

Il bene alimentare: necessità e sostenibilità

Clara Napolitano

SOMMARIO: 1. Il bene alimentare tra *safety* e *security*. – 2. Produzione e sviluppo sostenibile nella filiera alimentare. – 3. Lo sviluppo sostenibile come itinerario-guida. – 4. Sostenibilità nella produzione alimentare: il ruolo della tecnologia e della innovazione. – 5. Sostenibilità, bio-diversità, sicurezza alimentare: tracce di convergenza. – 6. Considerazioni finali.

1. *Il bene alimentare tra safety e security*

Come noto, il diritto pubblico dell'alimentazione s'impenna sul tema della sicurezza dei cibi nella duplice declinazione di *food safety* e di *food security*. La prima accezione concerne le istanze di igiene e salubrità dell'alimento, a tutela della salute umana: l'alimento *unsafe* – insicuro¹ – è infatti quello alterato, contaminato da sostanze tossiche, non edibili, dannose per l'uomo; viceversa, la seconda accezione è intrisa di concetti etici, solidaristici e umanitari: è la possibilità diffusa, universale, di accesso – per ogni essere umano – a una quantità di cibo sufficiente per condurre una vita dignitosa². *Security*, insomma, come garanzia degli

¹ Il reg. CE n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare – ritenuto «la legge quadro sulla sicurezza alimentare», cfr. M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, 2/3, 271 ss., spec. 280 – statuisce all'art. 14 che gli alimenti «a rischio» non possono essere immessi sul mercato, tali essendo quelli «dannosi per la salute» e quelli «inadatti al consumo umano».

² La dignità umana è uno dei fattori che costituiscono la base fondamentale del «diritto al cibo», inteso come posizione giuridica tutelabile e azionabile in giudizio: è qualificato come diritto fondamentale di terza generazione, ma in proposito v. le osservazioni di M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, cit., 276, per la quale «non poche sono le critiche da muovere a una classificazione dei diritti in termini di generazioni, che vanno dalla loro problematica titolarità, collettiva o individuale, alla contraddittorietà tra riferimento a generazioni di diritti e contemporanea affermazione che ciascuna persona umana ne è titolare per il semplice fatto della nascita».

Secondo M. Bottiglieri, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *Forum quad. cost.*, 2016, spec. 2-3, riferimenti alla dignità umana – individuale e sociale – e alla sua relazione con un

approvvigionamenti³ offerta a chiunque, indipendentemente dal luogo in cui si trova; *standard* di quantità di cibo garantito, senza discriminazioni dovute a fattori geografici, sociali, religiosi, economici⁴.

I due profili ora accennati si distinguono tra loro per la differente nitidezza dell'ambiente regolativo che li disciplina: meglio delineato per la *food safety*; ancora sfuggente, invece, quanto alla *security*.

Come noto infatti, e per ciò che concerne il profilo igienico-sanitario, la garanzia della sicurezza alimentare trova particolare tutela nell'ordinamento italiano: alle disposizioni del codice penale⁵ si aggiunge, già negli anni '60 del secolo scorso, la l. n. 283/1962⁶, volta a tipizzare i reati in materia alimentare tra cui, per esempio, la detenzione di alimenti in cattivo stato di conservazione, alterati o «insudiciati»⁷.

Si tratta di una normazione che tutela la salute e l'incolumità pubblica: sicché la base costituzionale della *food safety* è posta nell'art. 32 Cost.⁸, poiché alimento «sicuro» è quello non dannoso per la salute di chi lo ingerisce.

Già il diritto internazionale, sempre nei predetti anni '60, aveva avvertito la necessità di disciplinare il diritto alimentare, sotto il profilo della sicurezza igie-

generalizzato «diritto al cibo» sarebbero presenti anche nella nostra Carta fondamentale. La dignità compare, oggi, espressamente nella Carta di Milano, una dichiarazione internazionale – eredità di Expo 2015 – che si apre con il principio: «noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta [...] riteniamo che il diritto al cibo debba essere considerato un diritto umano fondamentale. Consideriamo infatti una violazione della *dignità* umana il mancato accesso al cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia». In www.expo2015.org/it/la-carta-di-milano.

³ La garanzia «elevata» (art. 7, reg. CE n. 178/2002) della salute, assieme alla garanzia degli approvvigionamenti che andranno distribuiti in modo soddisfacente e a prezzi regolamentati, nonché infine all'assicurazione del diritto di libera circolazione delle merci e alla protezione del mercato dei prodotti alimentari costituiscono i tre principi ordinanti del diritto – insieme pubblico e amministrativo – dell'alimentazione: cfr. L.R. Perfetti, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione. Premesse ad un diritto amministrativo dell'alimentazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 3 ss., il quale identifica principi e strumenti del diritto amministrativo utili razionalizzare la legislazione torrenziale – di conio nazionale, europeo e internazionale – sugli alimenti.

⁴ Sotto questo profilo la *security* richiama gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale sanciti all'art. 174 TFUE. V. in proposito, G. De Giorgi Cezzi, L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Vol. II, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2016.

⁵ V. per esempio gli artt. 440 ss. c.p.

⁶ L. 30 aprile 1962, n. 283, «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande», eseguita con apposito regolamento emanato con D. R. 26 marzo 1980, n. 327. Si tratta di una legge che tipizza illeciti – alcuni dei quali ormai depenalizzati – relativi alla cattiva conservazione di beni alimentari immessi in commercio.

⁷ V. l'art. 5, l. n. 283/1962.

⁸ R. Ferrara, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Salute e sanità*, vol. 5 del *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e Zatti, 3 ss., per il quale l'art. 32 Cost., assunto da norma meramente programmatica a norma precettiva «o, almeno, relativamente precettiva», tutela il diritto alla salute non soltanto come diritto dei soli indigenti (la cui definizione quale collettività è peraltro rimessa alle sensibilità politiche e sociali variabili nel tempo) a ottenere cure; ma anche quale generale diritto al benessere e alla qualità della propria vita: molte le consonanze, qui, col diritto alla ricerca della felicità.

nico-sanitaria⁹. Si deve poi all'Unione europea un intervento massivo, a cagione della ripetuta diffusione di zoonosi, poco prima dell'avvento del nuovo secolo, per la regolazione-quadro della *food law*: il modello prescelto di intervento consisteva nella introduzione di appositi meccanismi di *risk management and communication*, gestiti da un'Autorità indipendente (l'EFSA, istituita con Regolamento CE n. 178/2002).

Venendo ora alla *security*, anch'essa è un concetto che ha ricevuto la prima espressa attenzione normativa negli anni '60 del secolo scorso: dapprima nel 1966, mediante l'art. 11 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali¹⁰; di poi, e con una più forte eco nel 1996, con la Dichiarazione mondiale della FAO sulla malnutrizione (c.d. Dichiarazione di Roma)¹¹.

Oggi è compito della normazione europea, dettata in materia di «Politica agricola comune» (PAC), delineare – in attuazione dell'art. 39 TFUE¹² – la disciplina alimentare sotto il profilo della «sicurezza degli approvvigionamenti».

Così delineati gli elementi essenziali della *food safety* e della *food security*, emerge come solo la prima, oggi, riceva una compiuta disciplina normativa: la produzione, la detenzione, il commercio dei prodotti alimentari sono integralmente affidati a meccanismi di divieto-sanzione (cosiddetti strumenti di «*command and control*»), ispirati al principio di precauzione sulla base del rischio per la salute umana¹³.

⁹ Il riferimento è al *Codex Alimentarius* del 1963. In proposito, D. Bevilacqua, *The Codex Alimentarius Commission and its Influence on European and National Food Policy*, in *European Food and Feed Law Review*, 2006, 1. La regolazione della sicurezza alimentare a livello di diritto globale è peraltro delineata da G. Steier, K.K. Patel (eds.), *International Food Law and Policy*, Springer, Switzerland, 2016, spec. Part. 1, *Global Food Law and Policy*, 3 ss.

¹⁰ Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966. Entrato in vigore per il diritto internazionale il 3 gennaio 1976, vede 168 Stati parti al 1° gennaio 2018. L'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione è contenuto nella l. 25 ottobre 1977, n. 881 (G.u. n. 333, s.o. del 7 dicembre 1977). È stato ratificato il 15 settembre 1978 (G.u. 23 novembre 1978, n. 328) ed è vigente in Italia dal 15 dicembre 1978.

