

## Ricerche

### Razionalità dietetica e impronta ecologica: prime impressioni di un itinerario del diritto alimentare

Stefano Masini

#### 1.- Emergenza sanitaria ed accrescimento delle funzioni del diritto alimentare

Anche l'analisi dei giuristi, messa al servizio della ricerca di come ci comporteremo dopo il *Covid-19*, porta ad interrogarsi se la crisi sia stata il semplice esito di una malattia infettiva virale, con la conseguenza di spostare le contromisure per il dopo, sul piano della prevenzione e del controllo.

Potrebbe essere, allora, allestito un sistema di sorveglianza integrato o potenziato a livello transfrontaliero, migliorando la comunicazione degli indicatori delle strutture sanitarie e, sopra tutto, pianificando la consulenza scientifica con la definizione del ruolo di una futura Autorità per la risposta alle emergenze sanitarie. Nella prospettiva delineata, si profila una riflessione sull'aggiornamento degli strumenti e delle normative fondamentali «per aumentare la nostra resilienza a tutte le minacce per la salute a carattere transfrontaliero e fornire a ciascun cittadino europeo l'elevato livello di salute pubblica che si aspetta e merita»<sup>1</sup>. Una risposta, dunque, organizzata per assicurare la tutela della salute nella dimensione collettiva, con una legislazione di ordine pubblico in grado di recuperare essenziali tratti comuni con l'interven-

to di controllo del rischio di propagazione del *morbo* che, agli esordi del secolo, ha concorso all'elaborazione logica e tecnica di materiali di cui possiamo, senz'altro, sottolineare l'unicità dei presupposti, in un mercato globale e con effetti connessi alla libera circolazione di merci, servizi, persone.

Ovvio è il riferimento al modello che si è venuto formando di *food law* che, a dispetto del suo esibito tecnicismo – si è sottolineato – «ben legittimamente prospetta contenuti diversi frutto di scelte politiche o di soluzioni distinte secondo il bilanciamento che si intende assicurare tra i vari interessi che entrano in gioco e secondo il diverso peso che si intende riconoscere al rapporto tra il mercato globale ed i mercati geograficamente più circoscritti»<sup>2</sup>.

La necessità di misurare e gestire il rischio sanitario è stata, peraltro, oggetto di un facile appagamento: «da mucca pazza all'influenza aviaria fino alla più recente vicenda della c.d. influenza suina il mondo contemporaneo ci presenta vistosi, e spesso tragici, esempi dell'antico significato dell'emergenza che si ripresenta, con frequenza ciclica, in tutta la sua inarrestabile tragicità»<sup>3</sup>.

Se non che, nel considerare il tema della pandemia occorre prendere le distanze da ogni lettura *continuistica* che se ne voglia fare, intuendo l'esigenza di spostare l'angolazione di metodo per insistere sulla verifica del mancato rispetto dei ritmi e degli spazi della natura.

Assai efficaci sono le parole che Francesco Carnelutti riserva alla definizione della nozione fondamentale di *fatto*: «Se osservo, cioè continuo a guardare il quadrante dell'orologio, vedo che ciò

(<sup>1</sup>) Il rinvio è alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, Bruxelles, 11 novembre 2020, COM(2020) 724 final.

(<sup>2</sup>) Così A. Jannarelli, *Il diritto agrario al nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, 522-523.

(<sup>3</sup>) Sono parole di R. Ferrara, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in *Trattato di biodiritto* diretto da S. Rodotà e P. Zatti, *Salute e sanità*, a cura di R. Ferrara, Milano, 2010, 14.

che vedo si muta; se non me ne accorgo, dipende dal fatto che guardo ma non osservo, cioè non continuo a guardare, se avessi pazienza di stare allo specchio tutta la vita avvertirei, giorno per giorno, il mutamento di me stesso»<sup>4</sup>.

Non c'è dubbio che, se riusciamo a mettere a fuoco il *mutamento* che la pandemia porta con sé, ci è dato anche procedere ad una nuova considerazione dei fondamenti intorno a cui strutturare il sistema delle regole dell'alimentazione, che ha una serie di interferenze – fino ad ora nascoste o, meglio, non viste – con l'integrità dell'habitat e il rapporto con gli altri viventi<sup>5</sup>.

E' la strategia europea *dal produttore al consumatore* ad introdurre una nuova consapevolezza intorno alle relazioni «tra la nostra salute, gli ecosistemi, la catena di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta», affermando che «la creazione di un ambiente alimentare favorevole che agevoli la scelta di regimi alimentari sani e sostenibili andrà a vantaggio della salute e della qualità della vita dei consumatori e ridurrà i costi sanitari per la società»<sup>6</sup>.

La riscrittura delle fonti di diritto positivo resta ancora da impostare, ma il discorso che si sta avviando – almeno sul piano della prospettiva – sembra affiancare alla precedente funzione di realizzare la sicurezza delle forniture di prodotti per il soddisfacimento dei bisogni della nutrizione quella, altrettanto essenziale, della conciliazione del mercato con l'ambiente nel quale vivere in armonia.

