

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Dal diritto dell'agricoltura
al diritto agroalimentare 1

Ricerche

Daniele Camoni

La lotta contro lo spreco
alimentare nel diritto
comparato. 5

Diamante Barbarossa

Il benessere animale nella
nuova PAC 2023-2027: le
scelte del Piano strategico
italiano. 24

Fiore Fontanarosa

L'entomofagia nel panorama
normativo europeo e
comparato: *dal right to food*
al food duty. 40

Commenti e note

Mario Mauro

OGM e coesistenza: il punto
sulla disciplina europea, alla
luce degli orientamenti della
Corte di Giustizia.
Ultimo atto prima di una
riforma? 71

Rassegne

Faustino De Gregorio

Mangiare e bere senza far
peccato.
L'osservanza delle RAR. 96

Editoriale

Dal diritto dell'agricoltura al diritto agroalimentare

Dalla nascita dell'agricoltura derivò un cambio di comportamenti dell'uomo: dal vagabondaggio si passò alla costruzione di dimore vicine ai terreni coltivati; e si verificò, anche, una stabilizzazione del possesso della terra che rapidamente, in quasi tutto il pianeta, divenne, con grande prevalenza, di proprietà dei potenti (imperatori, re e faraoni, guerrieri, sacerdoti, invasori raccoglitori o allevatori di animali, o abitanti delle steppe, ecc.), sicché altrettanto a lungo il diritto dell'agricoltura fu niente più, a parte qualche norma consuetudinaria, che diritto privato.

Questa situazione era destinata a mutare solo con lo sviluppo dei settori secondari ed anche, benché in misura minore, di quello terziario e il corrispondente inizio di modernizzazione del settore primario. La situazione restò immutata, sostanzialmente, quanto meno in Italia, nella quale scarso era stato lo sviluppo del settore secondario fino al secolo scorso quando, in particolare per iniziativa di Giangastone Bolla, iniziò un dibattito scientifico che coinvolse i migliori nomi del diritto civile e commerciale e che ebbe come esito l'introduzione, nel codice civile/commerciale del 1942, dell'art. 2135 che definiva l'imprenditore agricolo.

Lo statuto dell'imprenditore agricolo era, però, costruito più per escludere l'applicazione al settore agrario delle regole dell'imprenditore definito in via generale dall'art. 2082, che per stabilire un pacchetto di regole agrarie specifiche.

Il Trattato di Roma istituyente la CEE ha riservato un trattamento eccezionale ai prodotti agricoli elencati nell'allegato II, comprendente pesci e crostacei ma anche alcuni prodotti trasformati ricavati dalla lavorazione dei prodotti agricoli, con un ampliamento dei confini disciplinari del settore agricolo, che ha indotto il legislatore italiano ad introdurre nel nostro ordinamento norme tendenti ad allargare il campo di applicazione dell'art. 2135 pur senza modificarne il testo (itticoltura e pesca, allevamento di funghi, agriturismo, ecc).

Finalmente con la L. n. 57/2001 fu attribuita al governo la delega ad emanare norme per l'orientamento e la modernizzazione dei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato, attuata con i tre decreti legislativi del maggio 2001, rispettivamente dedicati alla selvicoltura (n. 226), al settore della pesca (n. 227) ed all'agricoltura (n. 228).

Il Decr. Leg.vo n. 228/2001 è intervenuto modificando l'art. 2135 cod. civ., rendendolo più moderno e aderente all'ampliamento dell'attività degli agricoltori e più conforme al diritto comunitario.

Un anno dopo è stato emanato il Regolamento (CE) n. 178/2002, che ha dettato le norme di base del diritto alimentare, la cui applicabilità si

rivista di diritto alimentare

Direttore
Luigi Costato

Vice direttori
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico
Francesco Adornato - Sandro Amoroso -
Alberto Germanò - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -
Pietro Masi - Lorenza Paoloni

Editore
A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione
Roberto Saija
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale
Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma
Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]
Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

DIAMANTE BARBAROSSA, dottoranda
Università di Macerata

LUIGI COSTATO, Emerito Università di
Ferrara

DANIELE CAMONI, ricercatore Università
Statale di Milano

FAUSTINO DE GREGORIO, associato
Università "Mediterranea"

GIORE FONTANAROSA, dottore di ricerca
Università del Molise

MARIO MAURO, ricercatore Università di
Firenze

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione dell'editoriale e della nota che lo segue, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 31 agosto 2023, e successivamente composto in tipografia. Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

estende anche alla produzione e al commercio di tutti i prodotti agricoli e alimentari degli Stati membri, per assicurare la circolazione degli stessi nell'intero territorio comunitario, con una considerazione unitaria dell'intera filiera agroalimentare *"dai campi alla tavola"*.

Ovviamente gli studiosi del diritto agrario commentarono immediatamente, in più riviste o volumi, dettagliatamente (articolo per articolo) o in modo specifico alcune norme dei tre decreti legislativi e del Regolamento 178 pubblicando, ad oggi, 3 trattati sull'argomento, operazione che ha coinvolto anche i giovani studiosi, oltre ai più anziani, e due commentari su *Le nuove Leggi civili commentate*.

Il terreno è sembrato fertile anche a non specialisti delle materie, soprattutto su piani diversi da quello scientifico, sicché si è avuto, non da subito ma specie da qualche anno, un fiorire di master costruiti senza avvalersi della collaborazione di esperti della materia (intendo dire anche di esperti "patentati" da concorsi, ovviamente); l'opinione di alcuni frequentanti di questi master fai da te è tutt'altro che positiva ma, poiché spesso la materia non è conosciuta, molti si iscrivono non considerando le competenze che occorre avere per insegnare diritto agrario e diritto alimentare (c'è anche una eccezione, e cioè un master eccellente che si giova degli specialisti della materia).

Il tempo renderà coscienti i giovani interessati a questi temi che è opportuno rivolgersi a chi la materia la conosce e la pratica.

Luigi Costato

Questo fascicolo è stato chiuso in redazione il 31 agosto, ed a tale data il prof. Costato aveva già inviato il suo editoriale.

Dopo pochi giorni, purtroppo, il prof. Costato è scomparso, lasciando un grande dolore in tutti coloro che lo hanno conosciuto in questi anni, come maestro ed amico.

Ci è sembrato doveroso pubblicare questo fascicolo senza modifiche, con il suo ultimo editoriale, affiancandogli un'ulteriore pubblicazione, con i suoi contributi alla *Rivista*, per onorarne la memoria, a tal fine giovandoci di un progetto, quello dei *Quaderni*, elaborato insieme nei mesi passati.

Accanto ai 4 numeri trimestrali che continueranno ad essere pubblicati su base annua, la *Rivista* prossimamente pubblicherà alcuni *Quaderni*, non legati ad una precostituita periodicità, intesi ad aprire occasioni di confronto su singoli temi di interesse, sia attraverso il contributo di un singolo autore, sia attraverso la pubblicazione di contributi di più autori. All'interno di questa iniziativa è già in corso di pubblicazione un primo *Quaderno della Rivista di diritto alimentare*, che conterrà gli Atti del Convegno di Trento del 2023 sulle *"Prospettive e criticità"*

dell'Agricoltura Data Intensive".

Collocandosi all'interno di questa iniziativa, un *Quaderno* che conterrà tutti i contributi alla *Rivista* scritti dal prof. Luigi Costato in questi anni, dal primo numero del 2007 ad oggi, sarà pubblicato nel mese di novembre, in versione su carta oltre che online, e presentato nel corso del Convegno annuale dell'AIDA del 15-16 dicembre 2023.

=====

L'*editoriale* che apre il fascicolo muove dall'impatto che l'agricoltura ha avuto sulle abitudini di vita e sui comportamenti umani, nonché sui rapporti tra l'uomo e la terra, basati per molto tempo su forme giuridiche di tipo privatistico. Tale assetto è rimasto sostanzialmente immutato sino allo sviluppo dei settori secondario e terziario. Nel nostro Paese, all'alba del XX secolo – come sottolinea l'*editoriale* – il progressivo modificarsi delle strutture produttive in agricoltura ha trovato eco nel dibattito attivato da studiosi fortemente innovativi, tra cui Giangastone Bolla, che ha condotto alla separazione del diritto agrario dal diritto civile e commerciale, con il riconoscimento di un distinto regime giuridico. La distinzione dell'imprenditore agricolo da quello commerciale, limitata in sede nazionale alla disciplina dell'attività ai sensi del testo originario dell'art. 2135 cod. civ., è stata estesa ai prodotti ed al mercato con il Trattato di Roma del '57, creando tuttavia uno scollamento tra la nozione domestica di agricoltura e quella comunitaria. Soltanto nel 2001 con il decreto legislativo n. 228 vi è stato un allineamento. Di lì a poco il Reg. (CE) n. 178/2002, che individua i principi del diritto alimentare, ha introdotto previsioni in materia di produzione e commercio dei prodotti agricoli ed alimentari finalizzate a consentirne la circolazione a livello unionale. Da quel momento l'interesse verso l'intera filiera agroalimentare, e le questioni giuridiche che ne derivano, si è progressivamente ampliato, accompagnandosi ad una crescente complessità della materia.

Nella sezione "**Ricerche**" Daniele Camoni indaga in prospettiva comparatistica sulla lotta allo spreco alimentare. Dopo un inquadramento generale del tema in una dimensione olistica, ove si integra il connesso tema del diritto a un'alimentazione adeguata, l'A. esamina la disciplina in materia di *food loss and waste*, analizzando non solo le norme internazionali e sovranazionali, ma anche quelle di alcuni ordinamenti nazionali, come quello francese, con riferimento ai concreti profili nei quali si articolano le diverse iniziative. Lo scritto si conclude con alcune riflessioni in merito alla possibilità di implementare, in sede giudiziaria, il contrasto al *food loss and waste*, sulla scorta della crescente e innovativa protezione pretoria del diritto al cibo.

Diamante Barbarossa affronta un tema caro ai lettori della rivista, quello del benessere animale, seppure in una chiave nuova e diversa, ovvero alla luce della PAC 2023-2027, soffermandosi sulle scelte del PSN italiano. In questa prospettiva, il miglioramento del benessere animale è uno degli obiettivi specifici comuni tra il primo e il secondo pilastro, riconoscimento che segna il punto di arrivo di un percorso di crescente attenzione anche in ragione dei possibili benefici per una produzione sostenibile. Sulla base del quadro normativo europeo, il PSN assegna importanza centrale a tale tema e dedica una serie di interventi volti ad accrescere il benessere animale e contrastare la resistenza antimicrobica. Lo scritto analizza tali interventi con lo scopo di verificare, per un verso, se l'accresciuta attenzione verso queste finalità nella nuova programmazione sia sostenuta da una strumentazione adeguata e, per altro verso, quale sia il legame tra questo tema e l'AMR in ottica *One Health*.

Fiore Fontanarosa, nel suo scritto sull'entomofagia, adotta anch'egli un approccio di tipo comparatistico, a conferma dell'importanza del metodo storico-comparativo nello studio del diritto agroalimentare,

come più volte sottolineato nelle pagine di questa *Rivista*. Dopo un esame dei due regolamenti che si sono succeduti in materia di *Novel Foods*, l'A. si concentra su un'interessante pronuncia della Corte di giustizia. La normativa unionale viene messa a raffronto con quella adottata dagli Stati Uniti d'America e da alcuni Paesi europei non aderenti all'UE. Nelle conclusioni, l'A. si concentra sulle conseguenze derivanti dal consumo degli insetti vedendo questa nuova forma di alimentazione come una possibile soluzione dell'annoso problema di sfamare il pianeta. Ciò che prima accadeva solo nei Paesi in via di sviluppo, ormai si verifica anche nei Paesi dell'UE grazie alle regole introdotte e ad alcuni recenti provvedimenti, che hanno ammesso alcune farine di insetti inserendole in prodotti destinati ai mercati di massa.

Nella sezione **Commenti e note**, Mario Mauro fa il punto sulla disciplina europea in tema di OGM e coesistenza, alla luce degli orientamenti della Corte di Giustizia, analizzando in particolare la sentenza resa nella causa C-24/21 del luglio 2022, con cui la Corte è tornata a occuparsi della coesistenza. Dalla pronuncia sembrerebbe emergere la conformità al diritto europeo di norme nazionali che prevedono la creazione di zone *OGM free*, nonostante la mancanza di notifiche alla Commissione. Dopo aver richiamato la precedente giurisprudenza in materia, l'A. si sofferma sull'interpretazione dell'art. 26 *bis* della Dir. (CE) 18/2001 e sul ruolo della Commissione in vista dell'auspicabile revisione della normativa in materia.

Il fascicolo si chiude con la sezione **Rassegne**. Faustino De Gregorio si sofferma sul complesso e delicato rapporto tra cibo e religione. L'A. analizza le implicazioni che l'adesione a un determinato credo comporta sulle scelte alimentari del fedele e, nel passare in rassegna alcune confessioni religiose, ne richiama le regole alimentari, concentrando l'attenzione su un prodotto specifico, il vino con le sue peculiarità.

la redazione

Ricerche

La lotta contro lo spreco alimentare nel diritto comparato

Daniele Camoni

1.- Premessa introduttiva: la lotta contro lo spreco alimentare come indice complementare del diritto al cibo

Il mancato consumo finale di beni e prodotti alimentari impone un inquadramento preliminare a proposito delle definizioni che si affastellano in relazione a tale problematica. Con particolare attenzione alle diverse fasi che costituiscono la filiera dell'alimentazione (*Food Supply Chain-FSC*: produzione, trasformazione, rivendita e consumo), infatti, si possono distinguere tre grandi categorie concettuali, tra loro differenti quanto alla classificazione, nonché agli effetti che ne derivano ed agli eventuali rimedi.

In primo luogo, è possibile identificare la "perdita alimentare" (*food loss*), che trova fondamento nei momenti iniziali della semina, raccolto e trattamento dei prodotti, vale a dire in quelle fasi ("a monte" della filiera alimentare) nel corso delle

quali si verifica un decremento nella quantità e/o qualità del cibo stesso – dovuto a inefficienze strutturali – che lo rende successivamente inadatto al consumo umano¹.

A seguire, nel caso in cui, una volta intervenuta la trasformazione agricola/industriale e/o raggiunto il momento conclusivo della FSC (distribuzione e consumo finale), il bene sia pronto per essere consumato, eppure ciò non avvenga, si suole ricorrere alla formula linguistica di "spreco alimentare" (*food waste*).

Da ultimo, si può considerare la categoria onni-comprendensiva del "rifiuto alimentare" (*food waste*)², la quale racchiude in termini generali «any food lost by deterioration or waste»³ ed è anche riassunta secondo la definizione di *food loss and waste* (d'ora in avanti, FLW).

In tale contesto, lo spreco alimentare assume un'importanza capitale nel mondo contemporaneo: si tenga presente che, come di recente ricordato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il 14% ca. del cibo prodotto a livello mondiale è perso prima di giungere al termine della filiera alimentare⁴ e il 17% ca. risulta sprecato nelle fasi successive⁵.

L'attenzione del presente scritto si concentra sul profilo del FLW e sull'idea che questo rappresenti una grave «violazione del diritto fondamentale al

(¹) Vedi J. Parfitt – M. Barthel – S. Macnaughton, *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050*, in *Philos. Trans. R. Soc. B*, 365-2010, p. 3066. In questo senso, si tratta di cibo che va perduto «from post-harvest up to, but not including, the retail level» (FAO, *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*, Rome, 2019, p. xiii). Il presente articolo si inserisce nell'ambito del seguente progetto: Ente finanziatore: Progetto finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 – Avviso N. 341 del 15 marzo 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca. Numero identificativo: Codice progetto PE00000003, Decreto Direttoriale MUR n. 1550 dell'11 ottobre 2022 di concessione del finanziamento, CUP D93C22000890001, Titolo progetto "ON Foods - Research and innovation network on food and nutrition Sustainability, Safety and Security – Working ON Foods".

(²) In termini analoghi, la legge italiana contro lo spreco alimentare 19 agosto 2016, n. 166 (c.d. "legge Gadda", sulla quale *infra*, nel testo, §3), distingue tra «eccedenza» (art. 2.1.c) e «spreco alimentare» (art. 2.1.d). Secondo la definizione della *Environmental Protection Agency* (EPA) degli Stati Uniti, «food waste refers to food that was not ultimately consumed by humans that is discarded or recycled, such as plate waste (i.e., food that has been served but not eaten), spoiled food, or peels and rinds considered inedible that is sent to feed animals, to be composted or anaerobically digested, or to be landfilled or combusted with energy recovery» (<https://www.epa.gov/sustainable-management-food/sustainable-management-food-basics>).

(³) FAO, *Food Wastage Footprint, impact on natural resources. Summary Report*, 2013, p. 9.

(⁴) FAO, *The State of Food and Agriculture 2019*, cit., p. v.

(⁵) UNEP *Food Waste Index Report*, 2021, p. 20.

cibo adeguato»⁶, in una prospettiva “proattiva”⁷ secondo cui la sua eliminazione «non si deve esaurire nel più basilico diritto alla libertà dalla fame, dal mero bisogno alimentare ma deve includere le obbligazioni imposte agli Stati al fine di rendere possibile la tutela, attraverso il cibo, della dignità umana e la piena realizzazione della propria personalità e del proprio progetto di vita»⁸. Lo spreco alimentare rivela la faccia più drammatica ma, al tempo stesso, anche lo stimolo per il conseguimento di un diritto al cibo che sia effettivo⁹ e sostenibile¹⁰, superando il paradosso che tale combinazione racchiude: a fronte di una dispersione di cibo che – al giorno d’oggi – ha raggiunto livelli record, l’intero pianeta si trova a dover fronteggiare una scarsità di alimenti sempre più accentuata e che, in determinati territori, provoca ciclicamente veri e propri disastri di carattere umanitario.

Sul punto, tale questione si intreccia con un altro dei più seri problemi che affligge le società odierne in alcuni territori, ovvero sia quello dei flussi migratori. In questo senso, per un verso non è

irragionevole pensare di includere coloro che migrano per ragioni alimentari all’interno della categoria – già utilizzata in dottrina – dei “rifugiati climatici”¹¹, vale a dire persone che si spostano all’interno del proprio Paese o in paesi limitrofi a causa di calamità provocate da cambiamenti naturali (inondazioni, tempeste, cicloni o siccità), nel caso in cui vi sia una connessione diretta tra queste due circostanze.

Per l’altro, al di là dei profili definitivi, alcuni studi hanno rilevato un nesso fra la gravità dello stato di insicurezza alimentare esistente in specifiche aree del mondo e il desiderio di emigrare, riportando anche una correlazione inversa fra il tasso di elevata denutrizione e la decisione di trasferirsi, per tali ragioni, in un Paese diverso dal proprio¹².

Si tratta, allora, di stabilire una connessione virtuosa tra la lotta contro lo spreco di alimenti (in senso ampio) ed il correlato diritto ad un cibo adeguato¹³, in una dimensione “olistica”¹⁴ che, in modo analogo al paradigma ambientale del *One Health*¹⁵, permetta di soddisfare l’ulteriore para-

(⁶) L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in Oss. cost. AIC, 1-2018, p. 15. Vedi anche M. Bottiglieri, *Il diritto a un cibo adeguato. Profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in *La persona e l'alimentazione. Profili economici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, a cura di P. Macchia, Roma, 2014, pp. 217-260.

(⁷) G. García-García – E. Woolley – S. Rahimifard – J. Colwill – R. White – L. Needham, *A Methodology for Sustainable Management of Food Waste*, in *Waste Biomass Valor*, 8-2017, p. 2209.

(⁸) B. Vimercati, *Il diritto ai beni vitali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2-2016, p. 39.

(⁹) Sulla realizzazione del diritto al cibo come «problema di effettività», M. Mocchegiani, *Il “diritto ad un cibo adeguato” davanti ai giudici*, in *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. II, a cura di G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo, Firenze, 2016, p. 156.

(¹⁰) Sul legame tra cibo e principio di sostenibilità, cfr. *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, a cura di L. Califano, Milano, 2022 e G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018.

(¹¹) *Climate Refugees Global, Local and Critical Approaches*, a cura di S. Berhman, A. Kent, Cambridge, 2022.

(¹²) A. Sadiddin – A. Cattaneo – M. Cirillo – M. Miller, *Food insecurity as a determinant of international migration: evidence from Sub-Saharan Africa*, in *Food Security*, 11-2019, pp. 515-530.

(¹³) FAO Discussion Paper, *Food loss and waste and the right to adequate food: making the connection*, Rome, 2018 e A. Telesetsky, *Waste Not, Want Not: The Right to Food, Food Waste and the Sustainable Development Goals*, in *Denv. J. Intl'l L. & Pol'y*, 42-2014, pp. 479 ss.

(¹⁴) Si veda G. Zagrebelsky, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di B. Biscotti, E. Lamarque, Torino, 2015. Con riferimento all’evoluzione del diritto alimentare, M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, n. 2/3-2015, p. 271, ha parlato di un «approccio organico, quasi olistico, 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».

(¹⁵) Cfr. *One health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, a cura di L. Violini, Torino, 2023. Sul rapporto tra ambiente e sostenibilità alimentare, vedi S. Pitto, *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari. Una comparazione tra possibili soluzioni normative*, in *DPCE online*, fasc. speciale, 2-2023, pp. 723-757 e G. Stegher, *La sicurezza alimentare come formante del costituzionalismo ambientale*, in *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, a cura di L. Califano, Milano, 2022, pp. 93-114.

metro “alimentare” del *Global Food System*¹⁶ nel contesto di un sistema di economia circolare¹⁷ e «sul presupposto che un ‘sistema alimentare sostenibile’ debba necessariamente coniugare la sicurezza igienico sanitaria degli alimenti con la disponibilità di cibo sufficiente e di adeguata qualità»¹⁸.

Occorre pertanto muoversi in una logica che, superando la dimensione economico-mercantile¹⁹, operi nel terreno dei più ampi criteri di tutela e protezione dei diritti fondamentali della persona umana – oltre la disciplina dei mercati²⁰ – nonché della loro sostenibilità e qualità, al fine di porre rimedio, a livello di normative e politiche di *food planning e food strategy*²¹, allo “scandalo globale”²² che tale ingente dispersione di cibo rappresenta.

A sua volta, l’obiettivo è quello di conseguire un ottimale *food environment* (una sorta di prospetti-

va *One Health* tradotta a livello agroalimentare), inteso quale «physical, economic, political and socio-cultural context in which consumers engage with the food system to make their decisions about acquiring, preparing and consuming food»²³.

2.- La normativa anti-spreco a livello sovranazionale (internazionale, europeo e macroregionale)

Lo studio delle cause, effetti e rimedi del mancato consumo di beni alimentari deve essere ricostruito in una prospettiva multilivello ed interdisciplinare²⁴ che prenda innanzitutto le mosse dalla dimensione – istituzionale e normativa – a livello internazionale²⁵ e sovranazionale, per arrivare sino alla sfera più ristretta delle articolazioni territoriali (Regioni ed enti locali)²⁶ interne ai singoli Stati²⁷, in

(¹⁶) Vedi *passim* C. Mbow – C. Rosenzweig – L.G. Barioni – T.G. Benton – M. Herrero – M. Krishnapillai – E. Liwenga – P. Pradhan – M.G. Rivera-Ferre – T. Sapkota – F.N. Tubiello – Y. Xu, *Food Security*, in *Climate Change and Land. An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019, pp. 437-550.

(¹⁷) Sul rapporto tra materia alimentare, spreco, ambiente ed economia circolare, si vedano G. Stegher, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE online*, Sp. 2-2023, pp. 785-801 e A. Balaguer Pérez, *La regulación europea de la economía circular en el ámbito alimentario*, in *Nomos*, 3-2022, soprattutto pp. 13 ss.

(¹⁸) A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *q. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2022, p. 63.

(¹⁹) Vedi J. Clapp, *Financialization, Distance and Global Food Politics*, in *Journal of Peasant Studies*, 41(5)-2014, pp. 797-814.

(²⁰) E. Chiti, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. merc.*, 2-2022, pp. 468 ss.

(²¹) *Food and the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, a cura di A. Calori, A. Magarini, Milano, 2015.

(²²) Cfr. T. Stuart, *WASTE: Uncovering the Global Food Scandal*, London, 2009. Con occasione della Giornata internazionale delle Nazioni Unite sulla Consapevolezza degli Sprechi e le Perdite Alimentari (29 settembre 2020), il Segretario Generale dell’ONU António Guterres ha parlato di «ethical outrage».

(²³) HLPE Report 12, *Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, September 2017, p. 28.

(²⁴) E.U. Petersmann, *Multilevel Constitutionalism for Multilevel Governance of Public Goods*, Oxford-Portland, 2017.

(²⁵) Cfr. A. Ligustro, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. speciale, 2019, pp. 393-420; C. Ricci, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, Roma, 2012 e *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di C. Ricci, Milano, 2007, pp. 33 ss.

(²⁶) Cfr. C. Drigo, *Il diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?*, in *Federalismi*, 3-2016; Id., *Il ruolo degli enti locali nell’implementazione del “diritto al cibo adeguato”*, in *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, a cura di G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo, Firenze, 2016, pp. 109-120.

(²⁷) F. Albisinni, *Diritto agro-alimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 213, ha parlato di un «corpus giuridico multilivello, che si traduce in regole destinate al sistema agroalimentare, idonee a comprendere l’intero insieme di strutture, attività e relazioni, oggetto di interventi normativi a più livelli, e che muove verso un complesso sistema policentrico di regolazione, nel quale si intrecciano i livelli globale, europeo e domestico, ed operano responsabilità pubbliche e private, condotte ad unità di sistema attraverso la cooperazione verticale ed orizzontale e la sussidiarietà». Sulla pervasività della regolazione giuridica del diritto alimentare, cfr. M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 4-2015, pp. 657-681.

un percorso che interseca in parallelo lo stesso principio di sostenibilità nelle sue varie declinazioni²⁸.

Come è stato evidenziato in dottrina, quest'ultimo assume infatti le vesti di un vero e proprio meta-criterio – trasversale rispetto a ogni profilo che tocchi nel merito le diverse articolazioni della “questione alimentare” – in quanto «viene declinat[o] in una prospettiva evolutiva e allargata dai più recenti studi e dalla stessa Agenda 2030 delle Nazioni Unite in tre differenti dimensioni: la sostenibilità ambientale, sociale ed economica»²⁹.

In questa prospettiva, il diritto al cibo si apre così «a quell'impostazione globale in tema di sostenibilità che trova affermazione in ambito internazionale tanto in relazione alla politica ambientale, quanto in relazione ad altre categorie di diritti sociali come quelli riconosciuti in materia di sanità, lavoro, assistenza, previdenza ed economia»³⁰.

Prendendo le mosse da un primo orizzonte particolarmente ampio, la cornice generale è rappresentata dai diciassette Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*-SDG), tracciati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, come parte di un'ancor più estesa Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile³¹.

Tra questi, si segnalano gli Obiettivi n. 2 (“Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile”) e, soprattutto, n. 12

(“Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”), con specifica attenzione all'esigenza di dimezzare, entro il 2030, «lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto»³².

Più nel dettaglio, un ruolo decisivo è giocato dalla FAO. In questo senso, si guardi in primo luogo al fondamentale *Report* elaborato nel 2011 in materia di perdite e sprechi alimentari³³, con l'obiettivo di tracciare un quadro statistico a proposito del FLW nella catena di produzione e distribuzione degli alimenti.

In tempi più recenti, il 15 giugno 2021 la FAO ha adottato un Codice volontario di Condotta (CoC) per fare fronte al FLW³⁴, recependo le indicazioni provenienti dal proprio Comitato per l'Agricoltura nel corso della sua Ventottesima Sessione plenaria (ottobre 2018). Da ultimo, il 29 settembre 2022 il *Development Law Service* (LEGN) della FAO ha pubblicato un *Report* volto a porre in rilievo «a set of key national level regulatory measures that contribute to an enabling environment for the prevention and reduction of FLW at all stages of the food supply chain under an agrifood system approach»³⁵.

In particolare, questo documento suggerisce una serie di interventi suddivisi per settori nella lotta contro lo spreco alimentare, identificando sette aree generali nelle quali gli Stati dovrebbero intervenire a livello normativo e di adozione di politi-

⁽²⁸⁾ Si veda L. Violini, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità, dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, in *Le Reg.*, 1/2-2022, pp. 9-13.

⁽²⁹⁾ S. Pitto, *op. cit.*, p. 728.

⁽³⁰⁾ G. Cordini, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. speciale, 2019, p. 153.

⁽³¹⁾ In proseguimento ideale degli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*-MDG), tracciati dall'Assemblea Generale ONU nella *Millennium Declaration* dell'8 settembre 2000. Sugli obiettivi dell'Agenda 2030, cfr. S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, vol. II, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, pp. 649 ss. e C. Giannino, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2/3-2021, pp. 701-723.

⁽³²⁾ Obiettivo 12.3.

⁽³³⁾ FAO, *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Rome, 2011.

⁽³⁴⁾ FAO, *Voluntary Code of Conduct for Food Loss and Waste Reduction*, Rome, 2022.

⁽³⁵⁾ V. Pasarín – T. Viinikainen, *Enabling a legal environment for the prevention and reduction of food loss and waste*, Legal Brief n. 9, October 2022, p. 1.

che materiali: 1) definizione di modelli istituzionali e coordinamento tra i diversi *decision-makers* coinvolti; 2) predisposizione di schemi gerarchici nella gestione e distribuzione del FLW³⁶; 3) definizione di obiettivi vincolanti nella lotta al FLW; 4) introduzione di modelli per la donazione del cibo “residuo”; 5) definizione di *standard* di sicurezza e qualità alimentare; 6) datazione e chiarezza del sistema di etichettatura; 7) previsione di benefici fiscali a fronte di comportamenti virtuosi.

Come si vedrà nella comparazione tra le normative di specifici modelli nazionali, in molti di questi le indicazioni strutturali contenute in questi documenti hanno già trovato una loro applicazione concreta (in alcuni casi, prima della sistematizzazione formale descritta).

A livello europeo, è doveroso evidenziare come, a fronte dell'adozione, da parte del progetto FUSIONS (*Food Use for Social Innovation by Optimising waste prevention Strategies*), delle “Raccomandazioni e Linee Guida per una politica europea comune in materia di spreco alimentare”³⁷, le istituzioni dell'UE hanno iniziato a muoversi secondo un approccio volto a creare definizioni e strumenti tra loro coordinati e armonizzati rispetto alle politiche “interne” dei singoli Stati membri³⁸.

In via di prima approssimazione al tema, con la Dir. (CE) n. 1999/31 del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, è stata introdotta la definizione di “rifiuto biodegradabile”³⁹. In termini più specifici, la Dir. (UE) 2018/851, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 mag-

gio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, ha configurato per la prima volta a livello euro-unitario una definizione della categoria di “rifiuto alimentare”, superando così l'atavica carenza della sua configurazione in tale ordinamento⁴⁰.

Attraverso un gioco di rinvii, sono considerati rifiuti alimentari «tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti» (art. 3.c), in forza della quale «si intende per “alimento” (o “prodotto alimentare”, o “derrata alimentare”) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani».

La Dir. (CE) 2008/98 merita altresì di essere considerata a proposito della definizione della *food use hierarchy* (gerarchia dei rifiuti)⁴¹, il cui art. 4 definisce un ordine di priorità delle normative e politiche nazionali in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, organizzato secondo un modello “a cascata” di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo (es. recupero di energia) e smaltimento finale⁴².

Sempre sul piano definitorio, si consideri che, con Risoluzione del 16 maggio 2017, “Sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare”⁴³, il Parlamento dell'UE ha fornito una prima definizione – sebbene non giuridicamente vincolante – del concetto di “spreco alimenta-

⁽³⁶⁾ Cfr. FAO, *Voluntary Code of Conduct for Food Loss and Waste Reduction*, cit., §4.8.3.

⁽³⁷⁾ FUSIONS, *Recommendations and guidelines for a common European food waste policy framework*, 30 July 2016.

⁽³⁸⁾ Si veda D. Röttgen – F. Allocco, *Food Waste in EU Food Law*, in *International Food Law: How Food Law Can Balance Health, Environment and Animal Welfare*, a cura di C. Caporale, I.R. Pavone, M.P. Ragionieri, Alphen aan den Rijn, 2021, pp. 305-337. Cfr. anche P. Borghi, *Food Security and the Role of the EU*, in *DPCE online*, n. 2-2023, pp. 2139-2154.

⁽³⁹⁾ Vedi art. 2.m): «qualsiasi rifiuto soggetto a decomposizione aerobica o anaerobica, come alimenti, rifiuti dei giardini, carta e cartone».

⁽⁴⁰⁾ Cfr. M. Delsignore, *Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare per la concreta realizzazione dell'economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2-2018, pp. 329-348 e P. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione degli sprechi alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3-2014, pp. 280 ss.

⁽⁴¹⁾ Cfr. P. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico*, cit., pp. 301 ss.

⁽⁴²⁾ Vedi C. Giordano – L. Falasconi – C. Cicatiello – B. Pancino, *The role of food waste hierarchy in addressing policy and research: A comparative analysis*, in *Journal of Cleaner Production*, n. 252-2020, pp. 1-10.

⁽⁴³⁾ (2016/2223(INI)).

re⁴⁴.

Con Decisione delegata (UE) 2019/1597 (3 maggio 2019), la Commissione europea ha deciso di integrare la Dir. (CE) 2008/98, al fine di addivenire alla configurazione di una metodologia comune ed alla definizione di requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari, tali da «garantire un monitoraggio uniforme dei flussi di materiali nella filiera alimentare nel contesto di una strategia mirata di prevenzione»⁴⁵.

Da ultimo, si veda il piano strategico della Commissione Europea denominato *Farm to Fork* (21 maggio 2020), inserito nel contesto generale dello *European Green Deal* – insieme al progetto *Biodiversità 2030* – e prodromico all'adozione di un più ambizioso *Legislative Framework for Sustainable Food Systems* (FSFS).

L'obiettivo finale è quello di una proposta di carattere legislativo che la Commissione europea dovrebbe presentare entro la fine del 2023 e volto a garantire, nel contesto di un quadro europeo il più armonico possibile, un sistema nel quale la produzione e consumo di prodotti alimentari immessi sul mercato dell'UE diventino sempre più sostenibili⁴⁶.

In una prospettiva di sostegno alle persone fragili, è doveroso menzionare anche l'adozione del Reg. (UE) 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), poiché, come ricordato ivi nel Considerando n. 14, «la grave deprivazione alimentare coincide con significativi sprechi alimentari»⁴⁷.

Tale fonte è stata modificata una prima volta con

il Reg. (UE) 2020/559 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il Regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19. In seguito, nel febbraio 2021 il citato Regolamento è stato modificato per far sì che il FEAD potesse essere rafforzato con trasferimenti finanziari, a partire dal pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) in risposta alla grave crisi determinata dal Coronavirus.