¹¹ *World Food Summit: the 1996 Rome Declaration and Plan of Action*, la quale garantisce che «tutti, in ogni momento, abbiano accesso fisico, sociale ed economico a un'alimentazione sana, sufficiente e nutritiva, per far fronte alle necessità e alle preferenze alimentari necessarie per condurre una vita sana e attiva»: cfr. all'indirizzo <http://www.fao.org/>.

¹² Cfr. l'art. 39 TFUE che stabilisce le finalità della PAC: secondo S. Bolognini, *Tempi di insicurezza alimentare: un approccio giuridico*, in S. Serafin e M. Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, 2013, 241-255, il fatto che l'art. 39 TFUE parli di sicurezza degli approvvigionamenti *sic et simpliciter* – senza l'aggettivazione «alimentari» – legittima un'interpretazione quanto mai ampia, sì da offrire la garanzia di approvvigionamenti alimentari e non, e dunque anche energetici e agroenergetici.

¹³ Sulle procedure di valutazione, gestione e comunicazione del rischio delineate dal Regolamento CE n. 178/2002, v. il contributo di V. Parisio, *Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno ed europeo*, in C. Bottari (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Rimini, 2015, 75 ss.

Viceversa, la *security* è affidata ad affermazioni poco più che di principio¹⁴: essa non si traduce dunque in un vero e proprio diritto soggettivo al cibo, giuridicamente azionabile (in quanto appartenente al patrimonio giuridico di ciascun essere umano), né tanto meno il diritto – sia esso nazionale, europeo od internazionale – è oggi in grado di apprestare sistemi che garantiscano l’approvvigionamento universale ed indifferenziato al cibo.

La temperie pandemica nella quale si svolgono questi spunti di riflessione, peraltro, ha manifestato la vulnerabilità e la fragilità di quella parte di tessuto sociale che, anche solo per ricevere derrate alimentari a meri fini di sopravvivenza, si affida alla generosità (a-giuridica) degli enti del cosiddetto “terzo settore” o, più un generale, a spontanee manifestazioni solidaristiche (tra di esse, e solo a esemplificare, le esperienze di *spesa solidale*).

Ne deriva un’attenzione alla sicurezza alimentare, nel suo profilo di *security*, che manifesta percorsi ancora largamente incompiuti, frammentari e di limitata ricognizione disciplinare. Da qui l’intento di questo contributo che, ben lontano anch’esso da ogni compiutezza organica, intende porre in evidenza le forme e modalità di garanzia del “diritto al cibo” e i principi di riferimento per la sua tutela e concreta azionabilità.

In questo senso, risulta di estremo aiuto il ricorso al principio – di matrice ambientale – dello “sviluppo sostenibile”¹⁵: in sintesi, e anticipando le osservazioni svolte nel prosieguo del testo – l’*habitus* alimentare e ambientale devono reciprocamente-modularsi in funzione di una loro sostenibilità nel tempo, sì da garantire – in via immediata – una tutela ecosistemica e, di riflesso, la salvaguardia della salute umana.

¹⁴ Oltre che in Dichiarazioni e in Trattati internazionali, il diritto al cibo adeguato anche dal punto di vista degli approvvigionamenti è espressamente sancito in alcune Carte costituzionali, tra le quali si segnalano quella della Bolivia (art. 16: «1. Ogni persona ha diritto all’acqua e all’alimentazione. 2. Lo Stato ha l’obbligo di garantire la sicurezza alimentare, tramite un’alimentazione sana, adeguata e sufficiente per tutta la popolazione»); dell’Ecuador (art. 13: «Le persone e le collettività hanno diritto all’accesso sicuro e permanente ad alimenti sani, sufficienti e nutrienti; preferibilmente prodotti localmente e conformemente alle loro diverse identità e tradizioni culturali. Lo Stato ecuadoriano promuoverà la sovranità alimentare»); della Repubblica di Moldavia (art. 47, Diritto all’assistenza e alla protezione sociale: «Lo Stato è obbligato a prendere misure affinché ogni persona abbia un livello di vita decente, che gli assicuri la salute e il buono stato, per sé e per la propria famiglia, incluso il cibo, l’abbigliamento, l’abitazione, le cure mediche, nonché i servizi sociali fondamentali»); della Repubblica di Bielorussia (art. 21: «[...] Ognuno ha diritto a uno standard di vita adeguato, inclusa un’alimentazione adeguata, dei vestiti, il diritto a una casa e un continuo miglioramento delle condizioni di vita necessarie»).

¹⁵ Sull’evoluzione e la configurazione del principio è imprescindibile il riferimento a F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 0, 41 ss.; Id., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215 ss.

2. Produzione e sviluppo sostenibile nella filiera alimentare

Affrontare ogni studio sulla produzione e sulle abitudini alimentari, senza che se ne consideri l'impatto ambientale, è ormai idea anacronistica e avulsa dalla realtà.

Dottrina autorevole¹⁶ ha chiaramente messo in luce le relazioni tra diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione. Gli "oggetti" di queste due discipline – l'ambiente e il cibo¹⁷ – attraversano interessi dai confini incerti e indeterminati, suscettibili di molteplici configurazioni: conflitti, compatibilità necessitate, persino sinergie.

Il terreno d'incontro è costituito dai tradizionali principi regolatori del diritto dell'ambiente – il principio di precauzione e quello dello sviluppo sostenibile – che *ora* fanno da leva per il contemperamento degli interessi ecologici e al cibo, *ora* sono fattore sinergico affinché i modelli di produzione e consumo del cibo siano orientati non soltanto a ridurre le esternalità negative sull'ambiente, bensì a trarre da questo la loro linfa vitale e sorgiva.

Questi modelli si collocano al delicato crocevia, antinomico, tra il calo della complessiva produzione agricola e alimentare, e i dati – in progressivo aumento – della produzione biologica e sostenibile, nel nostro Paese.

Per un verso, infatti, l'Italia è in grado, oggi, di produrre solo l'80-85% del proprio fabbisogno primario alimentare (contro il 92% del 1991)¹⁸, profilandosi il rischio di riduzione o perdita della "sovranità alimentare"¹⁹ a causa della riduzione dei suoli fertili e disponibili. Questo dato assume estrema rilevanza nel

¹⁶ G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, 1, 3 ss.

¹⁷ Una correlazione interessante tra ambiente e cibo è costruita in termini di contrapposizione da R. Bianchi, *Alimentazione sostenibile ed effetto serra: due normative collegate secondo l'ultima conferenza mondiale sul clima*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2010, 4.

¹⁸ Dati riportati da Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 2020, 1, 5, che prosegue: «La superficie agricola utilizzata (SAU), che nel 1991 era quasi di 18 milioni di ettari, si è ridotta a circa 12,7 milioni di ettari divisi tra 1,7 milioni di aziende agricole».

¹⁹ Il concetto – giuridico e filosofico – di sovranità alimentare nasce nel 1996 dal movimento dei contadini messicani della Via Campesina e afferma il diritto di nazioni e popoli al controllo dei loro sistemi alimentari, compresi i mercati, i modi di produzione, le culture del cibo e dell'ambiente, con riferimento esplicito a un modello di piccole comunità; si pone su un polo antitetico rispetto al modello neoliberale del mercato, che ha mostrato la sua inefficienza nel garantire a tutti il diritto all'alimentazione adeguata e accessibile. E mette al centro di tutto, quasi un *regressus ad uterum*, la terra. La sovranità alimentare riporta, insomma, a un universo di produzioni autoctone, differenziate, vicine tanto al produttore quanto al consumatore, in nome della filiera corta e rintracciabile. Riporta, ancora, al diritto dei piccoli produttori di riprendersi ciò che è stato loro tolto dai grandi distretti industriali, luoghi di schiacciati omologazioni e, nello stesso tempo, d'intollerabili disuguaglianze. Per riferimenti bibliografici imprescindibili sul punto v. G. Zagrebelsky, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3/2017, 435 ss.; Id., *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in B. Biscotti, E. Lamarque (a cura di), *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, Torino, 2015, 1; S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, Milano, 2014; A. Rinella, "Food Sovereignty", in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/2015, 15 ss.

momento in cui il nostro Paese perde gradualmente la potenzialità di produzione autoctona e autosufficiente, delle risorse alimentari, così ritrovandosi a dipendere dalle importazioni; da ciò la conseguente emersione di un problema di sicurezza alimentare intesa – come evidenziato nel precedente paragrafo – quale *security*, ovvero in termini di vera e propria garanzia di accesso al cibo.

Per altro verso, dati più confortanti provengono dal Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, circa l'entità e la diversificazione della produzione biologica²⁰, oggi oggetto di attenzione da parte del Parlamento, il quale – sulla scorta della disciplina europea²¹ – sta vagliando la possibile (e auspicabile) emanazione di un Testo unificato sulla produzione agricola con metodo biologico²²: ivi, la produzione biologica è definita come «attività di interesse nazionale con funzione sociale e ambientale».

