli artt. 130 R/S/T (Titolo VIII).

Con il Trattato di Maastricht del 1992, la tutela dell'ambiente è promossa tra gli obiettivi della Comunità e si procede ad una riformulazione generale degli artt. 130R, 130S e 130T. In particolare nell'art. 130R sono stati introdotti i principi regolatori della politica ambientale in ambito comunitario, quali: la precauzione, l'azione preventiva e il principio del *chi inquina paga*. Nel Trattato di Maastricht l'originaria "azione comunitaria" in materia di ambiente viene sostituita dalla "politica" mentre con il Trattato di Amsterdam del 1997 la tutela dell'ambiente diviene l'obiettivo a cui è dedicato il Titolo XIX. Attualmente al tema della tutela dell'ambiente è destinato il Titolo XX del TFUE e, in particolare, gli artt. 191, 192, 193 in cui si traccia la prima linea della politica ambientale, finalizzata alla *protezione* e alla tutela dell'ambiente.

atteggiamenti differenti<sup>22</sup> nel corso del tempo.

Al fine di ricomporre cronologicamente lo scenario degli interventi europei più incisivi in tema di *plastic tax*, occorre riavvolgere il nastro al 2015, prima occasione in cui la Commissione Europea ha ideato un piano di riduzione della plastica inquinante.

Fin da subito l'Unione Europea ha sottolineato l'importanza della plastica nelle economie di tutti gli Stati membri, illustrando come tale settore rappresenti una ricca fonte di lavoro<sup>23</sup> suddivisa tra produttori di materie prime e fabbricanti di prodotti.

Allo stesso tempo, tuttavia, la Commissione poneva l'attenzione sul secondo posto occupato dall'Europa in qualità di produttrice mondiale di plastica<sup>24</sup> e all'interno della prima direttiva n.720/2015 sottolineava che "al fine di favorire livelli sostenuti di riduzione dell'utilizzo medio di borse di plastica in materiale leggero, gli Stati membri dovrebbero adottare misure per diminuire in modo significativo l'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero [...]. Al fine di monitorare i progressi compiuti nel ridurre l'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, è necessario che le autorità nazionali forniscano dati circa il loro utilizzo in conformità dell'articolo 12 della direttiva 94/62/CE".

La direttiva non mostrava un carattere particolarmente impositivo sugli Stati membri, lasciando tuttalpiù libertà<sup>25</sup> d'azione.

Al contrario, un atteggiamento di gran lunga più rigido è stato assunto il 16 gennaio 2018, nella pubblicazione di una comunicazione<sup>26</sup> contenente la strategia<sup>27</sup> per la plastica nell'economia circolare con l'obiettivo di rendere gli imballaggi in plastica riciclabili o riutilizzabili entro il 2030.

Tale proposta è stata accolta con favore dal Parlamento europeo<sup>28</sup>, il quale ha esortato la Commissione anche ad introdurre requisiti per un contenuto minimo di riciclato per specifici prodotti in plastica immessi sul mercato

---

<sup>22</sup> Sul punto P.SELICATO, *Imposizione fiscale e principio chi inquina paga*, in *Rass. Trib.*, n. 4 di luglio – agosto 2005.

<sup>23</sup> Nel 2019, in Europa, l'industria della plastica è arrivata a dar lavoro a circa 1,5 milioni di persone.

<sup>24</sup> Come dimostrato nella Comunicazione della commissione nel Gennaio 2018 al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni.

<sup>25</sup> Come riportato nella stessa Direttiva, gli stati membri possono "scegliere" di esonerare le borse di plastica con uno spessore inferiore a 15 micron per i prodotti alimentari sfusi.

<sup>26</sup> *European Commission, Communication on a Green paper on a European strategy on plastic waste in the environment*, COM(2013) 123.

<sup>27</sup> *European Commission, Communication on a European strategy for plastics in a circular economy*, COM(2018) 28.

<sup>28</sup> *European Parliament, Resolution of 13 September 2018 on the European strategy for plastics in a circular economy*, 2018/2035(INI).

dell'Unione Europea e a rivedere i requisiti essenziali stabiliti nella Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, al fine di ridurre il rilascio di microplastiche.

Su tale scia, il 21 maggio 2019, è stata approvata la direttiva UE 2019/904, incentrata sull'eliminazione delle *Single Use Plastics*, tra l'altro, considerate tra le maggiori responsabili dell'inquinamento marino.