In definitiva, pur a fronte di un insieme sovrapposto di normative che, sempre più, fanno riferimento alle esigenze alimentari – nella doppia prospettiva di lotta allo spreco (a monte) e garanzia effettiva del diritto al cibo (a valle) – si impone un salto qualitativo, rivolto ad una prevenzione della dispersione di alimenti più ampia, specifica e, forse, “giustiziabile”: come ha ricordato la Corte dei Conti dell'UE, «le politiche e le disposizioni giuridiche [europee] hanno obiettivi diversi da quello di prevenire lo spreco di alimenti. Sebbene non contemplino specificamente il problema dello spreco alimentare, i vari strumenti dell'UE hanno nondimeno un effetto sul comportamento dei vari attori della filiera alimentare»⁴⁸.

L'impostazione di matrice europeo-continentale ha trovato applicazioni analoghe anche in altre realtà territoriali di livello “macroregionale”. In quest'ultimo senso, nel febbraio del 2022, il Parlamento “regionale” degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (c.d. Parlatino) ha approvato il *Proyecto de Ley Modelo para la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos*.

(⁴⁴) Da intendersi come insieme di «alimenti destinati al consumo umano, in condizioni commestibili o non commestibili, rimossi dalla catena di produzione o di approvvigionamento per essere scartati a livello della produzione primaria, della trasformazione, della produzione, del trasporto, della conservazione, della vendita al dettaglio e del consumatore, ad eccezione delle perdite nell'ambito della produzione primaria» (punto 15).

(⁴⁵) Decisione delegata (UE) 2019/1597 della Commissione, del 3 maggio 2019, che integra la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda una metodologia comune e requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari, Considerando n. 14.

(⁴⁶) Si veda anche il Report elaborato da Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA), *A sustainable food system for the European Union*, 2020.

(⁴⁷) D. Cavalli, *Il Fondo di aiuti europei agli indigenti: l'iter legislativo a livello europeo e la sua attuazione in Italia*, WP-2WEL 1/15.

(⁴⁸) Corte dei Conti europea, *Relazione speciale n. 34/2016: Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare*, §19.

Attraverso tale strumento si intende perseguire il meta-obiettivo di costruire una cornice generale entro cui armonizzare le legislazioni nazionali in tema di «acciones públicas y privadas tendientes a la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, con la finalidad explícita de contribuir al desarrollo sostenible en los ámbitos social, ambiental y económico» (art. 1)⁴⁹. In precedenza, il 10 settembre 2015 l'Associazione degli Stati del Sud-Est asiatico (ASEAN) ha sottoscritto un Piano strategico di cooperazione in materia di cibo, agricoltura e foreste per il decennio 2016-2025⁵⁰ – con l'obiettivo di minimizzare a livello continentale le perdite e sprechi di cibo nelle fasi anteriori e successive all'attività di raccolta⁵¹ – e, prima ancora, l'Unione Africana aveva adottato la *Post-Harvest Loss Management Strategy* (2018) e la Dichiarazione di Malabo sulla crescita e trasformazione agricola accelerata per una prosperità condivisa e migliori mezzi di sussistenza (26-27 giugno 2014)⁵².

Nel primo caso, il piano strategico rappresenta un'implementazione della *Bandar Seri Begawan Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision* (9 ottobre 2013) e si snoda a partire da sette "spinte strategiche" (*strategic thrusts*) – nelle quali si intersecano ambiente, tecnologia,

beni alimentari e cooperazione interistituzionale⁵³ – e l'adozione dei rispettivi programmi d'azione. Con riferimento alla strategia africana del *Post-Harvest Loss Management*, emerge l'obiettivo trasversale di perseguire «an integrated approach to dealing with post-harvest losses by bringing together all possible forms of approaches across the entire agricultural value chain that together contribute to reduced levels of losses occurring during and post harvesting»⁵⁴.

3.- La normativa italiana in materia di spreco alimentare: brevi cenni

Con specifico riferimento all'Italia, la lotta contro lo spreco alimentare deve essere inquadrata all'interno della cornice tracciata dal Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS) del 5 giugno 2014, promosso dal Ministero dell'Ambiente in collaborazione con il Dipartimento di scienze e tecnologie agro-alimentari (DISTAL) dell'Università di Bologna⁵⁵. L'innovatività della disciplina italiana – una tra le prime al mondo (assieme a quella francese) ad essersi occupata di regolamentare in termini giuridici aspetti attinenti al FLW⁵⁶ – si inserisce in un

(⁴⁹) Ai sensi del Considerando n. 1 del *Procedimiento de Aprobación de Leyes Marco* (XXIV Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 5 -6 de Diciembre de 2008), si intende per *Ley Modelo* (già *Ley Marco*) «todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos a alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración, y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano».

(⁵⁰) *Strategic Plan for ASEAN Cooperation in Food, Agriculture and Forestry (2016-2025)*. In quest'ultimo senso, si tenga presente che, in relazione alle diverse tipologie di rifiuti prodotti dagli Stati facenti parte dell'ASEAN, solo Singapore non indica al primo posto la produzione di rifiuti alimentari/organici, bensì cartacei (cfr. United Nations Environment Programme, *Waste Management in ASEAN Countries: Summary Report*, 2017, pp. 15 ss.). A livello geografico, si veda anche FAO, *Report of the South Asian Dialogue on the Right to Food*, Rome, 2016.

(⁵¹) Cfr. A. Bennett – S. Dubey – W.T.K. Lee – B. Damen – C. Bucatariu, *FAO Regional Strategy on Food Loss and Waste Reduction in Asia and the Pacific*, Bangkok, 2022.

(⁵²) Cfr. *Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods*.

(⁵³) Cfr. *2016-2025 Vision and strategic plan for ASEAN cooperation in food, agriculture and forestry*, p. 8: «1. Enhance quantity and quality of production with sustainable, 'green' technologies, resource management systems, and minimise pre- and post-harvest losses and waste; 2. Enhance trade facilitation, economic integration and market access; 3. Ensure food security, food safety, better nutrition and equitable distribution; 4. Increase resilience to climate change, natural disasters and other shocks; 5. Assist resource constrained small producers and SMEs to improve productivity, technology and product quality, to meet global market standards and increase competitiveness; 6. Strengthen ASEAN joint approaches on international and regional issues affecting the FAF sector; 7. Promote sustainable forest management».

(⁵⁴) African Union Commission, *Post-Harvest Loss Management Strategy*, August 2018, p. vii.

(⁵⁵) Sullo spreco alimentare in Italia, vedi A. Segrè, L. Falasconi, *Il libro nero dello spreco in Italia: il cibo*, Milano, 2011.

(⁵⁶) Cfr. L. González Vaqué, *French and Italian Food Waste Legislation: an example for other EU member states to follow?*, in *European Food and Feed Law Review*, 12(3)-2017, pp. 224-233.

quadro normativo inaugurato con l'approvazione della legge 16 luglio 2003, n. 155 (c.d. legge del Buon Samaritano), la quale aveva previsto che le ONLUS «che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparate, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, a fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti»⁵⁷.

In relazione alla normativa anti-spreco, la fonte di riferimento è rappresentata dalla legge 19 agosto 2016, n. 166 (c.d. «legge Gadda», dal nome della Deputata proponente, Maria Chiara Gadda)⁵⁸. Come si può ricavare dall'impostazione generale, il *fil rouge* lungo il quale si snoda la normativa in questione è rappresentato dal profilo della donazione (o cessione gratuita) di alimenti, come ben dimostrato dalle indicazioni di apertura dei Capi II («Misure di semplificazione per la cessione gratuita degli alimenti a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi alimentari») e III («Ulteriori misure per favorire la cessione gratuita di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale») della legge.

Allo stesso tempo, tale fonte si pone come significativa traduzione nella realtà sociale ed istituzionale dei principi (costituzionali) di solidarietà e sussidiarietà⁵⁹, in quanto sorta dal lavoro condiviso di tutti i soggetti – istituzionali e del «Terzo Settore» (soprattutto a partire dall'adozione del decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117, c.d. «Codice del Terzo Settore») – coinvolti a vari livelli territoriali nel processo di recupero e redistribuzione delle

eccedenze alimentari, valorizzando l'esperienza e le pratiche già esistenti sul territorio italiano.

A livello istituzionale, l'art. 8 della l. 166/2016 prevede un «Tavolo permanente di Coordinamento», già istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) del 4 giugno 2014, n. 3399, oggi rinominato «Tavolo per la lotta agli sprechi e per l'assistenza alimentare»⁶⁰ e incaricato – in relazione al FLW – della «formulazione di proposte e pareri relativi [...] a progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi» (lett. a.1), dello «svolgimento di attività di monitoraggio delle eccedenze e degli sprechi alimentari» (lett. a.4) e della «promozione di progetti innovativi e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi alimentari e all'impiego delle eccedenze alimentari, con particolare riferimento alla loro destinazione agli indigenti» (lett. a.5).

Sul punto, si tenga anche presente che, con decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (art. 58, comma 1), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, è stato istituito presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti (Fondo nazionale indigenti), d'accordo con le modalità riportate nel Reg. (UE) n. 1308/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

Ai sensi dell'art. 58 comma 2, l. 134/2012, il Ministero dell'Agricoltura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è chiamato ad adottare, entro il 30 giugno di ciascun

(⁵⁷) In termini generali, tutte le leggi nazionali che presentano la suddetta struttura (*Good Samaritan Laws*) trovano la loro ispirazione nel *Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*, adottato dal Congresso degli Stati Uniti nel 1996 e in seguito integrato dal *Federal Food Donation Act* del 2008 e dal *Food Donation Improvement Act* del 2022. Sulle politiche statunitensi – a diversi livelli territoriali – contro lo spreco alimentare, cfr. L. Salamero Teixidó, *Las landfill bans estadounidenses como modelo en la lucha contra el desperdicio de alimentos tras la reforma de la Directiva Marco de residuos*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 52-2019, pp. 1-33.

(⁵⁸) Intitolata «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi». Per i primi commenti, D. Cerini, E. Lamarque, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corr. Giur.*, 11-2016, pp. 1376-1388; V. Faggiani, *La 'legge anti-sprechi alimentari' italiana*, in *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 70-2017, pp. 83-96, e I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2017, pp. 263-296.

(⁵⁹) Cfr. I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; L. Violini, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, in *Enc. dir., I tematici*, V, 2023, pp. 1173-1209 e *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, a cura di L. Violini, Milano, 2003. In prospettiva comparata, T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1-2016, pp. 43-78.

(⁶⁰) Cfr. Decreto del MIPAAF n. 215048, 10 maggio 2021.

anno, il programma annuale di distribuzione delle derrate che identifica le tipologie di prodotto, le organizzazioni beneficiarie e le corrispondenti modalità di attuazione⁶¹.

Dalla l. 166/2016 emerge altresì un interessante profilo “pedagogico”, relativo alla necessità, da parte del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, di svolgere un’attività di promozione di comportamenti e misure volti a ridurre gli sprechi alimentari ed alla promozione, in capo al MASAF, di «campagne nazionali di comunicazione dei dati raccolti in tema di recupero alimentare e di riduzione degli sprechi, anche al fine di sensibilizzare l’opinione pubblica e le imprese sulle conseguenze negative degli sprechi alimentari» (art. 9)⁶².

I principî teorici enunciati nella legge hanno poi trovato attuazione – con modalità differenti – in diverse realtà territoriali⁶³, nelle quali la lotta allo spreco alimentare si lega a doppio filo all’obiettivo di implementare un diritto “effettivo” al cibo, attraverso una «cultura della responsabilità, dell’egualianza, della sussidiarietà e del dono, nella convinzione che solo la spontanea adesione a tali valori consenta un reale cambiamento sociale»⁶⁴. Si pensi alla creazione, sul piano istituzionale – prevista dalla legge regionale 6 novembre 2015, n. 34 e attuata con decreto 31 ottobre 2018, n. 15780 – della Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo della Regione Lombardia: essa è composta da quindici membri scelti tra rappresentanti di categoria, rappresentanti di soggetti pubblici, privati e del settore *non profit*,

esperti provenienti da Università e altri centri di ricerca, nonché cinque consiglieri regionali nominati nel rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze.

In parallelo, a partire dal 2017 il Ministero delle Politiche Agricole ha istituito, in collaborazione con il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria (CREA), un Osservatorio sulle eccedenze, sui recuperi e sugli sprechi alimentari (OERSA) – collocato presso il Centro di ricerca Alimenti e Nutrizione del CREA, incaricato di presentare al Tavolo per la lotta agli sprechi e per l’assistenza alimentare una relazione semestrale sul monitoraggio dei dati, nonché progetti innovativi e studi mirati alla limitazione degli sprechi alimentari.

A livello di regolamentazione sul piano regionale, si può evidenziare che l’Abruzzo è stata la prima Regione italiana a introdurre nel proprio Statuto, con la riforma del 2015, il riconoscimento esplicito di un diritto al cibo (nonché alla lotta contro il FLW)⁶⁵ e che, in parallelo, gli Statuti di Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo Puglia e Campania tutelano in modo esplicito il principio della sicurezza alimentare.

A livello di implementazione concreta, la disciplina più organica sembra essere quella della legge della Regione Puglia 18 maggio 2017, n. 13⁶⁶, la quale ripropone le linee-guida tracciate a livello nazionale dalla “legge Gadda”: dalla promozione dell’attività di solidarietà e beneficenza finalizzata al recupero e redistribuzione delle eccedenze ali-

(⁶¹) Il programma per l’anno 2022 è stato adottato dal Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) con decreto del 17 maggio 2022.

(⁶²) A margine, può essere menzionato il Progetto “SPAIC – Cause dello spreco alimentare ed interventi correttivi” (2018), nato da un Accordo di collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, Ministero della Salute, Direzione generale per l’igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione e Inail, Dipartimento innovazioni tecnologiche e sicurezza degli impianti, prodotti e insediamenti antropici, in collaborazione con l’Organismo di Ricerca CRF e vari Istituti di Istruzione Superiore (IIS).

(⁶³) Cfr. M. Bottiglieri, *L’autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti regionali*, n. 1-2017, pp. 10-27.

(⁶⁴) L. Giacomelli, *op. cit.*, p. 21.

(⁶⁵) Art. 7 bis: «1. La Regione promuove il diritto al cibo e ad una alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna. 2. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione contribuisce a favorire e determinare misure per il contrasto alla malnutrizione, sia nella forma di denutrizione che di sovrappeso e obesità, per la lotta agli sprechi, in particolare alimentari, e ai cambiamenti climatici, quali aspetti fondamentali del diritto alla salute, anche nella sua specificazione di diritto ad un ambiente sano e ne sostiene le attività di informazione e sensibilizzazione». In parallelo, si veda anche la legge regionale 12 gennaio 2016, n. 4 (Lotta agli sprechi alimentari).

(⁶⁶) “Recupero e riutilizzo di eccedenze, sprechi alimentari e prodotti farmaceutici”.

mentari in favore delle persone in stato di povertà a quella di informazione e sensibilizzazione degli operatori del settore e dei consumatori, passando attraverso la creazione di modelli di partenariato mediante la promozione di accordi di collaborazione tra gli operatori del settore e i soggetti donatori, la creazione di un Tavolo regionale di coordinamento e la riduzione della tariffa concernente la tassa sui rifiuti (TARI).

Sul piano territoriale, non deve infine essere sottovalutata la dimensione locale, simboleggiata in particolare dall'adozione di *urban food policies* da parte di diverse città italiane (Milano, Torino⁶⁷, Bologna, Bari): su tutte, può essere menzionata Milano, la quale ha ospitato – nel corso dell'Esposizione Universale (EXPO) del 2015⁶⁸ – la firma del primo *Urban Food Policy Pact* (15 ottobre 2015) da parte di oltre 200 città (italiane e non), con l'obiettivo di monitorare e combattere il FLW. Tale impostazione è stata in seguito sviluppata a livello internazionale nell'ambito delle azioni contro il FLW promosse dalla FAO⁶⁹.

4.- Alcune prospettive “trasversali” e “per principi” di diritto comparato: dono vs sanzione

Un inquadramento di diritto comparato in materia

di strategie nazionali di lotta allo spreco alimentare può essere sviluppato a partire dalle macroaree e profili “omogenei”⁷⁰ indicati dalla FAO nel *Report* del settembre 2022 per la configurazione di una strategia anti-spreco il più efficace possibile⁷¹. Come è stato ricordato, infatti, «non può esistere un diritto alimentare, che non sia [...] diritto globale e diritto comparato»⁷².

In questo senso, è utile affrontare il tema in questione in modo “trasversale”, ripercorrendo alcune recenti legislazioni in materia a partire dalle impostazioni di principio (*key regulatory mechanisms*) sulle cui basi sono state costruite diverse modalità nazionali di contrasto al FLW.

Sul piano generale, una prima strategia di lotta contro lo spreco alimentare è riconducibile alla previsione di modelli di “auto-responsabilità”, sotto forma di donazione e/o cessione libera di prodotti “consumabili” che non sono stati venduti. Al di là del descritto caso italiano, il profilo della cessione gratuita di alimenti rappresenta il filo conduttore di numerose leggi adottate in diversi Stati dell'America Latina, quali Argentina (2004)⁷³, Brasile (2020)⁷⁴, El Salvador (2019)⁷⁵, Messico (con riferimento alle leggi statali, a partire da quella dello Stato della Baja California del 1998, in assenza di una legge federale), Panama (2014)⁷⁶, Paraguay (2020)⁷⁷ e Perù (2016)⁷⁸.

⁽⁶⁷⁾ *Toward a Turin Food Policy. Good practices and visions*, a cura di M. Bottiglieri, G. Pettenati, A. Toldo, Torino, 2016.

⁽⁶⁸⁾ Vedi N. Pasini, *Expo Milano 2015: genesi di una politica pubblica complessa*, in *Amministrare*, 2/3-2015, pp. 181-204.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. *FAO Framework for the Urban Food Agenda*, Rome, 2019.

⁽⁷⁰⁾ In questo caso, rileva l'omogeneità come «individuazione di elementi identificanti comuni ai due (o più) istituti oggetto di raffronto, elementi che consistono nella identità degli interessi presenti nei diversi ordinamenti e nella individuazione delle modalità (variamente strutturate e variamente denominate e disciplinate) dirette a soddisfarli» (G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Milano-Padova, 2022, pp. 46-47).

⁽⁷¹⁾ V. Pasarín – T. Viinikainen, *op. cit.* Per una consultazione delle legislazioni alimentari (anche in materia di spreco alimentare) nei diversi Stati del mondo, cfr. la banca dati della FAO (FAOLEX Database, <https://www.fao.org/faolex/background/en/>).

⁽⁷²⁾ F. Albisinni, *op. cit.*, p. 214. Cfr. M. Ferrari, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012.

⁽⁷³⁾ Ley n. 25.989 – *Régimen especial para la donación de alimentos*.

⁽⁷⁴⁾ Ley n. 14.016 – *Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano*.

⁽⁷⁵⁾ Decreto n. 416 – *Ley de Fomento a la Donación de Alimentos*.

⁽⁷⁶⁾ Ley n. 37 – *Régimen Especial para la Donación de Alimentos*.

⁽⁷⁷⁾ Ley n. 6601 – *Que establece el régimen especial para la donación de alimentos*.

⁽⁷⁸⁾ Ley n. 30498 – *Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales*; per una panoramica regionale, cfr. FAO, *Legislar para prevenir y disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos*, Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe No. 10, 2022. Sulle diverse legislazioni anti-spreco negli Stati dell'America Latina, vedi H.A. Muñoz Ureña, *Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*, FAO – Estudio legislativo, Roma, 2021.

In parallelo, molto interessante e diffusa è la configurazione di deduzioni e/o benefici fiscali in relazione a condotte considerate “virtuose”. A tal proposito, è noto che la legge italiana prevede un criterio generale, da implementare a livello locale, di riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti (TARI)⁷⁹ – stabilendo che il Comune di riferimento «può applicare un coefficiente di riduzione della tariffa proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione»⁸⁰ – e che il codice generale dei tributi francese dispone che non è dovuto il pagato dell’imposta sul valore aggiunto (TVA) «pour les invendus alimentaires et non alimentaires neufs qui ont été donnés aux associations reconnues d’utilité publique présentant un intérêt général de caractère humanitaire, éducatif, social ou charitable dans des conditions fixées par décret»⁸¹.

Con riferimento alla realtà federale della regolamentazione negli Stati Uniti d’America, dieci Stati (Arizona, California, Colorado, Iowa, Kentucky, Missouri, Oregon, South Carolina, Virginia e West Virginia) e il Distretto di Columbia prevedono detrazioni fiscali e/o crediti di imposta (oscillanti tra il 10 e il 50%) a seconda della quantità di alimenti donati⁸².

Infine, la Ley No. 21.210/2020, *moderniza la legislación tributaria*, del Cile dispone che la distru-

zione volontaria di materie prime e beni che possono ancora essere consumati e consegnati gratuitamente non può essere qualificata dall’imprenditore come “perdita” e, quindi, considerata come un costo detraibile in sede di pagamento dell’imposta sui redditi⁸³.

Tale legislazione integra – e rafforza, sul piano normativo – il contenuto della Circolare n. 54 del 2 ottobre 2009, la quale ammette la deduzione (a fini impositivi), da parte delle imprese che producono e distribuiscono alimenti, dei costi relativi a beni che «habiendo perdido su valor comercial por haberse vuelto inviable su comercialización, sean entregados en forma gratuita a una institución sin fines de lucro que los ponga a disposición de personas de escasos recursos para su consumo final».

Anche in questo caso, la strategia cilena si inserisce in un contesto più ampio, costituito dalla “declinazione” nazionale dell’Agenda 2030 dell’ONU (*Chile Agenda 2030*) e da una rete istituzionale nella quale sono coinvolti il *Comité* (dal 2020, *Comisión*) *Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos* – creato nel 2017 – e la *Oficina de Estudios y Políticas Agrarias* (Odepa).

In parallelo, la Ley N° 1990 - *Ley por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras*

(⁷⁹) Sulla TARI come tributo ambientale, cfr. L. Del Corona, *La Tari: natura, evoluzione e funzione ambientale*, in *Federalismi*, 8-2023.

(⁸⁰) Art. 17. Tale norma è stata ampiamente applicata a livello comunale: nel caso della città di Milano – primo grande comune ad implementare, con Delibera del Consiglio comunale del 2 febbraio 2018, la predetta previsione – per il 2023 è stata prevista una riduzione fino al 20% della parte variabile della tariffa TARI per i locali di attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere, che producono o distribuiscono beni alimentari e che, a titolo gratuito, cedono direttamente o indirettamente tali beni agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno. Per il Comune di Roma, la detrazione – stabilita con Determinazione Dirigenziale n. 1895/2021, nell’ambito della *Food Policy* comunale – è stata fissata in una soglia massima del 25%. Da ultimo, con deliberazione della Giunta Comunale n. 207 del 29 settembre 2022, il Comune di Varese ha previsto che gli enti del Terzo Settore attivi nel recupero e redistribuzione di beni eccedenti a fini di solidarietà sociale potranno richiedere il rimborso dell’intera quota fissa e variabile della TARI pagata nell’anno precedente.

(⁸¹) Art. 273 septies D (introdotto dall’art. 36 della *Loi* n° 2020-105), *Code Général des Impôts*.

(⁸²) Per un quadro generale sulle politiche – federali e statali – in materia di FLW, cfr. *State Policy: ReFED | Rethink Food Waste*. Sul riconoscimento di un diritto al cibo negli Stati Uniti, cfr. E.E. Garrow – J. Day, *Strengthening the Human Right to Food*, in *UC Irvine Law Review*, 7, 2017, pp. 275 ss. Da ultimo, può essere utile menzionare che, a seguito di apposita revisione (novembre 2021), la Costituzione del Maine è diventata la prima Carta costituzionale statale a riconoscere espressamente un diritto al cibo, stabilendo che «all individuals have a natural, inherent and unalienable right to food, including the right to save and exchange seeds and the right to grow, raise, harvest, produce and consume the food of their own choosing for their own nourishment, sustenance, bodily health and well-being [...]» (art. 1, §25).

(⁸³) Art. 13.b.iii): «no se aceptará como gasto y se afectará con el impuesto único establecido en el inciso primero del artículo 21, la destrucción voluntaria de materias primas, insumos o bienes procesados o terminados que puedan ser entregados gratuitamente».

disposiciones (2019) della Colombia prevede la possibilità di dedurre la donazione di alimenti rimasti invenduti⁸⁴; al contrario, la legge della Cina n. 78/2021 (*Anti-food Waste Law*) ha introdotto importanti misure sanzionatorie volte a prevenire in modo punitivo lo spreco alimentare – con particolare attenzione al settore della ristorazione e delle correlate attività di *catering* – seguendo un approccio che, a partire dall’implementazione delle prime legislazioni cinesi anti-spreco (nel 2012), ha determinato un significativo slittamento «from moral restraint to sanctioning food waste»⁸⁵.

Quest’ultimo riferimento è utile al fine di inquadrare, sul piano opposto, altre realtà statali nelle quali è stato invece preferito un approccio di carattere “coercitivo”, sia in relazione all’imposizione di comportamenti “vincolanti” a specifici attori coinvolti nella filiera alimentare, sia rispetto alla previsione di sanzioni (soprattutto di tipo economico) in caso di mancata ottemperanza. In tutti questi modelli, l’ispirazione principale è riconducibile, in via diretta o indiretta – non foss’altro che per motivi di priorità temporale – alla legge francese contro lo spreco alimentare del 2016 (c.d. *Loi Garot*)⁸⁶, essendo stata la Francia assoluta pioniera nell’introduzione di una legislazione anti-spreco contenente un «approccio regolatorio di *command and control*»⁸⁷.

In tale cornice di principio, ad esempio, la legge polacca n. 2019/1680 impone una serie di specifici *reporting requirements* a tutti coloro che commerciano alimenti oltre una certa quantità e abbiano una determinata dimensione strutturale. In concreto, per tali commercianti è stabilito l’ob-

bligo di concludere contratti con le Organizzazioni non governative (ONG) per la messa a disposizione di alimenti ancora consumabili che sono rimasti invenduti, nonché quello di frequentare – una volta all’anno, per due settimane consecutive – corsi di formazione sulla gestione delle risorse alimentari e le strategie di contrasto allo spreco. Dette misure si inseriscono nell’ambito del Progetto di ricerca PROM (*“Development of a system for monitoring wasted food and an effective programme for rationalisation of losses and reduction of food waste”*), con l’obiettivo di predisporre metodologie per la misurazione del FLW, l’identificazione delle cause e l’implementazione di rimedi efficaci.

In quest’ultimo senso, l’imposizione di condotte obbligatorie nella legge polacca richiama il principio enunciato sul punto per la prima volta dalla *Loi Garot*, la quale prevedeva che gli esercizi commerciali con una superficie superiore ai 400 mq avevano l’obbligo di concludere accordi di donazione dei prodotti alimentari rimasti invenduti con associazioni a ciò deputate.

Con particolare attenzione alla legge francese, la lotta “normativa” contro il FLW si sviluppa in un quadro pluriforme di disposizioni diverse integrate in differenti settori dell’ordinamento giuridico, tra loro a più livelli intrecciati.

La materia ambientale (regolata a partire dal testo unico del *Code de l’Environnement*)⁸⁸ costituisce il pilastro principale dell’edificio legislativo contenente i principi che regolano il riutilizzo del cibo rimasto invenduto, con particolare attenzione alla disciplina delle attività di donazione altruistica e di beneficenza.

⁽⁸⁴⁾ Art. 8, §1.

⁽⁸⁵⁾ Y. Feng – C. Marek – J. Tosun, *Fighting Food Waste by Law: Making Sense of the Chinese Approach*, in *Journal of Consumer Policy*, 45-2022, p. 463. Sull’approccio precedente, cfr. C. Liao – J. Hong – D. Zhao – S. Zhang – C. Chen, *Confucian culture as determinants of consumers’ food leftover generation: Evidence from Chengdu, China*, in *Environ. Sci. Pollut. Res. Int.*, 25(15)-2018, pp. 14919-14933.

⁽⁸⁶⁾ *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*. Sul punto, si veda anche G. Garot, *La lutte contre le gaspillage alimentaire: propositions pour une action publique*, rapport au Premier Ministre, avril 2015 (disponibile in <http://www.guil-laume-garot.fr/wp-content/uploads/2015/08/rapport-gaspillage-alimentaire.pdf>).

⁽⁸⁷⁾ P. Lattanzi, *Le leggi “antispreco” alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in *Studi in tema di economia circolare*, a cura di F. de Leonardis, Macerata, 2019, p. 143.

⁽⁸⁸⁾ Portato a sistema a partire dall’*Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l’environnement*.

Allo stesso modo, sono altresì interessati il *Code de l'éducation* – attraverso la previsione di programmi scolastici di formazione in materia di FLW, nell'ambito di più ampi progetti di educazione alimentare⁸⁹ – il *Code du Commerce* (mediante l'inclusione della lotta al FLW nell'ambito dell'elaborazione del progetto di bilancio sulla responsabilità sociale d'impresa, RSE)⁹⁰, il *Code de la consommation*, in ordine all'informazione e protezione del consumatore (soprattutto a partire dall'adozione della Loi n° 2020-105) e il *Code rural et de la pêche maritime*.

In seguito, in applicazione della *Loi EGAlim* del 2018⁹¹, il 21 ottobre 2019 il Ministero dell'Agricoltura ha adottato un'ordinanza che estendeva tale principio agli operatori del mondo della ristorazione (con un volume complessivo di almeno tremila pasti al giorno) ed a quelli dell'industria agroalimentare con un fatturato superiore ai cinquanta milioni di euro, imponendo altresì la predisposizione di appositi piani organizzativi a livello societario contro lo spreco alimentare⁹².

Tra le ulteriori novità previste, si possono menzionare l'estensione del divieto di distruzione dei prodotti alimentari rimasti invenduti ed idonei al consumo alla ristorazione collettiva e all'industria alimentare; l'obbligo di offrire l'opzione della c.d. *doggy-bag* per i cibi "avanzati" nella ristorazione commerciale e l'obbligo per gli attori della ristorazione collettiva di manifestare il proprio impegno

pubblico per ridurre lo spreco alimentare, formulando un «diagnostic préalable comprenant, outre une estimation des quantités de denrées alimentaires gaspillées et de leur coût, une estimation des approvisionnements en produits issus de l'agriculture biologique ou autres produits».

Da ultimo, con Legge del 10 febbraio 2020⁹³ sono state incrementate le sanzioni per la distruzione di prodotti alimentari invenduti idonei al consumo (le quali possono arrivare fino allo 0,1% del volume d'affari complessivo dell'anno di esercizio considerato)⁹⁴ ed è stato previsto che le indicazioni sulle etichette "da consumarsi preferibilmente entro" e "da consumarsi entro", nonché il numero di lotto, siano integrate nel sistema di codifica dei prodotti al fine di ottimizzarne l'attività di distribuzione logistica⁹⁵.

Sul punto, si veda anche il *Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario della Spagna* (approvato dal Congreso de los Diputados l'11 maggio 2023)⁹⁶, il quale prevede che tutti gli attori della filiera alimentare debbano adottare appositi modelli organizzativi (*planes de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*) per fare fronte alle perdite e allo spreco di cibo⁹⁷ e che, nel caso di attività di distribuzione di alimenti in strutture commerciali con una superficie superiore a 1300 mq, esse sono obbligate a concludere accordi con enti di iniziativa sociale o organizzazioni senza animo di lucro⁹⁸.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. *Loi Garot*, art. 3.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. *ivi*, art. 4.

⁽⁹¹⁾ *Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*.

⁽⁹²⁾ *Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*.

⁽⁹³⁾ *Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*.

⁽⁹⁴⁾ *Ivi*, art. 30.2.a).

⁽⁹⁵⁾ *Ivi*, art. 34. Per una prima valutazione degli effetti della legislazione francese, cfr. G. Melchior – G. Garot, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la Commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, 12 juin 2019.

⁽⁹⁶⁾ A fronte dello scioglimento anticipato delle Cortes Generales (30 maggio 2023) e della convocazione di elezioni anticipate per il 23 luglio 2023, il progetto di legge è tuttavia "decaduto", con la conseguenza che, a partire dalla prossima legislatura, l'eventuale iter parlamentare dovrà ricominciare daccapo.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. art. 5.a). Gli antecedenti spagnoli della lotta contro lo spreco alimentare risalgono addirittura alla *Pragmática* di Filippo II del 15 maggio 1584 (Ley I, Título XX; Libro VII della *Novísima Recopilación*), la quale stabiliva che «quando hubiere mucho pan en el pósito, y fuere menester renovarlo por la abundancia, porque no se pierda, que los Ayuntamientos lo manden prestar á personas abonadas, con fianzas que cambien lo sean, de que lo volverán al pósito á la cosecha siguiente».

⁽⁹⁸⁾ Cfr. art. 5.b).

La prospettiva punitiva prevalente nel modello normativo francese è stata altresì adottata dalla legge romena n. 217/2016 (in parte modificata con legge n. 200 del 2018), la quale ha previsto diverse tipologie di condotte obbligatorie in capo agli operatori alimentari coinvolti nelle fasi della filiera – tra le quali la vendita delle eccedenze a prezzi calmierati o la donazione ad associazioni caritatevoli – pena l'irrogazione di sanzioni⁹⁹.

Infine, è possibile osservare alcuni profili "sparsi" di interesse sul piano istituzionale e delle priorità "sostanziali" nella gestione delle eccedenze. In questo senso, l'Argentina ha adottato il Decreto 246/2019 sulla *Reglamentación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos*¹⁰⁰. In particolare, esso demanda al Segretariato Generale degli Alimenti e Bioeconomia – incardinato presso il Ministero del Lavoro – il controllo, implementazione e coordinamento interdipartimentale del *Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos* (PDA).

Come è stato ricordato nel documento *Estrategia Argentina 2030*¹⁰¹, tale politica si inserisce nel contesto della piattaforma #SinDesperdicio (lett.: senza spreco) e dell'*Innovation Lab* (I-Lab) promossi nel 2018 dal *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), con l'obiettivo di ridurre a livello continentale le perdite e lo spreco alimentare attraverso le linee direttrici dell'innovazione, delle politiche pubbliche, nonché di conoscenze e comportamenti, in una sinergia tra privati, società civile e istituzioni.

Con riferimento alla costruzione di un modello

"piramidale" nella gestione dei residui alimentari, la citata legge colombiana prevede che le azioni dirette a ridurre le perdite e sprechi di alimenti rivolti al consumo umano devono essere sviluppate in un preciso ordine gerarchico che contempla: a) la riduzione delle perdite e sprechi alimentari; b) il consumo umano; c) i procedimenti di sfruttamento dei residui organici e/o energie rinnovabili; d) il consumo animale (art. 3). Anche in questo caso, è evidente l'immediata influenza derivante dal contenuto originario della legislazione francese, la quale si apre con l'identificazione di un modello gerarchico nella destinazione dei beni, pensato al fine di orientare l'intero sistema di contrasto al FLW¹⁰².

Negli stessi termini, già la legge anti-spreco italiana del 2016 aveva configurato analoghi meccanismi di priorità, favorendo la destinazione delle eccedenze al consumo umano – con ulteriore preferenza per le persone indigenti – e, in caso di inidoneità, al «sostegno vitale di animali e per la destinazione ad autocompostaggio o a compostaggio di comunità con metodo aerobico»¹⁰³.