La *ratio* del ricorso a metodi di produzione alimentare alternativi s'incentra, quindi, sul principio di sviluppo sostenibile: e, tuttavia, una declinazione del principio più ampia ed estesa, volta a non riguardare più esclusivamente l'ambiente, ma diffusa alla tutela dell'*ecosistema*, allo scopo di assicurare equità, giustizia sociale e diritti.

Il cibo rappresenta, in questo contesto, un elemento essenziale: esso si pone infatti quale punto d'incontro tra molteplici istanze poste al centro della cosiddetta "Agenda 2030" per lo sviluppo sostenibile, adottata dalle Nazioni Unite²³: tra di esse, la nutrizione, la salute, lo sviluppo dell'individuo e delle comunità, il rispetto dell'*ecosistema*, e le modalità di produzione e consumo.

Queste istanze rappresentano la base dei moderni sistemi alimentari, intesi quali reti necessarie per produrre all'origine, e trasformare il cibo (nella pertinente "filiera") sino alla sua distribuzione al consumatore: è così che la sicurezza alimentare può costituire, ad avviso dell'Organizzazione della Organizzazione delle Nazioni Unite, la leva per garantire l'equità sociale, e contrastare la povertà

²⁰ V. il sito <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14394>.

²¹ Il settore è disciplinato dal Regolamento (CE) 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, recentemente abrogato – e sostituito – dal Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, pubblicato nella GUUE del 14 giugno 2018: quest'ultimo regolamento, pur entrando in vigore tre giorni dopo la sua pubblicazione, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021.

²² Il testo era stato approvato dall'Assemblea della Camera l'11 dicembre 2018; il 19 maggio 2020 è stato poi pubblicato il testo unificato C.290 Gadda, C.410 Cenni, C.1314 Parentela e C.1386 Golinelli, recante disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico. Quel testo – che consta di 21 articoli – è attualmente all'esame del Senato (S. 988): v. in <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/testo-unificato-sulla-produzione-agricola-con-metodo-biologico.html>.

²³ Il documento, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, è stato adottato con *Resolution A/RES/70/1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015*, in https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E ed è consultabile all'indirizzo <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

entro il 2030²⁴. Dei 17 obiettivi globali che l'Agenda si propone, il n. 2²⁵ correla espressamente la sicurezza alimentare con l'agricoltura sostenibile, attribuendo a questa sinergia l'effetto positivo di contrastare la povertà, e gli squilibri sociali che ne sono alla origine²⁶.

Le politiche europee e internazionali mirano già a che gli Stati adottino misure armonizzate, in grado di assicurare sistemi di produzione alimentare sostenibili: il fine ultimo, certamente ambizioso (e tutt'altro che scontato), è quello di salvaguardare l'ecosistema rendendolo capace di adattarsi ai cambiamenti climatici²⁷; di realizzare sistemi di produzione volti a tutelare la varietà delle cc.dd. risorse genetiche; principio, quest'ultimo, già statuito dal Protocollo di Nagoya²⁸, anche al fine di incentivare le "filiera corte"²⁹.

²⁴ Cfr. Punto 24 dell'Agenda in <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

²⁵ L'obiettivo n. 2 dell'Agenda 2030 è intitolato «*End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture*».

²⁶ Come si legge nell'Agenda, 5, le Nazioni Unite guardando a un mondo «*where food is sufficient, safe, affordable and nutritious. A world where human habitats are safe, resilient and sustainable and where there is universal access to affordable, reliable and sustainable energy*».

²⁷ Il cambiamento climatico costituisce un'altra sfida avente impatto globale, la quale orienta tutte le energie canalizzate nei temi che la lambiscono: dalla tutela ambientale all'utilizzo delle energie alternative, dallo sviluppo sostenibile ai cc.dd. appalti verdi (*Green Public Procurement*). Una delle possibili strade percorribili per evitare che i comportamenti – pubblici e privati – aggravino il *climate change* si trova negli studi di *behavioural economics*, che hanno messo in luce l'inadeguatezza di strumenti costringenti di *hard law* nell'orientare i comportamenti umani. Preferibili sembrano, dunque, strumenti di *soft law*: spesso più adeguati anche in ragione dell'ampiezza dell'impatto che quei comportamenti hanno. V. in proposito G.F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, specialmente M. Cafagno, *Cambiamenti climatici tra strumenti di mercato e potere pubblico*, 105 ss.

²⁸ Il Protocollo di Nagoya sull'Accesso alle Risorse Genetiche e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo è uno strumento internazionale adottato dalla Conferenza delle Parti della CBD (Convenzione sulla Biodiversità Biologica) nel corso della sua X Riunione, il 29 ottobre 2010 a Nagoya, in Giappone ed è stato aperto alla firma il 2 febbraio 2011. Il suo obiettivo consiste nella giusta ed equa condivisione dei benefici che derivano dall'utilizzazione delle risorse genetiche, ivi incluso l'appropriato accesso alle risorse genetiche e l'appropriato trasferimento delle relative tecnologie, tenendo in considerazione tutti i diritti riguardanti quelle risorse e quelle tecnologie e i fondi opportuni, contribuendo in tal modo alla conservazione della diversità biologica e all'uso sostenibile dei suoi componenti.

²⁹ Secondo il Reg. UE n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 «sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio», la filiera corta è «una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori» (cfr. art. 2, co. 1, lett. m)). Più in generale, nel lessico corrente, il termine è usato per identificare un ampio insieme di configurazioni di produzione-distribuzione-consumo, come la vendita diretta in azienda, i negozi collettivi degli agricoltori, i *farmers' markets*, le varie forme di gruppi di acquisto (anche quelli solidali, cc.dd. *a km 0*), pertanto non è agevole – né probabilmente auspicabile – darne una definizione univoca. Il tratto distintivo della filiera corta è però rinvenibile nella *proximità*: geografica, informativa, assiologica, tra produttori e consumatori. È peraltro attualmente al vaglio del Senato (S. 878) la proposta di legge recante norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari a filiera corta e a chilometro zero, come modificata nel corso dell'esame in prima lettura. V. il testo in <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/prodotti-agroalimentari-a-km-zero-e-a-filiera-corta.html>.

Il perseguimento di queste complesse finalità transita attraverso la elaborazione di appositi “indicatori di monitoraggio” per il conseguimento degli obiettivi: 240 indicatori complessivi, dei quali 14 esclusivamente dedicati al *goal* n. 2³⁰.

Sul versante organizzativo, l'Agenda ONU vede la collaborazione in prima linea della FAO, chiamata a occuparsi del perseguimento della *food security* in tutto il territorio mondiale: la quale elabora azioni congiunte con Stati, governi e cittadinanze attive, per conseguire l'obiettivo della sicurezza alimentare, pianificando e realizzando le proprie azioni in un contesto più ampio e necessariamente coordinato, quale quello economico e finanziario.

Per la FAO, il raggiungimento del *goal Hunger zero* non solo intende sconfiggere la povertà, ma promuovere altresì salute e benessere, riequilibrando le abitudini alimentari sia in termini di *ipo*-alimentazione e denutrizione, sia in termini di *iper*-alimentazione e obesità: evidente, al proposito, come entrambi gli obiettivi abbiano riflessi anche di tipo sanitario e pubblico, per l'erogazione di assistenza sanitaria, e i costi ad essa correlati³¹.

3. *Lo sviluppo sostenibile come itinerario-guida*

La sostenibilità del sistema di produzione, commercializzazione e consumo alimentare è, dunque, un obiettivo che si sta progressivamente imponendo nella disciplina normativa multilivello.

Poiché, allo stato, i sistemi produttivi intensivi, orientati a un commercio globale delle risorse e dei loro prodotti, rappresentano una concreta minaccia tanto per la salute umana, quanto per la sostenibilità ecosistemica, la sfida globale consiste – superando le riferite *policies* di *command and control* – nell'orientare e incentivare i comportamenti produttivi e consumistici verso la sostenibilità ambientale³².

³⁰ Gli indicatori – presentati nel Report E/CN.3/2016/2/Rev.1 del Consiglio economico e Sociale dell'ONU del 19 febbraio 2016 – sono riferiti a ciascun punto del Goal n. 2 *Hunger zero*.

Il Report è pubblicato in <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-E.pdf>.