## 2.- Interesse alla produzione ed indipendenza dalla valutazione del rischio.

L'armatura ideologica della food law prima del

Covid-19 presuppone, in effetti, modalità di organizzazione degli scambi su scala globale capaci di soddisfare il benessere dei cittadini attraverso l'imposizione di condizioni e vincoli all'operare delle imprese alimentari per evitare *incidenti* di funzionamento con la complicità del progresso scientifico, ma relegando ai margini l'esame delle condizioni specifiche dei contesti di produzione, fino a non vederne i guasti e i limiti<sup>7</sup>.

Respirare aria pulita, bere un'acqua che non sia inquinata, così come consumare alimenti idonei viene considerato un presupposto che scaturisce, in automatico, dall'allestimento di metodi di amministrazione del rischio e, poiché una soglia zero non esiste, è lo stesso legislatore che si incarica ragionevolmente di passare al vaglio gli effetti temuti sulla salute e sull'ambiente che possono derivarne anche sul piano precauzionale, sganciando, tuttavia, l'esame del prodotto, in base agli standards di classificazione, dal riferimento all'*equità* dei rapporti di filiera ed all'*equilibrio* con le risorse impiegate nel ciclo di produzione.

Insomma, l'impianto delle regole in materia risulta spogliato da qualsiasi rapporto con l'ordine biologico, sì che il mondo esteriore – principalmente quello dei campi e delle stalle dove gli alimenti hanno materiale origine – venga a trovarsi separato, con la rinuncia ad una più complessa ricostruzione che la crisi ci costringe, ora, a denunciare a livello degli stessi presupposti. Non è contestabile che il Covid-19 debba essere considerato, «da un lato, un incidente sanitario e, dall'altro, un problema ambientale.

Riguarda la questione umana dello sviluppo e dell'economia. Se ci si limita a considerarlo una malattia o una complicazione ambientale, si perde il punto essenziale e non si troveranno

(<sup>4</sup>) Così l'A., *Introduzione allo studio del diritto*, Napoli, 2016, 23.

(<sup>5</sup>) Cfr. sia pure per altri profili F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n.1-2018, 11, non che Id., *Trasparenza e Scienze della vita nella codificazione europea*, *ivi*, n.3-2019, 38.

(<sup>6</sup>) Si legga 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*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final.

(<sup>7</sup>) Oltre ai contributi pubblicati sul n. 2 del 2020 della *Rivista di diritto alimentare*, rinvio al mio *Agricoltura: «infrastruttura» strategica per la sicurezza*, in *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza* (contributi di N. Abriani, G.C. Caselli, A. Celotto, F. Di Marzio, S. Masini e G. Tremonti), Roma, 2020.

soluzioni»<sup>8</sup>.

Va aggiunto, per tanto, come non sia sufficiente proporre l'adozione di un modello sostenibile di sviluppo in ambito alimentare senza interrogarsi, al di fuori di una nozione *restrittiva* di rischio<sup>9</sup>, riguardo all'impatto sulle varie componenti dell'ecosistema – oltre che sugli aspetti della vita umana a partire dalla prevenzione dell'obesità – che discendono dalla realizzazione di progetti alternativi di produzione *naturale* – *artificiale*, destinati a divaricarsi nella realtà e a pretendere risposte differenziate.

Prendiamo, ad esempio, la produzione di proteine animali che, in un approccio di riduzione dei danni da inquinamento e impoverimento ambientale, si intende ottimizzare attraverso procedimenti di coltivazione di cellule in laboratorio da assimilare alle tecniche di medicina rigenerativa. Sono queste, modalità di produzione a livello industriale che dipendono ovviamente dal consumo di energia, ma sono prive di impatti sui terreni e sulle acque rispetto allo smaltimento di reflui non che sull'atmosfera, evitando emissioni di gas ad effetto serra, sì che un significativo ampliamento di mercato potrebbe dipendere soltanto dai costi di produzione, facendo salva la variabile culturale di accettazione del consumatore.

La proposta di una diversa impostazione del ciclo biologico che modifica la sequenza secondo natura delle fasi di nascita e crescita del vivente, internalizzando i costi ambientali, interroga, tuttavia, se siano soltanto le tecnologie a poter risolvere gli attuali problemi ecologici delle filiere alimentari, assicurando un elevato livello di qualità dell'habitat di vita.