È così riprodotta a livello normativo la *Food Material Hierarchy* già disegnata dal Codice volontario di Condotta della FAO (§4.8.3). In particolare, essa si snoda secondo uno schema a cono rovesciato, articolato in tre grandi "fasce" (*FLW Reduction*; *FLW Diversion and Recycling* e *FLW Disposal*), a loro volta suddivise in articolazioni specifiche, rispettivamente sotto forma di *Source Reduction* e *Food Redistribution* (prima fascia); *Feed Animals*, *Composting* e *Industrial Uses* (seconda fascia); *Incineration/Landfill* (terza

⁽⁹⁹⁾ Cfr. P. Lattanzi, *Le leggi "antispreco" alimentare*, cit., pp. 145-146.

⁽¹⁰⁰⁾ Fondato sulla *Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos* (N.° 27454 de 2018). In precedenza era stata adottata la *Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos* (N.° 25989 de 2004), la quale aveva introdotto un *Régimen Especial para la Donación de Alimentos* (DONAL), al fine di ridurre gli sprechi e la donazione in favore di organizzazioni di beneficenza.

⁽¹⁰¹⁾ *Estrategia Argentina 2030. Valoremos los alimentos – Con menos pérdidas y desperdicio de alimentos, hacia un sistema agroalimentario sostenible*.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. *Loi Garot*, art. 1. In particolare, parallelamente alla gerarchia "oggettiva" dei beni interessati emerge anche un coinvolgimento soggettivo a più livelli, nel quale la lotta allo spreco alimentare prevede la responsabilizzazione e mobilitazione di produttori, trasformatori e distributori di alimenti, consumatori e associazioni, nonché la sensibilizzazione e formazione di tutti gli attori, la loro mobilitazione a livello locale e una comunicazione regolare con i consumatori, in particolare nell'ambito dei programmi locali di prevenzione dei rifiuti.

⁽¹⁰³⁾ L. 166/2016, art. 3, commi 2 e 3.

fascia)¹⁰⁴.

5.- Riflessioni conclusive. La difficile “giustiziabilità” della lotta contro lo spreco alimentare

La varietà, diffusione e complessità strutturale delle normative – sovranazionali, nazionali e territoriali – in materia di spreco alimentare conferma con ancor più forza la centralità delle questioni relative al FLW nelle società contemporanee.

Riprendendo le parole di Olivier de Schutter (*Rapporteur* delle Nazioni Unite sul diritto al cibo nel periodo 2008-2014) a proposito di un diritto soggettivo al cibo, anche la lotta contro lo spreco alimentare – che, di fatto, ne rappresenta la prima “frontiera” contro la sua dispersione, una volta che esso è stato generato – può essere ricostruita nella dimensione proattiva di un «*operational tool that can improve significantly our work towards sustainability development and against poverty and food insecurity*»¹⁰⁵.

Il diritto a un cibo adeguato non può quindi essere soddisfatto se non passando anche attraverso una strenua lotta contro lo spreco alimentare, proprio con l’obiettivo di “prevenire” l’approdo a rimedi che, determinati dalla dispersione di alimenti già concretizzatasi e, in quanto tale, produttiva di

effetti nocivi, inevitabilmente hanno una natura “successiva”.

In seconda battuta, integrando le predette riflessioni con quelle già esposte dalla dottrina in tema di riconoscimento e tutela di un diritto “positivo” al cibo¹⁰⁶, è possibile provare a identificare l’esistenza, anche in materia di FLW, di alcuni profili relativi alla sua “giustiziabilità”¹⁰⁷.

Deve infatti ritenersi che una tutela di tale diritto fondamentale – nella doppia declinazione di lotta (*ex ante*) allo spreco e fornitura (*ex post*) di alimenti adeguati e sostenibili – debba passare anche dai sentieri dell’accesso al sistema giudiziario (soprattutto a livello nazionale)¹⁰⁸ e della correlativa protezione giurisdizionale, a partire da un riconoscimento normativo quantomeno in forma indiretta¹⁰⁹, negli ordinamenti considerati¹¹⁰. In parallelo, sul piano istituzionale è altresì necessario garantire «that institutions that are set up as part of a national strategy for the realization of the right to food [are] sufficiently well resourced»¹¹¹.

È noto che la giustiziabilità del diritto al cibo è stata affrontata dalle Corti soprattutto in una prospettiva “estensiva” rispetto al testo delle disposizioni (costituzionali e/o di trattati internazionali) contingenti a contenuto generale, con particolare attenzione ai principî di uguaglianza, dignità¹¹² e protezione del diritto alla salute.

(¹⁰⁴) Cfr. V. Pasarín – T. Viinikainen, *op. cit.*, p. 5.

(¹⁰⁵) European Development Days – Panel “Free Humanity from hunger” (17 October 2012).

(¹⁰⁶) Cfr. L. Knuth – M. Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Rome, FAO, 2011 e C. Curtis, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 11-2007, pp. 317-337.

(¹⁰⁷) Cfr. N. Ramanujam – N. Caivano – S. Abebe, *From Justiciability to Justice: Realizing the Human Right to Food*, in *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 11(1)-2015 e M.J. Cohen – M. Ashby Brown, *Access to Justice and the Right to Adequate Food: Implementing Millennium Development Goal One*, in *Sustainable Development Law & Policy*, Fall 2005, pp. 54-56.

(¹⁰⁸) Cfr. A. Rinella – H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1-2015, p. 107 e C. Golay, *The Right to Food and Access to Justice: Examples at the National, Regional and International Levels*, Rome, 2009.

(¹⁰⁹) M.J. McDermott, *Constitutionalizing an enforceable right to food: a new tool for combating hunger*, in *B.C. Int’l & Comp. L. Rev.*, 35(2)-2012, pp. 543 ss.

(¹¹⁰) Vedi L. Giacomelli – A. Cocchi – A. Pacinico, *Il diritto di accesso al cibo nella prospettiva della sovranità alimentare: vecchie e nuove sfide al tempo delle crisi*, in *Questione Giustizia – Osservatorio internazionale*, 2 luglio 2021. Sugli argomenti secondo cui “adjudicating social and economic rights issues is beyond the institutional capacity of the judicial branch”, cfr. A. Nolan – B. Porter – M. Langford, *The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal*, Center for Human Rights and Global Justice Working Paper, 15-2007, pp. 14 ss.

(¹¹¹) N. Ramanujam – N. Caivano – S. Abebe, *op. cit.*, p. 14.

(¹¹²) In relazione all’ordinamento svizzero ed al riconoscimento dell’accesso ad un’alimentazione adeguata e sufficiente quale condizione minima per un’esistenza dignitosa, cfr. Swiss Federal Court (Tribunal fédéral suisse), *V. v. Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kanton Bern*, BGE/ATF 121 I 367. Sul diritto all’alimentazione come diritto ad un bene essenziale nella giurisprudenza tedesca, cfr. BVerfGE, 9 febbraio 2010, Hartz IV, RDSS, 2010, p. 653.

Ne deriva che «pur in assenza di appigli testuali e letterali, i principi afferenti al costituzionalismo [...] consentono ai giudici non solo di monitorare il rispetto del diritto al cibo, ma anche la sua concreta attuazione»¹¹³, in una dimensione volta a conseguire un diritto «sempre più spesso affrancato dal carattere programmatico [...] per entrare a pieno titolo nella categoria dei diritti immediatamente e direttamente azionabili in sede giudiziaria»¹¹⁴.

Come ha ricordato il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, infatti, «[a]ny person or group who is a victim of the violation of the right to adequate food should have access to effective judicial or other appropriate remedies at both national and international levels»¹¹⁵. In questo senso, un diritto può essere considerato tale solo «if it is not only recognized as such but if there are procedural mechanisms which allow victims of violations access to judicial review»¹¹⁶.

A livello casistico, con riferimento alla Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei popoli (Carta di Banjul) del 1981, ad esempio, il diritto al cibo è stato considerato implicito «in such provisions as the right to life (Art. 4), the right to health (Art. 16) and the right to economic, social and cultural development (Art. 22)»¹¹⁷.

Sempre in prospettiva sovranazionale, in relazione al Protocollo di San Salvador del 1988 la giustiziabilità del diritto al cibo – formalmente esclusa in favore del singolo individuo dall'art. 19 della

stessa fonte¹¹⁸ – è stata riconosciuta per via giurisprudenziale attraverso l'applicazione del diritto alla vita ex art. 4 della Convenzione Interamericana sui Diritti Umani, a sua volta interpretata alla luce dell'art.12(1) del Protocollo (che riconosce il diritto formale ad un'alimentazione adeguata)¹¹⁹.

In relazione alla riduzione di cibo a titolo di sanzione per inosservanza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, la *High Court* delle Isole Fiji ha dichiarato che, sebbene l'art. 32(1) delle Regole delle Nazioni Unite sullo standard minimo per il trattamento dei prigionieri (c.d. *Mandela Rules*) permetta la riduzione di beni alimentari sotto controllo medico come punizione accettabile, secondo lo spirito della Costituzione figiana è difficile conciliare la diminuzione delle razioni carcerarie con il rispetto della dignità umana che proclama il preambolo costituzionale, sfociando in un trattamento inumano e degradante¹²⁰.

Infine, la Corte costituzionale della Colombia ha riconosciuto – a partire dal Principio n. 18 dei Guiding principles on internal displacement delle Nazioni Unite – l'esistenza di un «derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital», in quanto tale comprendente l'obbligo da parte dello Stato di fornire alimenti sufficienti e adeguati¹²¹ e la *High Court* del Lesotho ha identificato nel «right to food (or to earn a living)» una pre-condizione della tutela del diritto alla vita¹²².

⁽¹¹³⁾ F. Alicino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Riv. AIC*, n. 3-2016, p. 13.

⁽¹¹⁴⁾ *Ivi*, p. 9.

⁽¹¹⁵⁾ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No 12: The Right to Adequate Food*, UNESCOR, 1999, UN Doc E/C.12/1999/5 1, §32.

⁽¹¹⁶⁾ FIAN, *How to Promote the Justiciability of the Right to Food – A Multidimensional Strategic Proposal*, Heidelberg, 2008, p. 7.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. African Commission on Human & Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC), and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria (Communication n. 155/96)*, 27 May 2002, §64.

⁽¹¹⁸⁾ Art. 19 (Means of protection): «Any instance in which the rights established in paragraph a) of Article 8 [right to unionization] and in Article 13 [right to education] are violated by action directly attributable to a State Party to this Protocol may give rise, through participation of the Inter-American Commission on Human Rights and, when applicable, of the Inter-American Court of Human Rights, to application of the system of individual petitions governed by Article 44 through 51 and 61 through 69 of the American Convention on Human Rights».

⁽¹¹⁹⁾ Inter American Court of Human Rights, *Villagrán Morales et al. case (the "street children" case)*, 19 November 1999, §§148-177.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. *Rarasea v. The State*, [2000] FJHC 146, 12 May 2000.

⁽¹²¹⁾ Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros*, T-025/04, 22 gennaio 2004.

⁽¹²²⁾ Cfr. *Khathang Tema Baitsokoli and Another v Maseru City Council and Others* (2004) AHRLR 195 (LeCA 2004), 26 January 2005, §21.

Rispetto all'ampia casistica di diritto comparato nella quale le Corti costituzionali e/o Supreme e i Tribunali ordinari hanno così riconosciuto – in modo esplicito o implicito – un “autonomo” diritto al cibo (in forma primaria o derivato da altri diritti e/o principi costituzionali) e garantito ad esso protezione effettiva¹²³, i riferimenti di questo tenore alla lotta contro lo spreco alimentare sono assai più limitati.

L'implementazione di profili di giustiziabilità in una prospettiva di *food waste litigation* si fa quindi ancor più difficile, incrementandosi in modo esponenziale le complicazioni già rilevate – e, in larga misura, ancora esistenti – in ordine alla tutela giurisdizionale del diritto “positivo” al cibo¹²⁴.

In un orizzonte di giustiziabilità dello spreco alimentare *stricto sensu* inteso, spicca una pronuncia assolutamente innovativa – alquanto solitaria nello scenario internazionale – della *High Court* di Lahore (Pakistan)¹²⁵. Nel dettaglio, alcuni ricorrenti (membri di una ONG dedicata alla raccolta e redistribuzione di alimenti invenduti tra le persone bisognose), promuovevano un'azione giudiziaria nei confronti delle pubbliche autorità della regione pakistana del Punjab, con l'obiettivo di “costringerle” a legiferare e adottare decisioni in tema di conservazione degli alimenti e riduzione dei corrispondenti sprechi.

In via preliminare, merita attenzione il fatto che la

Corte ha riconosciuto la legittimazione ad agire degli attori in forza del carattere di *public-interest litigation* del ricorso, in quanto promosso «not for the purpose of enforcing the rights of one individual against another, as happens in ordinary litigation, but [...] to promote and vindicate the public interest»¹²⁶.

Nel merito, essa dichiarava che il diritto alla vita – consacrato nel diritto coranico¹²⁷ e riconosciuto negli artt. 4 (“Right of individuals to be dealt with in accordance with law, etc.”), 9 (“Security of person”) e 14 (“Inviolability of dignity of man, etc.”) Cost. – doveva essere interpretato in senso ampio, in quanto esso «clearly means right to food including protection against wastage of excess food».

A partire da tale riconoscimento, il giudice pakistano imponeva alle autorità interessate – in particolare, la *Punjab Food Authority* (PFA) – l'adozione di regolazioni normative di principio (*draft regulations*)¹²⁸ e misure concrete per fare fronte allo spreco alimentare, stabilendo altresì la successiva verifica, da parte della stessa *High Court*¹²⁹, del rispetto delle già menzionate condizioni e dell'effettiva riduzione del FLW.

Nell'aprile 2022, la PFA ha adottato la regolamentazione corrispondente (*Punjab Food Authority (Disposal of Excess Food) Regulation, 2019*), imponendo agli operatori del settore alimentare

(¹²³) Cfr. F. Alicino, *Il diritto fondamentale “a togliersi la fame”. Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, a cura di M. De Castris, Roma, 2018, 88 ss. e C. Courtis, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck UNYB*, 11-2007, pp. 326-337.

(¹²⁴) Cfr. A. Morrone, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, a cura di A. Morrone, M. Mocchegiani, Bologna, 2022, p. 23, il quale osserva come le difficoltà di dare attuazione al diritto al cibo in sede giudiziaria derivino «dai limiti strutturali del diritto internazionale come *soft law*, dalla scarsa diffusione di prescrizioni costituzionali sul diritto al cibo, dal carattere molto limitato di interventi legislativi organici per dare forma a quella situazione soggettiva [...], dal volubile andamento della giurisprudenza».

(¹²⁵) *Muhammad Ahmad Pansota and others V/S Federation of Pakistan etc.*, HCJ DA 38, 24th December 2019.

(¹²⁶) *Ivi*, §16.

(¹²⁷) A sua volta vincolante (e prevalente) a livello normativo. Cfr. art. 227(1) Cost.: «All existing laws shall be brought in conformity with the Injunctions of Islam as laid down in the Holy Quran and Sunnah, in this Part referred to as the Injunctions of Islam, and no law shall be enacted which is repugnant to such Injunctions».

(¹²⁸) Anche attraverso la revisione della legislazione esistente (es. *Punjab Pure Food Ordinance 1960*, *Punjab Pure Food Rules 2011* e *Punjab Food Authority Act 2011*).

(¹²⁹) In forza della dottrina del *continuing mandamus* – ricondotta all'art. 199 Cost. – inteso quale «writ directing government agencies to fulfil their duties in order to satisfy a judgment or decree, till which time the court continues to retain supervisory jurisdiction so as to ensure compliance of its directions» (I. Bin Haris, *The ‘Continuing Mandamus’, Institutional Failure and Judicial Independence – Pakistan’s Three-Pronged Conundrum*, in *UK Const. Law Blog*, 20th September 2017).

(es. supermercati) l'obbligo di stipulare accordi con le organizzazioni di donatori di cibo per la cessione del cibo in eccedenza e stabilendo meccanismi di protezione per le organizzazioni donatrici, liberandole da responsabilità civili e penali per azioni o condotte omissive assunte in buona fede¹³⁰.

L'innovatività di tale pronuncia è stata confermata dalla stessa Corte (in diversa composizione), la quale ha rilevato – a fronte di una *public interest litigation* promossa da un privato cittadino – l'esigenza di garantire un effettivo diritto al cibo nei confronti dei bambini, obbligando le pubbliche autorità di formulare «a national policy on such rights [...], after carefully going through the respective laws, by conducting surveys in the relevant fields and also taking restrictive steps for the malnourishment/malnutrition in the child citizens»¹³¹.

In parallelo, merita di essere menzionata anche una recente pronuncia della Corte Suprema dell'India¹³², la quale a sua volta si inserisce nell'ambito di un importante *judicial activism* nella definizione del diritto al cibo come diritto fondamentale e nella giustiziabilità (indiretta) a partire da altre disposizioni costituzionali¹³³.

Nel dettaglio, essa ha dichiarato – in un caso avente ad oggetto l'enorme quantità di cibo e acqua impiegati nel corso di una cerimonia matrimoniale indiana (particolarmente fastosa sul piano alimentare) – che tale spreco di beni non era tollerabile, in quanto contrario al pubblico interesse e che «the availability of drinking water and availability of food is a natural human right and this must be respected», imponendo altresì di implementare misure normative volte a contrastare il FLW e di rendere conto della loro adozione alla Corte stessa.

In risposta, nel 2019 il Governo di Nuova Delhi adottava una *Draft policy for holding social functions in hotels/motels and low-density residential areas in NCT of Delhi*, poi estesa a livello federale con l'implementazione delle *Food Safety and Standards (Recovery and Distribution of Surplus Food) Regulations*.

In conclusione, riprendendo un'espressione dottrinale molto evocativa, l'obiettivo di questa sfida della contemporaneità risiede nella necessità di transitare dalla giustiziabilità (astratta) alla giustizia (concreta) della lotta contro lo spreco alimentare, da un «justice-based framework» – fondamentale, poiché garantisce l'instaurazione di una controversia giudiziaria ed una soluzione in punta di diritto – a un progresso effettivo in tema di riduzione del FLW, «measured by food security indicators»¹³⁴.

Nella sua opera più celebre, il “fondatore” della moderna economia politica Adam Smith dichiarava: «Non è certo dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dal fatto che essi hanno cura del proprio interesse»¹³⁵.

Parafrasando tale citazione in relazione al tema in esame, possiamo sostenere che non è da una bontà universale – legata alla “naturale” e permanente esistenza di cibo – che dobbiamo attenderci la persistenza delle nostre abitudini alimentari e dei beni consumati (e sprecati), bensì dalla considerazione che abbiamo – o dovremmo avere – per il nostro interesse esistenziale nella lotta contro tali sprechi, assumendo il contrasto al FLW come una necessità ineludibile per la sopravvivenza di società e sistemi alimentari sostenibili (c.d. *sustainable food systems*)¹³⁶.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. 17. Punjab Food Authority (Disposal of Excess Food) Regulations, 2019.pdf.

⁽¹³¹⁾ Lahore High Court – Rawalpindi Bench, *Zafar Khizer Versus Federation of Pakistan etc.*, Case No: W.P. No.505/2022, 18th January 2023.

⁽¹³²⁾ *M.C. Mehta vs Union Of India*, 6th December 2018.

⁽¹³³⁾ A partire dal celebre caso *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others (PUCL)*, Petition (Civil) No. 196/2001. In dottrina, cfr. L. Birchfield, J. Corsi, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, in *Mich. J. Int'l L.*, 31-2010, pp. 691-764 e M. Higgins, S. Nautiyal, A.K. Srivastava, A. Shah, *Food Security & Judicial Activism in India*, New Delhi, 2007, pp. 141 ss.

⁽¹³⁴⁾ N. Ramanujam – N. Caivano – S. Abebe, *op. cit.*, p. 38.

⁽¹³⁵⁾ A. Smith, *La ricchezza delle nazioni*, 1776 (ed. speciale ridotta per il Corriere della Sera, Milano, 2010, p. 30).

⁽¹³⁶⁾ Cfr. L. Scaffardi, *La sicurezza alimentare ovvero come il “diritto a togliersi la fame” evolve in un mondo che cambia*, in *DPCE online*, 2-2023, pp. 2167-2193.

ABSTRACT

Il presente contributo affronta il tema della lotta contro lo spreco alimentare in una prospettiva di diritto comparato. Dopo aver inquadrato l'argomento in una dimensione "olistica" – ove si integra il correlato diritto al cibo adeguato – specifica attenzione viene prestata alla regolamentazione in materia di food loss and waste: in questi termini, si analizzano le normative di rango internazionale e sovranazionale, nonché quelle di alcuni ordinamenti nazionali, con riferimento ai diversi profili concreti nei quali si declina la lotta contro lo spreco alimentare. Infine, alcune riflessioni a proposito della possibilità di implementare in sede giudiziaria il contrasto al food loss and waste, sulla scorta dell'innovativa e sempre più diffusa protezione pretoria del diritto al cibo.

The essay aims at addressing the issue of the fight against food waste in a comparative law perspective. Considering the topic in a "holistic" dimension – in which the correlated right to adequate food is perfectly integrated – specific attention will be paid to the regulation on food loss and waste: in these terms, regulations at international and supranational level, as well as those of some national legal systems will be analysed, looking at the different profiles in which the fight against food loss and waste is considered. Finally, some reflections will be made on the possibility of implementing the fight against food loss and waste in Courts (justiciability), based on the innovative and increasingly widespread judicial protection of the right to food.

Il benessere animale nella nuova PAC 2023-2027: le scelte del Piano strategico italiano

Diamante Barbarossa

1.- Il miglioramento del benessere animale tra gli obiettivi specifici della nuova PAC

Con la programmazione 2023-2027, il miglioramento del benessere animale è considerato un obiettivo finalmente condiviso tra il primo e il secondo pilastro della politica agricola comune

(PAC), unitamente ad altre finalità quali migliorare la risposta alle istanze della società in fatto di alimentazione e salute, ridurre gli sprechi lungo la filiera e contrastare la resistenza antimicrobica (obiettivo specifico 9, in seguito OS9, art. 6, par. 1, lett. i), Reg. (UE) 2021/2115¹.

Questo riconoscimento segna l'approdo di un percorso di crescente attenzione da parte della PAC all'*animal welfare*², il quale, dalla svolta della riforma Fischler del 2003³, rappresenta uno dei «simboli della sua evoluzione nella direzione oggi definita in termini di "intensificazione sostenibile"»⁴, grazie ai benefici che ne conseguono per una produzione sicura, di qualità e più rispettosa dell'ambiente⁵, come riconosciuto anche dalla *Strategia Farm to Fork*⁶.

(¹) Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013. In generale, sulla nuova PAC 2023-2027 si rinvia ai contributi in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, e n. 1-2020, I.

(²) Sui profili giuridici del benessere animale, v. E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2011, I, p. 220 ss.; D. Ryland, A. Nurse, *Mainstreaming after Lisbon: advancing animal welfare in the EU internal market*, in *European energy and environmental law review*, n. 22/3-2013, p. 101 ss.; M. Lottini, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione europea*, in *Cultura e diritti*, n. 1/2-2018, p. 11 ss.; G. Miribung, *Il benessere animale: prospettive di diritto comparato*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4-2021, I, p. 592 ss.; F.M. Celentano, *Il rilievo internazionale delle politiche di benessere animale dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 374 ss.; M. Mauro, *Il benessere animale nel quadro delle fonti internazionali ed europee: una nozione dal contenuto complesso*, in *Dir. agroalim.*, n. 1-2023, p. 99 ss. Sullo status degli animali nell'Unione europea, K. Sowery, *Sentient beings and tradable products: the curious constitutional status of animals under union law*, in *Common market law review*, n. 55-2018, p. 55 ss. Per una riflessione multidisciplinare a riguardo, v. gli atti dell'incontro del 16 aprile 2021 *Benessere animale, scienza e giurisdizione. Dall'Animal Welfare alla Global Animal Law* promosso dall'Associazione italiana di Diritto alimentare (AIDA), in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2021, p. 7 ss.

(³) Prima della riforma Fischler del 2003 il benessere animale era condizione di accesso ad alcune misure di sviluppo rurale (v. le misure di cui agli artt. 5 - "Investimenti nelle aziende agricole", 8 - "Insediamento dei giovani agricoltori" e 26 - "Miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli", Regolamento (CE) 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti) e possibile oggetto delle medesime (v. le misure di cui agli artt. 4 - "Investimenti nelle aziende agricole", 9 - "Formazione" e 33 - "Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali", Reg. (CE) 1257/1999). Anche l'art. 33, Regolamento (CE) 1254/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine imponeva che il pagamento della restituzione all'esportazione di animali vivi fosse subordinato al rispetto della normativa sul benessere animale. Suddetta riforma accresce notevolmente l'importanza del benessere animale nella PAC, che passa ad essere, nel primo pilastro, oggetto della condizionalità, resa oramai obbligatoria, e, nel secondo pilastro, destinatario di una misura *ad hoc*. Su queste due importanti novità si tornerà rispettivamente nei par. 2.2. e 2.3., quando si tratterà della loro disciplina vigente. Per un'evoluzione sul ruolo del benessere animale nella PAC, v. D. Ryland, *Animal welfare in the reformed Common Agricultural Policy: wherefore art thou?*, in *Environmental law review*, n. 1-2015, pp. 29-43; L. Costantino, *La tutela del benessere animale nelle politiche agricole europee*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1-2018, p. 71 ss.; M. Mauro, *op. cit.*, pp. 127-133.

(⁴) Cfr. E. Sirsi, *op. cit.*, p. 235.

(⁵) Sui benefici del benessere animale per una produzione sostenibile, *ex multis* v. L. Keeling *et al.*, *Animal welfare and the United Nations Sustainable Development Goals*, in *Frontiers in veterinary science*, n. 6-2019, p. 1 ss.; G. Pirlo, M. Speroni, *Benessere animale e sostenibilità ambientale della produzione zootecnica*, in www.reterurale.it, 2020; L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2021, p. 37 ss.; D. Cerini, *Sicurezza degli alimenti tra sostenibilità, benessere animale e gestione assicurativa dei rischi*, in *Prospettive e temi per un corso di diritto agroalimentare transnazionale e comparato*, a cura di M. Torsello, G. Guerra, Napoli, 2022, p. 223 ss.

(⁶) Commissione europea, *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, 20.5.2020, COM(2020)381 final, p. 9, in cui si evidenzia proprio come «il miglioramento del benessere degli animali si traduce nel miglioramento della salute degli animali e della qualità degli alimenti e in una minore necessità di medicinali, e può contribuire a pre-

In questa cornice, si inserisce il Piano strategico italiano della PAC (in seguito PSP)⁷, che attribuisce al benessere animale un ruolo centrale «per il rilancio della zootecnia in un'ottica sostenibile», settore indicato come una delle scelte fondamentali che orientano il Piano⁸.

Nell'ambito dell'OS9, il PSP affronta congiuntamente la finalità del miglioramento del benessere animale e quella del contrasto alla resistenza antimicrobica (*Antimicrobial Resistance*, in seguito AMR)⁹ tramite un articolato ventaglio di interventi che saranno oggetto della presente analisi al fine di comprendere se la maggiore attenzione dedicata a tale aspetto nella nuova programmazione sia sostenuta da una strumentazione adeguata e di valutare le correlazioni tra le due finalità in ottica *One Health*¹⁰.

2.- Il benessere animale nel Piano strategico italiano: esigenze e strategia d'intervento

L'analisi SWOT, con cui si apre il PSP, nella parte

referita all'OS9 offre una panoramica della situazione del comparto zootecnico italiano¹¹, tra i cui punti di forza figurano una consolidata applicazione delle misure del secondo pilastro per il benessere animale e la diffusione di sistemi di allevamento estensivo e di filiere di qualità, con un aumento della zootecnia biologica o condotta tramite altri metodi sostenibili. A ciò si aggiunga l'esperienza del Partenariato europeo per l'innovazione (PEI AGRI), con gruppi operativi (GO) attivi soprattutto per la riduzione dell'uso di antibiotici in allevamento, nonché l'esistenza di un sistema unico nazionale di monitoraggio e valutazione del livello di benessere, sanità, biosicurezza e utilizzo del farmaco nelle filiere zootecniche (*Classyfarm*), su cui si tornerà a breve¹².

Ciononostante, in Italia l'impiego di antimicrobici per uso veterinario per unità di produzione è tra i più alti d'Europa¹³, anche a causa di una scarsa attività di prevenzione e monitoraggio di epizootie nelle aziende, dipesa a sua volta da percorsi formativi non sempre adeguati e da un sistema di consulenza carente soprattutto sotto il profilo dei

servare la biodiversità». Per una prima analisi della Strategia e del *Green Deal* (Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final) di cui detta Strategia è parte, v. P. Lattanzi, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 705 ss.

(⁷) Il Piano strategico italiano della PAC è stato approvato dalla Commissione europea il 2 dicembre 2022. V. Commissione europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 2.12.2022 che approva il piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*, Bruxelles, 2.12.2022, C(2022)8645 final. La versione approvata del PSP è disponibile al sito della Rete rurale nazionale: *Relazione 2021 sul Piano strategico della PAC*, in https://www.reterurale.it/downloads/PSP_Italia_15112022.pdf [consultato da ultimo in data 26.7.2023].

(⁸) V. PSP, p. 55.

(⁹) La resistenza antimicrobica è «la capacità di microrganismi come i batteri di diventare sempre più resistenti a un antimicrobico cui erano precedentemente sensibili, [...] conseguenza della selezione naturale e delle mutazioni genetiche, mutazioni che vengono quindi trasferite, conferendo resistenza [...] tale processo di selezione naturale è accentuato da fattori umani che facilitano la trasmissione di microrganismi resistenti, come l'uso improprio di antimicrobici nella medicina umana e veterinaria e condizioni e pratiche igieniche scadenti nelle strutture sanitarie o nella filiera alimentare. Nel tempo questi processi rendono gli antimicrobici meno efficaci e, in ultima istanza, inutili». In Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica*, Bruxelles, 29.6.2017, COM(2017)339 final, p. 2.

(¹⁰) Con l'espressione "*One Health*" si indica il «principio che riconosce che la salute umana e animale sono interconnesse, che le malattie sono trasmesse dall'uomo agli animali e viceversa e che esse devono quindi essere contrastate negli uni e negli altri». *Ivi*, p. 3. L'approccio *One Health* nasce da una risoluzione dell'*American medical association* del 2007. Per una ricostruzione dell'affermazione di questo principio, v. E.P.J. Gibbs, *The evolution of the One Health: a decade of progress and challenges for the future*, in *Veterinary record*, n. 174/4-2014, p. 85 ss.; F. Coli, *L'approccio One Health*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3-2022, I, p. 489 ss. Sulle implicazioni di tale principio, v. *infra* par. 3.

(¹¹) Sul punto v. anche L. Fioriti et al., *Documento di sintesi dei lavori del Tavolo Zootecnia. Il settore zootecnico nel PSN 2023-27: esigenze, strategia e strumenti di intervento*, in www.reterurale.it, 2021.

(¹²) Per una sintesi dei punti di forza riferiti all'OS9, v. PSP, p. 202.

(¹³) Da collegare alla minaccia M.9.2 "Percentuali di resistenza alle principali classi di antibiotici per gli 8 patogeni sotto sorveglianza più alte rispetto alla media europea". *Ivi*, p. 204.

dati a disposizione¹⁴.

Inoltre, accanto a problemi strutturali nella prima parte della filiera, se ne evidenziano altri nei rapporti B2C. In proposito, l'analisi SWOT sottolinea distorsioni nella comunicazione al consumatore riguardo salubrità, origine e qualità dei prodotti, anche legata alla proliferazione di certificazioni, autocertificazioni, diciture, bollini e marchi, che causano asimmetrie informative¹⁵. Tuttavia, questa situazione presenta non poche opportunità per il comparto zootecnico, grazie alla crescente richiesta di informazione e educazione alimentare da parte dei consumatori e alla loro disponibilità a pagare un sovrapprezzo¹⁶.

Comunicare il rispetto di determinati livelli di benessere animale è una questione complessa, da sempre connessa all'importanza di garantire un ritorno economico all'allevatore per i maggiori costi sostenuti, da un lato, e di soddisfare le richieste dei consumatori maggiormente attenti, dall'altro (c.d. "*win-win situation*")¹⁷.

Alla luce di questa situazione, tra le esigenze individuate per il raggiungimento dell'OS9, il PSP considera quale priorità strategica quella di stimolare l'evoluzione degli allevamenti verso modelli più sostenibili ed etici; sono invece considerate priorità complementari quelle di aumentare la produzione

di cibi sani e nutrienti, stimolando l'uso razionale di antimicrobici, di garantire una maggiore qualità e salubrità delle produzioni agroalimentari e forestali, anche tramite percorsi di certificazione, partecipazione a regimi di qualità o etichettatura volontaria, e di promuovere la conoscenza dei consumatori¹⁸. Sulla base delle esigenze individuate, il PSP definisce la sua strategia per il miglioramento del benessere animale e il contrasto all'AMR, come richiesto dall'art. 109, par. 2, lett. h), Reg. (UE) 2021/2115, prevedendo uno spettro di interventi facenti perno sulla recente certificazione "Sistema di qualità nazionale benessere animale" (in seguito SQNBA)¹⁹. Tali interventi comprendono l'eco-schema 1 - "Pagamento per la riduzione della antimicrobico resistenza e il benessere animale", gli aiuti accoppiati per il settore zootecnico, la condizionalità, e, nell'ambito dello sviluppo rurale, gli interventi SRA030 - "Pagamento per il miglioramento del benessere animale", SRD01 - "Investimenti produttivi agricoli per la competitività delle aziende agricole", SRD02 - "Investimenti produttivi agricoli per ambiente, clima e benessere animale", oltre ad altri per migliorare e diffondere la conoscenza tra gli operatori del settore, quali SHR01 - "Erogazione dei servizi di consulenza", SHR02 - "Formazione dei consulenti", SRH03 - "Formazione degli

⁽¹⁴⁾ Per una sintesi dei punti deboli riferiti all'OS9, v. *ivi*, pp. 202-203.

⁽¹⁵⁾ *Ivi*, p. 203.

⁽¹⁶⁾ Per una sintesi delle opportunità riferite all'OS9, v. *ivi*, pp. 203-204.

⁽¹⁷⁾ A tal proposito, nell'ambito della Strategia *Farm to Fork*, la Commissione ha annunciato che «prenderà inoltre in considerazione opzioni per l'etichettatura relativa al benessere degli animali per una migliore trasmissione del valore lungo la filiera alimentare». Cfr. Commissione europea, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., p. 9. Tuttavia, non è specificato se e come tale etichettatura possa coordinarsi con la "Proposta relativa a un quadro per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari per dotare i consumatori degli strumenti necessari per compiere scelte alimentari sostenibili" (Azione n. 23, Allegato alla Strategia). Così in A. Di Concetto, *Farm animal welfare and food information for European union consumers: harmonising the regulatory framework for more policy coherence*, in *European journal of risk regulation*, 2023, p.12. In generale sulle certificazioni di benessere animale, *ex multis* v. Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, concernente le opzioni di etichettatura relativa al benessere animale e l'istituzione di una rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali*, Bruxelles, 28.10.2009, COM(2009)584 definitivo; A. Peters, *Animals in International Law*, in *Académie de Droit international, Recueil des Cours. Collected courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden/Boston, 2020, pp. 175-192; L. Leone, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religioni, benessere animale)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 532 ss.