In particolare, nel testo della direttiva si legge che gli articoli messi al bando sono: bastoncini cotonati; forchette, coltelli, cucchiari, bacchette; piatti; cannuce (tranne nel caso in cui

rientrano nella sfera di applicazione della direttiva 90/385/CEE o della direttiva 93/42/CEE); contenitori per alimenti in polistirene espanso, quali scatole con o senza coperchio destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto e la vendita di prodotti realizzati in plastica oxo-degradabile.

Le azioni intraprese a livello europeo hanno assunto un'incisività maggiore nel novembre 2019, nel momento in cui, dopo aver dichiarato l'emergenza climatica, il Parlamento europeo ha imposto come obiettivo la limitazione del riscaldamento globale al di sotto di 1,5° C e la Commissione europea ha presentato il *Green Deal*: la tabella di marcia per raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050.

“Dopo aver affrontato il problema della plastica monouso, stiamo facendo il prossimo passo verso un futuro senza inquinamento. Le proposte di oggi riducono i rifiuti di imballaggio, promuovono il riutilizzo e la ricarica, aumentano l'uso della plastica riciclata e agevolano il riciclaggio degli imballaggi.”<sup>29</sup>

Dal 10 ottobre 2022 sono in vigore anche le nuove regole europee sulla plastica riciclata che può entrare in contatto con i prodotti alimentari, contenute nel regolamento 2022/1616/UE e rese vincolanti dal 10 luglio 2023.

Il provvedimento<sup>30</sup> disciplina l'immissione sul mercato sia di oggetti di plastica contenenti materia plastica proveniente da rifiuti o fabbricata a partire da essi, sia delle tecnologie<sup>31</sup> e delle modalità di riciclo autorizzate tra cui il riciclaggio meccanico, il “*Closed-Loop*” e il riciclaggio chimico.

Inoltre si auspica che le nuove norme ideate per far fronte al crescente volume di rifiuti<sup>32</sup>, riducano la necessità di materiali vergini e di riflesso aumentino la capacità di riciclaggio, rendendo in tal modo l'Europa maggiormente indipendente da fornitori esterni.

---

<sup>29</sup> Frans Timmermans, Vicepresidente esecutivo per il Green Deal europeo - 30/11/2022.

<sup>30</sup> Costituisce una specifica del regolamento 1935/2004/Ce sostituendo il precedente regolamento 282/2008/Ce e le eventuali disposizioni nazionali in contrasto.

<sup>31</sup> L'allegato I al regolamento individua le principali tecnologie.

<sup>32</sup> In media, ogni europeo produce quasi 180 kg di rifiuti di imballaggio all'anno.

A fronte di tali interventi, occorrerà sicuramente che la Commissione fornisca informazioni chiare<sup>33</sup> sia ai consumatori sia all'industria riguardo alle plastiche a base biologica, compostabili e biodegradabili, indicando anche per quali applicazioni esse siano realmente vantaggiose sul piano ambientale e soprattutto, in che modo debbano essere progettate, smaltite e riciclate.

Su tali basi, quindi, si può riassumere che la proposta di revisione della legislazione dell'UE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio persegue tre macro-obiettivi<sup>34</sup>: prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio, promuovere il riciclaggio di alta qualità e ridurre il fabbisogno di risorse naturali primarie creando un mercato ben funzionante di "materie prime secondarie".

Più specificatamente, è opportuno far riferimento anche alle modalità con cui i singoli Paesi europei abbiano recepito le direttive precedentemente menzionate.

In primis, si può riscontrare come generalmente vi sia un ritardo diffuso nella loro attuazione. In Francia solo nel 2018 con la l. n. 398 del 30 ottobre, si modificava il Codice dell'Ambiente con un approccio più stringente e vietando prodotti in plastica<sup>35</sup> monouso quali piatti, bicchieri e cannucce mentre ad inizio 2019, in Spagna è stata introdotta una tassa di 45 centesimi per chilogrammo di imballaggi in plastica prodotti, importati o acquistati all'interno dell'Unione Europea e non riciclati.

La nuova tassa spagnola ha un impatto sulla maggior parte delle attività industriali e di prodotti di consumo includendo sia i materiali di imballaggio sia i prodotti confezionati quali contenitori di plastica non riutilizzabili, semilavorati in plastica destinati alla produzione di contenitori in plastica non riutilizzabili e prodotti in plastica con lo scopo di facilitare la chiusura, la commercializzazione o la presentazione dei contenitori non riutilizzabili.

Tuttavia, proseguendo nell'analisi comparata, emerge che di fatto solo alcuni Paesi oltre la Spagna (tra cui l'Estonia, la Romania e la Lettonia) hanno introdotto un'imposta simile a quella italiana mentre la maggior parte si è limitata ad imporre un tributo che scoraggi l'uso di imballaggi e sacchetti in plastica.