### 3.- *Dialettica tra visione agricola e industriale nella ricerca della sostenibilità.*

E' certo che il giurista si tenga lontano dal confronto con posizioni ideologicamente suggestive ma insoddisfacenti a livello delle prestazioni che sia chiamato a fornire in modo predeterminato dal testo normativo. Né pure se a premere su principi e valori siano le parole di una lettera enciclica: «Sono lodevoli e a volta ammirevoli gli sforzi di scienziati e tecnici che cercano di risolvere i problemi creati dall'essere umano. Ma osservando il mondo notiamo che questo livello di intervento umano, spesso al servizio della finanza e del consumismo, in realtà fa sì che la terra in cui viviamo diventi meno ricca e bella, sempre più limitata e grigia, mentre contemporaneamente lo sviluppo della tecnologia e delle offerte di consumo continua ad avanzare senza limiti. In questo modo, sembra che ci illudiamo di poter sostituire una bellezza irripetibile e non recuperabile con un'altra creata da noi»<sup>10</sup>.

Non si ha la pretesa di intrecciare le parole della religione con l'analisi giuridica dei fatti su cui si riflette ma, proprio la conoscenza degli ingranaggi che connettono le regole dell'agricoltura alla coerenza delle scelte di insediamento territoriale ed all'impatto delle conseguenze sul valore del patrimonio naturale ci consente di cogliere le dinamiche di un nesso indispensabile per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

L'espedito a cui si ricorre riguarda l'esame di fonti secondarie quali sono i disciplinari di produzione, in grado di mostrare i requisiti di qualità di taluni alimenti che sono riferibili ad un territorio di origine, definito proprio in funzione della dipendenza dai caratteri naturali (fisici, geologici, climatici), così come dai comportamenti della collettività dei produttori riguardo alle tecniche usate<sup>11</sup>.

Apprendiamo, ad esempio, come il prodotto *Abbacchio Romano* abbia un forte legame con

<sup>(8)</sup> In questi termini, si legga C. Hyun-Chul, *Covid-19: Una questione economica. Dalla globalizzazione alla localizzazione*, in *La Civiltà Cattolica* (4091), 5-19 dicembre 2020, Anno 171, 432.

<sup>(9)</sup> Notevoli spunti in M. Ferrari, *Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica: spunti per un'analisi interdisciplinare e comparata* in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2019, 62.

<sup>(10)</sup> Lettera enciclica *Laudato si* del Santo Padre Francesco *sulla cura della cosa comune*, Roma, 2015, (34) 35-36.

<sup>(11)</sup> In dottrina, v. *ex multis* N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Milano, 2011, 386 e seg.

l'area geografica laziale in quanto le caratteristiche pedoclimatiche consentono di sfruttare le condizioni migliori per l'allevamento degli ovini: prati naturali e prati-pascolo, conferiscono un'elevata qualità al latte destinato all'alimentazione degli agnelli – e, in conseguenza, alla carne – con un sinergismo eccezionalmente favorevole oltre che per le proprietà anche per l'omogeneità dei suoi caratteri<sup>12</sup>. Mentre il prodotto *Vitellone Bianco dell'Appennino Centrale* ha una storia ed un'identità riconosciute in base all'alimentazione costituita da foraggi freschi e conservati provenienti da prati naturali, artificiali e coltivazioni erbacee tipiche della zona geografica delimitata<sup>13</sup>. Con maggiore integrazione con le caratteristiche materiali del territorio, il prodotto *Cinta Senese*, segnala, quindi, un legame ancora più intenso con boschi misti ricchi di specie quercine idonee alla produzione della ghianda che, insieme, a terreni marginali coltivati a foraggera da pascolo (lupinella, ginestrino, trifoglio) sono tipici dell'ambiente pedoclimatico toscano<sup>14</sup>.

Queste citazioni suscettibili di replica per un numero sconfinato di prodotti non si limitano a confermare e circostanziare caratteristiche di qualità della tradizione alimentare oggetto di protezione attraverso la registrazione di segni di territorio, ma rendono giustizia al ruolo che hanno le pratiche agricole nella tutela ambientale, in una prospettiva di lungo periodo. Tanto da poter affermare che «l'agricoltura, da sempre, è attività che esprime il rapporto dell'uomo con l'ambiente naturale, attraverso un fare che è anzitutto un curare (coltivare – colere), dare forma e finalità unitarie e armoniose a un complesso insieme di

elementi. Sicché il prodotto del lavoro in agricoltura non è il solo bene separato ed individualizzato che percorre il proprio cammino dai campi alla tavola, ma piuttosto il faticoso percorso attraverso il quale le risorse naturali assumono e mantengono peculiari caratteristiche produttive»<sup>15</sup>.

Alimenti tradizionalmente concepiti come frutti della terra oggetto della coltivazione o dell'allevamento<sup>16</sup> e *novel food* – ma quest'ultima categoria risulta assai più ampia, comprendendo integratori, prodotti arricchiti con vitamine, dietetici o, comunque, funzionali – rivendicano, pertanto, separati confini disciplinari e aprono la strada a misure che procedono verso una direzione opposta.