⁽¹⁸⁾ V. PSP, p. 205.

⁽¹⁹⁾ La certificazione SQNBA è stata istituita dall'art. 224 bis del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 introdotto in sede di conversione dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, e approvata con Decreto interministeriale 3 agosto 2022, n. 341750 di concerto tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ed il Ministero della Salute. Sulla centralità di SQNBA per la strategia di miglioramento del benessere animale e contrasto all'AMR, v. PSP, p. 376.

imprenditori agricoli, degli addetti alle imprese operanti nei settori agricoltura, zootecnia, industrie alimentari, e degli altri soggetti privati e pubblici funzionali allo sviluppo delle aree rurali”, e SRG01 - “Sostegno ai gruppi operativi del PEI AGR”²⁰.

Nell’ambito del *new delivery model* della PAC 2023-2027, caratterizzato dal passaggio da un sistema di *compliance* a uno di *performance*²¹, sarà inoltre possibile monitorare questi interventi, così da valutare i progressi in fatto di miglioramento del benessere animale e riduzione dell’AMR. A tal proposito, nell’Allegato I, Reg. (UE) 2021/2115, all’OS9 sono associati quattro indicatori, due di impatto e due di risultato, di cui uno per ciascuna tipologia riferiti alla resistenza antimicrobica e uno

solo, di risultato, al benessere animale²². Accanto poi agli indicatori di contesto per l’allevamento²³, vi sono specifici indicatori di *output* associati ai singoli interventi²⁴. Ciò si rivela di estrema importanza poiché l’assenza di simili parametri nelle programazioni precedenti aveva reso difficile valutare l’efficacia delle varie misure, ivi comprese quelle in materia di benessere animale²⁵.

2.1.- L’eco-schema 1 “Pagamento per la riduzione della antimicrobica resistenza e il benessere animale”

Il fronte più innovativo della PAC 2023-2027 è

(²⁰) Gli interventi menzionati, e sui quali si concentrerà quest’analisi, sono quelli espressamente elencati dal PSP (pp. 376-387) per contribuire alle finalità del miglioramento del benessere degli animali e della riduzione della resistenza antimicrobica nell’ambito dell’OS9. Per una sintesi, v. R. De Franco *et al.*, *Gli interventi per il benessere animale nel PSP 2023-27*, in www.reterurale.it, 2023. Nonostante l’esclusione da detto elenco, merita di essere menzionato l’intervento SRA29 - “Pagamento al fine di adottare e mantenere pratiche e metodi di produzione biologica”, posto che il PSP riconosce la zootecnia biologica come un modello di allevamento etico e sostenibile. Un’altra importante novità che va ricordata è l’art. 210 *bis*, Regolamento (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, introdotto dal Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione. Secondo quanto previsto dal suddetto articolo, ai c.d. “accordi di sostenibilità”, ovvero quegli accordi tra produttori (c.d. “accordi orizzontali”) o tra produttori e altri operatori a livelli diversi della filiera (c.d. “accordi verticali”) che adottano «norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell’Unione o nazionale», non si applica l’art. 101, par. 1 TFUE a condizione, però, che la limitazione di concorrenza determinata sia indispensabile per l’applicazione di detta norma. Sono norme di sostenibilità quelle che contribuiscono a uno o più obiettivi, tra cui la produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l’uso di pesticidi o il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola (lett. b) o l’innalzamento dei livelli di salute e benessere degli animali (lett. c). Secondo parte della dottrina questo sarebbe l’unico intervento in materia di benessere animale capace effettivamente di incidere sulla regolamentazione del mercato. Così in M. Mauro, *op. cit.*, pp. 132-133.

(²¹) Per una prima riflessione critica, v. A. Matthews, *Improving governance of the future CAP*, in www.capreform.eu, 2021, p. 1 ss.; F. Sotte, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, in www.agrionline.europa.univpm.it, Numero speciale *Agricolabrieuropa*, n. 1-2021, p. 3; R. Cagliero, N. D’Alicandro, B. Camaioni, *Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze*, in www.agrionline.europa.univpm.it, Numero speciale *Agricolabrieuropa*, n. 4-2021, p. 23 ss. Sul ruolo assegnato alle Regioni, v. S. Masini, *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell’ottica della nuova PAC*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini, V. Rubino, Bari, 2021, p. 39 ss.; Id., *I piani strategici in Italia: il ruolo del Mipaaf e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 257 ss.

(²²) Gli indicatori di impatto sono: I.28 - “Limitare l’uso degli antimicrobici negli animali da allevamento: Vendite/utilizzo di antimicrobici per animali destinati alla produzione di alimenti” e I.29 - “Rispondere alla domanda di prodotti alimentari di qualità da parte dei consumatori: Valore della produzione oggetto di regimi di qualità dell’Unione e delle produzioni biologiche”. Gli indicatori di risultato sono: R.43RE - “Limitare l’uso degli antimicrobici: Percentuale di unità di bestiame adulto (UBA) oggetto di azioni di sostegno finalizzate a limitare l’utilizzo di antimicrobici (prevenzione/riduzione)” e R.44RE - “Migliorare il benessere degli animali: Percentuale di unità di bestiame adulto (UBA) oggetto di azioni di sostegno finalizzate a migliorare il benessere degli animali”.

(²³) V. gli indicatori di contesto C.23 - “Unità di bestiame adulto” e C.24 - “Densità del bestiame”.

(²⁴) V. ad esempio l’indicatore O.8 - “Numero di ettari o unità di bestiame adulto che beneficino dei regimi ecologici”. Sul punto, v. *infra* par. 2.1.

(²⁵) In questo senso European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, Contract AGRI-2020-0319, 2021, pp. 148-149.

rappresentato dai nuovi regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali ("regimi ecologici" o, più comunemente, "eco-schemi") di cui all'art. 31, Reg. (UE) 2021/2115, destinati a contribuire agli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. d), e), f) e, limitatamente a benessere animale e resistenza antimicrobica, lett. i)²⁶. Un ambito di applicazione ben più ampio di quello della proposta della Commissione, che non comprendeva proprio il benessere animale²⁷. Trattasi di pagamenti diretti disaccoppiati, aggiuntivi rispetto al sostegno di base, riservati ai soli agricoltori o gruppi di agricoltori in attività che decidono di rispettare impegni più rigidi di quelli imposti dalla condizionalità²⁸, dei requisiti minimi relativi al diritto nazionale ed europeo, purché diversi dagli impegni di gestione di cui all'art. 70, di cui si dirà a breve.

Gli eco-schemi sono volontari per gli agricoltori ma obbligatori per gli Stati membri, che devono dedicarvi almeno il 25% delle assegnazioni per i pagamenti diretti²⁹. Inoltre, a differenza del *greening* della PAC precedente³⁰, essi seguono un approccio *bottom-up*, per cui spetta agli Stati scegliere di coprire almeno due settori di intervento previsti all'art. 31, par. 4, tra cui «azioni volte a migliorare il benessere degli animali o a contra-

stare la resistenza antimicrobica» (lett. g). A questo proposito, la Commissione ha stilato una lista di 41 pratiche meritevoli di rientrare tra gli eco-schemi, anche in riferimento a "*husbandry and animal welfare plans*"³¹.

Il PSP ha individuato cinque eco-schemi, di cui il primo, inizialmente indirizzato alla sola riduzione degli antimicrobici in zootecnia, è dedicato ora al "Pagamento per la riduzione della antimicrobica resistenza e il benessere animale" e assorbe oltre il 41% dell'intero budget riservato a questo nuovo pagamento³².

Concepito per rispondere «*in primis*, agli aspetti etici in materia di produzione animale, nella consapevolezza, tuttavia, che il benessere animale influenza altre componenti dell'allevamento, in particolare la sicurezza alimentare e l'ambiente»³³, l'eco-schema 1 ha come obiettivo ultimo quello di far aderire le aziende zootecniche a un «percorso virtuoso di riduzione dell'uso del farmaco»³⁴.

L'eco-schema 1 si compone di due livelli, indipendenti, sinergici e alternativi tra loro, ognuno dei quali prevede impegni specifici³⁵. Il primo livello è rivolto alla riduzione dell'uso di antimicrobici in allevamento e prevede l'accesso a *Classyfarm*, il sistema unico nazionale integrato di categorizza-

(²⁶) Per una prima analisi dei nuovi eco-schemi, v. N. Lucifero, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 289 ss.

(²⁷) V. art. 28, rubricato "Regimi per il clima e l'ambiente", in Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 392 final.

(²⁸) V. *infra* par. 2.2.

(²⁹) V. art. 97, Reg. (UE) 2021/2115.

(³⁰) Il riferimento è ovviamente al Capo 3 rubricato "Pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente" (artt. 43-47) del Regolamento (UE) 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

(³¹) V. European Commission, *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, 2021.

(³²) Sul punto, v. *Architettura verde. Documento di lavoro*, disponibile in https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/Approfondimenti [consultato da ultimo in data 28.7.2023]. Per una panoramica dei cinque eco-schemi previsti dall'attuale PSP, v. il Numero speciale *Ecoschemi*, in *Terra e vita*, n. 7-2022; L. Atorino et al., *Gli eco-schemi del PSP 2023-2027, una nuova opportunità per l'agricoltura italiana*, in www.reterurale.it, 2023.

(³³) V. PSP, p. 247.

(³⁴) *Ivi*, p. 209.

(³⁵) Come chiarito nel documento *Domande e Risposte Eco-Schema 1*, n. 25, disponibile in https://www.reterurale.it/PSP_domande_risposte [consultato da ultimo in data 28.7.2023], poiché accedere al secondo livello presuppone avere i requisiti del primo, si deve evitare il rischio di un doppio finanziamento per chi soddisfa al contempo entrambi i requisiti.

zione dell'allevamento in base al rischio, di cui all'art. 14, co. 2, Decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 136³⁶; il secondo livello, invece, in senso più ampio, è rivolto al benessere animale e prevede l'adesione a SQNBA, a sua volta basata su *Classyfarm*.

2.1.1.- Il sistema *Classyfarm* e il livello 1 dell'eco-schema 1

Quale «strumento in grado di rafforzare i collegamenti tra il benessere animale e la politica agricola»³⁷, il livello 1 dell'eco-schema 1 prevede l'impegno alla riduzione del farmaco, rispondendo, in maniera diretta, alla necessità di diminuire l'utilizzo degli antimicrobici e, in maniera indiretta, anche all'innalzamento dei livelli di benessere animale, cercando di compensare i costi aggiuntivi che simili scelte implicano³⁸.

Per misurare in maniera chiara la *performance* degli allevamenti, l'eco-schema 1 richiede l'iscrizione e l'accesso all'innovativo sistema *Classyfarm*³⁹, che elabora i dati messi a disposizione dalle banche dati ufficiali, quali la Ricetta elettronica veterinaria (REV), la Banca dati nazionale (BDN) e il Registro elettronico dei trattamenti, e quelli raccolti durante le attività di controllo ufficiale e in autocontrollo. In quest'ultimo caso, i dati dovranno

no essere inseriti dal veterinario aziendale, figura cui va obbligatoriamente conferito incarico nell'ambito di questo sistema⁴⁰.

La raccolta dei dati in determinate aree di intervento (biosicurezza; benessere animale; parametri sanitari e produttivi; alimentazione animale; consumo di farmaci antimicrobici; lesioni rilevate al macello) si effettua tramite apposite *check-list*, distinte per tipologia di produzione e divise in macroaree di valutazione (Management aziendale e personale; Strutture e attrezzature; *ABMs* - *Animal based measures*; Grandi Rischi/sistemi d'allarme) a cui sono associati punteggi parziali, che concorrono a determinare il punteggio della relativa area di intervento. I dati vengono poi elaborati da un algoritmo, convertiti in un indicatore numerico, il quale permette di categorizzare l'allevamento in base al rischio.

L'accesso al portale consente all'operatore di consultare i risultati della propria azienda in termini di consumo di farmaco, espresso in DDD (*Defined Daily Dose* - dose giornaliera di somministrazione)⁴¹, i giorni di trattamento totali rispetto all'anno in corso, lo storico dei dati relativi al consumo del suo allevamento e la tipologia di antibiotici somministrata (critici o non).

Per quanto interessa il funzionamento del livello 1, sulla base di questi dati, gli allevamenti, anche misti, vengono suddivisi in classi rispetto ai quat-

⁽³⁶⁾ Il sistema *Classyfarm* è gestito dall'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna (IZSLER) e integrato nel portale nazionale della medicina veterinaria *vetinfo.it*. Tale portale «assicura la raccolta delle informazioni concernenti: a) la registrazione e il riconoscimento degli stabilimenti e dei trasportatori, i movimenti e la tracciabilità degli animali, del materiale germinale e dei prodotti di origine animale e degli animali da compagnia; b) l'uso dei medicinali veterinari; c) gli esiti dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali» (art. 14, co. 1, Decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 136). Per maggiori informazioni, si rinvia alla pagina ufficiale presso il portale del Ministero della salute: <https://www.vetinfo.it/> [consultato da ultimo in data 27.7.2023].

⁽³⁷⁾ Cfr. PSP, p. 516.

⁽³⁸⁾ Come ricordato nel PSP, infatti «il rispetto delle soglie di uso del farmaco e la necessità di prevenire l'ingresso di patologie si traduce in costi aggiuntivi per l'allevatore (costi di diagnosi e profilassi, legati all'applicazione di piani di biosicurezza, alla continua formazione e informazione), all'utilizzo di consulenze di alto livello professionale»; *ivi*, pp. 379-380.

⁽³⁹⁾ È molto importante tenere distinta la semplice adesione dalla registrazione/iscrizione, in quanto solo in quest'ultimo caso è possibile avere accesso a *Classyfarm*. Sul punto, v. *Domande e Risposte Eco-Schema 1*, cit., n. 4.

⁽⁴⁰⁾ Sulla figura del veterinario aziendale, figura altrimenti volontaria negli allevamenti, e i relativi compiti e responsabilità, v. artt. 3 e 4, Decreto del Ministro della salute 7 dicembre 2017 concernente il sistema di reti di epidemio-sorveglianza ed i compiti, le responsabilità ed i requisiti professionali del veterinario aziendale.

⁽⁴¹⁾ Come ricordato in R. De Franco *et al.*, *Gli interventi per il benessere animale nel PSP 2023-27*, cit., p. 3, si tratta di «un sistema adottato dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). La DDD è una misura standard internazionale per i medicinali ad uso umano e trasposta in veterinaria; indica la dose di antibiotico media giornaliera per Kg di animale/specie». In ottica *One Health* ciò è di estrema importanza perché permette un confronto diretto tra la medicina umana e quella veterinaria. Sul punto v. *infra* par. 3.

tro quartili della distribuzione della mediana regionale del valore DDD⁴². Sono ammissibili al pagamento solo quelli che alla fine dell'anno solare della domanda di aiuto (31 dicembre), rispetto alla distribuzione della mediana regionale calcolata per l'anno precedente, mantengono valori DDD entro il valore definito dalla mediana o mantengono valori DDD entro il valore soglia identificato dal terzo quartile ma lo riducono del 20%, oppure hanno valori DDD che passano dal quarto al terzo quartile con una riduzione di almeno il 10%⁴³.

Il livello 1 dell'eco-schema 1 si rivolge agli allevamenti di bovini da latte, da carne o a duplice attitudine, vitelli da latte, ovini da latte e da carne, caprini, bufalini da latte e da carne e suini⁴⁴.

2.1.2.- Il Sistema di qualità nazionale per il benessere animale (SNQBA) e il livello 2 dell'eco-schema 1

Il livello 2 dell'eco-schema 1 è subordinato all'adesione a SQNBA e alla pratica del pascolamento, altrimenti non obbligatori per l'allevatore.

Questo secondo requisito si ritiene soddisfatto se il pascolo è esercitato in uno o più turni annuali per una durata complessiva di almeno sessanta giorni e con un carico di bestiame di almeno 0,2 UBA/ettaro/anno⁴⁵.

L'adesione a SQNBA può essere effettuata dagli operatori della produzione primaria, dagli operatori del settore alimentare o dai gruppi di operatori

del settore alimentare che aderiscono al sistema *Classyfarm* e comporta il rispetto di disciplinari di produzione caratterizzati da requisiti su livelli progressivi per specie, orientamento produttivo e metodo di allevamento, disciplinari di cui al momento si attende l'approvazione ad opera del Comitato tecnico scientifico per il benessere animale (CTSBA)⁴⁶.

L'adesione alla certificazione non è richiesta per gli allevamenti biologici, quandanche in via di conversione, e per gli allevamenti bovini di piccole dimensioni, in quest'ultimo caso purché la deroga sia autorizzata dalla Regione o dalla Provincia autonoma competente.

Il livello 2 dell'eco-schema 1 si rivolge ai bovini da latte, da carne e a duplice attitudine e ai suini allevati allo stato semi brado⁴⁷, con evidente esclusione dei piccoli ruminanti, come ad esempio gli ovini, in cui invece il pascolo è molto diffuso⁴⁸.

Infine, si consideri che, in attesa di un'etichettatura europea del benessere animale⁴⁹, il legislatore nazionale con SQNBA tenta un primo riordino delle norme tecniche riconosciute e autorizzate dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF, ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - MASAF) e delle certificazioni volontarie rilasciate da organismi di certificazione prevedendo che, qualora queste facciano riferimento al benessere animale, all'uso del farmaco veterinario o alla biosicurezza, siano adeguate ai contenuti di SQNBA entro il periodo transitorio di un anno dalla definizione dei requisiti di certificazione, pena l'impos-

(⁴²) Ciò significa quindi che i valori di riferimento dell'eco-schema 1 si adeguano ogni anno al variare della mediana regionale.

(⁴³) Tale sistema è stato criticato dagli allevatori più grandi, i quali, lamentando come il livello della mediana sia definito anche tenendo conto degli allevamenti *antibiotic-free* o degli allevamenti più piccoli, ritengono di dover sopportare uno sforzo maggiore rispetto agli altri.

(⁴⁴) V. PSP, p. 254. Al settore avicolo, escluso dai contributi, è dedicato il Piano nazionale per l'utilizzo del farmaco veterinario e per la lotta all'antibiotico-resistenza in avicoltura, approvato dal Ministero della salute nel 2015.

(⁴⁵) V. art. 3, Decreto ministeriale 23 dicembre 2022, n. 660087, Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 per quanto concerne i pagamenti diretti.

(⁴⁶) Nel mentre, il requisito di adesione a SQNBA verrà soddisfatto tramite schemi transitori più flessibili e per l'anno 2023 sarà sufficiente la richiesta di adesione, da perfezionare entro la data ultima di presentazione della domanda unica. V. art. 17, co. 2, lett. b), Decreto ministeriale 23 dicembre 2022, n. 660087, come modificato di recente dal Decreto ministeriale 30 marzo 2023, n. 185145.

(⁴⁷) In questo caso anche allo scopo di contrastare il diffondersi della peste suina africana (PSA), esigenza altrimenti non considerata dal PSP.

(⁴⁸) Così in G. Pulina, R. Villa, *Zootecnia di precisione per ridurre i farmaci*, in *Terra e vita*, n. 7-2022, p. 29.

(⁴⁹) V. *supra* nota 17.

sibilità di utilizzare tali informazioni nelle suddette norme tecniche e certificazioni volontarie⁵⁰.

2.2.- Gli altri pagamenti diretti e la condizionalità

Restando in ambito di pagamenti diretti, gli Stati possono scegliere di concedere un sostegno accoppiato al reddito in settori in difficoltà tra quelli di cui all'art. 33, Reg. (UE) 2021/2115, al fine di renderli maggiormente competitivi, sostenibili e di qualità.

Tra gli aiuti accoppiati per il comparto zootecnico, il PSP individua come settori maggiormente bisognosi di sostegno quelli del latte e dei prodotti lattiero-caseari, prevedendo un premio per le vacche da latte, le bufale da latte e le agnelle da rimonta (rispettivamente PD 07 - CIS(01) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Latte bovino", PD 07 - CIS(02) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Latte di bufale" e PD 07 - CIS(05) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Agnelle da rimonta"), quello delle carni ovine e caprine (PD 07 - CIS(06) - "Sostegno accoppiato per animale - Ovini e caprini macellati") e quello delle carni bovine, prevedendo un premio per le vacche nutrici e i bovini macellati tra i dodici e i ventiquattro mesi (rispettivamente PD 07 - CIS(03) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Vacche nutrici" e PD 07 - CIS(04) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Bovini macellati, età 12 - 24 mesi").

Nella maggior parte delle produzioni, la spinta verso modelli di allevamento più sostenibili ed etici è condotta facendo di *Classyfarm* un requisito di ammissibilità per il pagamento del premio accoppiato⁵¹.

I pagamenti diretti ordinari e quelli di cui agli artt. 70, 71 e 72, Reg. (UE) 2021/2115 sono soggetti alla condizionalità, ovvero sono ancorati al rispetto di una serie di norme specificate nei criteri di gestione obbligatori (CGO) o nelle norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA)⁵². Questo meccanismo, reso obbligatorio con la riforma Fischler⁵³, ha incluso sin da allora nei propri CGO norme a tutela del benessere animale, norme già comunque vigenti di per sé.

Con la PAC 2023-2027, a ben vedere, nulla di nuovo si ravvisa rispetto alle precedenti programazioni poiché continuano a essere richiamati gli stessi CGO introdotti nel 2003, sostanzialmente immutati nel loro contenuto nonostante gli sviluppi normativi⁵⁴. Trattasi, oggi come allora, degli artt. 3 e 4 della Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, degli artt. 3 e 4 della Direttiva 2008/120/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini e dell'art. 4 della Direttiva 98/58/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, corrispondenti rispettivamente ai CGO n. 9, 10 e 11 di cui all'Allegato III, Reg. (UE)

⁽⁵⁰⁾ V. artt. 3 e 7, Decreto interministeriale 3 agosto 2022, n. 341750. Peraltro, anche per questo SQNBA è richiamato tra i regimi di qualità finanziabili nell'ambito di SRG03 - "Partecipazione a regimi di qualità" e SRG10 - "Promozione dei prodotti di qualità", intervento quest'ultimo che infatti persegue anche l'OS9.

⁽⁵¹⁾ Così per il caso del sostegno ai settori del latte bovino, latte di bufale e dei bovini macellati tra i dodici e ventiquattro mesi.

⁽⁵²⁾ Per una prima riflessione, v. L. Russo, *Condizionalità nella produzione agricola*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ. Agg.*, 2016, p. 41 ss. In chiave evolutiva, si rinvia a Id., *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2007, I, p. 231 ss.; Id., *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la "nuova" condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4-2011, I, p. 628 ss.; Id., *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012, p. 48 ss.

⁽⁵³⁾ V. art. 3 ss. e Allegato III, Regolamento (CE) 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

⁽⁵⁴⁾ Art. 12 e Allegato III, Reg. (UE) 2021/2115. Per una panoramica dei nuovi CGO e delle nuove BCAA, v. L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-2027: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, pp.151-154.

2021/2115⁵⁵, da sempre distinti da quelli in materia di sanità animale⁵⁶.

Tuttavia, per la sua natura e per le sanzioni che ne possono derivare, la condizionalità rappresenta uno strumento debole⁵⁷, ritenuto più utile ad incentivare il rispetto di una normativa (tuttora) poco applicata che non ad apportare un qualche miglioramento alle condizioni di vita degli animali⁵⁸.

Per di più, la normativa europea che si occupa del benessere animale nell'allevamento, tra cui quella richiamata nei CGO, è al momento oggetto di revisione nell'ambito della Strategia *Farm to Fork* perché considerata datata e non allineata né ai recenti studi scientifici né alle aspettative della società⁵⁹. Ciò significa che la condizionalità, che su (parte di) questa normativa si basa, come pure gli altri interventi di cui si tratterà in seguito, che la pongono invece come standard minimo da superare, fanno riferimento a un parametro flebile, che rischia di comprometterne il funzionamento.

2.3.- Gli interventi per il benessere animale nella nuova politica di sviluppo rurale italiana

Nell'ambito del secondo pilastro, la PAC 2023-2027 prevede che almeno il 35% della partecipazione totale al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) sia destinata agli interventi c.d. "ad alto valore ambientale", ovvero a quelli relativi agli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. d), e) e f) e, per quanto riguarda il benessere degli animali, di cui alla lett. i)⁶⁰.

A tal proposito, la nuova programmazione ripropone alcune misure che negli anni hanno rivestito una certa importanza per il benessere animale, prime tra tutte quella dedicata al benessere animale e quella in materia di investimenti.

L'apposita misura di sviluppo rurale per il benessere animale, introdotta per la prima volta nell'ambito della riforma Fischler⁶¹, è considerata una vera e propria «*flagship measure on animal welfare*»⁶², in quanto incoraggia l'applicazione di

(⁵⁵) Per il quadro nazionale di recepimento, v. Allegato I, Decreto ministeriale 9 marzo 2023, n. 0147385, Disciplina del regime di condizionalità e dei requisiti minimi relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali ai sensi del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 e individuazione del termine ultimo per la presentazione delle domande di aiuto per lo sviluppo rurale.

(⁵⁶) Come sottolineato anche da L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della Pac 2023-2027*, cit., p. 153, nella PAC 2023-2027 scompaiono i CGO in materia di identificazione e registrazione degli animali, nonché quello sulle loro malattie.

(⁵⁷) Sulla poca effettività delle sanzioni in materia di condizionalità, che non riescono a fare della *cross-compliance* un meccanismo dissuasivo, v. D. Ryland, *op. cit.*, p. 35; Corte dei conti europea, *Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua*, Relazione speciale n. 26, 2016; Id., *Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica*, Relazione speciale n. 31, 2018, pp. 39-40, cui si rinvia anche per una riflessione sulla necessità di coordinare i controlli ufficiali con quelli per la condizionalità in p. 36 ss. Per il nuovo apparato sanzionatorio, v. artt. 83-89, Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

(⁵⁸) Così in A. Di Concetto, *Le bien-être animal dans la Politique Agricole Commune: la prise en compte croissante d'une «attente sociale»*, in *Revue de droit rural*, n. 1- 2023, pp. 16-18.

(⁵⁹) V. "Valutazione e revisione della normativa in vigore in materia di benessere degli animali, compresa quella sul trasporto e sulla macellazione degli animali" (Azione n. 7, Allegato alla Strategia). A tale scopo è dedicata la *Fitness Check of the EU legislation on animal welfare of farmed animals* allegata alla Strategia, sui cui risultati v. European commission, *Commission staff working document, Fitness check of the EU animal welfare legislation*, Brussels, 4.10.2022, SWD(2022) 328 final. Per una riflessione sulle principali problematiche dell'ancora vigente normativa sul benessere animale negli allevamenti, *ex multis* v. I.R. Pavone, *Animal farm and protection of farm animals in the European Union*, in *L'Observateur des Nations Unies*, n. 44-2018, p. 7 ss.; L. Leone, *Farm animal welfare under scrutiny: issues unsolved by the Eu legislation*, in *European journal of legal studies*, n. 12/1-2020, p. 47 ss.

(⁶⁰) V. art. 93, par. 1, Reg. (UE) 2021/2115.

(⁶¹) Con questa riforma, il Regolamento (CE) 1783/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che modifica il Regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) ha ampliato la portata del Capo IV "Misure agroambientali", che diventa "Agroambiente e benessere degli animali", introducendo i pagamenti per il benessere animale (art. 22, nuova lett. f).

(⁶²) Cfr. European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., p. 8.

norme che superino i requisiti minimi previsti dalla legislazione nazionale ed europea, in determinati settori a scelta da parte degli Stati⁶³.

La nuova PAC colloca ora questa misura tra gli "Impegni in materia di ambiente e di clima e altri adempimenti in materia di gestione" di cui all'art. 70, Reg. (UE) 2021/2115, nell'ambito dei quali gli Stati membri concedono pagamenti per impegni volontari considerati utili per conseguire uno o più degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1 e 2⁶⁴, purché al di là dei requisiti della condizionalità e di quelli obbligatori previsti dal diritto nazionale e dell'Unione e purché diversi da quelli degli eco-schemi.

Gli interventi relativi a impegni per il benessere animale devono garantire «criteri superiori riguardo ai metodi di produzione in almeno uno dei seguenti settori: a) acqua, mangimi e cura degli animali secondo le esigenze naturali degli animali; b) condizioni di stabulazione che migliorino il *comfort* degli animali e la loro libertà di movimento, quali maggiori tolleranze di spazio, pavimentazioni, luce naturale, controllo microclimatico, non-

ché condizioni di stabulazione quali l'allattamento libero o la stabulazione di gruppo, a seconda delle esigenze naturali degli animali; c) condizioni che consentano l'espressione del comportamento naturale, come l'arricchimento dell'ambiente di vita o lo svezzamento tardivo; d) accesso all'esterno e pascolo all'aperto; e) pratiche che aumentino la robustezza e la longevità degli animali, anche delle razze a crescita lenta; f) pratiche volte a evitare la mutilazione o la castrazione degli animali. In casi specifici in cui la mutilazione o la castrazione degli animali siano ritenute necessarie, è previsto l'impiego di anestetici, analgesici e farmaci antinfiammatori o il ricorso all'immunocastrazione; g) misure sanitarie in grado di prevenire le malattie non trasmissibili, che non richiedano l'uso di sostanze mediche quali vaccini, insetticidi o antiparassitari»⁶⁵.

Ad ogni modo, occorre guardare con cautela a questa misura poiché in passato non ha mai riscosso il successo sperato, sia per la scarsa attuazione da parte degli Stati⁶⁶, sia per le differenti scelte di allocazione delle risorse e di desi-

(⁶³) Per la PAC 2007-2013 questa misura è prevista all'art. 36, lett. a), punto v, Regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ed è identificata con il codice 215; l'art. 27, par. 7, Regolamento (CE) 1974/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) prevede che vengano introdotti «criteri superiori in almeno uno dei seguenti aspetti: a) acqua e mangime più adatti al fabbisogno naturale; b) condizioni di stabulazione quali tolleranze di spazio, lettiera, luce naturale; c) accesso all'aperto; d) assenza di mutilazioni sistematiche, d'isolamento o di contenzione permanente; e) prevenzione delle patologie determinate prevalentemente dalle pratiche di allevamento e/o dalle condizioni di detenzione degli animali». Per la PAC 2014-2020 la scelta è confermata dall'art. 33, Regolamento (UE) 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e la misura è identificata con il codice 14; ai sensi dell'art. 10, Regolamento delegato (UE) 807/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie, tale misura impone criteri rigorosi in uno o più dei seguenti settori: «a) acqua, mangimi e cura degli animali conformemente alle naturali necessità della zootecnia; b) condizioni di stabulazione, maggiore spazio disponibile, pavimentazioni, materiali di arricchimento, luce naturale; c) accesso all'esterno; d) pratiche che evitano la mutilazione e/o la castrazione degli animali oppure l'utilizzo di anestetici, di analgesici e di antiinfiammatori nei casi in cui è necessario procedere alla mutilazione o alla castrazione degli animali». Da notare come il numero delle opzioni sia diminuito rispetto alla programmazione precedente. Anche per questo vi è chi ravvisa in questa programmazione un trattamento deteriore del benessere animale nel secondo pilastro, non solo rispetto alla vecchia PAC, ma anche rispetto ai pagamenti agro-climatico-ambientali o a quelli per il biologico. V. D. Ryland, *op. cit.*, p. 37.

(⁶⁴) Giova sottolineare come le finalità degli impegni in materia di gestione di cui all'art. 70, Reg. (UE) 2021/2115 siano più ampie rispetto a quelle degli eco-schemi.

(⁶⁵) V. art. 46, Regolamento delegato (UE) 2022/126 della Commissione del 7 dicembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio con requisiti aggiuntivi per taluni tipi di intervento specificati dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici della PAC per il periodo dal 2023 al 2027 a norma di tale regolamento, nonché per le norme relative alla percentuale per la norma 1 in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

(⁶⁶) Per la PAC 2007-2013, solo lo 0,1% del *budget* è stato investito in benessere animale. Così in O. Kikou, *CAP and animal welfare: Simply incompatible*, in <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/cap-and-animal-welfare-simply-incompatible/> [consultato da ultimo in data 27.7.2023]. L'allora misura 215 è stata inclusa soltanto in 21 programmi di sviluppo rurale (PSR) sui 90 presentati.

gn⁶⁷, che per l'effettivo impatto sul miglioramento delle condizioni di benessere animale, reputato dalla Commissione stessa come insufficiente⁶⁸.

Il PSP si avvale di questo strumento e prevede l'intervento SRA30 - "Pagamento per il miglioramento del benessere animale" allo scopo di aumentare il livello di benessere animale, ridurre l'impatto ambientale degli allevamenti e l'utilizzo del farmaco, in sinergia con l'eco-schema 1, promuovendo in particolare la riduzione del mozzamento della coda nel settore suinicolo (caudectomia)⁶⁹, il parto libero per le scrofe e l'eliminazione delle gabbie per le galline ovaiole⁷⁰, come raccomandato dalla Commissione⁷¹.

Le Regioni possono scegliere di applicare l'intervento SRA30 tramite due modalità alternative.

L'Azione A - "Aree di intervento specifiche" prevede criteri superiori di benessere animale in almeno una delle cinque aree di intervento di cui alle lett. a), b), c), d) e f) dell'art. 46, Reg. delegato 2022/126, corrispondenti ai già menzionati settori cui possono riferirsi gli interventi relativi ad impegni per il benessere animale di cui all'art. 70, Reg. (UE) 2021/2115. Tali aree possono poi essere articolate in sotto-azioni, con possibili integrazioni regionali⁷².

L'Azione B - "Classyfarm" prevede invece il raggiungimento di un punteggio minimo sul benessere animale, da valutare tramite le apposite check-

list di *Classyfarm*, associando ad alcune delle sue macroaree di valutazione - Management aziendale e personale (Area A), Strutture e attrezzature (Area B), ABMs - *Animal based measures* (Area C) - le aree d'intervento dell'Azione A, così garantendone una valutazione più accurata e oggettiva⁷³.

I pagamenti per l'intervento SRA30 possono essere cumulati con quelli per l'eco-schema 1 quando gli impegni del primo vadano oltre quelli del secondo. In entrambi i casi, è previsto il rispetto dei requisiti minimi relativi al benessere animale (RMBA), comprovanti il possesso di capacità, conoscenze e competenze professionali adeguate, necessarie per migliorare le condizioni di vita degli animali negli allevamenti⁷⁴.

E ancora, l'intervento SRA30 è cumulabile con l'intervento SRA14 - "Allevatori custodi", in relazione al pagamento per l'allevamento di razze animali autoctone nazionali a rischio di estinzione, e con l'intervento SRD02 - "Investimenti produttivi agricoli per ambiente, clima e benessere animale", il quale si colloca nell'ambito dei pagamenti in materia di investimenti, da ultimo disciplinati agli artt. 73 e 74, Reg. (UE) 2021/2115 e da sempre importanti per il benessere animale, permettendo di finanziare l'adeguamento o l'ammmodernamento delle strutture produttive⁷⁵.