Invece, sono in netta minoranza gli Stati europei che ad oggi non hanno ancora adottato alcuna misura ambientalista: un ambito destinato sicuramente ad evolversi, non solo a causa dei cambiamenti climatici sempre più evidenti

---

<sup>33</sup> *Communication – EU policy framework on biobased, biodegradable and compostable plastics*, 30 novembre 2022.

<sup>34</sup> Come presentato sul sito [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_2-2\\_7155?fbclid=IwAR17DTjpv2Z22Wf8tQ73xYvoQ7yjuvXVeT8kZhrYDEri9eMkrz4XJrSeAA](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_2-2_7155?fbclid=IwAR17DTjpv2Z22Wf8tQ73xYvoQ7yjuvXVeT8kZhrYDEri9eMkrz4XJrSeAA), entro il 2030 le misure proposte dovrebbero ridurre le emissioni di gas a effetto serra derivanti dagli imballaggi a 43 milioni di tonnellate mentre il consumo di acqua si ridurrebbe di 1,1 milioni di m<sup>3</sup>.

<sup>35</sup> Dal 1° gennaio 2025, saranno banditi anche i contenitori di plastica per alimenti destinati a cottura e riscaldamento.

e dirompenti ma anche, si auspica, per il buon esempio rappresentato dalle scelte dei singoli Stati comunitari maggiormente attenti ed impegnati sul fronte della sostenibilità.

In tale scenario, occorre anche tener conto del ruolo di stampo maggiormente “interno” svolto dalle singole realtà attive nel settore dell’industria alimentare<sup>36</sup> e l’opportunità insita nella scelta di strategie economiche aderenti agli indici ESG<sup>37</sup>.

Infatti, se fino ad ora è stato approfondito generalmente lo sfondo europeo di matrice pubblica e politica, è opportuno sottolineare anche l’importanza delle scelte degli operatori economici coinvolti, al fine non solo di incrementare gli investimenti nell’industria alimentare ma soprattutto di garantire una crescita economica *green*.

L’impegno ESG si basa sull’idea che le aziende debbano assumersi la responsabilità dell’impatto che creano e a tal fine, la *governance* è un fattore essenziale riguardando direttamente il modo in cui un’organizzazione viene gestita, come migliora il proprio impatto sociale e che tipo di effetti ha sull’ambiente, favorendo l’individuazione di soluzioni per i problemi presenti tra i diversi *stakeholders* nonché il supporto per una crescita continua e per l’adozione di strategie a lungo termine.

Assumendo tale prospettiva, si può constatare l’attuale necessità di un coordinamento inclusivo tra gli interventi pubblici e le scelte delle industrie, degli investitori e dei consumatori. Infatti, la sinergia tra i vari livelli coinvolti è fondamentale per coniugare i diversi interessi economici ed ambientali in gioco.

### 3. La potenzialità sociale insita nei rinvii della *Plastic Tax* italiana

“Le tasse sono in genere viste come un “male”, perché consistono in un sacrificio. Dire che sono belle crea un po’ di sorpresa. Ma perché dire che sono “belle”? Perché reggono la vita in comune, sono alla base della convi-

---

<sup>36</sup> Per un maggior approfondimento cfr. G. GRINBERGA-ZALITE, A. ZVIRBULE, *ESG Investing Issues in Food Industry Enterprises: Focusing on On-the-Job Training in Waste Management - Social Sciences*, 2022 ; L. CONCA, F. MANTA, D. MORRONE, P.TOMA, *The impact of direct environmental, social, and governance reporting: Empirical evidence in European-listed companies in the agri-food sector*, Business Strategy and ..., 2021 - Wiley Online Library.

<sup>37</sup> Il termine ESG, acronimo di *Environmental, Social and Governance*, è stato coniato nel 2004 in una pubblicazione intitolata “*Who Care Wins – Connecting Financial Markets to a Changing World*”.

Nel corso degli ultimi anni, tale tipologia di analisi ha assunto particolare rilevanza nel processo di investimento, infatti considerare le questioni ambientali, sociali e di *governance* (ESG) come parte della propria strategia d’investimento significa acquisire maggiore consapevolezza sulle società in cui si investe.

venza civile: tutti siamo chiamati a concorrere alle spese pubbliche, e a sostenere la realizzazione di obiettivi che riguardano tutti. E questo è possibile farlo solo con le tasse.”<sup>38</sup>.

Nonostante la finalità positiva con cui lo strumento della *plastic tax* è stato ideato, ad oggi sono molte le ombre che l’accompagnano, testimoniate anche dai numerosi rinvii che continuano a tardare la sua entrata in vigore.