³¹ V. i Report dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che si sono susseguiti negli ultimi anni: A/70/472 – *Sustainable development: report of the Second Committee*, 16 December 2015; A/70/478 – *Agriculture development, food security and nutrition: report of the Second Committee*, 15 December 2015; A/69/279 – *Agriculture development, food security and nutrition: report of the Second Committee*. Tutti in <https://sustainable-development.un.org/topics/foodagriculture>.

³² Sebbene la produzione alimentare globale sia stata direttamente proporzionale alla crescita della popolazione, oltre 820 milioni di persone hanno cibo insufficiente e molte altre consumano diete di bassa qualità che causano carenze di micronutrienti e contribuiscono a un aumento sostanziale dell'incidenza dell'obesità e delle malattie cardiovascolari. V. in proposito i contributi scientifici su *The Lancet*, pubblicati in [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)31788-4/fulltext#back-bib7](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31788-4/fulltext#back-bib7).

Il diritto allora interviene a garanzia di un sistema alimentare sostenibile per l'ambiente e per l'uomo: il principio dello sviluppo sostenibile diviene così itinerario-guida delle scelte regolative dei sistemi produttivi, non lasciati inevitabilmente alla ricerca della composizione ottimale del "paniere" delle economie di mercato.

Questo è ciò che accade, per esempio, nell'ambito delle programmazioni economiche nazionali ed europee: in esse si fa strada, a seguito dell'approvazione del c.d. *Green new deal*³³ del dicembre 2019, l'idea di una specifica "programmazione economica ambientale"; il decisore pubblico potrà compiere scelte di matrice economica prevalentemente orientate alla tutela dell'ambiente³⁴, altresì "certificate" dalla adozione di specifici "bilanci ambientali"³⁵.

Il legislatore europeo sta traducendo in diritto positivo le politiche in questione; si pensi, in specie, al c.d. "pacchetto sull'economia circolare"³⁶ allo scopo di incoraggiare, programmare e indirizzare lo sviluppo economico in una direzione "sostenibile", così prefigurando un modello economico diverso, e alternativo, rispetto a quello attuale: lo strumento della programmazione, necessariamente

³³ La Commissione UE ha varato un programma d'investimenti e finanziamenti destinati – tra gli altri – anche ai produttori della filiera alimentare per sostenerne le scelte più "verdi". V. la *Communication from the Commission* COM(2019) 640 final, cui è stato allegato un *Annex, The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, recante la *Roadmap* e le *key actions*, volte a promuovere l'uso efficiente delle risorse per passare a un'economia pulita e circolare, ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento.

³⁴ È quanto afferma A. Moliterni, *La transizione alla "green economy" e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 ss., per il quale il paradigma dello sviluppo sostenibile ha rivelato profili di debolezza attuativa per la sua genericità. Pertanto l'approdo a una economia guidata dalla tutela ambientale non può prescindere da una riorganizzazione dei pubblici poteri, i quali devono migliorare la *qualità* del loro intervento specie nelle tecniche e negli strumenti giuridici.

Peraltro, l'aggettivo «verde» nell'ambito dell'economia sembra oggi andare verso un superamento: i modelli economici si colorano di «blu». L'economia blu – o economia circolare – è fondata sull'utilizzo dello scarto come fonte produttiva, sicché si guarda all'ambiente come un «vero e proprio driver dello sviluppo economico e istituzionale». Non un costo, «ma un'opportunità ed è ciò che consente alle imprese di fare profitto». Cfr. F. De Leonardi, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, 163 ss., dal quale sono tratti questi passi. L'auspicio è che queste meritevolissime linee di pensiero economico-giuridico non si risolvano in mere enunciazioni ottative, prive di forza traente nella concreta regolazione e gestione dei processi reali. V. in proposito anche Id. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019.

³⁵ Il bilancio ambientale è un documento con cui gli organi di governo di un ente pubblico o privato rendono conto del proprio impegno per l'ambiente e delle ricadute sullo stesso delle proprie attività in termini di impatto. I bilanci fanno parte della c.d. contabilità ambientale, uno strumento per lo sviluppo sostenibile già elaborato nella Dichiarazione di Rio del 1992 e poi entrato nel diritto attraverso Comunicazioni della Commissione. In Italia il bilancio ambientale è strumento utilizzato anche dagli Enti locali, per i quali è stato elaborato in via sperimentale dall'ISPRA un documento recante Linee guida: *Il bilancio ambientale negli enti locali. Linee guida*, in *isprambiente.gov.it*.

³⁶ Il pacchetto "economia circolare" è costituito da quattro direttive UE, tutte datate 30 maggio 2018. Si tratta delle direttive: dir. 849/2018/UE; dir. 850/2018/UE; dir. 851/2018/UE; dir. 852/1028/UE; le quali modificano le direttive sui rifiuti, a partire dalla direttiva generale 2008/98/CE e poi le direttive speciali in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti "RAEE" (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE).

pluriennale, potrà mostrare effetti benefici di carattere economico (quale l'utilizzazione ottimale delle risorse e delle materie prime), ambientale (in prospettiva di rispetto degli *habitat*), e sociale (in termini di aumento del potenziale occupazionale socialmente inclusivo, e di sviluppo di legami sociali).

Possono essere certamente considerate, queste, utili e fondate concretizzazioni di quel principio di matrice ambientale dello "sviluppo sostenibile" che tuttora – per via della sua genericità e dell'incertezza dei suoi margini applicativi – non ha riscosso l'auspicato successo nell'ambito giuridico-amministrativo, rivelandosi sovente un'arma spuntata³⁷.

Deve infatti essere qui ricordata l'interpretazione ambivalente offerta – da parte di dottrina e giurisprudenza – del principio dello "sviluppo sostenibile", esplicitamente contenuto nell'art. 3-*quater*, d.lgs. n. 152/2006. Se per un verso questo principio assegna priorità alla considerazione della tutela ambientale nelle decisioni pubbliche (attraverso gli strumenti, per esempio, della "valutazione di impatto ambientale", e della "valutazione ambientale strategica", o anche dei cc.dd. provvedimenti ambientali condizionali³⁸), per altro verso una tale priorità non è considerata assoluta rispetto agli altri interessi di matrice economica, sociale, finanziaria, i quali non sempre (e anzi, nella prassi, quasi mai) sono recessivi³⁹.

Ecco che allora, nelle iniziative economiche e produttive, lo sviluppo sostenibile trova attuazione principalmente attraverso politiche di matrice europea che disvelano la "coscienza" dell'Unione in merito allo stato emergenziale nel quale il territorio sovranazionale si trova: gli interventi – ancora prevalentemente di *soft law*⁴⁰ – mirano a una più consapevole gestione delle risorse naturali, e a un loro più rispettoso sfruttamento.

³⁷ V. in proposito F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 0, 41 ss.

³⁸ Provvedimenti nei quali la condizione non è più considerata elemento secondario dell'atto, ma componente essenziale del contenuto dispositivo al fine di guidare e adattare nel tempo le attività economiche oggetto di autorizzazione. V. in proposito E. Frediani, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, in *Dir. amm.*, 2017, 3, 447 ss. e Id., *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019.

³⁹ V. in proposito anche M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, 1/2, 62 ss.

Anche F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, spec. 451, si mostra prudente in relazione alla priorità della tutela ambientale enucleata nel principio.

⁴⁰ Come si vedrà meglio *infra*, la Commissione UE redige Comunicazioni destinate al Parlamento e al Consiglio per l'elaborazione di strategie per la sostenibilità, il mantenimento della biodiversità, la sicurezza alimentare. Tra le altre, v. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final, in https://ec.europa.eu/info/files/communication-eu-biodiversity-strategy-2030-bringing-nature-back-our-lives_en; Comunicazione della Commissione europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Bruxelles, 10 novembre 2010, COM(2010) 672 def., disponibile in italiano in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0672&from=IT>; v. anche

Lo sviluppo sostenibile – mutuando le parole di attenta dottrina⁴¹ – è la «chiave di volta» del sistema, perché costituisce il perno attorno al quale ruotano interventi di tipo economico, finanziario, politico, giuridico, nonché etico, sociologico, e filosofico. Profili tutti convergenti verso soluzioni possibili al problema dell'irrazionale sfruttamento, e dell'iniqua distribuzione delle risorse, prevalentemente consumate prima ancora che esse riescano naturalmente a rigenerarsi; e, peraltro, consumate in modo diseguale e divergente dal doveroso paradigma solidaristico che quel medesimo principio reca in sé.