Nello specifico, l'intervento SRD02, integrando e

In D. Ryland, *op.cit.*, p. 37. Per la PAC 2014-2020, invece, la misura è stata inclusa in 35 PSR sui 115 presentati. In European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., p. 52.

(⁶⁷) Così in European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., pp. 52-53. Per l'attuazione della misura 14 nei PSR italiani della PAC 2014-2020, v. M.C. Macri, M. Scornaienghi, *Il benessere animale nella programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020 in Europa*, in www.reterurale.it, 2020, p. 7 ss.

(⁶⁸) In European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., pp. 79-100.

(⁶⁹) L'intervento prevede azioni per compensare gli sforzi degli allevatori che garantiscano spazi disponibili superiori del 20% di quanto previsto nella Direttiva 2008/120/CE e arricchiscano gli ambienti di stabulazione. In PSP, p. 2036.

(⁷⁰) In proposito, verrà fatto ricorso ad un criterio di priorità a favore dell'allevatore che voglia riconvertire l'allevamento verso sistemi alternativi alle gabbie, anche in combinazione con l'intervento SRD02. In *ivi*, p. 2037.

(⁷¹) V. Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia*, SDW (2020) 396 final, p. 26.

(⁷²) V. PSP, p. 2050 ss.

(⁷³) V. Tabella 4, *ivi*, p. 2041.

(⁷⁴) V. Allegato II, Decreto ministeriale 9 marzo 2023, n. 0147385, in cui è previsto che «il beneficiario e/o almeno un suo delegato addetto alla custodia e gestione degli allevamenti devono possedere adeguate capacità, conoscenze e competenze professionali che siano funzionali a conseguire il miglioramento delle condizioni di benessere negli allevamenti», comprovate, tra gli altri, anche dall'iscrizione dell'azienda a *Classyfarm* o dall'adesione a SQNBA.

(⁷⁵) Tale misura infatti era tra le poche ad interessarsi di benessere animale ancor prima della riforma Fischler. V. supra nota 3. Giova

rafforzando l'intervento SRD01 - "Investimenti produttivi agricoli per la competitività delle aziende agricole", sostiene investimenti che garantiscano innovazione e digitalizzazione nei processi produttivi potenziando al contempo la *performance* climatico-ambientale delle aziende e determinando un innalzamento dei livelli di benessere animale negli allevamenti, trattandosi, «in sostanza, di un intervento che funge da *trait d'union* tra produttività e tutela ambientale»⁷⁶.

L'intervento SRD02 prevede quattro azioni distinte tra loro, di cui la quarta, Azione D - "Investimenti per il benessere animale", supporta quegli investimenti che favoriscono la transizione verso allevamenti più sostenibili ed etici, «anche attraverso l'introduzione di sistemi di gestione innovativi e di precisione, che incrementino il benessere degli animali e la biosicurezza, anche con riferimento all'antimicrobico resistenza»⁷⁷.

Agli strumenti sinora ricordati per migliorare il benessere animale e ridurre l'AMR, il PSP affianca «azioni di sistema»⁷⁸, per diffondere la conoscenza degli operatori del settore circa tecnologie e pratiche di allevamento che possano garantire una gestione sostenibile degli allevamenti, così concorrendo all'obiettivo trasversale della PAC di promuovere conoscenza e innovazione⁷⁹.

Si tratta degli interventi di cooperazione e quelli di scambio di conoscenze e diffusione di informazioni, disciplinati rispettivamente agli artt. 77 e 78, Reg. (UE) 2021/2115. Nell'ambito dei primi, il PSP prevede l'intervento SRG01 - "Sostegno ai gruppi operativi del PEI AGRICOLI", che permette di finanziare innovazioni nelle tecniche di allevamento e nelle tecnologie per migliorare il benes-

sere animale, così ribadendo la rilevanza dei gruppi operativi (GO) del Partenariato europeo per l'innovazione nel contribuire al benessere animale⁸⁰, già indicata nell'analisi SWOT come uno dei punti di forza del comparto zootecnico italiano. Nell'ambito dei secondi, va fatto un cenno agli interventi SHR01 - "Erogazione servizi di consulenza", nonché a SHR02 - "Formazione dei consulenti" e SHR03 - "Formazione degli imprenditori agricoli, degli addetti alle imprese operanti nei settori agricoltura, zootecnia, industrie alimentari, e degli altri soggetti privati e pubblici funzionali allo sviluppo delle aree rurali". In particolar modo, il primo di questi supporta anche servizi di consulenza per l'innalzamento dei livelli di benessere animale, ad esempio tramite le figure del veterinario o dell'alimentarista, servizi integrabili negli stessi GO o in altre forme di cooperazione.

3.- Considerazioni conclusive

Con la nuova programmazione della PAC, il legislatore europeo ha espresso attraverso la previsione dell'OS9 un chiaro interesse per il benessere animale, a cui comunque non pare aver fatto seguito una vera e propria svolta nell'apparato di supporto. Da una parte, infatti, gli storici strumenti a tutela del benessere animale, quali la condizionalità e lo specifico pagamento tra le misure di sviluppo rurale, non hanno subito riforme sostanziali che potessero risolverne le problematiche riscontrate nelle programmazioni precedenti; dall'altra, gli eco-schemi, la vera novità della nuova PAC su cui si gioca la maggior tutela del

comunque precisare come con detta riforma, accanto agli investimenti vennero introdotti i c.d. "*meeting standard payments*", che, traendo in qualche modo la natura originaria di questi interventi, permettevano in realtà agli allevatori di conformarsi alle norme minime - tra le altre - sul benessere animale, già vigenti e obbligatorie, fotografando così le difficoltà del settore nel trovare un equilibrio sostenibile, in termini economici, tra ambizione legislativa e concreta realizzazione. V. Artt. 4 e 5, Reg. (CE) 1257/1999, come modificato da Reg. (CE) 1783/2003. I *meeting standards payments* sono scomparsi con la PAC 2014-2020.

⁽⁷⁶⁾ V. PSP, p. 2499.

⁽⁷⁷⁾ *Ivi*, p. 2498.

⁽⁷⁸⁾ *Ivi*, p. 387.

⁽⁷⁹⁾ Ci si riferisce all'obiettivo XCO, di cui all'art. 6, par. 2, Reg. (UE) 2021/2115.

⁽⁸⁰⁾ Per una panoramica sui GO in materia di benessere animale in Italia, v. *Banca dati dei Gruppi Operativi* in <https://www.innovarurale.it/it/pei-agri/gruppi-operativi/bancadati-go> [consultato da ultimo in data 27.7.2023] da cui emerge come il benessere animale sia per la maggior parte delle volte legato alla qualità della produzione o alla riduzione dell'impiego di antibiotici.

benessere animale, potrebbero anche non interessarsi di questo tema, a seconda degli interessi e delle scelte degli Stati⁸¹.

Del resto, il *no backsliding principle*, che impone agli Stati di contribuire complessivamente al conseguimento di alcuni degli obiettivi specifici in misura maggiore rispetto a quanto fatto con la programmazione precedente, non si riferisce al benessere animale⁸²; al contempo, la relativa normativa è esclusa dalle c.d. "norme ambientali" di cui all'Allegato XIII, Reg. (UE) 2021/2115, ovvero da quegli «atti legislativi dell'Unione in materia di ambiente e clima ai cui obiettivi dovrebbero contribuire e restare coerenti i piani strategici della PAC degli Stati membri», nonostante la Commissione ne avesse raccomandato l'inclusione⁸³.

Ecco dunque che, sulla scia della PAC 2014-2020, considerata una «*opportunity missed [...] to continue along the path of animal welfare reform advocated by Fischler in 2003*»⁸⁴, anche quella

attuale pare tradire le promesse della Strategia *Farm to fork* e, prima ancora, l'art. 13 TFUE, che impone all'Unione e agli Stati membri di tenere «pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti» nella formulazione e nell'attuazione delle politiche in settori quali l'agricoltura e il mercato interno⁸⁵.

Alla luce dell'ampio margine di sussidiarietà rimesso agli Stati con la nuova programmazione e forse anche del rinnovato panorama costituzionale⁸⁶, il PSP dell'Italia sembra comunque rivolgere grande attenzione alla tutela del benessere animale predisponendo una pluralità di interventi, tra cui spicca l'eco-schema 1 "Pagamento per la riduzione della antimicrobica resistenza e il benessere animale".

Questo eco-schema merita particolare interesse per la sua struttura, articolata in due livelli entrambi legati a innovativi e recenti strumenti nazionali: il livello 1 con l'iscrizione a *Classyfarm*, sistema di

(⁸¹) Sulla mancata riforma degli strumenti a tutela del benessere animale, v. A. Di Concetto, *L'animal dans la politique agricole européenne: éclairage sur la réforme de la PAC*, in *Revue trimestrielle de la Fondation Droit Animal*, n. 111-2021, p. 12 ss. Ciò si inserisce nella più ampia riflessione sul mancato allineamento tra il Green Deal e le sue Strategie, da una parte, e la nuova PAC, dall'altra, basata sulle iniziali proposte del 2018. In tal senso, *ex multis* v. F. Sotte, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, cit., pp. 1-3; L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della Pac 2023-2027*, cit., p. 150; M. Alabrese, E. Cristiani, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della Pac*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 241.

(⁸²) V. art. 105, par. 1, Reg. (UE) 2021/2115.

(⁸³) Così European Commission, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, cit., p. 22.

(⁸⁴) Cfr. D. Ryland, *op. cit.*, p. 43. Peraltro, nella PAC 2014-2020, il benessere animale rientrava in una delle sei priorità della politica di sviluppo rurale, quella di «promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo» (priorità n. 3, art. 5, Reg. (UE) 1305/2013). La scelta di considerare il benessere animale come un elemento di competitività della filiera è stata criticata per averne sminuito il valore generale e determinato una «contraddizione rispetto alle tante affermazioni di principio». Cfr. M.C. Macri, M. Scornaienghi, *op. cit.*, p. 49. Dello stesso avviso, D. Ryland, *op. cit.*, p. 38, sulle cui considerazioni si rinvia anche *supra* nota 63. Anche il Parlamento europeo ha preso atto «della limitata coerenza complessiva tra la normativa dell'UE in materia di benessere degli animali e la PAC 2014-2020, nonché della scarsa integrazione della legislazione specifica nei piani nazionali per lo sviluppo rurale e dell'insufficiente assegnazione di fondi a favore dell'obiettivo del benessere degli animali, con differenze sostanziali da uno Stato membro all'altro». In Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento del 16 febbraio 2022 sulla relazione di esecuzione sul benessere degli animali nelle aziende agricole (2020/2085(INI))*, conclusione n. 21.

(⁸⁵) Inoltre, secondo parte della dottrina, il ruolo del benessere animale nella PAC continua ad avere una «dichiarata ispirazione ambientalista che, per quanto coerente con il principio del benessere animale, non pare troppo in linea con l'art. 13 TFUE che richiede, proprio nelle politiche europee, di dedicare al principio una considerazione autonoma». Cfr. M. Mauro, *op. cit.*, p. 132. Sull'importanza dell'art. 13 TFUE e la sua (discussa) reale portata, v. A.C. Amato Mangiameli, *La tutela del benessere animale nel diritto europeo*, in *Diritto e società*, n. 1-2018, pp. 61-70; F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2021, pp. 14-15.

(⁸⁶) V. il nuovo art. 9, co. 3 Cost., come modificato dalla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. Per una riflessione sull'importanza di questa modifica per la tutela degli animali, v. M. Lottini, *La tutela degli animali in Costituzione: riflessioni e prospettive*, in *CERIDAP*, n. 3-2022, p. 56 ss.; P. Vipiana, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, n. 2-2022, p. 1111 ss.; M. Gjomarkaj, *Alcuni spunti di riflessione sui recenti interventi normativi in materia di benessere e tutela degli animali*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2022, pp. 533-545.

categorizzazione degli allevamenti in base al rischio, e il livello 2 con l'adesione a SQNBA, il Sistema di qualità nazionale benessere animale; una scelta di filiera, di fatto, che muove dal monitoraggio dell'uso di antimicrobici negli allevamenti fino ad una certificazione per i consumatori, in risposta ai punti deboli emersi dall'analisi SWOT. Quanto a SNQBA, perno di tutti gli interventi qui ricordati⁸⁷, l'assenza di disciplinari approvati al momento non permette di saggiarne a pieno l'ambizione, anche se l'equiparazione al livello 2 dell'eco-schema 1 tra questa certificazione e quella biologica lascia intendere che non verranno richiesti requisiti troppo differenti da quest'ultima⁸⁸.

Quanto a *Classyfarm*, il suo utilizzo garantisce una obiettiva misurazione del livello di utilizzo e riduzione del farmaco, stimolando una maggiore consapevolezza negli allevatori e spingendoli a migliorarsi sempre più all'abbassarsi del livello della mediana regionale. Tuttavia, proprio il carattere territoriale della mediana finisce col richiedere impegni diversi in base alla Regione di appar-

tenenza, così determinando disparità di trattamento a fronte del medesimo pagamento⁸⁹.

A prescindere da questo, la scelta del PSP di insistere sulla limitazione dell'utilizzo degli antimicrobici è molto importante per raggiungere l'obiettivo di ridurre del 50% le vendite per la medicina animale e l'acquacoltura entro il 2030 in Europa, come auspicato nella Strategia *Farm to Fork*, e contrastare quindi l'AMR, obiettivo non più rimandabile⁹⁰.

Sebbene assente negli obiettivi specifici della proposta iniziale della PAC⁹¹, infatti, la lotta all'AMR ha acquisito importanza primaria con la pandemia da Covid-19, di origine zoonotica, la quale ha riportato all'attenzione il principio *One Health*. Questo principio riconosce che esiste un'unica salute tra uomini, animali e ambiente, al punto che non può mai considerarsi la salute degli uni senza quella degli altri, in quanto, in sostanza, la salute degli uni è la salute stessa degli altri⁹². In tal senso, la salute degli animali, componente fondamentale del loro benessere⁹³, lungi dal rappresentare solo una risposta alla sen-

⁽⁸⁷⁾ V. *supra* nota 19.

⁽⁸⁸⁾ La normativa europea del biologico prevede tra i suoi obiettivi criteri rigorosi in materia di benessere animale (v. art. 4, lett. e), Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, non sempre tradotti in chiari requisiti o in standard in grado di migliorare effettivamente la vita degli animali, al punto che secondo alcuni si tratterebbe di «*an animal welfare label by proxy*». Cfr. A. Di Concetto, *Farm animal welfare and food information for European union consumers*, cit., p. 5. È questo, ad esempio, il caso delle macellazioni, laddove il Reg. (UE) 2018/848, come il precedente Reg. (CE) 834/2007, nulla prescrive in fatto di pratiche di abbattimento, tanto meno quelle rituali. A stabilire l'incompatibilità tra il logo del biologico e i prodotti contenenti carne proveniente da macellazioni rituali senza previo stordimento, praticate conformemente a quanto disposto dall'art. 4, par. 4, Regolamento (CE) 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, è stata la Corte di Giustizia nella causa C- 497/17 *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (Oaba) c. Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation e a.* del 26 febbraio 2019. Per un commento sulla discussa pronuncia, v. R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2019, p. 64 ss.; inoltre sia consentito rinviare a D. Barbarossa, *La disciplina delle macellazioni rituali nell'Europa del benessere animale: tre decisioni della Corte di giustizia*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1/2-2019, p. 31 ss. Più in generale, sul bilanciamento di interessi in una società multiculturale v. I. Canfora, *Le imprese alimentari e la protezione del benessere animale nelle società multiculturali*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1-2018, p. 5 ss.

⁽⁸⁹⁾ V. G. Pulina, R. Villa, *op. cit.*, p. 29.

⁽⁹⁰⁾ La Strategia sottolinea infatti come l'AMR sia ogni anno responsabile di 33000 morti in Europa/SEE. V. Commissione europea, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., pp. 8-9.

⁽⁹¹⁾ V. art. 6, par. 1, lett. c), Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune*, cit.

⁽⁹²⁾ Sulle implicazioni del principio *One Health*, ex multis v. L. Lo Sapio, *SARS-CoV-2 e salute circolare: un'occasione per ripensare il rapporto tra sapiens e gli animali non umani*, in *Notizie di Politeia*, XXXVII, n. 142-2020, p. 3 ss.; D.S. Schmeller, F. Courchamp, G. Killeen, *Biodiversity loss, emerging pathogens and human health risks*, in *Biodiversity and conservation*, n. 11/12-2020, p. 3095 ss.; S.O. Petrovan et al., *Post COVID-19: a solution scan of options for preventing future zoonotic epidemics*, in *Biological reviews*, n. 96/6-2021, p. 2694 ss.; A. Peters, *Covid-19 as a catalyst for the (re-) constitutionalisation of international law. One Health – One Welfare*, in *Crisis narratives in International Law*, M. Moïse Mbengue, J. D'Aspremont (eds.), Leiden/Boston, 2021, p. 85 ss.

⁽⁹³⁾ Volendo semplificare, la libertà dal dolore, dalle ferite e dalle malattie rappresenta una delle cinque libertà teorizzate dal Rapporto

sibilità di alcuni, diventa un'esigenza di tutti in quanto il diffondersi di geni resistenti agli antimicrobici nella medicina animale rende gli stessi meno efficaci anche nella cura delle malattie dell'uomo.

Questo fenomeno di selezione naturale è accelerato dall'uso profilattico di *routine* di antimicrobici, che avviene soprattutto negli allevamenti intensivi per sopperire a carenze igieniche nelle strutture o a condizioni di sovraffollamento, che rendono gli animali più soggetti ad ammalarsi, dunque maggiormente bisognosi di cure⁹⁴. Per questo il contrasto all'AMR impone di intervenire in misura preventiva anche sulle condizioni di benessere animale che, laddove critiche, prima incentivano il ricorso agli antimicrobici, poi favoriscono il diffondersi dei geni resistenti⁹⁵.

In generale, la richiesta che l'art. 109, par. 2, lett. h), Reg. (UE) 2021/2115 fa di affrontare congiuntamente il miglioramento del benessere animale e il contrasto all'AMR, finalità distinte nell'ambito dell'OS9, è apprezzabile perché sembra avere chiaro il nesso tra questi due aspetti. Il PSP dà rilievo a questo legame con l'eco-schema 1, che si interessa proprio del "Pagamento per la riduzione della antimicrobico resistenza e il benessere

animale" nonostante i possibili settori d'intervento degli eco-schemi potessero essere rivolti ad «azioni volte a migliorare il benessere degli animali o a contrastare la resistenza antimicrobica» (nostro il corsivo), anche in alternativa tra loro⁹⁶.

Al contrario, però, nella concreta definizione degli impegni legati a *Classyfarm*, come nel caso del livello 1 dell'eco-schema 1, è poi assente un più incisivo riferimento alle condizioni di benessere degli animali, per far convergere effettivamente le due finalità⁹⁷. Nonostante i migliori intenti, il ruolo del benessere animale non sembra valorizzato del tutto nel contrasto all'AMR al punto che pare mancare una vera e propria spinta verso un modello di allevamento diverso, sostenibile non solo per gli animali, ma anche, in ottica *One Health*, per le persone e l'ambiente, che insista sulla «prevenzione delle patologie determinate prevalentemente dalle pratiche di allevamento e/o dalle condizioni di detenzione degli animali»⁹⁸, nella consapevolezza che, laddove il problema ha origine, lì può trovare parte della sua soluzione. Resta comunque l'auspicio che l'ampio ventaglio di strumenti previsto dal PSP per migliorare il benessere animale, *in primis* quelli di consulenza e formazione degli operatori del settore, riesca in

Brambell di cui ogni animale dovrebbe godere per considerarsi in un buono stato di benessere. Così in F.W.R. Brambell, *Report of the technical committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock systems*. Command Paper 2836, London, 1965. Nonostante la normativa europea e nazionale tenda a distinguere salute e benessere, Broom ricorda chiaramente come «*animal health is principally of importance because it is a key part of animal welfare. It can also have economic and human disease consequences*». Cfr. D.M. Broom, *Animal welfare in the European Union, Policy department for citizens' rights and constitutional affairs*, Bruxelles, 2017, p. 20.

(⁹⁴) Oggi il nuovo Regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo ai medicinali veterinari e che abroga la direttiva 2001/82/CE vieta l'impiego di medicinali antimicrobici in modo sistematico, per compensare una cattiva gestione degli allevamenti o per promuovere la crescita e la produttività degli animali (v. art. 107). Per un commento a questo regolamento, v. L. Leone - G. Torre, *Sull'uso dei medicinali veterinari in allevamento tra benessere animale e resistenza antimicrobica*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, a cura di S. Carmignani - N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 1143 ss..

(⁹⁵) Sul ruolo del benessere animale quale misura di prevenzione al contrasto dell'AMR, v. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, Linee guida sull'uso prudente degli antimicrobici in medicina veterinaria*, (2015/C 299/04), par. 6 "Prevenzione delle malattie e riduzione dell'uso di antimicrobici"; Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica*, cit., p. 11; Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2018 sul benessere degli animali, l'uso di medicinali antimicrobici e l'impatto ambientale dell'allevamento industriale dei polli da carne* (2018/2858(RSP)), conclusioni n. 10-11.

(⁹⁶) V. art. 31, par. 4, lett. g), Reg. (UE) 2021/2115.

(⁹⁷) V. G. Pulina - R. Villa, *op. cit.*, p. 29, in cui si sottolinea anche l'opportunità di incentivare piani vaccinali, ulteriore misura preventiva per ridurre il ricorso agli antimicrobici.

(⁹⁸) Come previsto dall'art. 27, par. 7, lett. e), Reg. (CE) 1974/2006, era questo uno degli aspetti di cui poteva interessarsi la misura 215 per il benessere animale per la PAC 2007-2013, come ricordato *supra* alla nota 63.

tale scopo, così da far diminuire il bisogno di antimicrobici e ricongiungere le due finalità.

ABSTRACT

Con la nuova politica agricola comune (PAC) 2023-2027, il miglioramento del benessere animale è considerato uno degli obiettivi specifici comuni tra il primo e il secondo pilastro. Tale riconoscimento segna l'approdo di un percorso di crescente importanza del benessere animale in questa politica grazie ai suoi benefici per una produzione sostenibile.

Alla luce del quadro normativo europeo, il Piano strategico nazionale dell'Italia dedica un articolato ventaglio di interventi allo scopo di migliorare il benessere animale e contrastare la resistenza antimicrobica (Antimicrobial Resistance - AMR). L'obiettivo del presente contributo è quello di analizzare tali interventi al fine di comprendere se la maggiore attenzione dedicata al benessere ani-

male nella nuova programmazione sia supportata da una strumentazione adeguata e di valutare il legame tra questo tema e l'AMR in ottica One Health.

With the new Common Agricultural Policy (CAP) 2023-2027, improving animal welfare is considered one of the shared specific objectives between the first and second pillar. This recognition marks a path of growing importance of animal welfare in this policy due to its benefits for a sustainable food system.

In the light of the European regulatory framework, Italy's National Strategic Plan dedicates a wide range of interventions to improve animal welfare and combat Antimicrobial Resistance (AMR).

This paper aims to analyze these interventions to understand whether the increased focus on animal welfare in the new CAP is adequately supported and reflect on its relation to AMR from the One Health perspective.

L'entomofagia nel panorama normativo europeo e comparato: dal *right to food* al *food duty*

Fiore Fontanarosa

1.- Premessa

La crescita della popolazione globale, con il conseguente incremento del fabbisogno alimentare, in particolare di fonti di proteine animali, pone una importante questione legata alla disponibilità di alimenti, per la cui risoluzione tutti i Paesi del mondo sono chiamati ad intervenire, non solo, com'è intuibile, sotto il profilo scientifico, ma anche sotto il versante normativo¹.

Nel descritto contesto il ricorso ai c.d. *Novel Foods* (nuovi alimenti) e segnatamente, nell'ambito di tale ampia categoria alimentare, agli insetti edibili, rappresenta una delle possibili risposte alla sempre più pressante richiesta di cibo².

L'entomofagia, una parola che deriva dal greco *éntomon* (insetti) e *phagein* (mangiare), cioè la pratica di utilizzare gli insetti a scopi alimentari, oltre che quale rimedio alla crescente richiesta di cibo, proveniente dalle popolazioni di tutto il mondo, sarebbe potenzialmente in grado di produrre ulteriori effetti positivi. Invero, il consumo umano di insetti potrebbe rappresentare una fonte di proteine "alternative" capace di sostituire la carne animale, permettendo un notevole rispar-

mio di risorse (acqua, suolo ed alimenti) destinate all'allevamento del bestiame, nonché una riduzione delle emissioni inquinanti prodotte dall'attività zootecnica, con evidenti vantaggi anche sotto il profilo del cambiamento climatico³. Quanto appena detto spiega il perché l'interesse per i prodotti a base di insetti sia aumentato negli ultimi anni, soprattutto in ragione dei potenziali benefici che il loro utilizzo può produrre in termini ambientali, economici e di sicurezza alimentare⁴.

In realtà, l'entomofagia rappresenta un'antica pratica alimentare, diffusa (ancora oggi) tra molte persone in tutto il mondo; infatti, si stima che il consumo di insetti interessi circa due miliardi di uomini⁵. Tuttavia, solo negli ultimi anni, le organizzazioni internazionali, su tutte l'ONU, per il tramite dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), hanno cominciato a promuovere l'uso degli insetti quale fonte alimentare.

Le preoccupazioni legate agli effetti prodotti dal cambiamento climatico e la necessità di garantire una sostenibilità del sistema alimentare hanno prodotto un notevole interesse in ordine alla produzione industriale di insetti e l'uso di quest'ultimi come cibo sta guadagnando crescente attenzione, sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo⁶.

Tuttavia, il ricorso agli insetti a scopo alimentare pone, in particolare, due questioni di estrema delicatezza. La prima attiene al *favor* dei consumatori, soprattutto quelli che vivono nei Paesi occidentali, nei riguardi di una categoria di cibo estranea alla tradizione culinaria europea⁷. La seconda

(¹) L. Scaffardi, *I novel food, un futuro ancora da definire*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2020, n. 2, p. 43 s.

(²) In tema v. G. Pisciotta, *Sicurezza alimentare, libera circolazione delle merci e regole di responsabilità*, in *Riv. dir. econ. tras. amb.*, 16-2018, p. 49.

(³) V. G. Formici, *Novel Food e insetti per il consumo umano tra interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *q. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2020, p. 65.

(⁴) S. Mancini et Al., *Exploring the Future of Edible Insects in Europe*, in *Foods*, n. 11-2022, p. 3.

(⁵) M.C. Boyd, *Cricket Soup: A Critical Examination of the Regulation of Insects as Food*, in *Yale Law Policy Rev.*, n. 36-2017, p. 80.

(⁶) A. Lähteenmäki-Uutela, S.B. Marimuthu, N. Meijer, *Regulations on insects as food and feed: a global comparison*, in *J. Insects Food Feed*, n. 7-2021, p. 854.

(⁷) F. Albisinni, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2-2020, p. 32 s. Sul punto v. anche F. Tasini, *«Edible Insects»: Entomophagy in light of the new European Legislation on novel Foods*, The Trento Law and Technology Research Group Student Paper, n. 32-2016, p. 43, consultabile al sito <http://hdl.handle.net/11572/165948>.

questione concerne, invece, l'aspetto più propriamente legislativo, involgendo cioè il ruolo degli Stati europei, ma soprattutto quello dell'Unione europea in ordine alla volontà di regolamentare (ed in quale maniera) la produzione, la commercializzazione ed il consumo di questa particolare classe di *Novel Foods*⁸.

Come si vedrà nel prosieguo, infatti, la Comunità europea non è intervenuta in maniera specifica in materia di vendita e consumo di insetti, bensì rispetto alla più generica categoria dei "nuovi alimenti", il che ha richiesto, particolarmente ai Paesi membri, un notevole sforzo esegetico al fine di comprendere se tale normativa sovranazionale fosse idonea a disciplinare pure l'utilizzo, a fini alimentari, di questi animali invertebrati. Del resto, anche a livello statale, sia in ambito europeo che extraeuropeo, manca, salvo rare eccezioni (come si avrà modo di vedere), una regolamentazione della materia, così come assente risulta una normativa armonizzata a livello internazionale.

Nel corso della trattazione, dopo aver analizzato i regolamenti del 1997 e del 2015 ed una importante sentenza emanata dalla Corte del Lussemburgo, si passeranno in rassegna le diverse posizioni che i Paesi membri hanno assunto in tema di entomofagia, per poi operare una comparazione, sia tra il modello giuridico delineato nel sistema statunitense e quello elaborato dalle istituzioni dell'Unione europea, che tra la normativa sovranazionale e quella emanata dagli Stati europei non facenti parte dell'Unione europea, segnatamente la Svizzera.

La scelta del modello giuridico statunitense, da porre in comparazione con quello creato dalla UE, è dovuto alla comune appartenenza degli ordinamenti dei Paesi membri e dell'ordinamento degli Stati Uniti d'America alla tradizione giuridica occidentale. Invece, la comparazione tra il modello delineato dall'Unione europea e quello svizzero

in tema di entomofagia risulta giustificata, non tanto dalla vicinanza geografica e culturale del Paese elvetico con diversi Stati membri (Austria, Germania), quanto piuttosto in virtù di rapporti di collaborazione molto stretti che, in diversi settori giuridici, sono stati instaurati tra la Svizzera e l'Unione europea, ma anche a motivo di una "insolita" convergenza legislativa rinvenibile in vari ambiti, tra i quali (come si vedrà meglio appresso) proprio il settore del diritto alimentare, particolarmente quello dei *Novel Foods*.

Successivamente, ci si interrogherà circa la necessità di procedere ad una normazione della materia, in aggiunta a quella finora operata dalle istituzioni dell'Unione europea (in tema di *Novel Foods*), in considerazione del crescente sviluppo di questo peculiare settore alimentare. Infine, si tenterà di individuare quali siano i fattori, giuridici ed extragiuridici, che potrebbero determinare, in futuro, una diffusione di questa pratica alimentare anche all'interno dei Paesi, ad esempio quelli del Vecchio Continente, i cui cittadini sono tendenzialmente restii ad inglobare nelle proprie diete il consumo di insetti edibili.

Pare opportuno precisare, in fase di premessa, che nel corso della trattazione si darà conto, non solo degli aspetti normativi legati alla commercializzazione degli insetti commestibili, bensì pure degli aspetti sociologici e culturali connaturati al consumo di questi animali invertebrati. Sebbene quest'ultimo campo di indagine si ponga su piano diverso rispetto a quello strettamente giuridico, è indubbio che le scelte compiute nel contesto alimentare sono influenzate, sebbene in minima misura, anche dalle decisioni (più o meno "aperturiste") prese in ambito legislativo, così come, del resto, le scelte fatte in materia alimentare dai consumatori sono in grado di incidere, quantomeno sul lungo periodo, sulle politiche legislative statali, nel senso di "sollecitare", in maniera silenziosa, l'emanazione di norme giuridiche *ad hoc*

⁽⁸⁾ Cfr. D. Martini, C. Del Bo', P. Riso, *Legislazione europea e ruolo di EFSA nella valutazione della sicurezza d'uso dei novel foods: principi e prospettive*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2-2020, p. 9, p. 12. In tema v. G. Pisciotta, *op. loc. cit.*

nel settore dei nuovi alimenti.

2.- Il regolamento (CE) n. 258/97

Il punto di partenza di un'analisi della materia in esame non può che essere rappresentato dal regolamento (CE) del 1997. L'immissione sul mercato, a fianco dei cibi "tradizionali", di alimenti "nuovi", talvolta frutto dell'innovazione in campo alimentare, ha indotto il legislatore dell'Unione europea ad intervenire in materia, per la prima volta, tramite l'emanazione del regolamento n. 258 del 1997, al fine di dettare una disciplina armonizzata dei c.d. "Novel Foods".

Questo atto normativo ha tentato anche di regolamentare la procedura di autorizzazione all'immissione in commercio, la quale si basava sulla dimostrazione, da parte del richiedente, che il nuovo alimento non fosse rischioso per il consumatore, né in grado di indurre questi in errore e non fosse svantaggioso dal punto di vista nutrizionale rispetto ai prodotti che (il nuovo alimento) andava a sostituire.

Le ragioni addotte a fondamento dell'intervento legislativo erano strettamente connesse all'esigenza di predisporre un procedimento unico, accentrato, finalizzato ad una specifica valutazione del rischio inerente alla immissione in commercio dei *Novel Foods*. Il provvedimento normativo assunse la forma del regolamento poiché quest'ultimo, a differenza della direttiva, non lascia margini di discrezionalità ai singoli Stati membri in ordine alla sua interpretazione ed attuazione, così impedendo, almeno in teoria, divergenze applicative nella sua concreta implementazione.

Prima dell'entrata in vigore del regolamento del 1997, spettava ai singoli Stati membri autorizzare

la commercializzazione di alimenti nuovi, mediante l'intervento delle competenti autorità nazionali. In questo periodo erano state emanate varie leggi sui "nuovi cibi" in diversi Paesi dell'Unione europea, soprattutto quelli del Nord Europa, mentre altri, come l'Italia, avevano adottato un approccio diverso, ritenendo di non dover dettare una legislazione *ad hoc*. Tale situazione aveva creato una diversità di posizioni assunte dagli Stati UE in materia, il che incideva negativamente sulla libera circolazione di questa peculiare categoria di prodotti alimentari. Infatti, il diverso comportamento legislativo tenuto dai Paesi membri faceva sì che un "nuovo alimento", immesso (legittimamente) in commercio in uno Stato, venisse vietato in un altro Stato, a causa della presunta pericolosità del prodotto, il che determinava una contrazione della libera circolazione dei *Novel Foods*. Questo perché il potere autorizzatorio spettava unicamente agli Stati membri, nessuno dei quali era all'epoca obbligato a prevedere una procedura di valutazione del rischio preliminare all'immissione sul mercato di questo "nuovo" prodotto alimentare.

Sotto il profilo strettamente contenutistico, il regolamento del 1997 è esemplificativo della tensione che permea (ancora oggi) la materia in esame, caratterizzata dalla presenza di una forte contrapposizione tra l'esigenza di garantire il principio di libera circolazione degli alimenti (all'interno del mercato unico europeo) e la necessità di assicurare la tutela della salute e gli interessi dei consumatori⁹.

Indubbiamente, il regolamento ha avuto il merito di disciplinare la materia dei *Novel Foods*, considerando tali tutti quei prodotti e ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità europea¹⁰. Al citato criterio prettamente temporale era

⁽⁹⁾ L. Scaffardi, *op. cit.*, p. 45 s.; G. Formici, *Novel food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2-2020, p. 68.

⁽¹⁰⁾ In tema v. L. Scaffardi, *Ivi*, p. 46. Secondo F. Tasini, *op. cit.*, p. 80, la definizione di «nuovo prodotto alimentare» ha sollevato svariati profili d'incertezza, soprattutto perché nel periodo in cui venne adottato il regolamento, il legislatore comunitario non era ancora riuscito ad elaborare una nozione unanimemente condivisa di "alimento". In particolare, il concetto di «consumo umano significativo» non forniva alcun esplicito parametro di riferimento cui affidarsi per verificare o meno la novità del prodotto in questione, in assenza di dati e

da aggiungersi, poi, quello concernente la possibilità di ricondurre il prodotto alimentare all'interno di una delle categorie elencate all'art. 1, par. 2. del regolamento.