L’Italia si è avvicinata in punta di piedi a strumenti di questo tipo, sebbene negli ultimi anni il Legislatore abbia posto maggiore attenzione alle potenzialità insite all’imposizione di scopo<sup>39</sup>, come testimoniato dalla L. 3 agosto 2017, n. 123 che ha introdotto gli articoli 226bis e 226ter nel Codice dell’Ambiente italiano.

Nello specifico, tali articoli sono incentrati sul divieto di commercializzazione delle borse di plastica e sulla riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero.

Successivamente l’art.1, comma 634, della legge n. 160 del dicembre 2019 (“Legge di Bilancio 2020”) ha introdotto la *plastic tax* una tassa del valore fisso di 0,45 centesimi di euro per ogni chilo di prodotti di plastica monouso venduto.

Da quando il primo testo normativo sulla *plastic tax* italiana è stato ufficialmente rilasciato, è sorta una divisione tra i sostenitori di tale tributo e coloro che invece ravvisano in esso un potenziale nemico per alcuni settori già fortemente indeboliti dalla pandemia globale. Nonostante ciò, ad oggi, tanti sono gli operatori commerciali che chiedono provvedimenti o circolari in grado di chiarire i diversi dubbi interpretativi in merito a tale imposta, di cui il primo nodo da sciogliere riguarda la definizione stessa dell’oggetto del tributo.

Analizzando la legge di bilancio 2020, essa classifica i MACSI in: manufatti con singolo impiego, destinati a contenere, proteggere, manipolare o consegnare merci o prodotti alimentari nella forma di fogli, pellicole o strisce, realizzati con l’impiego, anche parziale, di materie plastiche e costituite da polimeri organici di origine sintetica; dispositivi, realizzati con l’impiego anche parziale delle materie plastiche che consentono la chiusura, la commercializzazione o la presentazione dei medesimi MACSI ovvero dei manufatti costituiti interamente da materiali diversi dalle materie plastiche; i prodotti semilavorati, comprese le preforme, realizzati con l’impiego, anche parziale, di materie plastiche, impiegati nella produzione di MACSI stessi.

---

<sup>38</sup> F.FICHERA, *Le belle tasse*, Einaudi, 2011.

<sup>39</sup> Cfr. r. E. SBANDI, B. SANTACROCE, *Plastic e sugar tax: le nuove imposte di scopo con partenza differita a maggio e ottobre 2020*, in *Novità fiscali 2020 - Guida Normativa*, Il Sole-24 Ore, 2020 p. 93-96; E. SBANDI, B. SANTACROCE, *Plastic tax: riflessioni tecniche e questioni aperte in attesa delle disposizioni attuative*, in *Il fisco*, 13, pp. 1239-1243, 2020; A.F. URICCHIO (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013.



L'obbligazione tributaria sorge: al momento della produzione dei MACSI; dell'introduzione nel territorio da altri Paesi dell'UE; dell'importazione definitiva nel territorio nazionale; mentre i soggetti tenuti al versamento dell'imposta sono: il fabbricante, nel caso di prodotti realizzati in Italia; l'acquirente che agisce nell'esercizio di un'attività economica o nel caso di conto lavorazione, l'imposta è dovuta anche dal soggetto che intende vendere MACSI, ottenuti per suo conto da un produttore nazionale, ad altri soggetti nazionali.

Per i MACSI sui quali sia stata già versata l'imposta da un soggetto diverso da quello che ne effettua la cessione per il consumo in altri Paesi dell'Unione Europea ovvero l'esportazione, l'imposta è rimborsata qualora la stessa sia evidenziata nella prescritta documentazione commerciale e sia fornita la prova dell'avvenuto pagamento.

Le azioni di accertamento e versamento dell'imposta avvengono sulla base di dichiarazioni da presentare entro la fine del mese successivo al trimestre solare indicato nella dichiarazione stessa, all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

A quest'ultima è affidato anche il compito di accertare e riscuotere l'imposta per i MACSI provenienti da Paesi extra UE nonché, più generalmente, le attività di controllo e di verifica, avendo anche facoltà di accesso e ispezione presso gli impianti di produzione.

Nonostante i chiarimenti ad oggi necessari sul tema della *plastic tax*, è opportuno tener conto anche dello spirito d'iniziativa dimostrato da alcune Regioni italiane, le quali, autonomamente, hanno adottato norme ispirate alla Direttiva 2019/904/UE.

Tra esse, ad esempio, figura la Regione Marche che ha inteso disciplinare l'utilizzo dei prodotti in plastica soffermandosi sull'educazione ambientale ma soprattutto sociale con la l.reg.1° Agosto 2019 n.27.