Utili sono al riguardo le considerazioni di Jacques Attali, che inserisce, in un itinerario storico, il raffronto comparativo di *come si mangia*, dopo aver compiuto «il grande salto vero il cibo industriale»<sup>17</sup>, convincendo il consumatore a far ricorso ad un altro tipo di alimentazione, da misurare in base al valore nutrizionale e non più in base al gusto, dopo aver manipolato gli ingredienti con il contributo di nuove tecniche in grado di uniformare, semplificare e neutralizzare le differenze legate alla qualità ed all'origine.

La produzione giuridica che ne segue rappresenta, infatti, il precipitato della *razionalità dietetica* imposta dalla ricerca di una adeguata educazione alimentare in vista della funzionalità efficiente dell'organismo<sup>18</sup> che, a seguito dell'introduzione di indicazioni nutrizionali – prima in via volontaria poi tramite una lista obbligatoria – consolida la proposta di segnalare, con i colori del semaforo o le icone della batteria, i prodotti buoni o cattivi da

(<sup>12</sup>) Cfr. Regolamento (CE) n. 507/2009 della Commissione del 15 giugno 2009 recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protetta e delle indicazioni geografiche protette [*Abbacchio Romano (IGP)*].

(<sup>13</sup>) Cfr. Regolamento di esecuzione (UE) n. 1301/2011 della Commissione del 9 dicembre 2011 recante approvazione di modifiche non minori del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [*Vitellone bianco dell'Appennino centrale (IGP)*].

(<sup>14</sup>) Cfr. Regolamento di esecuzione (UE) n. 217/2012 della Commissione del 13 marzo 2012 recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protetta e delle indicazioni geografiche protette [*Cinta Senese (IGP)*].

(<sup>15</sup>) Così F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, IV ed., 2020, 298-299.

(<sup>16</sup>) Anche sul piano della ricerca etimologica sia consentito il rinvio alla mia voce *Prodotti alimentari*, in Enc. giur., Agg., XIII, Roma, 2005.

(<sup>17</sup>) Così l'A., *Cibo. Una storia globale dalle origini al futuro*, Milano, 2020, 133.

(<sup>18</sup>) Rinvio al mio *Il giusto equilibrio tra alimentazione e salute. Dinamica delle regole giuridiche e valore della persona nel consumo*, in Riv. dir. agroal., 2018, n. 2, 365.

inserire o scartare nella dieta<sup>19</sup>. Rispetto alla preoccupazione diffusa nel pubblico dei consumatori di evitare attraverso scelte alimentari errate importanti fattori di rischio di patologie riconducibili a sovrappeso ed obesità l'etichettatura non serve più ad informare, ma a dirigere le scelte inerenti a come *far la spesa*, selezionando gli alimenti sconsigliati in ragione dell'elevato contenuto di grassi, zuccheri e sale.

Anzi, è la scelta politica ad incidere lo spazio di libertà e di autodeterminazione alimentare tradizionalmente rimesso alla valutazione di ogni singolo consumatore in base all'agnosticismo dello Stato liberale disinteressato alla cura delle esigenze biologiche connesse alla salute, salvo procedere contro la trascuratezza dello smercio, «facendo in modo che le contrattazioni siano scevre da inganni o sicure nei loro risultati»<sup>20</sup>.

Regole di *polizia alimentare* non presidiano più il limitato campo del controllo preventivo dei vizi delle sostanze destinate all'ingestione, nè hanno l'intento di assicurarne le relative caratteristiche di igiene, ma avanzano sul piano dell'incremento del benessere per la società nel suo complesso, conformando normativamente le modalità di composizione della dieta. Uno schema riconoscibile nella recente comunicazione *Europe's Beating Cancer plan*<sup>21</sup> in cui l'accesso to *healthy dietes* rappresenta un eminente interesse pubblico da perseguire attraverso un programma di regole a cui attenersi in forza di una pretesa idea di razionalità.

La comune aspettativa della qualità dei pasti diventa, per tanto, un bene pubblico da realizzare sul versante di interessi non meramente individuali, in quanto degradati a vantaggi la cui legittimazione deriva dalla conferma di immediata rilevanza politica di un pacchetto di decisioni che la

pubblica amministrazione mette a punto in termini di premialità (ovvero di penalizzazione delle alternative) che ciascuno è chiamato a ratificare.

#### 4.- *Impronta ecologica e integrazione territoriale: le fonti della protezione della biodiversità e del suolo*

Sullo stesso piano, l'esigenza avvertita di tutela dell'ambiente, a fronte di comportamenti *estrattivi* imputabili ad uno sviluppo non sostenibile, promuove la pretesa di configurare scelte conformi ad una visione ecologica innovativa, che include anche il beneficio delle generazioni future. Lo strumento a cui, nella prassi, si fa più frequentemente ricorso è quello della così detta *impronta* quale indice astratto che confronta il consumo di risorse naturali di una certa porzione di territorio con la capacità di rigenerazione delle risorse consumate e di assorbimento dei rifiuti in termini di superficie necessaria<sup>22</sup>.