Per quanto concerne il primo aspetto, risultava abbastanza agevole affermare che gli insetti non potevano considerarsi diffusi e consumati nel territorio comunitario antecedentemente al 1997, non avendo essi rappresentato una parte integrante della dieta dei popoli europei prima dell'entrata in vigore del regolamento in commento. Gli insetti, non avendo "maturato" una storia di consumo significativo in nessuno dei Paesi membri, in quanto prodotti di origine animale, sarebbero dovuti rientrare nel campo di applicazione della normativa in questione. Pertanto, il loro uso in campo alimentare doveva ritenersi subordinato ad una preventiva autorizzazione, in conformità alla procedura descritta nel regolamento.

Più complesso risultava, invece, l'inserimento degli insetti in una delle categorie tipizzate dal legislatore; tuttavia, la lett. e) del citato art. 1, par. 2, disquisendo di «prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali» pareva, *prima facie*, idonea a ricomprendere gli insetti commestibili.

In realtà, seppure formalmente gli insetti non fossero espressamente inclusi nel raggio d'azione della normativa, un'interpretazione sistematica di quest'ultima avrebbe facilmente portato a concludere nel senso della piena inclusione di questa "particolare" categoria alimentare all'interno del tessuto normativo.

Ciononostante, questa carenza normativa a livello sovranazionale produsse, da parte degli Stati membri, un approccio frammentato e disorganico alla materia, tanto che alcuni ordinamenti consi-

derarono gli insetti interi (e le singole parti di quest'ultimi) quale novità nel panorama gastronomico, mentre altri Paesi prevedero una procedura di autorizzazione preliminare per i soli ingredienti derivati attraverso processi di lavorazione, considerando gli insetti interi al di fuori dell'ambito di applicazione del regolamento¹¹.

Nel citato contesto i produttori, ovviamente, tentarono di operare un'interpretazione del dettato normativo che escludesse, per i nuovi alimenti (segnatamente gli insetti) che intendevano commercializzare, l'applicazione del regolamento, così da essere esonerati dall'osservanza delle rigide condizioni d'immissione in commercio stabilite dalla legislazione¹².

3.- *Segue: la posizione dei Paesi dell'Unione europea in materia di entomofagia e la differente interpretazione del regolamento del 1997*

La diversa interpretazione del regolamento in commento offerta dagli Stati membri è esemplificativa della posizione assunta da essi in ordine alla possibilità di immettere in commercio gli insetti edibili. Invero, nel descritto quadro di incertezza legislativa, alcuni Paesi hanno interpretato il regolamento del 1997 ritenendo gli insetti (o gli alimenti a base di quest'ultimi) non rientranti nell'ambito di applicazione della normativa sui *Novel Foods*. Questi Stati, quali Belgio, Paesi Bassi, Danimarca, Finlandia e Regno Unito, hanno dunque assunto una posizione favorevole al commercio degli insetti edibili, mentre altri Paesi, ad esempio l'Italia, la Francia, la Spagna, il Portogallo e la Germania, hanno interpretato in maniera maggiormente restrittiva il citato regolamento¹³.

statistiche adeguate in materia. Inoltre, la scelta normativa di un'inconsueta data di riferimento per demarcare, sotto il profilo temporale, il livello di consumo dell'alimento, unitamente alla mancata indicazione di periodi transitori, determinò un'applicazione retroattiva del regolamento negli ordinamenti nazionali divenuti membri dell'Unione europea successivamente a quella data, nonché nei futuri Stati membri.

(¹¹) F. Tasini, *Ivi*, p. 105

(¹²) L. Scaffardi, *op. cit.*, p. 56.

(¹³) S. Sforza, *Gli insetti edibili nell'economia circolare*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2-2020, p. 97.

Indubbiamente, la diversa tradizione alimentare e, dunque, in un certo senso “culturale”, dei Paesi europei ha finito col riverberarsi sulle scelte legislative statali, nonché su quelle interpretative del dettato normativo, registrandosi, quindi, una contrapposizione tra i Paesi dell’area mediterranea, più diffidenti verso le nuove evoluzioni in materia di alimenti (a volte erroneamente percepite come una minaccia verso i prodotti tradizionali) e gli Stati del Nord Europa, più aperti alle novità in campo alimentare, in quanto meno legati alle rispettive tradizioni culinarie nazionali¹⁴.

Dal punto di vista strettamente giuridico, il regolamento è stato diversamente interpretato ed applicato dagli Stati membri, con inevitabili ripercussioni sotto il profilo della uniformazione della materia. Il regolamento n. 258/1997 aveva l’obiettivo di garantire, al contempo, l’efficace funzionamento del mercato interno ed un elevato livello di tutela della salute pubblica, ma la sua applicazione è stata frammentata e disorganica, finendo col condizionare lo sviluppo del mercato agro-alimentare europeo.

In realtà, per quanto concerne la categoria degli ingredienti estratti da insetti, non sussisteva alcun dubbio in ordine alla loro riconducibilità alla definizione di *Novel Food*. La questione più spinosa riguardava, invece, la categoria degli insetti interi (oppure di parti di essi o derivati dall’insetto intero o da parte di esso), rispetto alle cui richieste di

autorizzazione di immissione in commercio gli Stati membri hanno adottato tre differenti approcci.

Una prima posizione, più “fedele” al dato letterale della normativa, ha portato alcuni Stati a ritenere rientranti nell’ambito di applicazione del regolamento n. 258/1997 gli ingredienti isolati a partire da un insetto, le parti di quest’ultimo e ogni prodotto da esso ricavato, escludendo invece l’animale intero. In effetti, alcuni Paesi membri hanno deciso in favore della libera circolazione e commerciabilità degli insetti edibili, seppur a determinate condizioni. In particolare, l’Austria, il Regno Unito¹⁵, la Danimarca¹⁶ e la Finlandia hanno interpretato in maniera “letterale” l’art. 1, par. 2, lett. e) del regolamento del 1997, per cui gli insetti interi sono stati esclusi dalla definizione di *Novel Food* e dunque considerati liberamente commercializzabili senza la preventiva autorizzazione (prevista invece dal regolamento *de quo*), mentre i prodotti derivati dagli insetti (come ad esempio le farine o le proteine da essi estratte) sono stati fatti rientrare nell’ambito di applicazione del regime previsto per i “nuovi alimenti”.

Questo primo orientamento produceva un differente trattamento, apparentemente ingiustificato, tra l’animale intero e una parte di quest’ultimo, ove si consideri che in realtà entrambi presentano i medesimi rischi per la salute umana¹⁷.

Una seconda interpretazione, invece, sostenuta

⁽¹⁴⁾ S. Sforza, *Ibidem*.

⁽¹⁵⁾ Nel Regno Unito la Food Standards Agency (FSA), l’ente governativo per la sicurezza e gli standard alimentari, ha affermato che gli insetti commestibili interi non sono inclusi nel concetto di “*Novel Food*” ai sensi del regolamento n. 258/1997. Nel Regno Unito l’immissione in commercio degli insetti commestibili è soggetta alle stesse norme generali che si applicano a tutti i prodotti alimentari, compreso il regolamento generale sulla legislazione alimentare (regolamento comunitario n. 178/2002), il Food Safety Act 1990 e il General Food Regulations 2004, nonché il Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013. In ogni caso, i “*Novel Foods*” devono essere approvati prima di poter essere immessi sul mercato. In argomento v. N. Knežević, *Novel food legislation and consumer acceptance - Importance for the food industry*, in *Emir. J. Food Agric.*, 33-2021, p. 95; C. Finardi, C. Derrien, *Novel Food: Where are Insects (and Feed ...) in Regulation 2015/2283?*, in *Eur. Food Feed Law Rev.*, 11-2016, p. 123; Bird & Bird, *Regulation of edible insects across Europe*, 2015, p. 3, p. 7, consultabile al sito <https://en.inbiom.dk/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiles%2FDansk-InsektnetvAerk%2FBird-Bird-Regulation-of-Edible-Insects-Across-Europe-FINAL.pdf>.

⁽¹⁶⁾ In Danimarca si è discusso se gli insetti interi siano inclusi nel concetto di “*Novel Food*” a causa dell’incertezza della formulazione del regolamento n. 258/1997 (art. 1, par. 2, lett. d)). Secondo l’Autorità alimentare danese (Fødevarestyrelsen), gli insetti interi non possono essere inclusi nel concetto di nuovi alimenti ai sensi del citato regolamento. In Danimarca, oltre alla normativa comunitaria del 1997, si applicava la legislazione alimentare statale in tema di alimenti in generale, ai sensi della quale le aziende dovevano garantire che i prodotti alimentari commercializzati non fossero pericolosi per la salute o inadatti al consumo umano, il che comportava la necessità di effettuare un’analisi del rischio.

⁽¹⁷⁾ V. Paganizza, *Bugs in law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, Milano, 2019, p. 66 s.

soprattutto da alcuni Paesi del Nord Europa, quali Paesi Bassi e Belgio, mirava a dare un significato estremamente tecnico e specifico al termine «isolato a partire da», al quale venivano ricondotte solo le operazioni di “estrazione” di ingredienti dall’insetto. In questo modo, si giungeva ad operare una distinzione e dunque ad un trattamento diversificato, non tra un animale intero ed una sua porzione, ma tra prodotti ottenuti mediante processi di uso “comune” nella preparazione di alimenti ed altri realizzati con l’applicazione di tecnologie, portando così alla esclusione dalla categoria dei *Novel Foods*, oltre che degli insetti interi, anche di parti di essi o dei prodotti derivanti da metodi di preparazione “tradizionali” e comunemente impiegati.

Questi Stati hanno interpretato la legislazione comunitaria focalizzandosi sull’obiettivo finale del regolamento, ritenendo che la dicitura «isolati a partire da» non fosse espressamente definita dal legislatore e pertanto potesse essere interpretata come comprendente solo i prodotti «estratti» oppure «ottenuti» mediante l’uso di procedure tecnicamente e tecnologicamente avanzate, come ad esempio il procedimento di estrazione delle proteine. Viceversa, i prodotti o gli ingredienti derivanti dall’uso di processi produttivi comuni e “tradizionali”, quindi ad esempio la produzione di farine di insetti, non sono stati considerati come rientranti nella definizione di «isolati a partire da animali» e, pertanto, sono stati esclusi dalla preventiva procedura di autorizzazione¹⁸. Quest’ultima impostazione ha portato ad un’interpretazione estensiva della norma di cui all’art. 1, par. 2, lett. e), in omaggio ad una concezione secondo la quale la valutazione preventiva del rischio, legislativamente prevista, poteva ritenersi

proporzionata e giustificata solo riguardo agli alimenti “innovativi”, ma non rispetto agli alimenti che erano stati prodotti o che derivavano da animali tradizionalmente allevati nel territorio comunitario¹⁹.

Anche questa seconda interpretazione del regolamento è criticabile, poiché risulta complicato differenziare i casi in cui la pratica di isolamento è propria di una tecnologia che permette di qualificare un prodotto come nuovo alimento, dalle ipotesi in cui si tratti di una comune procedura, a tacer del fatto che residuerebbe pur sempre il problema del differente trattamento riservato all’animale intero rispetto a quello previsto per una parte di quest’ultimo, isolata tramite una pratica tecnologica²⁰.

In particolare, tra i Paesi membri, il Belgio risulta essere uno di quelli maggiormente tolleranti nei riguardi dell’entomofagia²¹. Nel 2014 l’Agenzia federale per la sicurezza della catena alimentare e il Consiglio superiore di salute emanarono una circolare atta ad illustrare i profili di sicurezza correlati ad un’alimentazione a base di questi animali invertebrati. L’Autorità belga condusse un’attività di studio e approfondimento dei profili di rischio biologico, chimico e fisico connessi al consumo nutrizionale di insetti. Sempre in quell’anno l’AFSCA, tramite un primo intervento consultivo sulla questione, approvò un documento volto ad individuare quali norme dovessero applicarsi alla produzione e al commercio di insetti commestibili. In particolare, il parere enumerò dieci specie, poi divenute dodici, di insetti giudicate commestibili e idonee, dunque, a circolare all’interno del mercato nazionale e per le quali l’Autorità in esame non ritenne opportuno adire l’ordinamento comunitario ai fini dell’esperimento di una procedura di

(¹⁸) G. Formici, *Legislative and Judicial Challenges on Insects for Human Consumption: From Member States to the EU, Passing Through the Court of Justice of the EU*, in *Novel Foods and Edible Insects in the European Union*, a cura di L. Scaffardi, G. Formici, Springer, 2022, p. 104.

(¹⁹) G. Formici, *Ivi*, p. 104 s.

(²⁰) V. Paganizza, *op. cit.*, p. 68 s.

(²¹) FPS Public Health, Application of ‘novel food’ regulation regarding insects for human consumption in Belgium, 2021, p. 2, consultabile al sito https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/2021_01_gna_novel_foods_insects_final_eng.pdf. In argomento cfr. N. Grmelova, T. Sedmidubsky, *Legal and environmental aspects of authorizing edible insects in the European Union*, in *Agric. Econ.- Czech*, 63-2017, p. 394 s.

autorizzazione preventiva²².

L'immissione di una di queste specie di insetti interi (o di prodotti da essi derivati) sul mercato belga richiedeva il rispetto della legislazione alimentare generale, comprese le buone pratiche igieniche, la tracciabilità, l'etichettatura, la gestione del rischio chimico e microbiologico, nonché l'istituzione di un sistema di autocontrollo basato sui principi HACCP. Invece, le altre specie di insetti, diverse cioè da quelle (dodici) autorizzate, sono state considerate alla stregua di "nuovo alimento"²³.

Anche i Paesi Bassi, in modo simile al Belgio, tollerano la vendita di alcune specie di insetti. In realtà, nei Paesi Bassi non esisteva una normativa specifica in materia prima dell'emanazione del regolamento del 1997. Nel 2014 l'Ufficio per la valutazione e la ricerca dei rischi (Bureau Risicobeoordeling & Onderzoeksprogrammering: 'BuRo') aveva consigliato al governo di classificare gli insetti come alimenti, ai sensi del regolamento n. 178/2002, dettato in materia di legislazione alimentare, ma proprio l'assenza di una normativa *ad hoc* ha fatto sì che gli insetti interi venissero esclusi dalla categoria dei "Novel Foods", per cui gli operatori del settore hanno potuto beneficiare di un regime normativo di maggior favore ai fini della commercializzazione di questi animali invertebrati²⁴.

Una terza posizione, basata su una interpretazione più restrittiva del dato normativo, è stata

assunta da Portogallo e Italia, Paesi che hanno ritenuto di estendere il termine «costituiti», oltre che «isolati», utilizzato nella lett. e) del par. 2, art. 1 del regolamento *de quo* con riferimento ad alimenti derivanti da vegetali, anche per gli alimenti derivanti da animali; dunque, risultavano ricompresi nella definizione di *Novel Foods* gli insetti interi, le parti, i prodotti derivati e gli ingredienti, i quali richiedevano, tutti, il rispetto della procedura di autorizzazione²⁵.

L'adesione a questo terzo orientamento presupponeva lo svolgimento di un'attività ermeneutica volta a colmare la lacuna normativa del legislatore, tramite un'interpretazione estensiva della categoria degli alimenti «isolati a partire da animali»²⁶.

Si è detto che l'Italia e il Portogallo hanno sostenuto un'interpretazione maggiormente restrittiva della citata disposizione normativa nonché, più in generale, del regolamento. Invero, la mancanza di un esplicito riferimento ai prodotti o agli ingredienti «costituiti da» animali non è stata ritenuta sufficiente ad escludere gli insetti interi dal campo di applicazione della legislazione sui *Novel Foods*²⁷.

Per quanto concerne in particolare il nostro Paese, fino ad oggi il legislatore ha considerato gli insetti edibili in modo marginale. Nel 2013 il Ministero della Salute ha emanato una circolare in tema di controlli sull'uso degli insetti come alimenti, secondo la quale essi, essendo prodotti di

(²²) Conseil Supérieur de la Santé, Avis commun SciCom 14-2014 et CSS n. 9160, consultabile al sito https://www.favv-afscs.be/comite-scientifique/avis/2014/documents/AVIS14-2014_FR_DOSSIER2014-04_000.pdf.

(²³) Bird & Bird, *op. cit.*, p. 2. In tema v. anche C. Finardi, C. Derrien, *op. loc. cit.*

(²⁴) NVWA/BuRO/2016,157, Positieflijst van voor productie te houden insecten, consultabile al sito <https://nvwa.nl>. La procedura di immissione in commercio degli insetti commestibili deve essere conforme alle disposizioni legislative emanate in tema di prodotti alimentari. In ogni caso, la posizione delle istituzioni nazionali nei riguardi della produzione di insetti risulta alquanto tollerante. I Paesi Bassi hanno stabilito criteri di sicurezza alimentare specifici per i prodotti a base di insetti ed hanno previsto anche l'obbligo di etichettatura, a causa della potenziale allergenicità di quest'ultimi. La tollerante normativa ha consentito la produzione di insetti alimentari, sia ad uso domestico che per la vendita internazionale. In argomento, v. J. House, *Insects as food in the Netherlands: Production networks and the geographies of edibility*, in *Geoforum*, 94-2018, p. 86; D. Vandeweyer et Al., *Effect of blanching followed by refrigerated storage or industrial microwave drying on the microbial load of yellow mealworm larvae (Tenebrio molitor)*, in *Food Control*, 71-2017, pp. 311 ss.; Ento-Food, Kreca, *Why Eat Edible Insects? Healthy and Sustainable*, 2017, consultabile al sito <https://www.krecafood.com/products/products-from-clients/>; A. Marberg, H. van Kranenburg, H. Korzilius, *The big bug: The legitimization of the edible insect sector in the Netherlands*, in *Food Policy*, 71-2017, pp. 113 ss.; Bird & Bird, *op. cit.*, p. 3, p. 7.

(²⁵) In argomento v. L. Scaffardi, *op. cit.*, p. 57.

(²⁶) V. Paganizza, *op. cit.*, pp. 69 ss.

(²⁷) G. Formici, *op. ult. cit.*, p. 105.

origine animale privi di una lunga storia di consumo, rientravano nell'ambito di applicazione del regolamento del 1997 e pertanto non potevano essere immessi nel mercato italiano, se non autorizzati²⁸. Infatti, secondo la citata circolare, l'operatore alimentare aveva l'onere di dimostrare che gli insetti non dovevano considerarsi in termini di *Novel food*, così da non rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento n. 258/1997²⁹. In mancanza di tale prova, l'operatore alimentare era obbligato a seguire la procedura prevista dal regolamento in questione, ai fini dell'immissione in commercio degli insetti³⁰.

Successivamente, nel 2018, il Ministero della Salute ha confermato che gli insetti e i loro derivati dovevano essere considerati quali nuovi alimenti, precisando che nessuna specie era stata, fino a quel momento, autorizzata alla commercializzazione³¹.

Anche la Francia, al pari dell'Italia, ha assunto una posizione esplicita in ordine al riconoscimento dell'entomofagia solo negli ultimi anni, segnatamente nel 2015. Invero, negli anni addietro, permaneva una situazione d'incertezza in merito all'inquadramento dello *status* legale degli insetti commestibili. In questo periodo, alcune specie di insetti erano liberamente acquistabili dai consumatori, sebbene non esistesse una legislazione nazionale *ad hoc*. Tuttavia, questo clima di tolleranza normativa nei riguardi del consumo di insetti edibili è durato fino al 2015. Infatti, in quell'anno, l'Agenzia francese per la sicurezza alimentare,

sollecitata dal governo, formulò un parere sullo sfruttamento industriale degli insetti nel settore agro-alimentare, elaborando un inventario delle conoscenze scientifiche sui vari profili di rischio connessi al consumo di questi animali invertebrati. L'Agenzia precisò che gli insetti commestibili non potevano essere immessi legalmente in commercio in assenza di evidenze scientifiche che ne attestassero la sicurezza alimentare³².

Pure in Germania gli insetti (interi) sono stati ritenuti quali "*Novel Foods*"³³, sebbene si siano registrate posizioni diversificate in materia. In effetti, secondo le autorità tedesche, su tutte l'Agenzia federale per la protezione dei consumatori e la sicurezza alimentare (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit), l'inclusione degli insetti interi all'interno della categoria dei nuovi alimenti non poteva considerarsi scontata. In questo Paese, la commercializzazione degli insetti è soggetta alle stesse norme generali che si applicano a tutti i tipi di alimenti. In ogni caso, le autorità tedesche hanno ritenuto, successivamente alla emanazione del Reg. (UE) 2015/2283 (di cui si dirà a breve), che gli insetti interi dovevano rientrare nella definizione di "nuovo alimento"³⁴.

Non tutti i Paesi del Nord Europa hanno manifestato apertura nei riguardi dell'entomofagia. Si pensi, ad esempio, allo Stato del Lussemburgo, il quale si caratterizzava per la presenza di un sistema regolatorio in materia alquanto incerto. Così, il Servizio per la sicurezza alimentare del

(²⁸) In tal senso la circolare del Ministero della Salute del 29 ottobre 2013 n. 004430, 'Controlli ufficiali in merito all'uso di insetti in campo alimentare con specifico riferimento all'applicabilità del reg. (CE) 258/97 sui «Novel Food»', consultabile al sito https://www.ceirsa.org/fd.php?path=201512/controlli_ufficiali_su_insetti_alimentare.pdf. In tema v. anche Bird & Bird, *op. cit.*, p. 2.

(²⁹) Tale prova può essere fornita su presentazione di: a) una certificazione rilasciata dall'autorità competente di un altro Stato membro che garantisca che l'alimento è stato consumato in tale Paese membro e che pertanto non è da considerarsi un nuovo alimento; b) dati documentali attestanti la presenza del prodotto sul mercato comunitario antecedentemente al 15 maggio 1997.

(³⁰) Bird & Bird, *op. cit.*, p. 6.

(³¹) Ministero della Salute, Informativa in merito all'uso di insetti in campo alimentare con specifico riferimento all'applicabilità del Regolamento (UE) 2015/2283 sui "novel food", 8 gennaio 2018, consultabile al sito <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2018&codLeg=62647&parte=1%20&serie=null>.

(³²) ANSES, Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à «la valorisation des insectes dans l'alimentation et l'état des lieux des connaissances scientifiques sur les risques sanitaires en lien avec la consommation des insectes», 12 febbraio 2015, consultabile al sito <https://www.anses.fr/fr/system/files/BIORISK2014sa0153.pdf>.

(³³) Si rammenti che, per quanto riguarda la Germania, il commercio di insetti interi e derivati è normato diversamente a seconda dei Länder.

(³⁴) Bird & Bird, *op. cit.*, p. 2, p. 6.

Ministero della Salute decise di seguire un approccio precauzionale, nell'attesa di avere un quadro normativo chiaro e armonizzato a livello UE. Le scelte giuridiche prese da questo Paese rappresentarono il riflesso della mancata (dimostrata) idoneità degli insetti edibili a poter essere destinati a scopi alimentari. In particolare, le istituzioni statali, interpretando in maniera restrittiva il regolamento n. 258/1997, optarono per l'inserimento degli insetti nella lista dei *Novel Foods*, richiedendo quindi una previa valutazione di sicurezza ai fini dell'autorizzazione all'immissione in commercio³⁵.

L'interpretazione della normativa, oltre a differenziarsi sotto il profilo sincronico, si è diversificata pure sotto il versante diacronico. Si vuole alludere, in particolare, allo Stato della Finlandia, il quale ha inizialmente adottato un'interpretazione del regolamento del 1997 che considerava gli insetti alla stregua di nuovi alimenti, ma ha poi deciso di escludere gli insetti interi dal campo di applicazione della legislazione sovranazionale, ricorrendo alla deroga prevista dalle misure transitorie del nuovo regolamento³⁶. Così, gli operatori del settore che avevano già immesso sul mercato insetti ad uso alimentare, potevano continuare, in maniera provvisoria, a commercializzarli, in attesa dell'autorizzazione³⁷.

Il caso finlandese testimonia la difficoltà di raggiungere una piena uniformazione della materia, anche allorquando le istituzioni UE intervengano con atti normativi tendenzialmente non derogabili ma che talvolta, nella loro formulazione, prevedono invece una disposizione derogatoria ad un obbligo generale (art. 35 del regolamento del 2015), così determinando, di fatto, il verificarsi di percorsi attuativi del diritto dell'Unione europea differenziati a livello di Stati membri.

4.- Il Regolamento (UE) 2015/2283

La diversa interpretazione del regolamento n. 258/1997, offerta dalle autorità nazionali dei Paesi membri, soprattutto in ordine alla disciplina del procedimento autorizzatorio all'immissione in commercio degli insetti, aveva prodotto notevoli divergenze nel panorama giuridico, creando così un contesto frammentato, lesivo del fondamentale principio di libera circolazione delle merci, nonché di tutela della *food safety*, entrambi elementi cardine alla base della legislazione sovranazionale in materia di *Novel Foods*. In effetti, anche dopo l'introduzione di questo regolamento si è a lungo dibattuto se gli insetti dovessero essere considerati in termini di "nuovi alimenti"³⁸.

In realtà, i problemi sul tappeto non erano soltanto di tipo squisitamente giuridico, nel senso che la diversa implementazione della normativa è dipesa anche dalle differenti visioni culturali e identitarie degli Stati membri, in quanto i Paesi dell'Europa meridionale hanno generalmente seguito un approccio più "garantista", tutelando cioè le tradizioni gastronomiche e culinarie nazionali (intese, quest'ultime, anche come espressione di identità culturale) dalla "concorrenza" dei cibi "nuovi"³⁹.

La forte divergenza interpretativa ed applicativa del regolamento del 1997 sottintendeva la necessità, per l'Unione europea, di risolvere numerose questioni, *in primis* quelle definitorie, caratterizzanti la concreta applicazione della disciplina dettata in tema di nuovi alimenti.

La normativa aveva cercato di raggiungere un compromesso tra l'esigenza di tutelare la salute dei consumatori e la necessità di garantire un elevato livello di sicurezza alimentare. Ebbene, tale approccio "precauzionale" ha influito negativa-

⁽³⁵⁾ F. Tasini, *op. cit.*, p. 67.

⁽³⁶⁾ Maa- ja metsätalousministeriö, Hyönteiset elintarvikkeina, RO/Leena Mannonen, 21 agosto 2017, consultabile al sito <https://mmm.fi/documents/1410837/1875432/Hyonteiset-elintarvikkeina-muistio-20170821.pdf/fe9d5036-ffc6-407a-a551-7d6f7161741c>.

⁽³⁷⁾ V. *amplius* V. Paganizza, *op. cit.*, pp. 97 ss.

⁽³⁸⁾ S. Sforza, *op. cit.*, p. 96 s.

⁽³⁹⁾ G. Formici, *op. ult. cit.*, p. 105 s.

mente sulla commercializzazione dei *Novel Foods* nel territorio dell'Unione europea, ma anche sulla commercializzazione degli alimenti tradizionali provenienti dai Paesi extracomunitari⁴⁰.

Si avvertì pertanto la necessità di procedere ad una revisione organica della normativa in vigore, adeguandola al mutato contesto scientifico, per cui il legislatore dell'Unione europea è stato costretto a ripensare l'equilibrio stabilito tra la libera circolazione delle merci e la sicurezza alimentare.

La necessità di rispondere alle criticità derivanti dall'applicazione del regolamento del 1997, nonché l'esigenza di offrire soluzioni alle problematiche lasciate irrisolte da questo atto normativo, hanno portato le istituzioni dell'Unione europea ad intervenire nuovamente in materia di *Novel Foods* nel 2015, tramite il regolamento n. 2283. Orbene, quest'ultima normativa ha esplicitamente ricompreso gli insetti tra i nuovi alimenti⁴¹.

Una prima considerazione riguarda la scelta, da parte dell'UE, di intervenire in *subjecta materia* tramite (ancora una volta) lo strumento regolamentare, per sua natura obbligatorio in tutti gli Stati membri e direttamente applicabile, in luogo della direttiva, sebbene in realtà l'applicazione del precedente regolamento era stata caratterizzata da una marcata disomogeneità interpretativa ed attuativa.

Sotto il profilo contenutistico, invece, la normativa del 2015 riprende, in parte, quella del 1997, statuendo che gli alimenti "nuovi" sono quelli non utilizzati in misura significativa per il consumo umano nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997 (requisito temporale) e rientranti in almeno una delle dieci categorie elencate all'art. 3, par. 2, lett. a) (requisito oggettivo)⁴². Ora, gli insetti edibili, non risultando consumati in misura significativa prima dell'entrata in vigore del previgente regolamento, soddisfano certamente il criterio temporale previsto dalla nuova normativa, mentre per quanto concerne il criterio sostanziale, essi rientrano nella categoria di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), n. V, che comprende «alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi».

In ogni caso, il regolamento *de quo* stabilisce che l'immissione sul mercato dell'Unione di prodotti alimentari tradizionali provenienti da Paesi terzi deve essere "agevolata" in presenza di un uso alimentare sicuro storicamente comprovato. A tal fine, rileva la prova dell'uso alimentare (sicuro) per almeno 25 anni nella dieta abituale di un numero significativo di persone del Paese in questione (art. 3, par. 2, lett. b.)⁴³.

In particolare, gli operatori economici interessati a commercializzare un "nuovo alimento" devono presentare un'apposita domanda di autorizzazione, accompagnata da studi scientifici in grado di

⁽⁴⁰⁾ L. Scaffardi, *A Peculiar Category of Novel Foods: Traditional Foods Coming from Third Countries and the Regulatory Issues Involving Sustainability, Food Security, Food Safety, and the Free Circulation of Goods*, in *Novel Foods*, cit., p. 38; L. Scaffardi, *I novel food*, cit., p. 44.

⁽⁴¹⁾ Invero, il considerando n. 8 del regolamento del 2015 precisa che «le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti (...) dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti». In argomento v. L. Scaffardi, *op. ult. cit.*, p. 57; G. Bonora, *I Novel Foods nel Reg. (UE) n. 2015/2283 e gli insetti: una possibile evoluzione dei costumi alimentari?*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2016, p. 49.

⁽⁴²⁾ I fattori che concorrono a stabilire se un prodotto sia stato o meno consumato in modo significativo concernono la quantità d'uso, le parti consumate e l'ambito di utilizzo, nonché il ruolo che il prodotto riveste nell'alimentazione in termini qualitativi e quantitativi. L'espressione «consumo significativo nell'UE» risulta piuttosto vaga e lascia ampio spazio di interpretazione alle autorità nazionali degli Stati membri.

⁽⁴³⁾ Il procedimento di previa autorizzazione è centralizzato e prevede l'obbligo di presentazione di una *application* alla Commissione europea, la quale, verificata la validità formale della documentazione, richiede all'Autorità europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) un parere sulla sicurezza alimentare del *Novel Food*. Sulla base di tale *risk assessment*, la Commissione deve poi emanare l'atto di esecuzione che autorizza l'immissione in commercio, votato dal Comitato permanente per le piante, gli animali e i mangimi (artt. 10 ss. Reg. (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione).

attestare la sicurezza dell'alimento per il consumo umano (art. 10)⁴⁴. Tuttavia, il richiedente che intenda immettere sul mercato dell'Unione un alimento tradizionale da un Paese terzo, anziché seguire la procedura di cui all'art. 10, può scegliere di presentare una notifica (contenente la documentazione relativa alla storia di uso sicuro come alimento nel Paese terzo) alla Commissione (art. 14).

In ogni caso, ai sensi dell'art. 7 del regolamento del 2015, i *Novel Foods*, dunque anche gli insetti, affinché possano legittimamente essere immessi nel mercato dell'Unione europea, non devono presentare rischi di sicurezza per la salute umana, indurre in errore i consumatori (in particolare nel caso in cui l'alimento sia destinato a sostituire un altro alimento e vi sia un cambiamento significativo nel suo valore nutritivo) e non devono differire dagli altri prodotti o ingredienti alimentari (cioè quelli c.d. "tradizionali") che vanno a sostituire, al punto tale che il consumo normale dei primi possa comportare svantaggi per il consumatore sotto il profilo nutrizionale.

Se si sposta poi l'attenzione sulle finalità della nuova normativa, risulta evidente come l'adozione del regolamento del 2015, giustificata dalla necessità di adeguare le procedure e i criteri di autorizzazione agli sviluppi scientifici e tecnologici registratisi negli ultimi anni, aveva anche l'obiettivo di avvantaggiare le imprese del settore, facilitando la commercializzazione e l'ingresso nel mercato UE di questi "particolari" alimenti, sostanzialmente estranei alla tradizione culinaria del Vecchio Continente⁴⁵.

Indubbiamente, l'intervento legislativo del 2015 ha avuto diversi meriti, *in primis* quello di aver meglio esplicitato, sotto il profilo sostanziale e procedurale, il quadro normativo che regola il settore della

commercializzazione dei nuovi alimenti⁴⁶.

In proposito, si rammenti che l'obiettivo principale della normativa *de qua* rimane comunque quello di garantire l'efficace funzionamento del mercato interno, garantendo un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori (art. 1, par. 2) tramite l'introduzione di una semplificazione e centralizzazione delle procedure di autorizzazione. L'aspetto maggiormente innovativo della normativa è rappresentato dal riconoscimento degli insetti edibili quale nuovo alimento⁴⁷.

In realtà, l'entomofagia è nota e praticata in diverse culture, ma non in quella europea, nella quale gli insetti hanno rappresentato (e, in buona parte, ancora oggi rappresentano) un elemento repellente, antitetico all'idea di cibo.

Nel descritto contesto, l'introduzione degli insetti edibili nel quadro dell'alimentazione europea incide, anche e soprattutto, sotto il versante giuridico, nella misura in cui mette in discussione il tradizionale concetto di cibo e dunque anche del connesso diritto al cibo (sul quale ci si soffermerà più avanti).

Nonostante l'emanazione della nuova normativa abbia contribuito a rendere più chiaro il quadro regolatorio in materia di commercializzazione di insetti edibili (si pensi in particolare all'art. 4 del regolamento (UE) 2015/2283, che regola la procedura di determinazione dello *status* di nuovo alimento), persistono ancora talune criticità interpretative, come ad esempio quella concernente il concetto, ampio e vago, di «dieta abituale» e «numero significativo di persone» (che devono caratterizzare il consumo di un alimento affinché possa essere considerato "tradizionale" di realtà extra-europee)⁴⁸.

⁽⁴⁵⁾ D. Martini, C. Del Bo', P. Riso, *op. cit.*, p. 11.

⁽⁴⁶⁾ A. Santini, *Sicurezza alimentare e innovazione tecnologica: il caso dei novel foods*, in *Eurojus*, 1-2023, p. 147.

⁽⁴⁷⁾ S. Lanni, *Gli insetti edibili tra globalizzazione scambista e interculturalità*, in *DPCE online*, 2-2019, p. 1337.