Sulla stessa scia, nel dicembre 2019, anche la Regione Campania ha aggiunto un altro importante tassello, adottando la l. n.26 con cui si vieta l'uso di prodotti in plastica monouso durante le manifestazioni locali.

Da tali scelte emerge chiaramente l'impegno rivolto alla sensibilizzazione e alla rieducazione dei cittadini, platea di riferimento anche della maggior parte delle associazioni coinvolte nella missione *plastic free*. Infatti tra le fonti dell'impatto ambientale deve essere annoverata anche la scarsa consapevolezza dei consumatori sui costi ambientali della produzione e l'idealizzazione dei rischi come fulcro di preoccupazioni future, non riguardanti il presente.

Sono un esempio di ciò, i risultati del sondaggio condotto dall'associazione Marevivo<sup>40</sup> con il sostegno della Fondazione *Hillary Merkus* Recordati, nell'ambito della campagna nazionale "BastaVaschette".

Gli associati hanno chiesto ai cittadini italiani le loro opinioni in merito all'eccessivo utilizzo di confezioni in plastica monouso per frutta e verdura;

---

<sup>40</sup> <https://marevivo.it/>.



dai risultati emersi risulta che il 78% degli italiani opta per prodotti sfusi ma non sempre li trova, nonostante ciò permetterebbe sia di scegliere la quantità esatta di prodotto da consumare sia di constatare la qualità dei prodotti che s'intende acquistare.

A ciò occorre aggiungere che il 55% degli intervistati ignora che gli imballaggi di plastica rilasciano residui che culminano nel nostro organismo e il 22% pensa che gli imballaggi proteggano la nostra salute.

Constate le spinte a livello regionale e più generalmente sociale, l'aspetto positivo celato nei numerosi rinvii di questa imposta potrebbe essere individuato nell'opportunità di adottare comportamenti virtuosi a prescindere da un intervento che, a fronte di scelte quotidiane più coscienziose, paradossalmente potrebbe risultare persino superfluo.

Ma forse, è proprio in tale paradosso che si coglie quanto le tasse siano "un sacrificio per il singolo, è vero, ma per soddisfare un interesse collettivo. Nella vita reale, però, il legame a volte si perde. Resta così, impropriamente, solo l'idea del sacrificio." Per fortuna, tuttavia, "è - solo - un equivoco che va spiegato"<sup>41</sup>.

#### **4. La trasversalità dell'economia circolare nell'industria alimentare: confronto ed incontro tra *Sugar Tax* e *Plastic Tax*<sup>42</sup>**

Con la l. 27 dicembre 2019, n. 160 oltre all'imposta sui manufatti di plastica monouso è stata introdotta anche un'altra misura, orientata a finalità apparentemente differenti ma implicitamente ricollegabili a quelle della *plastic tax*.

Nello specifico, l'efficacia nel perseguimento del fine extrafiscale della *sugar tax* ha come oggetto la limitazione e la prevenzione dei danni alla salute<sup>43</sup> dei consumatori, incentivando scelte di acquisto maggiormente consapevoli.

A fronte di ciò, è interessante tener conto della trasversalità a cui tali imposte concorrono, seppur nello sfondo comune dell'imposta di scopo e della sostenibilità.

Partendo da un'analisi dai connotati più scientifici che giuridici, è possibile constatare come, ormai, siano informazioni note sia il nesso di causalità che lega alimenti e malattie sia la possibilità di sfruttare gli effetti benefici di

---

<sup>41</sup> ID, *Le belle tasse*, Einaudi, 2011.

<sup>42</sup> Cfr. F.SCIALPI, *La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020: limiti e prospettive*, Quaderni del Dipartimento Jonico, 2020.

<sup>43</sup> Sul tema della tassazione alimentare, occorre menzionare la bozza di decreto predisposta dal Ministro Balduzzi per introdurre un'accisa sui produttori di bibite zuccherate.

determinati prodotti introducendoli assiduamente nelle nostre abitudini alimentari<sup>44</sup>.

Dunque, constatato tale assunto, occorre prestare maggiore attenzione al tema della catena alimentare ed interrogarsi anche in merito agli effetti che, in particolar modo, alimenti come carne e pesce producono dopo aver concluso il proprio ciclo vitale in ambienti inquinati.

Ad esempio, desta molta preoccupazione pensare a come la quantità di microplastiche presenti in mare, e quindi ingerite dai pesci, possa facilmente finire sulle nostre tavole e successivamente nei nostri organismi.