Campagne di informazione pubblica orientate a cambiare le abitudini alimentari hanno sviluppato al riguardo un apposito schema grafico in cui alla classica piramide riferita alla dieta mediterranea sia affiancata una piramide ambientale capovolta, nella quale gli alimenti vengono classificati, facendo ricorso a tale indice<sup>23</sup>.

Sulla base degli indicatori selezionati per evidenziare i principali carichi ambientali con riguardo all'emissione di gas ad effetto serra; al volume d'acqua dolce utilizzato o inquinato e al luogo in cui è avvenuto il prelievo non che alla capacità di rigenerare le risorse del territorio viene, dunque, quantificato il calcolo della riduzione degli impatti sull'ambiente derivante dalla modifica delle abitudini alimentari. Ad esempio: «un individuo utilizza

(<sup>19</sup>) In argomento, v. amplius P. Borghi, *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare "a semaforo", l'ennesimo segno di disgregazione*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2017, 79.

(<sup>20</sup>) Sono parole di F. Cammeo e C. Vitta, *I singoli obiecti della amministrazione sanitaria*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V. E. Orlando, vol. IV, parte II, Sanità pubblica, Milano, 1905, 396

(<sup>21</sup>) Cfr. comunicazione della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio, Bruxelles, 3 febbraio 2021, COM(2021) 44 Final.

(<sup>22</sup>) Si rinvia ai contributi raccolti in *Equilibri. Rivista per lo sviluppo sostenibile*, 2020, n. 1.

(<sup>23</sup>) Si rinvia a Barilla center for food & nutrition, Eating Planet. *Cibo e sostenibilità: costruire il nostro futuro*, Parma, 2016, 98 e seg.

in media dai due ai cinque litri d'acqua al giorno per bere, mentre il consumo d'acqua virtuale giornaliero per alimentarsi varia da circa 1500-2600 litri nel caso di una dieta vegetariana a circa 4000-5400 in caso di una ricca di carne»<sup>24</sup>.

Il metodo di calcolo, tuttavia, contiene un errore relativo al disallineamento tra luoghi di produzione e luoghi di consumo che si rileva decisamente grave in una dimensione a scala globale. «Il consumo di un alimento, così come un processo industriale o una pratica agricola, non possono essere sostenibili “qui sì e lì no”, ma possono dirsi tali soltanto sulla base di considerazioni ecologiche complessive»<sup>25</sup>.

D'altra parte, è vero che «fin dalla loro introduzione, le attività agricole hanno prodotto un'alterazione degli equilibri originari», così come è pacifico che «più tali attività sono praticate in modo poco responsabile o poco rispettoso delle risorse naturali, più, queste, tenderanno a degradarsi»<sup>26</sup>. Diventa, tuttavia, importante segnalare lo sforzo messo a punto, sopra tutto, a livello europeo per realizzare un ragionevole compromesso tra le esigenze di sviluppo delle attività agricole e l'uso responsabile delle risorse naturali quando sia in gioco la *destinazione* alimentare della produzione. Facendo perno sull'allargamento delle possibilità di intervento rispetto alle forme ed agli elementi naturali, la destinazione agricola del suolo non è più solo un fatto che possa venire in considerazione sotto il profilo del potere esercitato dal titolare, ma risponde all'interesse generale di salvaguardia dei caratteri originali ed essenziali dell'ambiente di vita.

Se, infatti, un tempo intorno al fondo si incentrava l'intera organizzazione aziendale, in quanto esso

esercitava un potere di attrazione sui singoli elementi, non si può disconoscere che – sulla base di una intuizione della dottrina<sup>27</sup> – una rinnovata centralità delle attività agricole possa essere ritrovata in una logica evolutiva di riferimento alla capacità di valorizzazione del territorio e di soddisfazione delle caratteristiche di qualità dell'alimentazione.

La descrizione del fondo rustico quale porzione di suolo fertile, che vale come risorsa primaria in certa misura non rinnovabile, si inserisce, così, in un più ampio disegno di pianificazione del territorio, diventando base per la conservazione della identità paesaggistica dei luoghi attraverso forme di utilizzazioni differenziate e, insieme, garanzia per la promozione della tipicità delle produzioni locali mediante il ricorso a segni distintivi che – come abbiamo visto – ne ancorano il rapporto all'area geografica<sup>28</sup>.

Del resto, proprio chi ha riconosciuto all'agricoltore il duplice ruolo di *produttore* di alimenti biologicamente sani e con adeguati standards di garanzia igienica per i consumatori e di *protettore dell'ambiente* attraverso lo svolgimento di attività di coltivazione e di allevamento capaci di incidere sulla conservazione dello spazio naturale e della biodiversità, ha anche auspicato «una revisione dei principi tradizionali di interpretazione della funzione e dell'attività dell'impresa o dell'imprenditore agricolo, perché è mutato profondamente lo scopo dell'intervento pubblico sulla proprietà e sull'impresa agraria»<sup>29</sup>.