Né, in questo senso, può giungere in soccorso la sola formulazione normativa di diritto interno: la quale, nella sua – pur discutibile – ampiezza e genericità, contiene nel comma 3 dell'art. 3-*quater* un riferimento alle risorse da “risparmiare” e da “trasmettere” alle generazioni future, senza tuttavia pronunciarsi circa la “legittimazione a consumarle”. È qui che sovviene necessariamente il richiamo, di cui al co. 3 della medesima disposizione, alle «dinamiche della produzione e del consumo»: la norma intende ribadire che il consumo delle risorse non è affatto impedito *a priori*, imponendo tuttavia che tale consumo sia ispirato al principio di solidarietà. Il consumo, così argomentando, è soltanto a valle “consumo dei prodotti”: a monte, esso è in prima istanza “consumo delle risorse naturali” ereditate dalle generazioni passate – e da trasmettere alle generazioni future – sul presupposto della loro ontologica scarsità: una lettura che orienta così necessariamente a un consumo prudente e sostenibile delle medesime risorse, perché queste – così risparmiate – possano essere, a propria volta, lasciate in eredità alle generazioni future⁴².

4. *Sostenibilità nella produzione alimentare: il ruolo della tecnologia e della innovazione*

Riuscire a individuare un percorso che orienti verso una produzione alimentare, un consumo delle risorse, e una loro distribuzione; più equi e sostenibili è ambizione che esula dai limiti di questo contributo.

in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/113/verso-una-politica-agricola-comune-dopo-il-2020-i-dibattiti-ora-in-corso-per-una-pac-dopo-il-2020>. V. anche la già citata *Communication from the Commission COM(2019) 640 final*, recante il c.d. *Green Deal*.

⁴¹ F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, cit., 13.

⁴² È quanto sostiene condivisibilmente F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, cit., 450.

Tuttavia basta dare uno sguardo alla letteratura d'oltreconfine⁴³ – ispirata a un costante approccio olistico⁴⁴, non sempre condiviso o utilmente impiegato in ambito domestico – per scorgere un consistente ambito di ricerca che guarda alle innovazioni tecnologiche come essenziale presidio per un sistema alimentare sostenibile nello spazio e, soprattutto, nel tempo.

Questa letteratura si fonda sul presupposto che il sistema alimentare, complessivamente inteso, comprende una moltitudine di attori, elementi e processi relativi alla produzione, trasformazione, distribuzione, preparazione, consumo e smaltimento degli alimenti. È un sistema complesso, multifattoriale, che conosce plurime interrelazioni, adattativo, influenzato da fattori endogeni ed esogeni, che coinvolge l'ambiente, le persone, le imprese, le infrastrutture, le istituzioni, ed i loro effetti sulla nostra società, sull'economia, sul paesaggio e sul clima.

La filiera produttiva e di consumo va ripensata come un sistema innovativo che conduce a nuovi modelli imprenditoriali⁴⁵. Le leve-chiave per la trasformazione dei sistemi produttivi consistono in approcci innovativi di medio-lungo periodo: le competenze imprenditoriali emergenti devono essere poste al servizio dello sviluppo e della ricerca, al fine – anche mediante le nuove tecnologie digitali, e l'analisi dei dati e delle informazioni disponibili – di offrire nuovi percorsi di *welfare*, lavoro e sostenibilità ambientale⁴⁶.

Tutto ciò implica anzitutto un utilizzo, più diffuso e integrato, delle innovazioni oggi esistenti nei sistemi produttivi. Lungo questa linea, è certamente possibile affermare che le innovazioni tecnologiche, nel settore industriale e produttivo, rivestono sempre una finalità di protezione ambientale.

⁴³ La bibliografia sul tema della sostenibilità alimentare è sterminata. Siano sufficienti qui pochi veloci richiami a P. De Bernardi, D. Azucar (eds.), *Innovation in Food Ecosystems. Entrepreneurship for a Sustainable Future*, Springer, 2020; A. Szajkowska, *Regulating Food Law*, The Netherlands, 2012; J.L. Pomeranz, *Food Law for Public Health*, Oxford, 2016; I. Härtel (ed.), *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union. Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture*, Springer, 2018. In Italia, v. almeno L. Costato, F. Albisinni, *European Food Law*, Milano, 2016; V. Parisio (ed.), *Food Safety and Quality Law: a Transnational Perspective*, Torino, 2015.

⁴⁴ Sono molti gli Autori che fanno appello a questo tipo di approccio e in diverse aree tematiche del diritto pubblico. Tra gli altri, M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, cit., per la quale esso è volto alla tutela non solo della salute, ma anche dell'agricoltura, dell'uso dei suoli, dell'ambiente, degli scambi commerciali, del consumatore e della sicurezza dei lavoratori. L'importanza dell'integrazione scientifica è illustrata anche da W.E. Rees, *The Earth Is Telling Us We Must Rethink Our Growth Society. Why COVID-19 Previews A Larger Crash. What We Must Do To Save Ourselves*, in www.thetyee.ca, 6 aprile 2020.

⁴⁵ L'ambito della economia comportamentale ha i suoi riferimenti anzitutto negli studi psicologici, i quali si sono anche focalizzati sulla possibilità di orientare i comportamenti al fine di contenerne gli impatti economici di spesa. Oltre all'imprescindibile studio di R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge: La spinta gentile* (titolo originale, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*), Yale University Press, 2008, v. in proposito anche S. Rizzello, A. Spada (a cura di), *Economica cognitiva e interdisciplinarietà*, Torino, 2011, nonché, più di recente, R. Viale, *“Behavioral Insights”, Nudging e politiche pubbliche europee*, in Aa.Vv., *Europa: un'utopia in costruzione*, Roma, 2017, 20 ss.

⁴⁶ Così, P. De Bernardi, D. Azucar (eds.), *Innovation in Food Ecosystem*, cit., VI.

Il loro impiego, in questo senso teleologico, è ancora piuttosto timido, poiché l'innovazione è strutturalmente legata all'idea di sviluppo, di evoluzione, di progresso; viceversa la tutela ambientale si muove, in specie alla luce del principio di precauzione, in un senso opposto, vieppiù conservativo e retrospettivo.

È il paradosso dell'innovazione in materia ambientale: «le motivazioni di opposizione muovono dalla stessa necessità di tutelare l'interesse ambientale»⁴⁷. E tuttavia è compito del diritto condurre a nuove categorie e nuovi strumenti, affinché l'innovazione tecnologica e la tutela ambientale possano moderare gli attriti d'intersezione, e possano invece valorizzare le reciproche sinergie: un percorso obbligato, in tal senso, impone un profondo ripensamento dei sistemi produttivi, e una «rinnovata cultura ambientale»⁴⁸.

Paradigmatico, di questa aporia tra contraddizione e coesistenza, è certamente il caso delle innovazioni biotecnologiche nella produzione di nuovi alimenti: i cc.dd. “*novel foods*”⁴⁹. Temute le innovazioni, e temuti gli stessi alimenti per un verso, perché recano potenziali pericoli per la salute umana; incentivate d'altro canto, le une e gli altri, in considerazione della pluralità di effetti benéfici che esse potrebbero produrre, specie in termini di tutela ambientale⁵⁰.

Si tratta di tecniche spesso oggetto di specifiche scelte di politica agricola, nel dichiarato intento di superare quello spirito conservatore e tradizionalista che storicamente caratterizza il sistema produttivo agro-alimentare italiano (costituendone, pur tuttavia, il più rilevante fattore qualitativo), rispetto ad altri settori manifatturieri⁵¹.

Ulteriore esempio della contraddizione/sinergia tra innovazione tecnologica e tutela ambientale, è altresì dato dalla Politica Agricola Comune euro-

⁴⁷ A. Farì, *Ambiente e innovazione: profili giuridici*, in G. Rossi, M. Monteduro, *L'ambiente per lo sviluppo: profili giuridici ed economici*, cit., 47.

⁴⁸ A. Farì, *Ambiente e innovazione: profili giuridici*, in G. Rossi, M. Monteduro, *L'ambiente per lo sviluppo: profili giuridici ed economici*, cit., 46.

⁴⁹ I *novel foods* – tecnicamente gli “alimenti nuovi” – sono disciplinati dal Regolamento UE n. 2283/2015. V. in proposito, tra gli altri, A. Germanò, *Sui novel foods. Nota a CGCE sez. II 15 gennaio 2009 (causa C-383/07)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 9/2009, pt. 2, 534 ss.; D. Marrani, *Nanofoods e novel foods nella legislazione alimentare dell'Unione europea*, in *Dir. com. scam. int.*, n. 3/2012, 557 ss.; L. Mikolaj Sokolowski, *Novel foods – challenges for food law*, in *Agr. Ist. Mer.*, n. 1-2/2013, 135 ss.; A. Volpato, *La riforma del regolamento sui “Novel Foods”: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4/2015, 26 ss.; I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Dir. agroal.*, n. 2016, 1, 29 ss.