⁽⁴⁸⁾ B. La Porta, *Il Regolamento europeo in materia di novel food: riflessioni sugli "alimenti tradizionali dei Paesi terzi"*, in *Cultura e diritti*, 1-2020, p. 61 s. Secondo G. Formici, *Novel food tra esigenze di mercato*, cit., p. 84, questi termini, non meglio specificati, possono essere caratterizzati e definiti in vario modo; il «numero significativo di persone» potrebbe essere inteso come riferibile ad una percentuale dell'intera popolazione di uno Stato terzo oppure al più limitato consumo nella popolazione di una singola area geografica o regione di un Paese. Un'interpretazione, più o meno restrittiva, di questi concetti può incidere sulla possibilità, per il richiedente, di accedere alla procedura semplificata prevista per gli alimenti tradizionali, producendo importanti conseguenze in termini di costi e di tempi richiesti dal procedimento.

I problemi giuridici, per vero, riguardano pure l'aspetto contenutistico del regolamento in esame: si pensi, in tal senso, alla decisione, alquanto critica-bile, del legislatore di far dipendere la sicurezza dell'alimento consumato in un Paese terzo dall'uso continuato per un periodo di almeno 25 anni⁴⁹.

Un altro problema concerne la scelta, non del tutto condivisibile, in tema di criteri utilizzabili ai fini della determinazione dei nuovi alimenti, di ricorrere ancora al parametro temporale del 15 maggio 1997, anziché prendere in considerazione una finestra di tempo ben definita (ad esempio 25 anni). Indubbiamente, tale scelta ha determinato una certa rigidità della legislazione UE, oltre ad aver prodotto effetti negativi sotto il profilo applicativo delle nuove norme giuridiche, dunque al momento del passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina⁵⁰.

Orbene, le descritte criticità sono in grado, non solo di inficiare la portata innovativa della normativa dell'Unione europea, bensì pure di mettere in discussione la realizzazione di una effettiva armonizzazione della materia.

Più in generale, si è recentemente sottolineata l'opportunità di procedere ad una revisione della normativa dettata dall'Unione europea, così da facilitare lo sviluppo ulteriore del settore dei nuovi alimenti, ma senza sacrificare la protezione della salute e degli interessi dei consumatori⁵¹.

Nonostante ciò, riteniamo che il nuovo regolamento sui *Novel Foods* abbia comunque contribuito a fare chiarezza, nella materia *de qua*, sotto il profilo giuridico e ad apprestare una maggiore armonizzazione della disciplina in tema di entomofagia, facilitando al contempo l'accesso sul

mercato ad alimenti provenienti da Paesi terzi (sino ad oggi esclusi dalle nostre tavole), ma pur sempre in una cornice giuridica volta a garantire la sicurezza dei consumatori⁵².

5.- La convergenza del modello UE e di quello europeo in ordine alla commercializzazione degli insetti edibili: il caso della Svizzera

Si è visto come non sono molti i Paesi europei che hanno deciso di intervenire legislativamente in *subjecta materia*. Tra questi, merita una menzione, pur non facendo parte dell'Unione europea, la Svizzera, uno dei primi Stati occidentali a regolamentare l'entomofagia. Inizialmente, questo Paese non aveva riconosciuto gli insetti quale specie animale utilizzabile per la produzione alimentare.

In realtà, il consumo di questi animali non era vietato e i consumatori potevano consumare gli insetti che allevavano o che raccoglievano in natura.

Piuttosto, nella Confederazione elvetica era vietato vendere e servire insetti come cibo in quanto essi non risultavano ricompresi nella disciplina dettata in tema di alimenti e merci⁵³.

Nel 2014, poi, l'Assemblea federale del Parlamento svizzero ha riconosciuto l'esistenza di crescenti prove in grado di giustificare il ricorso all'entomofagia, pur sottolineando, al contempo, la necessità di attendere ulteriori evidenze a sostegno di tale pratica alimentare, prima di intervenire sotto il profilo legislativo, in considerazione della necessità di proteggere la salute e la sicurezza dei consumatori⁵⁴.

⁽⁴⁹⁾ B. La Porta, *Ibidem*.

⁽⁵⁰⁾ Sul punto v. V. Paganizza, *op. cit.*, p. 92 s.

⁽⁵¹⁾ A. Santini, *op. cit.*, p. 148.

⁽⁵²⁾ L. Scaffardi, *A Peculiar Category*, cit., p. 52 s.; T. Kröger et Al., *Acceptance of Insect-Based Food Products in Western Societies: A Systematic Review*, in *Frontiers in Nutrition*, 8-2022, p. 1; N. Knežević, *op. cit.*, p. 94; M. Ferri et Al., *Insects as feed and human food and the public health risk - a review*, in *Berl. Munch. Tierarztl. Wochenschr.*, 132-2019, p. 202; A. de Boer, A. Bast, *Demanding safe foods-safety testing under the novel food regulation (2015/2283)*, in *Trends Food Sci. Technol.*, 72-2018, pp. 125 ss.; N. Grmelova, T. Sedmidubsky, *op. cit.*, p. 398; C. Finardi, C. Derrien, *op. cit.*, p. 128. Sul punto cfr. B. La Porta, *op. cit.*, p. 73, secondo il quale i citati obiettivi non possono considerarsi pienamente raggiunti.

⁽⁵³⁾ Conseil fédéral suisse, Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs) du 23 novembre 2005, 817.02.

⁽⁵⁴⁾ Assemblea Federale del Parlamento svizzero, Interpellation: Pourquoi interdire l'alimentation des poissons, des volailles et des porcs par des insectes?, (2014c). 14.3274, consultabile al sito http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20143274.

Nel 2017 il Parlamento elvetico ha adottato una nuova legge sui prodotti alimentari al fine di adeguare il diritto svizzero a quello dell'Unione europea, eliminando gli ostacoli al commercio dei prodotti alimentari. Tuttavia, occorre pure, nelle intenzioni del legislatore statale, mantenere le specificità dei prodotti nazionali tramite, ad esempio, l'obbligo di indicare il Paese di produzione delle derrate alimentari o l'origine degli ingredienti. Inoltre, occorre abbattere le barriere burocratiche al fine di favorire le microimprese e la capacità innovativa del settore alimentare, senza però scendere a compromessi sulla sicurezza dei consumatori⁵⁵.

La legislazione svizzera in tema di alimenti a base di insetti differisce in misura minima rispetto alla normativa dell'Unione europea⁵⁶. Invero, anche nell'ordinamento svizzero vi è una bipartizione, nell'ambito dei *Novel Foods*, tra i nuovi prodotti alimentari tradizionali e i nuovi cibi. La prima categoria comprende gli alimenti tradizionalmente consumati al di fuori della Svizzera e dell'Unione europea. Per questi prodotti la procedura di autorizzazione è semplificata, mentre risulta più lungo l'*iter* autorizzativo per i nuovi tipi di alimenti, come ad esempio gli estratti proteici di insetti, in considerazione della necessità di garantire una maggiore sicurezza ai consumatori⁵⁷.

La definizione legale di nuovo prodotto alimentare

è data dall'art. 15, par. 1, dell'ordinanza del 16 dicembre 2016, emanata dal Département fédéral de l'intérieur in materia di derrate alimentari⁵⁸. Comunque, l'autorizzazione non è necessaria per le nuove derrate alimentari elencate nell'allegato all'ordinanza del DFI appena citata. Si tratta di tre specie di insetti, nonché di tutti i nuovi prodotti alimentari autorizzati nell'Unione europea o che possono essere immessi sul mercato sulla base di una notifica. Tutte le nuove derrate alimentari commerciabili nell'Unione europea possono essere immesse sul mercato svizzero senza autorizzazione, a condizione che soddisfino i requisiti risultanti dalle autorizzazioni e dalle notifiche. Non è invece vero il contrario, nel senso che i prodotti alimentari che nel Paese elvetico non sono considerate nuove tipologie di derrate alimentari o che sono state ivi autorizzate come tali e che però sono ritenute quali *Novel Foods* nell'ordinamento dell'Unione europea, devono essere autorizzate dalla Commissione europea ai fini dell'immissione nel mercato UE⁵⁹.

Il 3 gennaio 2023 la Commissione europea ha autorizzato la commercializzazione della polvere, intera o parzialmente sgrassata, di *Acheta domestica* (grillo domestico) come "*Novel food*"⁶⁰. Ora, siccome il grillo è autorizzato per il consumo umano nell'Unione europea, allora esso è automaticamente autorizzato anche in Svizzera⁶¹.

⁽⁵⁵⁾ Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), *Droit alimentaire 2017 - l'essentiel*, 2017, p. 1, consultabile al sito https://www.entomos.ch/fr/insects/insectes-comestibles-securite-alimentaire/Droit%20alimentaire%202017%20L_Essentiel.pdf.

⁽⁵⁶⁾ Orchidali, *Point sur ... La Suisse et la réglementation NF sur les insectes*, 12 febbraio 2021, consultabile al sito <https://science-nutrition.com/2021/02/12/point-sur-la-suisse-et-la-reglementation-nf-sur-les-insectes/>.

⁽⁵⁷⁾ Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), *Autorisation pour les nouvelles sortes de denrées alimentaires*, consultabile al sito <https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/bewilligung-und-meldung/bewilligung.html>.

⁽⁵⁸⁾ Conseil fédéral suisse, *Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs)* du 16 décembre 2016, 817.02, consultabile al sito <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2017/63/20220715/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2017-63-20220715-fr-pdf-a.pdf>.

⁽⁵⁹⁾ Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), *op. loc. cit.*

⁽⁶⁰⁾ Reg. (UE) 2023/5 della Commissione del 3 gennaio 2023 che autorizza l'immissione sul mercato della polvere parzialmente sgrassata di *acheta domestica* (grillo domestico) quale nuovo alimento e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470.

⁽⁶¹⁾ La polvere di insetti autorizzata può essere utilizzata solo per le categorie alimentari autorizzate e in quantità limitate. Se la polvere di insetti viene utilizzata nella produzione di un alimento, allora l'elenco degli ingredienti deve contenere la seguente dicitura: «Polvere parzialmente sgrassata di *Acheta domestica* (grillo domestico)». Inoltre, l'etichetta deve indicare chiaramente che questo ingrediente può provocare reazioni allergiche nelle persone allergiche ai crostacei, ai molluschi o agli acari della polvere domestica. Gli insetti sono considerati alimenti di origine animale; quindi, un alimento che contiene polvere di insetti non può recare l'indicazione "vegano" o "vegetariano".

In realtà, la nuova legislazione sugli alimenti, emanata nel 2017, aveva già legalizzato il consumo come cibo di tre specie di insetti, tra cui proprio l'*Acheta domesticus*, forma adulta (grillo domestico), unitamente al *Tenebrio molitor* allo stadio larvale (verme della farina) ed alla *Locusta migratoria*, forma adulta (locusta migratrice)⁶².

La commercializzazione di questi invertebrati, fatta eccezione per le tre specie già “legalizzate”, è subordinata al rilascio di un’autorizzazione, trattandosi di un “nuovo alimento”. In particolare, l’Ufficio federale della sicurezza alimentare e degli affari veterinari (OSAV) può autorizzare il commercio delle specie di insetti come nuove derrate alimentari soltanto se esse possano considerarsi sicure per il consumo umano⁶³.

Sempre nel 2017, l’OSAV ha pubblicato le linee guida tecniche per effettuare i controlli nella produzione di insetti, nonché una scheda informativa contenente una descrizione degli insetti autorizzati come prodotti alimentari e le condizioni per la loro produzione e messa in circolazione⁶⁴.

In ogni caso, l’immissione di insetti sul mercato a scopo alimentare comporta l’obbligo di indicare il nome specifico della specie animale (nome comune e nome scientifico)⁶⁵. Inoltre, i prodotti alimentari che contengono insetti come ingrediente devono essere etichettati in conformità alle disposizioni dell’art. 11 della *ordonnance* del Département fédéral de l’intérieur, del 2016, emanata in

tema di informazioni concernenti le derrate alimentari⁶⁶, soprattutto per quanto concerne il loro potenziale allergenico⁶⁷.

6.- La sentenza *Entoma* e la previsione di un regime transitorio di autorizzazione all’immissione in commercio degli insetti

Nonostante il regolamento del 1997 sia stato successivamente superato da quello del 2015, la prima normativa continua ad avere un certo rilievo, ove si consideri che la corretta interpretazione di alcune norme contenute nel primo provvedimento legislativo emanato dall’Unione europea in tema di “nuovi alimenti” è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo, la quale si è pronunciata proprio recentemente sulla questione ad essa sottoposta.

Si è detto che la commercializzazione degli insetti è stata inizialmente disciplinata dall’art. 1, par. 2, lett. e) del regolamento n. 258/1997, il quale faceva riferimento ai «prodotti ed ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali». Orbene, tale norma aveva creato difficoltà di applicazione, atteso che non era chiaro se gli insetti interi potessero essere utilizzati nelle preparazioni alimentari.

Tra l’altro, il successivo regolamento del 2015 ha

⁽⁶²⁾ Office fédéral de l’agriculture (OFAG), Insectes, consultabile al sito <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/nachhaltige-produktion/tierische-produktion/insekten.html>. In dottrina v. C.H. Daub, C. Gerhard, *Essento insect food AG: How edible insects evolved from an infringement into a sustainable business model*, in *Int. J. Entrepreneurship Innov.*, 2021, p. 3.

⁽⁶³⁾ Orchidali, *op. loc. cit.*; Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), Les insectes comme denrée alimentaire, consultabile al sito <https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/lebensmittelsicherheit/einzelne-lebensmittel/insekten.html>. Si tenga conto che è invece necessaria un’ulteriore autorizzazione se si desidera isolare ingredienti alimentari, come ad esempio gli estratti proteici, dalle specie di insetti autorizzate o se si intende utilizzare altre specie di insetti.

⁽⁶⁴⁾ A.O. Penedo, *Consommation d’aliments à base d’insectes: quelle perception dans un contexte universitaire suisse?*, Master of Science conjoint HES-SO - UNIL en Sciences de la santé Orientation Nutrition et diététique, 2022, p. 22, consultabile al sito https://www.hes-so.ch/fileadmin/documents/HES-SO/Documents_HES-SO/pdf/sante/master/Sante_MScSa/TM/Penedo_Aline_N_D_DIFOK.pdf. In tema v. anche Orchidali, *Ibidem*.

⁽⁶⁵⁾ Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), *Droit alimentaire*, cit., p. 5.

⁽⁶⁶⁾ Ordonnance del Département fédéral de l’intérieur (DFI), concernant l’information sur les denrées alimentaires, cit.

⁽⁶⁷⁾ Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), Lettre d’information 2017/1: Production et transformation d’insectes à des fins alimentaires, Berna, 6 aprile 2017, consultabile al sito https://www.blv.admin.ch/dam/blv/fr/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/hilfsmittel-vollzugsgrundlagen/informationsschreiben-neu/lme-informationsschreiben-2017-1.pdf.download.pdf/Lettre_d_information_2017_1_Production_et_transformation_d%E2%80%99insectes_a_des_fins_alimentaires.pdf.

previsto, all'art. 35, par. 2, una disciplina transitoria al fine di consentire un periodo di "tolleranza" rispetto ai prodotti alimentari che non rientravano nell'ambito di applicazione della previgente normativa ma che tuttavia vengono considerati *Novel Foods* sulla base dell'attuale legislazione sovranazionale e necessitano dunque di una previa autorizzazione all'immissione in commercio, in base alla procedura ivi prevista. Secondo la citata norma, gli alimenti non rientranti nella definizione di nuovi alimenti dettata dalla normativa del 1997 possono continuare ad essere commercializzati fino all'adozione di una decisione della Commissione europea, a condizione che il prodotto sia stato legalmente immesso sul mercato entro il 1° gennaio 2018 (data in cui le disposizioni del regolamento del 2015 sono divenute applicabili) e purché venga presentata una domanda di autorizzazione o di notifica di un alimento tradizionale da un Paese terzo entro la data specificata nelle norme di esecuzione (e comunque non oltre il 2 gennaio 2020).

Quanto appena esposto spiega il perché la determinazione della qualifica dell'insetto intero e, in particolare, se esso debba considerarsi rientrante o meno nell'ambito di applicazione del regolamento del 1997, risulta essere un passaggio di fondamentale importanza affinché un'impresa possa beneficiare della favorevole disciplina transitoria predisposta dal vigente regolamento⁶⁸.

A tentare di dissipare il dubbio interpretativo è intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione Europea con la sentenza 'Entoma', pronunciata il 1° ottobre 2020 a seguito di un rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato francese⁶⁹. Secondo la Corte del Lussemburgo gli insetti interi e le loro parti non dovevano essere considerati come *Novel Food* in base al precedente regolamento e

potevano dunque essere autorizzati dalle misure di transizione.

Secondo tale sentenza, per quanto attiene agli insetti interi destinati al consumo umano, deve ritenersi realizzata la prima condizione necessaria per l'applicazione dell'art. 35, par. 2 del regolamento del 2015; tali prodotti, infatti, risultano essere un alimento non considerato quale *Novel Food* dalla prima normativa emanata in materia. Ciò implica la possibilità, per gli Stati membri, di ricorrere alla (più vantaggiosa) disciplina transitoria nel caso in cui vengano rispettati anche gli ulteriori requisiti previsti dal nuovo regolamento. In sintesi, l'azienda che abbia già legittimamente immesso sul mercato di uno Stato membro insetti interi per il consumo umano antecedentemente al 1° gennaio 2018 può continuare a commercializzarli sino alla conclusione del procedimento di autorizzazione, che dovrà comunque obbligatoriamente attivare⁷⁰.

Gli Stati membri hanno reagito in maniera differente di fronte a questa sentenza. In effetti, alcuni Paesi hanno recepito con favore la pronuncia in commento, considerando le misure di transizione come uno strumento volto a facilitare l'innovazione agroalimentare, mentre altri Stati hanno preferito non optare in favore del regime transitorio, assumendo così un atteggiamento più precauzionale. In realtà, molti di questi Paesi avevano fatto ricorso al descritto regime transitorio anche prima dell'emanazione della sentenza 'Entoma'⁷¹.

Altri Stati membri, come ad esempio la Germania e l'Austria, pur accettando le misure di transizione, hanno tuttavia posto delle specifiche restrizioni al commercio interno, quali la possibilità di autorizzare il commercio di insetti interi solo per alcune specifiche specie di questi animali, espressamente indicate dai propri Ministeri della Salute.

⁽⁶⁸⁾ G. Formici, *Novel Food e insetti per il consumo umano*, cit., pp. 60 ss.

⁽⁶⁹⁾ Corte Giust., 1° ottobre 2020, in causa C-526/19.

⁽⁷⁰⁾ G. Formici, *Legislative*, cit., pp. 109 ss.; G. Formici, *Novel Food e insetti per il consumo umano*, cit., p. 61. In argomento v. anche S. Röttger-Wirtz, A. de Boer, *The limits of legal metamorphosis - the Novel Food Status of insects*, 5 ottobre 2020, consultabile al sito <https://eulawlive.com/op-ed-the-limits-of-legal-metamorphosis-the-novel-food-status-of-insects-by-dr-sabrina-roettger-wirtz-and-dr-alie-de-boer/>.

⁽⁷¹⁾ A. Lähtenmäki-Uutela et Al., *Alternative proteins and EU food law*, in *Food Control*, n. 130-2021, p. 5.

Infine, altri Paesi, come l'Italia, hanno optato per il divieto di commerciare insetti, salvo specifica autorizzazione della Commissione europea, così rendendo nulle, di fatto, al proprio interno, le misure di transizione e non sfruttando l'appiglio pretorio offerto dalla sentenza 'Entoma'.

Come si vede, l'attuazione della sentenza in esame ha confermato il differente atteggiamento degli Stati membri in materia di entomofagia e che ha visto soprattutto i Paesi del Nord Europa assumere un orientamento volto a facilitare il commercio di insetti commestibili sul territorio statale. Invece, gli Stati, come ad esempio l'Italia, che avevano già adottato, a seguito dell'emanazione del regolamento del 1997, una posizione di chiusura nei riguardi della commercializzazione degli insetti commestibili, hanno sostanzialmente confermato, anche dopo l'emanazione della pronuncia in discorso, tale orientamento.

Illuminante, in proposito, è la posizione recentemente assunta dal nostro Paese in ordine alla vendita degli insetti (autorizzati dalla Commissione europea), che può senz'altro considerarsi come "restrittiva" rispetto alla concreta attuazione della normativa UE delineata in materia di *Novel foods*.

Il 23 marzo 2023 tre Ministri, quello dell'Agricoltura, quello delle Imprese e quello della Salute, hanno firmato quattro decreti interministeriali al fine di disciplinare la vendita degli alimenti a base di farina di insetti, tramite l'indicazione di regole precise ed obblighi per la commercializzazione di questi prodotti. I provvedimenti contengono specifiche indicazioni da riportare in etichetta per tutti i prodotti e i preparati destinati al consumo umano ottenuti tramite l'utilizzo di *Acheta domesticus* (grillo domestico), larva di *Tenebrio molitor* (larva gialla della farina), larva di *Alphitobius diaperinus* (verme della farina minore) e *Locusta migratoria*⁷².

I quattro decreti sono stati notificati alla

Commissione europea, la quale ha 90 giorni di tempo per esprimere un parere; in caso di mancata risposta vale la regola del silenzio-assenso. Subito dopo i decreti verranno pubblicati in Gazzetta Ufficiale ed entreranno in vigore.

In particolare, le nuove regole prevedono che i cibi al cui interno sono presenti farine di insetti abbiano un'etichetta, dotata di caratteri visibili e leggibili, nella quale dovranno essere indicate: la denominazione legale, il luogo di provenienza, il quantitativo di farina alternativa presente e le possibili reazioni allergiche (a causa di possibili sensibilità da parte dei soggetti allergici a crostacei, molluschi e acari della polvere)⁷³.

Oltre alle indicazioni di possibili effetti allergici, l'uso della farina con le larve di *Alphitobius diaperinus* è vietata ai minori di 18 anni.

Inoltre, i prodotti in questione devono essere collocati, per la vendita, in scaffali ad essi dedicati, segnalati con appositi cartelli e comunque separati dai prodotti alimentari "tradizionali".

Come si vede, alla base dei provvedimenti in esame vi è il principio della trasparenza su cui si fonda la capacità di scelta dei consumatori, i quali devono essere messi in condizione di sapere come un prodotto è stato realizzato, da dove esso proviene e con quali ingredienti quest'ultimo è stato fatto, così da poter decidere, in maniera libera, informata e consapevole, se comprarlo o meno. Ma non solo, poiché l'indicazione della presenza di farine di insetti dovrebbe anche avere il fine di tutelare la salute dei consumatori che sono sensibili ai rischi di reazioni allergiche.

7.- Una comparazione tra il modello dell'Unione europea e quello statunitense in materia di entomofagia

Il modello UE delineato in tema di entomofagia, oltre a diversificarsi al suo "interno", cioè nell'am-

(⁷²) Testo consultabile al sito https://www.politicheagricole.it/decreti_etichettatura_insetti. I quattro decreti si distinguono per la sola variante degli insetti edibili in ciascuno di essi considerati (grillo, locusta migratoria, verme della farina e larva gialla).

(⁷³) In particolare, si tratta delle possibili reazioni allergiche alla chitina, una proteina presente nel carapace dei grilli, capace di scatenare gli stessi effetti allergici prodotti dall'ingestione dei crostacei e delle arachidi.

bito dei vari Paesi membri, risulta atteggiarsi in maniera differente pure rispetto al modello giuridico statunitense in merito alla regolamentazione di questo particolare settore alimentare. La scelta di operare, in questa sede, una comparazione tra i due macro-ordinamenti si giustifica sia in virtù dell'appartenenza di entrambi alla tradizione giuridica occidentale, che in considerazione delle peculiari abitudini culinarie rinvenibili Oltreoceano, le quali, si pensi al “*junk food*” e al “*fast food*”, hanno comunque esercitato una forte influenza sulle scelte alimentari dei cittadini europei.

Orbene, in tema di entomofagia, si rinvencono taluni elementi comuni tra i due ordinamenti, in quanto Oltreoceano, così come nei Paesi del Vecchio Continente, la pratica di mangiare insetti non è mai attecchita, soprattutto per questioni culturali e “sensoriali”, legate cioè al disgusto che l'idea di mangiare questi animali suscita nella stragrande maggioranza della popolazione⁷⁴. In realtà, a rafforzare la concezione culturale predominante in ordine alle scelte alimentari compiute dai consumatori statunitensi (di non ricorrere, in linea di massima, a questa pratica culinaria) potrebbe anche aver concorso l'inazione normativa della Food and Drug Administration (FDA). Tuttavia, pure negli Stati Uniti d'America comincia a registrarsi sia una certa apertura nei riguardi dell'entomofagia, in quanto considerata un'alternativa “sostenibile” all'uso delle proteine “classiche”, vale a dire quelle di fonte animale⁷⁵, che una crescente produzione di insetti edibili, particolarmente dopo il 2012⁷⁶.

Sotto il profilo giuridico occorre rilevare, *in primis*, come l'ordinamento statunitense, al pari di quello

dell'Unione europea, non prevede una disciplina *ad hoc* in materia di entomofagia, essendo quest'ultima intervenuta, tramite regolamentazione, solo in tema di immissione in commercio di nuovi alimenti.

Del resto, negli Stati Uniti d'America la commercializzazione di un alimento dotato di caratteristiche che gli conferiscono una veste nuova rispetto ai prodotti omologhi disponibili sul mercato non richiede l'adozione di una normativa specifica.

L'uso alimentare degli insetti commestibili (oppure di parti di insetti o di derivati di quest'ultimi) è soggetto alla normativa federale dettata in tema di alimenti, farmaci e cosmetici (Federal Food, Drug and Cosmetic Act). Ciò detto, il problema principale riguarda la qualificazione dell'insetto edibile in termini di “cibo”, secondo l'ampia definizione di cibo contenuta nel Federal Food, Drug and Cosmetic Act (FDCA)⁷⁷. In caso positivo, infatti, gli insetti utilizzati come cibo sarebbero soggetti alla normativa dettata in tema di alimenti. Questo perché, sebbene i “nuovi alimenti” non siano definiti nell'ordinamento giuridico statunitense, qualsiasi nuovo ingrediente alimentare è da considerarsi quale additivo alimentare (il che richiede l'approvazione, prima dell'immissione sul mercato, da parte della Food and Drug Administration) oppure in termini di sostanza generalmente riconosciuta come sicura (GRAS) per determinati usi⁷⁸.

Ebbene, gli insetti commestibili sono considerati additivi alimentari negli Stati Uniti⁷⁹, per cui il loro utilizzo deve essere approvato dalla FDA⁸⁰, a meno che essi abbiano lo stato di GRAS (“*Generally recognized as safe*”), nel qual caso,

⁽⁷⁴⁾ M.C. Boyd, *op. cit.*, p. 20.

⁽⁷⁵⁾ M.C. Boyd, *Ivi*, p. 20 s.

⁽⁷⁶⁾ A. Lähteenmäki-Uutela, S.B. Marimuthu, N. Meijer, *op. cit.*, p. 851.

⁽⁷⁷⁾ FDCA, Section 201(f), 21 U.S.C. § 321(f) (2022), consultabile al sito <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-973/pdf/COMPS-973.pdf>.

⁽⁷⁸⁾ N. Knežević, *op. cit.*, p. 95.

⁽⁷⁹⁾ A. Lähteenmäki-Uutela et Al., *Insects as Food and Feed: Laws of the European Union, United States, Canada, Mexico, Australia, and China*, in *Eur. Food Feed Law Rev.*, n. 12-2017, p. 24.

⁽⁸⁰⁾ 21 U.S.C. § 348, 21 U.S.C. 379e. Nel 2013 la FDA ha affermato che gli insetti sono considerati cibo ai sensi del Food, Drug and Cosmetic Act (Code of Federal Regulations - Title 21 - Food and Drugs). In dottrina v. G. Precup et Al., *The Safety Assessment of Insects and Products Thereof As Novel Foods in the European Union*, in *Novel Foods*, cit., p. 124.

cioè, il loro uso può considerarsi generalmente riconosciuto come sicuro⁸¹. Inoltre, tutti i prodotti a base di insetti devono essere etichettati con il nome comune e scientifico e sulla confezione del prodotto deve essere presente un'avvertenza per la potenziale allergia ai molluschi⁸².

Il tema dell'utilizzo degli insetti a scopi alimentari è comunque tenuto ben presente, in quanto la Food and Drug Administration ha pubblicato un decalogo, il 'Food Defect Levels Handbook', che stabilisce i livelli di accettabilità di contaminazione di un prodotto alimentare con insetti (o altre sostanze "estrane")⁸³.

Come si è visto, gli insetti edibili sono stati finora considerati, sotto il profilo normativo, quali additivi negli alimenti. Indubbiamente, la mancanza di regole chiare in materia ha rappresentato un ostacolo allo sviluppo del settore, tanto che molti agricoltori sono riluttanti ad allevare insetti in assenza di una legislazione trasparente⁸⁴.

Pertanto, la mancanza di norme federali in materia di insetti commestibili ha creato confusione a livello statale. Secondo il Food, Drug and Cosmetic Act gli ispettori locali possono chiudere un impianto di produzione di insetti o un ristorante che serve questi animali nel caso in cui gli ingredienti abbiano un'origine non approvata dalla FDA⁸⁵. Comunque, gli atteggiamenti dei Dipartimenti sanitari variano da città a città, in quanto alcuni di essi sono maggiormente tolleranti, rispetto ad altri, nei riguardi di questa pratica alimentare⁸⁶.

In ottica comparatistica, deve rilevarsi come nell'Unione europea i cibi a base di insetti rappresentino, sostanzialmente, una novità, il che traspare anche dalla scarsa regolamentazione della materia a livello statale, sebbene in realtà alcuni

Stati membri abbiano elaborato delle regole giuridiche *ad hoc*, autorizzando l'utilizzo, in ambito nazionale, degli insetti a fini alimentari. Invece, negli Stati Uniti d'America manca del tutto una normativa specifica della materia; infatti, gli alimenti a base di insetti vengono venduti pur in assenza di una disciplina federale, purché vi sia stata una previa notifica alla Food and Drug Administration.

8.- Affinità giuridiche tra la normativa elvetica e quella dell'Unione europea in tema di Novel Foods

Oltre alla comparazione tra il modello giuridico dell'Unione europea e quello statunitense, risulta interessante sviluppare ulteriori riflessioni comparative, questa volta attinenti ai rapporti tra la normativa elaborata dalle istituzioni UE e quella delineata nell'ordinamento svizzero in materia di "nuovi cibi".

In particolare, si è visto come, in linea di principio, la non appartenenza di uno Stato all'UE lasci alle istituzioni nazionali maggiori margini di intervento legislativo nei settori, come ad esempio quello alimentare, fortemente incisi dagli interventi normativi dell'Unione europea.

Tuttavia, non può sopravvalutarsi la "libertà" legislativa in *subiecta materia* da parte degli Stati europei non facenti parte dell'UE, ove si consideri che la riforma del diritto alimentare svizzero del 2017 è stata in un certo senso "imposta" dalla necessità di adeguare il diritto elvetico a quello dell'Unione europea, nell'ottica, cioè, di favorire il commercio dei prodotti alimentari, segnatamente di quelli c.d. "nuovi". Il risultato è che la normativa

⁽⁸¹⁾ FA. Lähteenmäki-Uutela, S.B. Marimuthu, N. Meijer, *op. loc. cit.*

⁽⁸²⁾ FAO, *Looking at edible insects from a food safety perspective. Challenges and opportunities for the sector*, Roma, 2021, pp. 38 ss., consultabile al sito <https://www.fao.org/3/cb4094en/cb4094en.pdf>; A. Lähteenmäki-Uutela et Al., *op. ult. cit.*, p. 25.

⁽⁸³⁾ FDA, *The Food Defect Action Levels: Levels of Natural or Unavoidable Defects in Foods That Present No Health Hazards for Humans*, 9 luglio 2018, consultabile al sito <https://www.fda.gov/food/ingredients-additives-gras-packaging-guidance-documents-regulatory-information/food-defect-levels-handbook>.

⁽⁸⁴⁾ A. Lähteenmäki-Uutela et Al., *op. cit.*, p. 24.

⁽⁸⁵⁾ FDCA, Section 421, 21 U.S.C 350j (2022).

⁽⁸⁶⁾ A. Lähteenmäki-Uutela et Al., *op. cit.*, p. 25.

nazionale in tema di alimenti a base di insetti non si differenzia molto da quella dettata dall'Unione europea.

L'aspetto più interessante, sempre rimanendo in tema di relazioni giuridiche esistenti tra la Svizzera e l'UE nel settore dei *Novel Foods*, concerne il regime di favore delineato dal modello normativo elvetico nei riguardi dei prodotti alimentari legittimamente commerciabili all'interno dell'Unione, i quali possono essere immessi sul mercato svizzero senza necessità di richiedere un'apposita autorizzazione (purché soddisfino i requisiti risultanti dalle autorizzazioni e dalle notifiche).

Invece, la normativa dell'Unione europea prevede la necessità di una preventiva autorizzazione all'immissione in commercio nel territorio UE per le derrate alimentari qualificate dalla legislazione quali "nuovi cibi", pure nelle ipotesi in cui esse non sono considerate nel Paese elvetico come un "nuovo alimento" oppure nei casi in cui le "nuove" derrate alimentari siano già state autorizzate in ambito nazionale.

Il descritto sistema "asimmetrico" di riconoscimento della legittima commercializzazione degli insetti edibili, ma più in generale dei *Novel Foods*, a seconda che essi siano già stati "ammessi" al commercio nell'Unione europea o nell'ordinamento nazionale, testimonia la volontà del Paese elvetico, sebbene non appartenente all'UE, di raccordare la propria legislazione con quella dettata dall'Unione. Del resto, i rapporti di collaborazione della Svizzera con le istituzioni UE risultano essere molto stretti in diversi settori economici e la materia alimentare ha indubbiamente assunto, soprattutto negli ultimi anni, una notevole importanza, non solo sotto il profilo politico, ma anche sotto il profilo economico, in considerazione, ad esempio, dell'accresciuta concorrenza, nell'ambito del mercato dell'Unione europea, dei prodotti alimentari, notoriamente a più basso costo, provenienti dal Continente asiatico⁸⁷.

A questo punto è chiaro che la scelta, da parte di un Paese europeo, sebbene non facente parte dell'Unione europea, di procedere alla normazione della materia in esame, accogliendo un modello giuridico "forestiero", segnatamente quello elaborato dall'UE, non è dovuta solo alla necessità di garantire, in tema di nuovi alimenti, la *food safety* e la *food security*, ma si giustifica, piuttosto, ove si consideri che ormai il settore alimentare, soprattutto quello dei *Novel Foods*, involge interessi che attengono direttamente alle politiche strategiche degli Stati, nonché agli interessi economici nazionali, primariamente quelli delle aziende del settore.

9.- Normare l'entomofagia?

Dopo aver analizzato la situazione normativa rinvenibile in materia di insetti commestibili nel contesto dell'Unione europea e dell'ordinamento statunitense, occorre interrogarsi circa la necessità di intervenire in maniera più penetrante sul versante legislativo. Questo perché il progresso scientifico e tecnologico, che ha fortemente caratterizzato il settore agro-alimentare negli ultimi decenni, ha inciso pure nel settore degli insetti commestibili, creando numerosi problemi di natura giuridica, soprattutto quello concernente l'opportunità, ma ancor prima la possibilità, di legiferare in *subiecta materia*.