Ne discende che quella disegnata per l'agricoltura non sia semplicemente un'area di libero scambio in cui moltiplicare operazioni e utilità economiche, ma uno spazio ordinativo della convivenza

<sup>(24)</sup> Si rinvia a Barilla center for food & nutrition, Eating Planet. *Cibo e sostenibilità: costruire il nostro futuro*, cit., 139.

<sup>(25)</sup> Si legga L. Dal Pont, *Sost-edibilità*, in *Pantagruel*, Numero 1 La filosofia del cibo e del vino, Milano, 2020, 87.

<sup>(26)</sup> Sono parole di S. Vieri, *Agricoltura e sostenibilità. Dall'equilibrio al conflitto*, Padova, 2020, 30.

<sup>(27)</sup> Ricostruisce con efficacia sintesi l'itinerario della ricerca segnando anche la prospettiva per la ripresa del ragionamento M. Goldoni, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*. Atti del Convegno Giovanni Galloni, *giurista*, Roma 16 ottobre 2018, in *Dir. agroal.*, 2019, n. 1, 19.

<sup>(28)</sup> Per primo v. L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988; Id., *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, 517.

<sup>(29)</sup> Così G. Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, Id. ed *amplius* *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999.

sociale, nel quale trovano efficace saldatura i criteri di gestione delle attività con i vantaggi di scelte relative al miglioramento del benessere collettivo. Tanto che la dottrina indica, in modo esemplare, come le traiettorie della *food law* debbano tornare ad intrecciarsi con i problemi posti dalla *food security*, convincendo a rimuovere l'artefatto ideologico, che rifiuta la specifica considerazione degli alimenti riguardati alla stregua di merci, a fronte delle interferenze sia con la sfera pubblica che privata. La soggezione fino ad ora imposta alle regole del libero mercato dei prodotti della terra – che continuano ancora a soddisfare il normale fabbisogno di sostanze alimentari – deve fare i conti non solo con la riscoperta esigenza dei singoli Paesi di assicurarsi livelli strategici di autoapprovvigionamento, quanto con la scelta opposta di favorire e promuovere filiere e modi di consumo sostenibili<sup>30</sup>.

Si spiega, dunque, che, «dopo lunghi decenni di discordie nasce ora finalmente una nuova, migliore comprensione tra contadini e consumatori riguardo alle rispettive posizioni»<sup>31</sup>. In particolare, viene a modificarsi, nella strategia di riforma della politica agricola comune, il patto sociale in base al quale, subito dopo il trattato, si è coltivata l'ambizione, tramite la protezione del settore, di rafforzare il tessuto aziendale agricolo; ridurre il divario dei redditi e di condizioni di vita nelle campagne e, per via di successive e graduali correzioni di rotta, di riorientare la spesa verso priorità, in precedenza, inconciliabili<sup>32</sup>. La maggiore efficacia

degli impegni richiesti può incaricare l'agricoltore della responsabilità di affrontare e risolvere i più importanti problemi della crescita che, in passato, hanno messo in crisi oltre alla sicurezza della fornitura alimentare, nelle fasi della produzione, anche la salvaguardia della dimensione ecologica del suolo<sup>33</sup>.

## 5.- Responsabilità del consumatore: tra strategia di marketing ed identità collettiva

L'ordine giuridico, in ambito alimentare, sembra, in ogni caso, deciso a trasgredire le relazioni con la natura mediate dal ciclo biologico della produzione per curare il fondamento delle regole in senso artificiale, al fine di strappare il consenso di un consumatore – come per la rassicurazione dietetica, così per la garanzia di sostenibilità – privato delle proprie competenze e prigioniero di un reale *analfabetismo ecologico*<sup>34</sup>.

Si osserva che, ormai, «più della metà della popolazione mondiale vive in un contesto urbano; la maggior parte dei bambini non sperimenta le stagioni assistendo alla trasformazione delle piante o degli animali (se non quelli domestici) e non sa nulla sulla produzione del cibo che vede imballato nei frigoriferi, dato che la maggioranza delle persone non è produttrice del proprio cibo»<sup>35</sup>.

Il sostegno alla riduzione delle fonti proteiche di origine animale ed alla loro sostituzione con proteine vegetali promosso dal risultato dei succitati

<sup>(30)</sup> Sul punto, si rinvia a A. Jannarelli, *Le radici moderne dell'eccezionalità agricola: i prodotti agricoli tra alimenti e merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 405; Id., *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*. (Atti del XXV Colloquio biennale Associazione italiana di diritto comparato, Parma 23-25 maggio 2019), vol. I, a cura di L. Scaffardi e V. Zeno Zencovich, Roma, 2020, 251 e, per una pur più ampia ricostruzione, ancora, Id., *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018.

<sup>(31)</sup> Così W. Rösener, *I contadini nella storia d'Europa*, Roma-Bari, 2008, 319.