⁵⁰ V. il 29° *Considerando* del Reg. UE n. 2283/2015: «è opportuno promuovere le nuove tecnologie e le innovazioni nella produzione alimentare poiché ciò potrebbe ridurre l'impatto ambientale della produzione alimentare, migliorare la sicurezza alimentare e apportare benefici ai consumatori, a condizione che sia garantito il livello elevato di tutela del consumatore».

⁵¹ Così M. Giuffrida, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell'operatore del settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 4, 4 ss.

pea (PAC)⁵², che riconosce e impone una rilevante sfida nell'adozione di metodi sostenibili di produzione alimentare: il punto di tangenza tra innovazione e sostenibilità è rappresentato dalla domanda crescente di prodotti alimentari cui l'industria risponde con metodi di produzione intensiva (si pensi, tra gli altri, ai settori avicolo e caseario); produzione intensiva volta per definizione (e proprio in quanto "intensiva") allo sfruttamento indiscriminato delle risorse animali e naturali, e che per ciò stesso rende necessario un complessivo ripensamento del sistema agricolo europeo.

La Commissione europea ha individuato i principali obiettivi verso i quali orientare la PAC: preservare il potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità; sostenere le comunità agricole; preservare il paesaggio rurale, lottare contro la perdita di biodiversità, favorire l'adeguamento al cambiamento climatico e mitigarne gli effetti; preservare le comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante in grado di creare occupazione locale.

È la dimostrazione, almeno nelle intenzioni, che lo sviluppo di tecniche innovative non si pone per definizione in contrasto con il versante ambientale, equo e sostenibile, della sicurezza degli approvvigionamenti, e senza per ciò stesso collidere con gli interessi dell'economia e dei consumi.

Non di rado le innovazioni tecnologiche concernono la composizione chimica di una risorsa naturale, gradualmente sostituita con un suo omologo creato in laboratorio: con l'effetto di aumentarne la resistenza alle malattie e, di riflesso, di diminuire l'utilizzo di pesticidi farmacologici. È il caso degli OGM: i quali ancora – pur disciplinati da apposito regolamento UE⁵³ – si trovano al delicato crocevia tra innovazione tecnologica, sostenibilità alimentare, tutela ambientale e salute dei consumatori. Con risultati applicativi contrastanti, regolati caso per caso dalla Corte di giustizia in ossequio a una declinazione più permissiva del principio di precauzione: ne sono testimonianza le note pronunce *Monsanto*⁵⁴ e *Fidenato*⁵⁵, per le quali gli OGM possono essere ritirati dal mercato *non* ove esista la (mera) incertezza scientifica di pericolo per la salute del consumatore, bensì un «rischio *manifesto*» di un «danno *grave e irreparabile*»⁵⁶.

⁵² V. la Comunicazione della Commissione europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Bruxelles, 10 novembre 2010, COM(2010) 672 def., in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0672&from=IT>; v. anche in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/113/verso-una-politica-agricola-comune-dopo-il-2020> i dibattiti ora in corso per una PAC dopo il 2020.

⁵³ Reg. UE n. 1829/2003.

⁵⁴ CGUE, Quarta Sezione, 8 settembre 2011, in cause C-58/10-C-68/10, *Monsanto*.

⁵⁵ CGUE, Terza Sezione, 13 settembre 2017, in causa C-111/16, *Fidenato*.

⁵⁶ Il principio di precauzione funziona dunque diversamente nella materia della sicurezza alimentare (ivi espresso all'art. 7, reg. CE n. 178/02) e nel settore degli OGM (ivi all'art. 34, reg. CE n. 1829/03 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati): nel primo settore si applica laddove vi sia incertezza scientifi-

5. Sostenibilità, bio-diversità, sicurezza alimentare: tracce di convergenza

Nel documento sulla *Politica agricola comune* (PAC) per il 2020 è contenuto un espresso riferimento alla “sostenibilità alimentare”, sul presupposto che essa possa avere molteplici ricadute positive sulla garanzia di approvvigionamenti nel tempo, sulla conservazione degli *habitat* ecosistemici, sulla salute umana, nonché sulla migliore e più ampia varietà biologica degli alimenti.

Un *caveat* preliminare appare necessario: l’attenzione per la biodiversità non deve essere mai interpretata come un orpello di conio ideologico-ambientalista (*si licet*, una “moda” del tempo); la biodiversità è oggi invece assunta come specifico oggetto di disciplina giuridica (nazionale, europea ed internazionale)⁵⁷; sì come la conservazione di una diversificazione degli elementi naturali, in specie in campo alimentare, mantiene una stretta correlazione con la salute umana e reca con sé valori (e non ideologie) che sono sempre traducibili – e così sono stati tradotti – in principi giuridici cogenti.

La consistente letteratura sulla c.d. “*food diversity*”, al proposito, ce ne offre uno spaccato illuminante⁵⁸, mediante i seguenti passaggi argomentativi: la diversità agro-alimentare è strettamente correlata e connessa alla *bio*-diversità, e cioè alla conservazione di una varietà plurale di risorse; tale pluralità può essere salvaguardata mediante politiche vòlte a incentivare un uso sostenibile del suolo e

ca, nel secondo richiede una prova scientifica di pericolo. V. in proposito, tra gli altri, S. Candela, *Principio di precauzione e criterio del “rischio grave e manifesto” nell’applicazione delle misure di emergenza in materia di OGM: la prospettiva della Corte di Giustizia UE*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, 2, 16 ss.; F. Ferri, *Corte di giustizia dell’Unione europea e (non) applicazione del principio di precauzione alle misure provvisorie di emergenza in materia di OGM: note sulla sentenza Fidenato*, in *Federalismi.it*, 2018, 15; A. Lupo, *Sostenibilità*, cit.

⁵⁷ La tutela della biodiversità è positivizzata nel nostro ordinamento dalla l. 1 dicembre 2015, n. 194, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*, la quale ha introdotto a livello nazionale (facendo seguito a precedenti esperienze legislative regionali) una serie di innovative «disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare», ai fini della «tutela delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali dal rischio di estinzione e di erosione genetica» (art. 1, co. 1). Quella legge costituisce, così, una possibile interazione tra il diritto dell’ambiente e quello dell’alimentazione. L’interesse per la protezione delle varietà genetiche emerge anche in altri ordinamenti: si pensi a quello francese, con la sua *Loi n. 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages*. Ne parla M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, 2; la legge è stata poi seguita da un Piano d’azione per la biodiversità, presentato il 4 luglio 2018 da Nicolas Hulot, Ministro della transizione ecologica e solidale della Francia: il Piano si propone sei Assi strategici (ricostituire la biodiversità nei territori; costruire un’economia senza inquinamento e con un impatto ridotto sulla biodiversità; proteggere e ripristinare la natura in tutte le sue componenti; sviluppare una tabella di marcia europea e internazionale ambiziosa per la biodiversità; conoscere, educare e formare; migliorare l’efficacia delle politiche per la biodiversità) per il conseguimento dell’obiettivo finale, ritenuto oramai – e giustamente – in pericolo: la sopravvivenza stessa della società umana. Il testo del Piano è reperibile in http://interreg-maritime.eu/documents/197474/290047/2018.07.04_PlanBiodiversite.pdf/efb547b5-571f-4799-a3c0-61773949b90d.

⁵⁸ M. Monteduro, *The Multifaced Nature of “Food Diversity” as a Life-Related Legal Value*, in A. Isoni, M. Troisi, M. Pierri (eds.), *Food Diversity Between Rights, Duties and Autonomies. Legal Perspectives for a Scientific, Cultural and Social Debate on the Right to Food and Agroecology*, Springer, 2018, 385 ss.

degli altri elementi naturali (tra di essi, particolare attenzione deve essere riservata alle risorse idriche); alla *bio*-diversità è intimamente correlata una necessaria diversificazione del paesaggio e del territorio, quali elementi identitari e culturali⁵⁹ di una comunità che vi è installata, lì vive ed è governata secondo i tradizionali principi di autonomia e differenziazione, anche al fine di autodeterminare le proprie scelte di modelli alimentari alternativi (si pensi alla cosiddetta “dieta mediterranea”, garantita dalla permanenza locale delle coltivazioni tipiche); ancora, la *bio*-diversità declina il diritto alla protezione della salute, poiché il mantenimento di un *range* di varietà biologiche può limitare, o quanto meno delimitare, il rischio di sviluppo di allergie e intolleranze, le cui ricadute sulla sostenibilità, economica ed organizzativa, del sistema sanitario, appaiono (vieppiù ad oggi) di tutta evidenza; infine, la *bio*-diversità mantiene legami strettissimi con la libertà di autodeterminare il proprio stile di “vita alimentare”, e di creare sistemi educativo-alimentari (personali e, o, sociali) volti a una buona dieta⁶⁰.