In tale circolarità di azioni ed effetti, si può rintracciare la potenzialità del ruolo svolto dalla leva fiscale e comprendere come la *plastic tax* in realtà non sia orientata solo ad una generica difesa dell'ambiente ma tra le potenzialità dei suoi effetti, risieda anche la difesa della salute: fulcro primario della *sugar tax*<sup>45</sup>.

Infatti come rivendicato dall'OMS «l'obiettivo della riduzione dei consumi di bevande zuccherate, potrebbe essere efficacemente perseguito attraverso interventi di politica fiscale, finalizzati ad introdurre una tassazione delle medesime bevande che comporti un conseguente aumento del prezzo al consumatore pari ad almeno il 20 per cento».

Nello specifico per scoraggiare il consumo di bevande ricche di zuccheri, l'art. 1, comma 661, l. n. 160/2019, introduce un'imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate nella misura di euro 10 per ettolitro per i prodotti finiti e di euro 0,25 per kg per quelli destinati a successiva diluizione.

La nascita dell'obbligazione tributaria avviene all'atto della cessione, anche a titolo gratuito, di tali bevande, da parte del fabbricante o soggetto nazionale che provvede al condizionamento, a consumatori nel territorio dello Stato ovvero a ditte nazionali che ne effettuano la rivendita; del ricevimento di bevande edulcorate da parte del soggetto acquirente, che riceve prodotti provenienti da Paesi UE; dell'importazione definitiva, da parte dell'importatore per le bevande importate da Paesi extra UE.

Le attività di accertamento, verifica e controllo spettano anche in questo caso all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai cui funzionari, congiunta-

---

<sup>44</sup> “Siamo ciò che mangiamo” diceva il filosofo tedesco *Ludwig Feuerbach* e, prima di lui, *Ippocrate* enunciava così: “Fà che il cibo sia la tua medicina e che la medicina sia il tuo cibo”.

Ogni alimento ingerito può influenzare la nostra salute e anche il nostro aspetto fisico. Oltre a influire su metabolismo e peso corporeo, gli alimenti possono determinare la qualità del sonno, oppure influire sulla fertilità e addirittura indurre l'insorgere di un tumore o altre patologie. Cfr V. LONGO, *La dieta della longevità*, Vallardi Editore, 2016.

<sup>45</sup> A.F. URICCHIO, *Fiscalità alimentare e circolare: problemi e opportunità a seguito dell'introduzione di sugar tax e plastic tax*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 1, 2020.

mente alla Guardia di finanza, è attribuita anche la facoltà di accedere<sup>46</sup> agli impianti di produzione, di condizionamento o deposito.

Dunque il perseguimento del fine extrafiscale caratterizzante tale strumento, può avere principalmente due risvolti positivi: nel caso migliore, la riduzione o persino la nullità del prelievo sia; mentre nel caso in cui il tributo venga applicato e conseguentemente riscosso, legare le entrate a determinati vincoli di destinazione.

Tracciati i caratteri principali di tale imposta, oltre sottolineare come la *plastic tax* e la *sugar tax* siano profondamente accomunate dall'obiettivo di preservare la salute e l'ambiente, è opportuno rimarcare il legame che quest'ultimo assume con l'industria alimentare.

Infatti, a quanto già trattato, si potrebbe ulteriormente collegare il tema dello spreco<sup>47</sup> del cibo, che non solo ha vistosi effetti sull'economia ma impatta fortemente sull'ecosistema: basti pensare che l'8 – 10 per cento delle emissioni globali di gas serra è associato al cibo che non viene consumato.

In tal senso, lo sviluppo di nuove tecnologie di confezionamento e di imballaggio in grado di prolungare la conservazione degli alimenti è fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo 12 dell'Agenda 2030, che prevede l'accesso ad un'alimentazione sicura e la riduzione dello spreco alimentare tramite modelli sostenibili di produzione e di consumo, ma anche dell'obiettivo 2, volto a sconfiggere la fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e più generalmente, dell'obiettivo 13 mirato alla lotta contro il cambiamento climatico.

## 5. Il ruolo dell'industria alimentare nella transizione ambientale e la necessità di un sistema fiscale europeo

Una volta analizzate le principali misure europee e nazionali attualmente ideate in tema di imballaggi sostenibili è opportuno riepilogare il rapporto esistente tra esse, l'industria alimentare e la transizione ambientale<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Prima di procedere alla riscossione coattiva, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli notifica un avviso di pagamento, fissando un termine di trenta giorni per l'adempimento.

<sup>47</sup> Commissione per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale – Parlamento Europeo, *Evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*, 22 giugno 2011, [https://food.ec.europa.eu/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/euplatformfood-losses-and-food-waste\\_](https://food.ec.europa.eu/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/euplatformfood-losses-and-food-waste_).