<sup>(32)</sup> In questi termini, si rinvia alla precedente analisi F. De Filippis e L. Salvatici, *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000, 264 e seg. e, più di recente, a F. Albisinni, *Il cantiere agricolo*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber Amicorum Alberto Germanò, tomo I, Milano, 2016, 1095.

<sup>(33)</sup> Notevoli spunti sono contenuti in C.A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2012, n. 2-3, 67; mentre con riguardo ai più recenti orientamenti agro-ambientali della politica agricola comune, sia consentito il rinvio al mio, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 140.

<sup>(34)</sup> In generale, v. *amplius* A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.2-2012, 4.

<sup>(35)</sup> Così F. Capra e N. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2017, 173.

studi si traduce in investimenti produttivi che consentono la riproducibilità di alimenti proposti nella stessa forma di quelli processati – ad esempio, *hamburger* – partendo da una composizione degli ingredienti completamente vegetali.

La conseguenza è che il nostro regime alimentare possa diventare indistinguibile, dato che il bene sociale della libertà della scienza finisce facilmente per degenerare nell'interesse, da parte degli operatori economici, ad *inventare* qualsiasi prodotto che risponda alla convenienza, fattasi ossessiva e quotidiana, di stimolare decisioni di acquisto che *facciano bene al pianeta*.

Nel conflitto tra visioni di interessi, il diritto alimentare è chiamato a svolgere una funzione di ammortizzatore, ponendo sotto controllo i rischi effettivi dei nuovi prodotti sul piano della sicurezza attraverso vincoli procedurali – come ad esempio ai fini dell'immissione al consumo di alimenti derivanti da animali clonati<sup>36</sup> – e, sopra tutto, facendosi carico di consentire al singolo consumatore, che si trova nella necessità di decidere, una scelta pienamente informata e consapevole. Una vicenda esemplare ha riguardato l'uso delle denominazioni riservate ai prodotti lattiero-caseari, nella commercializzazione e nella pubblicità, rispetto alla menzione di indicazioni esplicative o descrittive che indicano l'origine vegetale – ad esempio: *burro di tofu* – che la Corte di giustizia ha escluso per garantire ai produttori di latte condizioni di concorrenza non falsata ed ai consumatori che i prodotti designati corrispondano alle norme di qualità, evitando il rischio di confusione sulle caratteristiche di composizione<sup>37</sup>.

In modo forzatamente opposto, pur muovendo dalla stessa angolazione, si è conclusa, invece, la discussione relativa alla riserva di uso della deno-

minazione carne esclusivamente per i prodotti di origine animale, inducendo gli Stati membri ad introdurre una propria disciplina per salvaguardare la funzione di varietà delle formule tradizionalmente in uso, che consentono ai consumatori di compiere le scelte in modo corrispondente alla lingua e alla cultura<sup>38</sup>.

Da questo episodio si può, forse, costruire riflessivamente il corso futuro della nostra materia che, nel confronto tra *natura* e *fabbrica*, sotto la pressione di un'opinione pubblica attenta e seriamente preoccupata per le questioni ambientali, si trova davanti al bivio se convalidare o estinguere l'originale matrice biologica dei prodotti alimentari.

La responsabilità del giurista, sopra tutto, se munito di un bagaglio di competenze in campo agricolo è quella di non negare tali *identità differenti* ai fini della determinazione analitica dell'oggetto, ma di trovare punti di mediazione per evitare di soggiacere ai rischi di un intervento tecnico che non riesca a controllare da solo le conseguenze delle operazioni di manipolazione con una ricaduta non tanto sui bisogni quanto sui diritti delle persone.

In tale ripensamento, si pone la stessa questione – a cui soltanto è dato accennare – se, sul piano della regolazione del mercato, la distanza che separa, nel tempo, l'avvio della politica comune dell'agricoltura con riguardo ai prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con quelli della coltivazione dell'allevamento consenta, oggi, di spostare i confini di applicazione della disciplina a favore di chi sia chiamato, almeno sul fronte interno, a manipolare, conservare, trasformare, commercializzare e valorizzare i propri prodotti senza alcun limite tecnologico o diaframma aziendale<sup>39</sup>.

<sup>(36)</sup> Cfr. L. Scaffardi, *Novel Food, Una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, cit., vol. II, 764 e seg.

<sup>(37)</sup> Cfr. sentenza del 14 giugno 2017, C-422/16 *Verband Sozialer Wettbewerb eV contro TofuTown.com GmbH*.

<sup>(38)</sup> Si fa riferimento all'iniziativa legislativa promossa in Francia contro il così detto *meat sounding* dopo il voto contrario registrato nel Parlamento europeo di emendamenti riguardanti il divieto di usare termini relativi a tagli (*bistecca*) e preparati (*hamburger*) per i prodotti vegetali, il divieto con eccezioni (*hamburger* e *salsiccia*) oppure il divieto con deroghe nell'ambito della discussione sulla riforma della politica agricola comune.

<sup>(39)</sup> Per una riflessione generale, v. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 183.