D'altra parte, il concetto stesso di *bio*-diversità ha raggiunto una dignità giuridica, che ne tutela il valore di effettività, tramite testi normativi forgiati dapprima dal diritto europeo dedicato alla conservazione di *habitat* naturali ed ecosistemi⁶¹, di poi sfociati in un florilegio di fonti normative interne – ricco di strumenti programmatici e di *soft laws* – che ne riconosce tanto la crescente trasversalità, quanto la necessaria integrazione con le politiche pubbliche ambientali, di governo del territorio, economiche e di utilizzo delle risorse, in ossequio al più generale principio d'integrazione⁶².

⁵⁹ M. Brocca, *Food, Culture and Law: The Terms of an Evolving Relationship*, in A. Isoni et al. (eds.), *Food Diversity*, cit., 457 ss.

⁶⁰ Sono questi i *core values* della diversità alimentare che M. Monteduro, *The Multifaced Nature*, cit., analizza, 400 ss.: rimarcandone, così, il valore giuridico per la stretta interconnessione con principi e libertà tutelati anche dal nostro sistema costituzionale (diritto alla salute, libertà di autodeterminazione, principio di autonomia e differenziazione, tutela del patrimonio culturale, tutela dell'ambiente).

⁶¹ A. Farì, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, spec. 125 ss., delinea bene l'emersione della biodiversità quale ambito meritevole di una espressa tutela giuridica: dalle direttive settoriali dell'UE – Dir. 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, sostituita oggi dalla Dir. 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (c.d. direttiva uccelli) e la Dir. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio del 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. direttiva *habitat*) – fino alle strategie europee di *policy* per la conservazione della biodiversità, per approdare infine al diritto interno con l'approvazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità.

⁶² M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, 1/2, 62 ss.: «Integrazione significa, in breve, carattere trasversale del diritto dell'ambiente: ogni intervento normativo, ogni azione amministrativa, in qualsiasi materia, in qualsiasi settore di attività, deve sempre farsi carico del problema della tutela ambientale. L'ambiente si tutela, cioè, in ogni settore di disciplina, giacché qualsiasi attività umana può costituire una minaccia, un pericolo, un danno per l'ambiente».

In questo senso sono orientate anche le *policies* europee da ultimo formalizzate nei pertinenti documenti della Commissione UE⁶³. Obiettivo, questo della tutela della varietà biologica, reso ancora più nitido e stringente nell'attuale situazione di emergenza sanitaria⁶⁴.

Ne consegue, come ribadisce ancora la Commissione UE, che gli agricoltori, e più in generale tutti gli attori della filiera produttiva alimentare, assurgono al ruolo di autentici “custodi della propria terra”, e svolgono un ruolo imprescindibile nel preservare le singole *bio*-diversità.

L'impegno all'elaborazione di politiche agricole di medio-lungo termine, nell'Unione europea, si concretizza all'interno della c.d. strategia “*From farm to Fork*”: la leva è qui costituita dall'incentivo economico all'adozione, da parte del sistema economico-produttivo, di sistemi ecologici remunerati in base ai risultati⁶⁵.

La “strategia” comunitaria può essere così sinteticamente compendiata: la Commissione pianifica la strategia tramite il monitoraggio dei progressi innovativi, e dei miglioramenti in termini di sicurezza alimentare e reddito degli agricoltori; pur sempre la Commissione, assicura così che i piani strategici della “PAC” siano valutati in base a criteri climatici e ambientali, condivisi dalla comunità scientifica, e che gli Stati membri stabiliscano esplicitamente i relativi criteri ed indicatori nazionali, per ciascuno degli obiettivi stabiliti nella strategia stessa; questi piani strategici condurranno – nelle intenzioni della Commissione – allo sviluppo e all'applicazione di pratiche sostenibili tra le quali figurano, in via

⁶³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final, in https://ec.europa.eu/info/files/communication-eu-biodiversity-strategy-2030-bringing-nature-back-our-lives_en.

⁶⁴ Lo ha rilevato di recente anche F. Fracchia, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Dir. econ.*, 2019, 3.

⁶⁵ La remunerazione dei risultati dovrà essere assicurata dagli incentivi finanziari dell'apparato pubblico, poiché – come spiega la Commissione – i prodotti del settore agricolo non possono essere adeguatamente remunerati e regolati attraverso il normale funzionamento dei mercati. Sicché un'eventuale abolizione del sostegno finanziario pubblico concentrerebbe ulteriormente la produzione in alcune zone caratterizzate da condizioni particolarmente favorevoli e da pratiche agricole più intensive, esponendo le zone meno competitive al rischio di marginalizzazione: con un aggravio delle pressioni ambientali e il degrado di *habitat* di alto valore naturale, con gravi ripercussioni economiche e sociali, tra cui un deterioramento irreversibile della capacità di produzione agricola europea. Cfr. *La PAC verso il 2020*, cit., 5.

meramente esemplificativa, l'agricoltura di precisione⁶⁶, l'agricoltura biologica e l'agroecologia⁶⁷.

Si tratta di metodi di coltivazione e produzione in grado di fornire alimenti salubri, nel contempo aumentando la fertilità dei suoli, salvaguardando la biodiversità⁶⁸, e riducendo l'impatto antropico sul consumo delle risorse naturali. Senza tacere la circostanza che ciascuno di questi settori produttivi riveste un potenziale economico e occupazionale importante: basti pensare che l'agricoltura biologica fornisce il 10-20% in più di posti di lavoro, per ettaro/ suolo, rispetto alle aziende agricole convenzionali⁶⁹.

È in questa cornice che s'inscrive, ancora, un progetto europeo specificamente orientato a garantire un sistema alimentare più sostenibile nel tempo.

Si tratta del progetto "FOOD 2030"⁷⁰, che prende le mosse dalla consapevolezza che la produzione e il consumo di cibo, in Europa, potranno rivestire un ruolo decisivo per garantire la sicurezza alimentare e nutrizionale, a dispetto dei molteplici e deteriori impatti esercitati, più in particolare, dai cambiamenti climatici, dalla carenza delle risorse, dal degrado del suolo, dal declino della biodiversità, dalla denutrizione e sovralimentazione, dalla crescita della popolazione, e persino dalla instabilità geopolitica. La salvaguardia della sicurezza alimentare e nutrizionale,

⁶⁶ L'agricoltura di precisione è disciplinata dal d.m. 22 dicembre 2017, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, col quale sono state approvate le Linee guida per lo sviluppo dell'Agricoltura di precisione in Italia: in esse l'AdP è definita come «una gestione aziendale (agricola, ma anche forestale e zootecnica) basata sull'osservazione, la misura e la risposta dell'insieme di variabili quanti-qualitative inter ed intracampo che intervengono nell'ordinamento produttivo. Ciò al fine di definire, dopo analisi dei dati sito-specifici, un sistema di supporto decisionale per l'intera gestione aziendale, con l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti nell'ottica di una sostenibilità avanzata di tipo climatico e ambientale, economico, produttivo e sociale».

⁶⁷ Una meta-disciplina che non riguarda solo lo sfruttamento della terra e delle risorse, ma ne incoraggia un utilizzo a favore dell'ecosistema. La sua anima multidisciplinare esclude ancora – ingiustamente – il diritto: «Le scienze giuridiche sono finora rimaste estranee (*rectius*, si sono estraniare) al dialogo transdisciplinare in seno all'agroecologia, nonostante recenti ma largamente minoritari tentativi, tuttora in corso, di attivare percorsi di reciproca comprensione ed integrazione tra diritto e agroecologia: ciò non meraviglia, se si considera la tendenza del diritto alla chiusura "insulare" già al suo interno, ossia nelle relazioni intragiuridiche tra i diversi settori scientifico-disciplinari in cui esso si articola, ed *a fortiori*, verso l'esterno, ossia nelle relazioni con le "aliene" scienze non giuridiche». Così, cfr. M. Monteduro, *Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia del diritto*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2019, 2, 4 ss., spec. 20-21.