Per un maggior approfondimento del tema si rinvia anche alla trattazione della Dott.ssa Bruno.

<sup>48</sup> Per un approfondimento S. LIBERTI, I signori del cibo. Viaggio nell'industria alimentare che sta distruggendo il pianeta, Minimum Fax, 2016.

Il significato stesso di “transizione ecologica” comporta un ripensamento delle modalità<sup>49</sup> di produzione e consumo, attuato attraverso la razionalizzazione dell’utilizzo delle risorse, l’affermazione del metodo del riutilizzo, del riciclo ma soprattutto lo sviluppo dell’economia della condivisione.

Anche nel PNRR italiano la transizione ecologica è considerata come la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale, seppur prendendo atto del necessario avvio di mutamenti di lungo periodo.

Come si è potuto sottolineare, gli imballaggi sono un aspetto importante dell’economia circolare perché possono avere un impatto significativo sull’ambiente, infatti, in molte economie tradizionali, l’uso eccessivo di imballaggi monouso e poco riciclabili ha portato ad un aumento sia dei rifiuti sia della pressione sui sistemi di smaltimento.

Per evitare tali pericoli occorre uno schema di azioni congiunte che si basino sulla riduzione degli imballaggi, sulla promozione di *design* che utilizzino meno materiali e ottimizzino la protezione del prodotto, sui sistemi di deposito e ritorno incentivando così la restituzione di prodotti utilizzati e la loro successiva rigenerazione; sul riciclo, scegliendo materiali riciclabili per la produzione di imballaggi, in modo che al termine del loro primo ciclo vitale possano essere trasformati in prodotti nuovi e persino diversi; sul compostaggio, sperimentando materiali compostabili per gli imballaggi.

L’adozione di pratiche sostenibili negli imballaggi è una parte essenziale della transizione verso un’economia circolare, poiché riduce la quantità di rifiuti e la dipendenza da risorse naturali limitate.

Inoltre, rafforza la collaborazione tra le aziende e i consumatori per creare un sistema più efficiente e sostenibile, tenendo conto anche delle opportune eccezioni che determinati prodotti comportano e della necessità di garantire la diversità alimentare.

A fronte di ciò, occorre considerare che spesso la dimensione e l’orizzonte temporale in cui gli stessi rischi climatici si estendono inducono le imprese a sottovalutare il loro carattere di urgenza e a considerarli come preoccupazioni future o persino separate dalle azioni poste in essere.

È invece nell’individuazione, nella valutazione e nella gestione dei rischi del *climate change* che risiede sia la possibilità di ridurre o eliminare del tutto i loro impatti negativi sulla struttura imprenditoriale sia l’opportunità di creare valore nel medio-lungo periodo.

Infatti, occorre prender atto di come l’imballaggio, seppur logicamente posto in una fase finale del processo produttivo, è capace di incidere sensibilmente anche sulle fasi anteriori, o persino sull’origine di un nuovo ciclo di produzione alimentare considerando gli impatti che l’inquinamento prodotto

---

<sup>49</sup> S. J. VERMEULEN, B.M. CAMPBELL, J.S. I. INGRAM, *Climate Change and Food Systems*, 2012, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/881annurev.pdf>.

ha sulle materie prime e di riflesso, sulla salute dei consumatori, nonché sulla loro possibilità di scelta alimentare e sulla tutela di prodotti tipici.

Dal punto di vista normativo, in tale linea si pone anche la proposta della Fondazione *Ellen MacArthur*<sup>50</sup> in merito all'urgenza di un trattato<sup>51</sup> basato su regole globali giuridicamente vincolanti, fondamentali non solo per stimolare gli investimenti ma anche per guidare il cambiamento globale seguendo misure di economia circolare, con un'attenzione particolare anche ai tipi di plastica che hanno maggiori probabilità di finire nell'ambiente, tra cui gli imballaggi.

A fronte di ciò, considerare la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico (in questo specifico caso, nell'ambito dell'industria alimentare) come due questioni separate, incide sfavorevolmente su ambedue le tematiche.

Infatti l'economia ambientale è nata dalla consapevolezza del profondo legame esistente tra la crescita economica e l'ambiente e, analizzando i limiti degli strumenti economici impiegati dal nostro Paese per arrestare la produzione e il conseguente consumo di plastica, si può comprendere come essi trovino la propria origine negli intenti dello Stato e in particolare modo nel preferire far cassa piuttosto che valorizzare i potenziali benefici della tassazione al fine di garantire la transizione ecologica.