Per superare il limite biologico, le *correzioni* della tecnologia al procedimento di produzione alimentare potrebbero avere, come inevitabile conseguenza, quella di lasciare scoperta la risposta del diritto ed eludere così la comprensione dell'esperienza quotidiana ed il radicamento sociale della conoscenza, con un significativo disorientamento per una generazione di consumatori formatasi, ormai, in un contesto culturale globalizzato.

Del resto, se esiste un limite all'avanzamento degli sviluppi della razionalità dietetica così come della sostenibilità ambientale, che definisce e differenzia la soddisfazione dei bisogni di consumo, non sarà mai da ricercare soltanto nell'area dei saperi tecnici, ma da trasferire all'idea di cultura. Alimentarsi è un'operazione complessa, che richiama profonde convinzioni e declina intime sensibilità rispondenti alla cura della persona e del corpo sociale e sono coinvolti nel tempo, in termini di interazione, i luoghi di appartenenza collettiva riguardo all'espressione di valori, conoscenze e tradizioni.

Per cui la stessa diversità alimentare costituisce un fattore aggregante, quale fonte di coesione e di creatività e, al tempo stesso, sollecita la responsabilità tanto a rimuovere la dipendenza dall'appiattimento dei gusti e dall'omologazione delle ricette, quanto l'illusione che le decisioni di acquisto non abbiano influenza sugli equilibri dell'ecosistema<sup>40</sup>.

Alla deriva industriale del corpo di regole dell'alimentazione si oppone, così, la matura consapevolezza di un consumatore che – nelle parole di Wendell Berry<sup>41</sup> – «non sia un individuo legato a un tavolo, con un tubo che convoglia direttamente nel suo stomaco il cibo proveniente dalla fabbrica», ma che abbia un'idea precisa intorno al proprio stile alimentare, da riassumere nella circostanza che *mangiare è un atto agricolo*.

## ABSTRACT

*L'emergenza sanitaria imposta dalla pandemia da Covid-19 offre spunti per una riflessione sulla necessità di aggiornare strumenti e norme attuali al fine di assicurare un elevato ed uniforme livello di tutela della salute. Il modello di sicurezza alimentare delineato dalla food law europea, a partire dall'emergenza sanitaria della mucca pazza, è sottoposto a revisione per effetto dell'acquisita consapevolezza che sistemi alimentari sani non possono prescindere dalla cura dell'ambiente e dalla tutela del patrimonio naturale. Emerge, dunque, la necessità di tratteggiare i profili di una disciplina riferita ai regimi alimentari idonei ad assicurare centralità al ciclo biologico quale fase naturale di produzione secondo pratiche agricole tradizionali dirette a valorizzare le caratteristiche di qualità dei territori e degli alimenti. D'altra parte, la complessità del tema sollecita un più attento esame delle forme di comunicazione sostenibili che rischiano di confondere i consumatori inducendoli ad una razionalità dietetica imposta dalla ricerca di alimenti programmati in laboratorio e misurati in base al valore nutrizionale o alla impronta ecologica, senza poter disporre delle necessarie informazioni che consentano una scelta consapevole. Essenziale risulta, allora, il compito del diritto alimentare, che non è più limitato a garantire la sicurezza di nuovi alimenti intesi in senso ampio, al di fuori della disciplina di settore, in quanto è diretto a guidare il consumatore verso la scoperta delle regole dell'agricoltura e dei benefici che derivano dalla promozione di filiere e modelli di consumo sostenibili.*

*The health emergency imposed by the Covid-19 pandemic offers ideas for reflection on the need to update current tools and regulations in order to*

<sup>(40)</sup> In argomento, cfr. R. D'Orazio, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, in *Cibo e diritti. Una prospettiva comparata*, cit., vol. I, 25.

<sup>(41)</sup> Si rinvia al noto saggio dell'A., *Mangiare è un atto agricolo*, Torino, 2015, 31.

*ensure a high and uniform level of health protection. The food safety model outlined by the European Food Law, starting with the mad cow disease, is subject to revision as a result of acquired awareness that healthy food systems cannot ignore the care of the environment and the protection of natural heritage. Therefore, there is a need to outline the profiles of a discipline referred to food regimes suitable to ensure centrality to the biological cycle as a natural stage of production according to traditional agricultural practices aimed at enhancing the quality characteristics of the territories and food. On the other hand, the complexity of the topic calls for more careful examination of sustainable forms of communication*

*which are likely to confuse consumers by inducing them to a dietary rationality imposed by the search for foods programmed in the laboratory and measured on the basis of nutritional value or ecological footprint without being able to have at their disposal the necessary information to make an informed choice.*

*Essential, then, is the task of Food Law, which is no longer limited to ensuring the safety of novel foods understood in a broad sense, outside the sectoral discipline, as it is aimed at guiding the consumer towards the discovery of the rules of agriculture and the benefits deriving from the promotion of sustainable supply chains and consumption models.*