⁶⁸ Anche la perdita della diversità genetica è destinata a essere fermata: il cammino deve essere invertito, secondo la Commissione UE, anche facilitando l'uso delle varietà tradizionali di colture e sementi. Ciò porterebbe anche benefici per la salute attraverso diete più varie e nutrienti. La Commissione valuterà, infatti, di rivedere le disposizioni inerenti la commercializzazione delle colture tradizionali al fine di contribuire alla loro conservazione e a un uso sostenibile. La Commissione adotterà inoltre misure per facilitare la registrazione delle varietà di sementi, anche per l'agricoltura biologica, e per garantire un più facile accesso al mercato per le varietà tradizionali e adattate localmente. Il medesimo obiettivo è oggetto di attenzione da parte della FAO. V. per esempio il Report della FAO sulla biodiversità nel 2019, *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, in <http://www.fao.org/3/ca3129en/ca3129en.pdf>.

⁶⁹ Il dato è ricavato da *EU Biodiversity Strategy for 2030*, cit., 8.

⁷⁰ In <https://cordis.europa.eu/article/id/400948-food-2030-innovative-eu-research-ensures-food-system-is-future-ready/it>.

nel medio-lungo periodo, richiederà comunque la trasformazione dei sistemi produttivi, insieme al costante monitoraggio degli odierni sistemi alimentari caratterizzati, al momento, da una rilevante frammentazione e disorganicità.

La ricerca delle *policies* comunitarie converge dunque verso una produzione alimentare più sostenibile, al fine di proteggere l'ambiente, conservare la biodiversità, assicurare la durata nell'approvvigionamento delle derrate alimentari e, per conseguenza, una maggiore equità nella loro distribuzione tra i consumatori. Da qui, come possibili corollari, il mantenimento (o l'elevazione) dei livelli occupazionali e produttivi, il perseguimento della salvaguardia della salute umana e animale, e la conseguente riduzione dei costi sanitari.-

6. Considerazioni finali

Le riflessioni sino a qui svolte rifuggono da ogni pretesa di compiutezza: intendono tuttavia dare atto dell'urgenza giuridico-politica, avvertita all'origine dalle istituzioni europee, volta a sensibilizzare la collettività e gli Stati membri sul tema della sostenibilità ambientale e alimentare.

Ciò che emerge, a sintesi conclusiva, può essere così esposto.

Allo stato attuale, i sistemi produttivi – le filiere – sono tendenzialmente lineari: partono cioè da un “tempo zero”, nel quale le risorse sono ancora nel loro stato originario, per arrivare ad un “tempo ultimo”, nel quale il prodotto finale è il risultato della loro lavorazione.

Questo sistema ignora ciò che accade *prima* del “tempo zero”, così come *dopo* il “tempo ultimo”: fattore di progressione temporale, invece, non di secondaria importanza, poiché esso è indice della durata organizzativa, nel tempo, del singolo sistema produttivo.

Di poi, è fondamentale comprendere che le risorse naturali sono ontologicamente scarse ed esauribili: suolo e acqua, *in primis*; e che, stante tali scarsità ed esauribilità, gli scarti di produzione possono (e devono) ancora avere una vita e una utilità, così come i residui dell'utilizzo di molteplici prodotti (si pensi ai prodotti elettronici) hanno ancora il potenziale per ulteriori usi, anche di stampo solidale.

In estrema sintesi, la linearità deve lasciare il posto alla circolarità.

Tutti gli attori della filiera alimentare – dall'agricoltore, al produttore, al distributore, al consumatore finale – devono dunque guardare oltre il limitato orizzonte temporale della singola linea produttiva e di consumo: questo, tuttavia, implica uno sforzo anzitutto assiologico.

Occorre sfatare il mito dell'assoluta inconciliabilità tra le esigenze dello sviluppo economico e quelle della protezione dell'ecosistema, compatibilità vice-

versa testimoniata dall'incidenza e dalla progressiva espansione del principio ambientale dello sviluppo sostenibile⁷¹.

Quel principio, così incoraggiato, reca in sé la dimensione del “dovere essere” (*sollen*), e non del mero “essere” (*sein*), per cui il rispetto dell'ecosistema reca in sé sia un connotato *doveroso* per la sua stessa sopravvivenza, sia la sua declinazione solidaristica: solo attraverso un parsimonioso utilizzo delle risorse, si garantisce infatti che di esse possano usufruirne anche le generazioni future.

Le *policies* europee spingono verso questa direzione, incentivando innovazioni che – a dispetto di ogni timore ideologico o immotivato – non mirano a uno sviluppo scevro da cautele e attenzioni, bensì ne combattono l'applicazione uniforme e indifferenziata: le politiche europee profilano pertanto interventi che sostengono la differenziazione delle colture, la varietà nell'uso delle risorse, e che tutelano le identità culturali, rispettano l'ambiente, in funzione di una loro naturale tendenza espansiva all'interno della regolazione giuridica di gestione dei mercati e della produzione alimentare.

La difficoltà di attuazione delle politiche di sostenibilità risiede, pressoché integralmente, nella sua dimensione temporale: sussiste infatti un immanente scarto diacronico tra l'orizzonte umano, necessariamente limitato all'orizzonte della nostra vita, e quello ecosistemico, misurato attraverso la scala dei millenni⁷².

Un percorso consapevole, più che ogni risposta definitiva, sta probabilmente nell'abbracciare una prospettiva assiologica e sistemica⁷³, in grado di incentivare (ancor più che imporre) un impegno che prescinda dalla angusta visione unipersonale e osservi ognuno di noi, e ciascuno degli altri, come componente di un *unicum* pleromatico.

Se di questo non si è ancora pienamente coscienti, provare a incamminarcisi è un dovere.

⁷¹ Così, S. Persia, *Proprietà e contratto nel paradigma del diritto civile “sostenibile”*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2018, 1, 11.

⁷² M. Monteduro, *Ius et rus*, cit., 31, riscontra il «macroscopico disallineamento tra la scala temporale di durata degli ecosistemi (come è stato osservato, i singoli ecosistemi hanno cicli temporali compresi tra centinaia e migliaia di anni) e quella di vita degli individui umani come organismi (caratterizzata da cicli temporali nell'ordine di decine di anni)» (corsivo originale). Ciò comporta, secondo l'A., che gli individui *uti singuli* non possono tarare le loro azioni sulla dimensione temporale dell'ecosistema; tuttavia essi, organizzandosi come collettività, potranno aspirare a una sincronizzazione temporale graduale incamerando dati e consolidando così una «memoria socio-ecologica».

⁷³ Il ripensamento assiologico dell'uomo e della sua relazione con il contesto che lo circonda è alla base non soltanto del diritto sostanziale settoriale quale, per esempio il diritto dell'ambiente, ma investe anche gli strumenti processuali che garantiscono l'azionabilità delle tutele processuali. V. in proposito quanto sottolineato in merito alla legittimazione assiologica ad agire in giudizio in materia ambientale da P.L. Portaluri, *Spunti su diritto di ricorso e interessi superindividuali: quid noctis, custos?*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, 2019, 1243 ss.

Il bene alimentare: necessità e sostenibilità

La disciplina pubblicistica alimentare è ancora lontana dall'essere organica e saldamente orientata alla sostenibilità. Oggi, *food safety* e *food security* – intese rispettivamente come sicurezza alimentare dal punto di vista igienico-sanitario e come sicurezza degli approvvigionamenti – ricevono un crisma di diversa nitidezza da parte del legislatore.

Mentre la *safety* è imperniata sul principio di precauzione, progressivamente delineato dal diritto positivo e giurisprudenziale, la *security* resta ancora oggetto prevalentemente di intenti, *soft laws*, atti di matrice unionale attuativi della Politica agricola comune.

Tuttavia, il principio dello sviluppo sostenibile trova gradualmente un utilizzo più ampio anche nelle applicazioni nel settore dell'alimentazione, sì da preservare – oggi – le risorse della filiera alimentare e trasmetterle alle generazioni future: rivelando che la *security* può trovare applicazione nel prisma della sostenibilità della produzione e del consumo.

The food commodity: necessity and sustainability

Food law is still far from being organic and firmly oriented towards sustainability. Today, food safety and food security – intended respectively as hygienic-sanitary safety and as guarantee of supply – receive a chrism of different sharpness from the legislator.

While safety is based on the precautionary principle, progressively outlined by positive and jurisprudential law, security still remains mainly the object of intentions, soft laws, acts from UE implementing the Common Agricultural Policy.

However, the principle of sustainable development gradually finds wider use also in applications in the food sector, so as to preserve – today – the resources of the food supply chain and transmit them to future generations: revealing that security can find application in the prism sustainability of production and consumption.