L'analisi della *plastic tax* e la proiezione di tale strumento in uno scenario più ampio, quale quello europeo, ha permesso la constatazione dell'attuale fragilità del nostro sistema nazionale, infatti il costante rinvio nell'attuazione di questo tipo di strumenti rappresentano la cartina tornasole di un *vulnus* più ampio la cui soluzione può essere individuata soltanto in un cambiamento di paradigma attuato tramite l'ideazione e l'adozione di norme circolari comuni<sup>52</sup> capaci di conferire alla *circular economy* un valore maggiormente pratico e non solo puramente teorico<sup>53</sup>.

Tale ragionamento s'incastra anche nel dibattito giuridico sviluppatosi intorno al concetto di tassazione ambientale che finora ha fatto emergere rilevanti problemi in merito a quale sia una corretta nozione giuridica di tributo

---

<sup>50</sup> <https://ellenmacarthurfoundation.org/>.

<sup>51</sup> Negli ultimi anni tali richieste sono culminate nei negoziati per un trattato ONU che ponga fine all'inquinamento da plastica, iniziati nel novembre 2022, con la prima riunione del Comitato internazionale di negoziazione a Punta del Este, in Uruguay. I negoziati sono entrati nel loro secondo ciclo in occasione dell'INC-2 a Parigi, in Francia, dal 29 maggio al 2 giugno 2023 e si sposteranno all'INC-3 a Nairobi, in Kenya, dal 13 al 17 novembre 2023.

<sup>52</sup> Conclusione tracciata da *S.Dorigo* e *A.Perrone* durante la III edizione della *Summer School in Environmental Taxation*, Università degli Studi di Napoli Federico II, 10 - 15 luglio 2023.

<sup>53</sup> Cfr. M. ESPOSITO, T. TSE, K. SOUFANI, *L'Avanzata dell'Economia Circolare*, *Harvard Business Review* Italia, 2015.

ambientale e quale giustificazione tale tipo di tributo abbia in termini di capacità contributiva.

Infatti, la crisi pandemica ha reso ancora più evidente la necessità di una politica fiscale europea e ha tracciato la strada verso questo obiettivo, comunemente ricollegabile ai problemi finora delineati.

Come affermato da Franco Gallo<sup>54</sup>, i cambiamenti climatici, economici e sociali a cui stiamo assistendo fanno propendere verso la necessità “di un nuovo sistema fiscale europeo che, pur non abolendo la responsabilità fiscale degli Stati, fornisca sia a questi ultimi che all’UE le risorse per esercitare i poteri loro conferiti”<sup>55</sup>.

Solo in tal modo può essere assicurata, in primis, maggiore chiarezza ma anche uniformità ai singoli interventi adottati dagli Stati e agli effetti a cui essi mirano.

D’altronde come qualcuno insegnava, “la vita può essere vissuta solo guardando avanti ma può essere compresa solo guardando indietro.”<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Presidente Emerito della Corte Costituzionale.

<sup>55</sup> Atti del convegno “Nuove prospettive della fiscalità europea e applicazioni interne”, Università degli Studi di Napoli Federico II, 13 gennaio 2022.

<sup>56</sup> Tratta dal Diario di *Søren Kierkegaard*.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

---

diretta da  
Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*<sup>6</sup>, 2020.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*<sup>3</sup>, 2021.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO, Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*<sup>3</sup>, 2021.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.
16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.



17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.
30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.
31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.
32. Davide DIVERIO, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.
33. Caterina FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.
34. Francesco BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, 2020.
35. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.
36. Mario CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.

37. Claudia MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, 2020.
38. Angela Maria ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'European Competition Network. Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.
39. Denise MILIZIA (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.
40. Alessandro NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.
41. Ilaria OTTAVIANO, *Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria*, 2020.
42. Daniela VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, 2020.
43. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.
44. Maria Luisa TUFANO, Sara PUGLIESE, Mariaconcetta D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.
45. Lorenzo Federico PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.
46. Claudio SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, 2021.
47. Giandonato CAGGIANO, Gianluca CONTALDI, Pietro MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, 2021.
48. Alessandro ROSANÒ, *I trasferimenti interstatali di detenuti nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
49. Matteo MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea. L'azione dell'UE tra politiche interne e relazioni esterne*, 2022.
50. Vito RUBINO, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa controversa*, 2023.
51. MASSIMO FRANCESCO ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, 2023.
52. CRISEIDE NOVI, *Corte di giustizia e competenze esterne dell'Unione europea*, 2023.
53. FRANCESCO EMANUELE CELENTANO, ROSANNA DE MEO, MARIANO ROBLES, *Tutela multilivello dell'ambiente ed economia circolare nell'industria alimentare*, 2023.