Indubbiamente, l'acquisto e il consumo di insetti edibili in Europa ed in particolare nel nostro Paese dipenderà anche dal mantenimento in vigore dell'attuale normativa UE, nonché dall'eventuale emanazione di una (successiva) specifica legislazione che ne permetta una (più) facile commercializzazione, oltre che dalla disponibilità del mercato, dalla tipologia di prodotti (se interi o trasformati) offerta ai consumatori e dalla comunicazione messa in campo nei confronti di costoro⁸⁸. Questo perché la legislazione alimentare è

⁽⁸⁷⁾ Delegazione dell'Unione Europea in Svizzera e per il Principato del Liechtenstein, L'Unione Europea e la Svizzera, 30 luglio 2021, consultabile al sito https://www.eeas.europa.eu/svizzera/lunione-europea-e-la-svizzera_it?s=180.

⁽⁸⁸⁾ G. Sogari et Al., *L'entomofagia: tra curiosità e sostenibilità*, in *Agriregionieuropa*, 44-2016, p. 109.

pur sempre in grado di influenzare la comprensione culturale e l'accettazione (sociale) del cibo⁸⁹.

Come sottolineato dalla FAO, in molti Paesi l'assenza di un quadro legislativo completo ed omogeneo che disciplini l'uso degli insetti a fini alimentari, derivante in parte dalla mancanza di una completa conoscenza del settore, rappresenta uno dei maggiori ostacoli alla diffusione di questa pratica culinaria⁹⁰. Del resto, pure le normative europee non contemplavano in maniera esplicita, fino a poco tempo fa, il consumo di insetti commestibili⁹¹. Dunque, l'elaborazione di una chiara normativa in tema di entomofagia, armonizzata tra i vari Stati, dovrebbe essere in grado di facilitare la crescita del mercato degli insetti e favorire maggiori investimenti in questo settore⁹².

Invero, negli Stati nei quali è praticata l'entomofagia si ravvisano, tendenzialmente, minori ostacoli normativi in tema di produzione, commercializzazione e consumo di insetti⁹³, mentre si ritiene che l'inazione normativa, come ad esempio quella registratasi negli Stati Uniti d'America, rispetto alla disciplina dell'utilizzo degli insetti commestibili, abbia contribuito a favorire l'avversione culturale nei riguardi dell'entomofagia. Invece, l'eventuale riconoscimento, da parte della Food and Drug Administration, dell'uso degli insetti a fini alimentari aiuterebbe ad erodere le barriere culturali che, ancora oggi, sussistono nei riguardi del consumo umano di questa tipologia di alimento. In

effetti, il riconoscimento legale dell'entomofagia potrebbe aiutare a cambiare la cultura alimentare, diminuendo l'"ostilità" dei consumatori nei riguardi del consumo di insetti edibili⁹⁴.

Insomma, l'immobilismo legislativo costituisce, a parere di molti, uno dei principali ostacoli all'espansione dell'entomofagia tra i consumatori⁹⁵. Tuttavia, riteniamo che l'importanza dell'aspetto legislativo nel determinare la diffusione di questa pratica culinaria non debba essere sopravvalutata. Invero, l'evoluzione del diritto è strettamente correlata ai cambiamenti che avvengono nella realtà sociale, nel senso che la normativa tende a rispondere alle (nuove) istanze provenienti dai mutamenti della società. Ma quello degli insetti commestibili rappresenta un particolare settore alimentare, per cui se, ad oggi, non si è ancora avuto un massiccio (o comunque penetrante) intervento legislativo, sia a livello di Unione europea che a livello statale, la ragione è da ricercarsi principalmente nella scarsa diffusione dell'abitudine di cibarsi di insetti nel contesto europeo. In effetti, nei Paesi occidentali il mancato riferimento all'entomofagia da parte della legislazione alimentare è in parte il riflesso della diffusa entomofobia esistente in questi Stati, primariamente in quelli europei⁹⁶.

A nostro avviso si può disciplinare il cibo (produzione, distribuzione, vendita e consumo di alimenti) e tentare di operare un'armonizzazione, a

⁽⁸⁸⁾ G. Sogari et Al., *L'entomofagia: tra curiosità e sostenibilità*, in *Agriregionieuropa*, 44-2016, p. 109.

⁽⁸⁹⁾ L.A. Grossman, *Food, Drugs, and Droids: A Historical Consideration of Definitions and Categories in American Food and Drug Law*, in *Cornell L. Rev.*, 93-2008, p. 1093; M.C. Boyd, *op. cit.*, p. 79.

⁽⁹⁰⁾ FAO, *op. cit.*, p. 33, p. 56; D. Dobermann, J.A. Swift, L.M. Field, *Opportunities and hurdles of edible insects for food and feed*, in *Nutrition Bulletin*, 42-2017, p. 304; A. van Huis et Al., *Edible Insects: Future Prospects for Food and Feed Security*, Food & Agric. Org. United Nations, 2013, p. XVI, p. 154, consultabile al sito <http://www.fao.org/docrep/018/i3253e/i3253e.pdf>.

⁽⁹¹⁾ FAO, *op. loc. cit.*

⁽⁹²⁾ FAO, *Ivi*, p. 56; M. Ferri et Al., *op. cit.*, p. 211; D. Dobermann, J.A. Swift, L.M. Field, *op. cit.*, p. 304 s.

⁽⁹³⁾ A. Halloran et Al., *Regulating edible insects: the challenge of addressing food security, nature conservation, and the erosion of traditional food culture*, in *Food Sec.*, 7-2015, pp. 739 ss.

⁽⁹⁴⁾ M.C. Boyd, *op. cit.*, p. 80.

⁽⁹⁵⁾ V. Paganizza, *Eating Insects: Crunching Legal Clues on Entomophagy*, in *q. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2016, p. 16.

⁽⁹⁶⁾ N.T. Grabowski et Al., *Edible Insects in Africa in Terms of Food, Wildlife Resource, and Pest Management Legislation*, in *Foods*, 9-2020, p. 26. In argomento v. N. Barbini, *Le nuove frontiere del diritto alimentare: entomofagia e tutela della biodiversità*, Trento BioLaw Selected Student Papers, Paper n. 36, a.a. 2018/2019, p. 14. La riluttanza a mangiare cibi non familiari viene chiamata "Food Neophobia", mentre la tendenza ad avvicinarci a cibi inusuali, cioè nuovi, è definita "Food Neophilia". In tema v. A. Fenko, J.J. Van Hoof, *New product, familiar taste: Effects of slogans on cognitive and affective responses to an unknown food product among food neophobics and neophilics*, in *Food Qual. Prefer.*, 39-2015, pp. 268 ss.; G. Evans, B. de Challemaison, D.N. Cox, *Consumers' ratings of the natural and unnatural qualities of foods*, in *Appetite*, 54-2010, pp. 557 ss.

livello UE, della relativa disciplina, ma “non si può normare il gusto” (semmai la sicurezza degli alimenti), nel senso che la modifica delle preferenze culinarie, particolarmente nel Vecchio Continente, non può essere (facilmente) “imposta” dall’alto, tanto più ove si consideri che il cambiamento delle abitudini alimentari rappresenta un processo lento e influenzato da numerosi fattori, tra i quali però quello giuridico sembra giocare un ruolo decisamente minoritario⁹⁷; del resto, l’assenza di disciplina legislativa in materia non ha rappresentato, soprattutto negli Stati extraeuropei, un ostacolo allo sviluppo di questo settore alimentare. Solo nel caso in cui il mutamento delle preferenze alimentari dovesse determinare una massiccia diffusione dell’entomofagia pure in Europa, allora un intervento legislativo più penetrante, sia a livello di Unione che a livello statale, potrebbe considerarsi ampiamente giustificato, *rectius* necessario⁹⁸.

10.- L'utilizzo degli insetti a scopi salutari e terapeutici: l'entomoterapia

A questo punto della trattazione pare opportuno chiedersi se il processo di definitiva (e generalizzata) accettazione sociale (*rectius* alimentare) degli insetti può, in qualche modo, essere favorito o comunque agevolato dall’utilizzo di quest’ultimi per scopi non prettamente alimentari, bensì specificamente per fini medicinali.

Si vuol alludere al fatto che negli ultimi anni diverse ricerche scientifiche hanno messo in rilievo la valenza salutistica di alcune specie di insetti commestibili. In particolare, l’integrazione degli insetti nella dieta permetterebbe di ottenere molti benefici, tra i quali quello di garantire una migliore assunzione di proteine di alta qualità e di altri nutrienti essenziali⁹⁹.

Si tenga conto che il fabbisogno di proteine varia a seconda dello Stato in cui vive una persona, nel senso che, in generale, la popolazione dei Paesi a basso reddito ha bisogno di più proteine per combattere la malnutrizione, mentre coloro che vivono nei Paesi ad alto reddito hanno bisogno di proteine provenienti da fonti più sane e sostenibili¹⁰⁰. Ebbene, l’integrazione degli insetti nella dieta potrebbe contribuire a migliorare la salute delle persone, specialmente se gli insetti commestibili venissero utilizzati in sostituzione del “*junk food*” e dei prodotti alimentari altamente trasformati. Gli insetti, infatti, si distinguono da altre fonti di proteine animali per avere molte virtù nutrizionali¹⁰¹, tanto che diversi studi hanno mostrato gli effetti benefici per la salute umana derivanti dal consumo di questi animali invertebrati¹⁰².

Inoltre, il consumo di alcuni insetti edibili sembra avere anche effetti terapeutici, sfruttabili dunque in ambito farmaceutico¹⁰³. Pertanto, essi potrebbero essere utilizzati per creare nuovi farmaci, sebbene permangano, ad oggi, lacune conoscitive in termini di profilo nutrizionale, potenziale terapeutico e sicurezza d’uso della maggior parte

⁽⁹⁷⁾ G. Bonora, *op. cit.*, p. 53.

⁽⁹⁸⁾ G. Bonora, *Ibidem*.

⁽⁹⁹⁾ V., tra gli altri, A. Ritieni, *Insetti commestibili: utilità e neofobia alimentare*, 31 maggio 2023, consultabile al sito: <https://www.georgofili.info/contenuti/insetti-commestibili-utilita-e-neofobia-alimentare/28437>.

⁽¹⁰⁰⁾ R. Ponce-Reyes, B.D. Lessard, *Edible insects. A roadmap for the strategic growth of an emerging Australian industry*, CSIRO, Canberra, 2021, p. 34, consultabile al sito <https://research.csiro.au/edibleinsects/wp-content/uploads/sites/347/2021/04/CSIRO-Edible-Insect-Roadmap.pdf>.

⁽¹⁰¹⁾ B.A. Rumpold, O.K. Schlüter, *Nutritional composition and safety aspects of edible insects*, in *Mol. Nutr. Food Res.*, 57-2013, pp. 802 ss.

⁽¹⁰²⁾ V., tra i diversi studi, V.J. Stull et Al., *Impact of Edible Cricket Consumption on Gut Microbiota in Healthy Adults, a Double-blind, Randomized Crossover Trial*, in *Scientific Reports*, n. 8-2018.

⁽¹⁰³⁾ H. Jeong, K. Shin, *What is required for edible insects to become medical food? From a health professionals and caregivers' perspective*, in *Insects*, 11-2020, pp. 1 ss.; N. Roos, A. van Huis, *Consuming insects: Are there health benefits?*, in *J. Insects Food Feed*, 3-2017, pp. 225 ss.; C. Di Mattia et Al., *Antioxidant Activities in vitro of Water and Liposoluble Extracts Obtained by Different Species of Edible Insects and Invertebrates*, in *Front. Nutr.*, 6-2019, pp. 1 ss.

delle specie di insetti, anche perché quest'ultimi possono essere potenziali vettori di agenti patogeni rilevanti dal punto di vista medico¹⁰⁴.

Gli insetti, quelli edibili, oltre a fungere da alimento, possono quindi costituire la base di partenza per sviluppare nuovi farmaci¹⁰⁵. Del resto, molti Paesi, soprattutto quelli asiatici, hanno fatto ricorso agli insetti, sia a scopo alimentare che medicale. La Corea e il Giappone, in particolare, sono tra i Paesi che maggiormente hanno condotto ricerche mediche in materia, essendo gli insetti commestibili largamente utilizzati in questi due Stati, sia in ambito alimentare che in quello medico¹⁰⁶.

Tra i vari Paesi asiatici la Cina risulta essere quello nel quale la pratica entomofagica è più diffusa, essendo gli insetti usati da migliaia di anni¹⁰⁷. In Cina, alcune specie di insetti vengono allevate per poi essere impiegate anche nella medicina tradizionale e nel settore della cosmetica¹⁰⁸; in particolare, la medicina tradizionale cinese si è interessata allo studio dell'impiego degli insetti a scopi terapeutici¹⁰⁹. Nella medicina cinese, diversi rimedi terapeutici si basano sugli insetti, i quali vengono allevati principalmente nella Cina rura-

le¹¹⁰. Tra l'altro, gli insetti vengono usati anche nei c.d. "alimenti salutari", una categoria (giuridica) che si pone a metà strada tra quella rappresentata dai cibi "normali" e quella costituita dai veri e propri "medicinali"¹¹¹.

Pure nel Continente africano esistono centinaia di specie di insetti utilizzate, non solo a fini alimentari, bensì pure dalla medicina tradizionale¹¹². In Camerun, ad esempio, il ruolo degli insetti commestibili è fondamentale per gli abitanti dei villaggi locali, i quali praticano in maniera diffusa l'entomofagia. In questo Paese, il ricorso agli insetti edibili avviene non solo a scopo alimentare, ma anche a fini medicinali, oltre a rivestire un ruolo importante nello svolgimento dei rituali culturali e dei riti tribali delle popolazioni indigene¹¹³. In effetti, in molte comunità locali gli insetti non sono considerati solo in termini di cibo o di mangime (per gli animali), ma anche quali prodotti medicinali, nonché simboli spirituali¹¹⁴.

Anche in alcuni Stati del Sud America, ad esempio in Messico, esiste un consolidato utilizzo degli insetti edibili (i quali vengono raccolti in natura e non allevati), non solo come cibo, ma anche a scopi terapeutici, in particolare nelle zone rurali

(¹⁰⁴) V. amplius M. Mézes, *Food safety aspect of insects: a review*, in *Acta Alimentaria*, 47-2018, p. 516; R. Ponce-Reyes, B.D. Lessard, *op. cit.*, p. 35 s.

(¹⁰⁵) R. Ponce-Reyes, B.D. Lessard, *Ivi*, p. 33; A. van Huis, *Edible insects are the future?*, in *Proceedings of the Nutrition Society*, n. 75-2016, pp. 298 ss.

(¹⁰⁶) A. Lähteenmäki-Uutela, S.B. Marimuthu, N. Meijer, *Ibidem*; R. Han et Al., *An overview of the South Korean edible insect food industry: Challenges and future pricing/promotion strategies*, in *Entomol. Res.*, 47-2017, pp. 141 ss.

(¹⁰⁷) A. Lähteenmäki-Uutela, S.B. Marimuthu, N. Meijer, *Ibidem*.

(¹⁰⁸) R.P.F. Guiné et Al., *The role of edible insects to mitigate challenges for sustainability*, in *Open Agriculture*, 6-2021, p. 28.

(¹⁰⁹) T.K. Kim et Al., *Edible insects as a protein source: A review of public perception, processing technology, and research trends*, in *Food Science of Animal Resources*, n. 39-2019, pp. 521 ss.; A. Cito et Al., *Insects as source of angiotensin converting enzyme inhibitory peptides*, in *J. Insects Food Feed*, n. 3-2017, pp. 231 ss.

(¹¹⁰) Y. Feng et Al., *Edible insects in China: Utilization and prospects*, in *Insect Science*, n. 25-2017, pp. 184 ss.

(¹¹¹) A. Lähteenmäki-Uutela et Al., *op. ult. cit.*, p. 34.

(¹¹²) D. Raheem et Al., *Traditional consumption of and rearing edible insects in Africa, Asia and Europe*, in *Crit. Rev. Food Sci. Nutr.*, 59-2018, pp. 2169 ss.; S. Tchiboza, M. Lecoq, *Edible Orthoptera from Africa: Preservation and promotion of traditional knowledge*, in *Metaleptea*, n. 37-2017, pp. 24 ss.; A.I.O. Jideani, R.K. Nethsiheni, *Selected edible insects and their products in traditional medicine, food and pharmaceutical industries in Africa: Utilization and prospects*, in *Future Foods*, a cura di H. Mikkola, London, 2017, pp. 55 ss.; E.N. Amadi, D.B. Kiin-Kabari, *Nutritional composition and microbiology of some edible insects commonly eaten in Africa, hurdles and future prospects: A critical review*, in *J. Food Microbiol. Saf. Hyg.*, 1-2016, pp. 1 ss.; S. Kelemu et Al., *African edible insects for food and feed: Inventory, diversity, commonalities and contribution to food safety*, in *J. Insects Food Feed*, 1-2015, pp. 103 ss.; A. van Huis, *Insects as food in Sub-Saharan Africa*, in *Int. J. Trop. Insect Sci.*, n. 23-2003, pp. 163 ss.

(¹¹³) J.L. Tamesse et Al., *Villagers' knowledge of some edible insects in southern Cameroon: Crickets, termites, honeybees and cockchafers*, in *J. Insects Food Feed*, n. 4-2018, pp. 203 ss.

(¹¹⁴) A. van Huis et Al., *op. cit.*, p. 52.

dove spesso risulta impossibile accedere alle moderne strutture mediche¹¹⁵.

In realtà, l'utilizzo degli insetti a fini medicali è avvenuto pure in diversi Paesi europei, particolarmente in Spagna, in Svezia e in Romania¹¹⁶. Tuttavia, come si è già sottolineato nel corso della trattazione, nonostante gli insetti abbiano avuto una notevole importanza nella cultura europea, essi non sono stati frequentemente utilizzati come cibo¹¹⁷.

In ogni caso, l'entomoterapia, vale a dire l'uso medicinale degli insetti, trova già applicazione in diversi ambiti clinici ed è destinata a rivestire, di pari passo con lo sviluppo della ricerca farmacologica e medicinale, un ruolo sempre più importante, ad esempio nel settore della c.d. antibiotico-resistenza, attualmente considerata una delle principali minacce globale per la sanità pubblica e i sistemi sanitari¹¹⁸.

11.- L'entomofagia quale estrinsecazione del diritto al cibo

Una delle strade percorribili per giungere ad una (più facile e rapida) accettazione dell'entomofagia, anche nei Paesi tradizionalmente avversi a tale pratica alimentare, è rappresentata, a nostro

avviso, dalla valorizzazione del c.d. diritto al cibo, inteso quale diritto ad un'alimentazione adeguata, il quale include il diritto a compiere scelte libere e consapevoli circa la propria dieta, secondo le singole preferenze e aspettative¹¹⁹.

Il citato diritto può anche essere declinato, sia come "diritto ad una alimentazione adeguata", che quale "diritto ad una alimentazione sana"¹²⁰. In particolare, il diritto al cibo rappresenta il diritto ad avere un accesso regolare, permanente e libero ad un cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita, fisica e psichica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna¹²¹.

Il diritto in parola, sebbene risulti espressamente costituzionalizzato solo in alcuni ordinamenti giuridici, particolarmente in quelli del Sud America, è facilmente ricavabile da una interpretazione delle norme costituzionali, soprattutto di quelle dedicate alla tutela della salute umana, alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, nonché all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale¹²². Pertanto, nel nostro Paese il fondamento costituzionale del diritto al cibo (sano e adeguato), il quale rappresenta, secondo alcuni, un «diritto costituzionalmente nuovo»¹²³, può essere ravvisa-

(¹¹⁵) A. Lähtenmäki-Uutela et Al., *op. ult. cit.*, p. 32; F.C.V. González, A.T.R. Contreras, *La Entomofagia en México. Algunos aspectos culturales*, in *El Periplo Sustentable*, 12-2009, pp. 57 ss.

(¹¹⁶) I. Svanberg, A. Berggren, *Ant Schnapps for Health and Pleasure: The Use of Formica Rufa L. (Hymenoptera: Formicidae) to Flavour Aquavit*, in *J. Ethnobiol. Ethnomed.*, 15-2019, pp. 1 ss.; V. Ulicsni et Al., *Folk Knowledge of Invertebrates in Central Europe - Folk Taxonomy, Nomenclature, Medicinal and Other Uses, Folklore, and Nature Conservation*, in *J. Ethnobiol. Ethnomed.*, 12-2016, pp. 1 ss.; J.R. Vallejo, J.A. Gonzalez, *The Use of the Head Louse as a Remedy for Jaundice in Spanish Folk Medicine: An Overview*, in *J. Ethnobiol. Ethnomed.*, 9-2013, pp. 1 ss.

(¹¹⁷) I. Svanberg, A. Berggren, *Insects as past and future food in entomophobic Europe*, in *Food, Culture & Society*, 24-2021, p. 630.

(¹¹⁸) In tema v. S. Turillazzi, *Entomoterapia. Gli insetti come farmaci*, Pisa, 2019.

(¹¹⁹) V. *amplius* S. Lanni, *Not Just a Bug: Brief Remarks of Legal Anthropology for New Food Choices*, in *Cibo e diritto*, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich, I, Roma, 2020, p. 67.

(¹²⁰) S. Lanni, *Ivi*, p. 68 s.

(¹²¹) J. Ziegler, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004, p. 49. In tema v. anche S. Lanni, *Entomophagy: European Food Market Regulation and Consumer Protection*, in *Annuario dir. comp.*, X-2019, pp. 876; C. Morini, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2017, p. 35; C. Ricci, *Salute e alimentazione: profili di diritto internazionale*, in *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi?*, a cura di P. Macchia, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, p. 21.

(¹²²) Cfr. S. Lanni, *Gli insetti*, cit., p. 1324 s. V. *amplius* M. Bottiglieri, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustizia abilità*, in *La persona*, cit., pp. 136 ss.

(¹²³) In tema v. M. Bottiglieri, *The protection of the Right to adequate food in the Italian constitution*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11-2015, pp. 1 ss. Sul punto v. anche S. Lanni, *Ivi*, p. 1323.

to in diverse norme della nostra Carta costituzionale, particolarmente nell'art. 2 (nella parte in cui discorre di «diritti inviolabili dell'uomo»), nell'art. 3 (in quanto riconosce il principio di «dignità sociale» della persona) e nell'art. 32¹²⁴. In particolare, il rapporto tra il riconoscimento del diritto al cibo e la tutela della salute umana è evidente ove si tenga conto che la prima formalizzazione del diritto in esame, contenuta nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948¹²⁵, era proprio funzionale a garantire il «diritto alla salute»¹²⁶.

Orbene, il diritto *de quo* è stato ricollegato dalla dottrina alla pratica di mangiare insetti edibili al fine di affermare il diritto delle persone ad agire secondo scelte alimentari individuali, nel rispetto delle proprie convinzioni culturali, ideologiche o religiose. Insomma, il diritto al cibo è stato richiamato al fine di riconoscere il diritto delle persone a nutrirsi di insetti¹²⁷.

Nel descritto contesto occorre tuttavia chiedersi, a nostro avviso, se il ricorso alla pratica entomofagica, da estrinsecazione del diritto al cibo, diverrà, in futuro, uno strumento grazie al quale il legislatore possa garantire (in maniera più facile, economica e sostenibile) l'effettiva attuazione del citato diritto. Se così fosse, la questione interessante sarebbe tentare, allora, di capire se il diritto al cibo, inteso (in questo caso) quale esplicazione della libertà dell'individuo di compiere scelte in totale autonomia in campo alimentare, orientandosi anche verso il consumo di insetti edibili, possa risolversi in un «obbligo» per i cittadini di optare in favore di determinate scelte alimentari, in quanto considerate più sostenibili, dal punto di vista economico, produttivo ed ambientale.

Questo perché il diritto in commento può essere declinato, non solo, come libertà per il consumatore di scelta degli alimenti, anche quelli c.d.

nuovi (purché considerati sicuri), nel pieno rispetto dunque della autodeterminazione individuale, ma anche quale diritto al sostentamento alimentare¹²⁸.

Alcune precisazioni appaiono quantomai opportune rispetto a quanto appena detto. In primo luogo, la necessità di garantire il diritto al cibo chiama in causa la possibilità di utilizzare, non solo gli insetti edibili, bensì tutti i c.d. *Novel Foods*, vale a dire una categoria ampia di alimenti, *rectius* di sostanze destinate ad essere usate per scopi alimentari; una categoria non ancora ben definita e dai confini ancora incerti in quanto destinata, evidentemente, ad allargarsi sempre più grazie all'ingresso di nuove sostanze, finora non utilizzate (per l'alimentazione umana).

In secondo luogo, occorre evidenziare come il diritto al cibo riceva, in quasi tutti gli ordinamenti giuridici, un riconoscimento, diretto o indiretto, a livello costituzionale, in un contesto nel quale comincia a parlarsi (proprio con riferimento alla pratica entomofagica) di diritto di «terza generazione». In proposito, si è addirittura richiamato il concetto di «*Food democracy*», in quanto il diritto al cibo assume caratteristiche che contribuiscono alla migliore definizione del processo democratico e la cui effettiva tutela risulta essenziale al fine di garantire il pieno rispetto dei principi fondamentali di libertà e di eguaglianza.

Ma le osservazioni sopra esposte (a proposito del potenziale offerto dall'entomofagia nell'attuare concretamente il diritto al cibo) inducono a riflettere rispetto al possibile processo orientato verso l'affermazione di un dovere in campo alimentare («*Food duty*»), il quale ben potrebbe configurarsi, sia in capo al legislatore che in capo ai cittadini. Invero, se si afferma un diritto al cibo in favore dei cittadini, allora il correlativo obbligo (di garantire

⁽¹²⁴⁾ Cfr. S. Lanni, *Not Just a Bug*, cit., p. 73. In argomento v. M. Bottiglieri, *Il diritto*, cit., pp. 141 ss.

⁽¹²⁵⁾ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 10 dicembre 1948, consultabile al sito https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

⁽¹²⁶⁾ L'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani rappresenta un importante punto di partenza della costituzionalizzazione universale del diritto al cibo, inteso come il diritto di ogni individuo ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia. In merito alla nozione di diritto al cibo v. anche S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, pp. 127 ss.

⁽¹²⁷⁾ S. Lanni, *op. ult. cit.*, pp. 73 ss.

⁽¹²⁸⁾ In tema v. M. Bottiglieri, *op. ult. cit.*, pp. 125 ss.

la concreta attuazione del diritto *de quo*), dovrebbe essere posto, *in primis*, in capo al legislatore e per il cui adempimento questi può, se non obbligare, almeno “influenzare”, in maniera decisa, le scelte dei consumatori in campo alimentare, “forzandole” verso i c.d. nuovi alimenti, sulla base di motivazioni ricollegabili a questioni di politica del diritto.

Tuttavia, risulta configurabile, a nostro avviso, anche un *Food duty* in capo ai cittadini, da intendersi questo (dovere), non nel senso di obbligare essi a consumare i “cibi nuovi”, quanto piuttosto nel senso di sottostare, questo sì, a scelte, prese sia dal potere legislativo (a livello UE e nazionale) che da quello governativo in campo alimentare, volte ad avvantaggiare, in qualche modo, il consumo dei *Novel Foods*, a scapito dei prodotti tradizionali (e nazionali) o addirittura a sostituire un alimento tradizionale con uno succedaneo. Si vuol far riferimento, in quest’ultimo esempio, al caso della carne coltivata, la cui “produzione” si svolge interamente in laboratorio. Sebbene alcuni abbiano sottolineato i vantaggi derivanti dalla produzione di carne coltivata, rinvenibili sul piano sociale, sanitario e nutrizionale (tramite un arricchimento dell’alimento con elementi nutritivi), unitamente alla riduzione di rischi derivanti dal tradizionale allevamento di animali, quali zoonosi e altre malattie, i risultati delle ricerche non sono tuttavia unanimi, in quanto diversi Autori hanno pure evidenziato delle criticità, inerenti al processo produttivo di questo particolare alimento. In aggiunta a quanto detto, residua poi il problema della percezione, *rectius* dell’accettazione di questo peculiare cibo da parte dei consumatori¹²⁹.

Come si vede, la questione dell’ingresso degli insetti edibili nella dieta dei cittadini, particolarmente di quelli europei, è esemplificativa della

tensione che in materia si registra tra le scelte alimentari, da un lato, le quali, sebbene influenzate (anche) dalla “moda alimentare”, sono pur sempre determinate, in massima parte, dalla cultura alimentare (tradizionale) e dalla (genetica) predisposizione dell’individuo a rapportarsi con il cibo e l’evoluzione gastronomica, dall’altro lato, sempre più protesa, invece, verso un’offerta al consumatore di “cibi nuovi”, talvolta creati, come nel caso della “carne coltivata”, esclusivamente in laboratorio.

12.- Conclusioni

L’indagine svolta permette di evidenziare alcuni interessanti aspetti comparatistici rispetto al consumo alimentare di insetti.

Un primo rilievo attiene alla fonte di regolamentazione dell’entomofagia, in quanto in quasi tutti i Paesi europei si registrava, prima degli interventi legislativi dell’Unione europea, una vera e propria lacuna normativa in materia. Questa inerzia legislativa da parte dei Paesi membri può essere considerata quale mancanza di apertura nei riguardi dei *Novel Foods*, tanto che l’interpretazione del primo regolamento emanato in materia, quello del 1997, pur diversificandosi nella sua applicazione pratica tra i diversi Stati dell’Unione europea, è stata sostanzialmente restrittiva, con l’eccezione di alcuni Paesi del Nord Europa. Tra l’altro, l’intervento normativo del 1997, pur assumendo la veste giuridica del regolamento (e non della direttiva), non è riuscito nell’intento di creare una minima forma di armonizzazione in tema di entomofagia, soprattutto a cause delle forti divergenze interpretative ed attuative della citata disciplina.

(¹²⁹) V. *amplius* M.C. Mancini, F. Antonioli, *Il ruolo dell’informazione nell’accettazione di novel food da parte del consumatore: il caso della carne coltivata*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2-2020, pp. 104 ss. In tema v. anche C. Zarbà et Al., *Driving Management of Novel Foods: A Network Analysis Approach*, in *Front. Sustain. Food Syst.*, 5-2022, pp. 10 ss.; A. Lähteenmäki-Uutela et Al., *Alternative*, cit., p. 4; A. Lucas, *Singapore issues first regulatory approval for lab-grown meat to Eat Just*, *CNBC News*, 1° dicembre 2020; N. Stephens et Al., *Bringing cultured meat to market: Technical, socio-political, and regulatory challenges in cellular agriculture*, in *Trends Food Sci. Technol.*, 78-2018, pp. 155 ss.; A. Lee, *Meat-ing demand: Is in vitro meat a pragmatic, problematic, or paradoxical solution?*, in *Can. J. Women & L.*, 30-2018, pp. 1 ss.

Le descritte criticità sono state risolte con il secondo regolamento, quello del 2015, sebbene si siano avute, pur dopo la sua emanazione, talune divergenze applicative, sostanzialmente attinenti alla differente attuazione del regime transitorio previsto dalla normativa dell'Unione europea da parte degli Stati membri, non solo prima della sentenza 'Entoma', ma anche dopo la pronuncia della Corte del Lussemburgo.

Quanto appena detto conferma anche la difficoltà per le istituzioni dell'Unione europea di favorire l'armonizzazione giuridica in un settore, quello dell'entomofagia che, sebbene rientrando in una materia, quella alimentare, nella quale l'UE è intervenuta in maniera decisa e a più riprese, risulta tuttavia caratterizzato da una forte matrice culturale e identitaria.

Una seconda osservazione riguarda la comparazione tra il modello di disciplina dell'entomofagia elaborato dall'Unione europea e quello rinvenibile nell'ordinamento statunitense. Gli aspetti divergenti concernono precipuamente l'assenza, Oltreoceano, di una disciplina legislativa in tema di entomofagia, tanto che si è dovuto ricorrere alla (generica) normativa federale emanata in tema di alimenti, farmaci e cosmetici (FDCA) al fine di dare una risposta alla questione dell'immissione in commercio di insetti commestibili. Invece, gli Stati membri, anche se molti di essi non hanno mai provveduto a normare la materia, hanno potuto contare su una normativa sovranazionale, quella del 1997, che, pur non menzionando espressamente questa particolare categoria alimentare e sebbene diversamente interpretata ed applicata a livello nazionale, ha comunque rappresentato un importante punto di riferimento legislativo in tema di commercio, non solo degli insetti edibili, bensì di tutti i c.d. "nuovi cibi". Infatti, già il regolamento del 1997 ha permesso, a diversi Paesi membri, di avviare il processo di commercializzazione degli insetti commestibili.

Un terzo rilievo attiene precipuamente all'attività unificatrice posta in essere dal legislatore UE. Invero, il doppio intervento normativo (ma soprattutto l'emanazione del secondo regolamento, quello del 2015) testimonia come anche settori

fortemente connotati dagli aspetti identitari e tradizionali, quale appunto quello alimentare, sono suscettibili di essere oggetto di una armonizzazione giuridica. Del resto, quest'ultima si rinviene in un contesto più ampio di quello UE, ove si consideri che il modello delineato dall'Unione europea ha finito con l'influenzare la disciplina dettata in materia dal Paese elvetico.

La globalizzazione alimentare, *rectius* degli stili di vita alimentare, su cui sta indubbiamente incidendo la diffusione dei *Novel Foods* è in grado di influire su un mercato, quello degli insetti edibili, ma più in generale dei "nuovi alimenti", in continua espansione e dunque, per tale via, determinare, da parte degli ordinamenti nazionali, segnatamente di quelli europei, una modifica del dato normativo in senso più favorevole alla circolazione di questi "nuovi cibi" in un contesto più ampio di quello dell'Unione europea.

Fatte queste osservazioni comparatistiche e spostando il piano del discorso ad un livello più generale, occorre evidenziare che il consumo umano di insetti va oltre l'aspetto meramente culinario, presentando evidenti problemi di natura giuridica, oltre ad essere influenzato da aspetti strettamente economici e sociali, come tali mutevoli, dunque, nel tempo e nello spazio. Invero, negli Stati membri dell'UE, in quanto caratterizzati da uno standard di benessere superiore rispetto a quello rinvenibile nei Paesi sottosviluppati, i cittadini hanno una maggiore possibilità di scegliere (liberamente) le proprie fonti di nutrimento, a differenza delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo, le quali sono spesso "costrette" a fare affidamento su questi animali invertebrati al fine di garantire il proprio sostentamento alimentare.

Certo, pure nel Vecchio Continente si registra una crescente apertura verso la commercializzazione degli insetti commestibili, notoriamente non appartenenti tradizionalmente alla "nostra" dieta abituale. Tuttavia, mentre nei Paesi poveri il ricorso agli insetti edibili rappresenta, di norma, una necessità, negli Stati occidentali la maggior parte delle persone che si avvicina all'entomofagia è spinta da motivazioni differenti, sostanzialmente riconducibili alla "curiosità alimentare" verso un

cibo “nuovo”¹³⁰.

In futuro, lo sviluppo del mercato degli insetti commestibili dovrebbe riguardare anche i Paesi, ad esempio l'Italia, tradizionalmente “refrattari” al consumo di cibi “esotici”. Secondo alcuni, il processo di industrializzazione dell'allevamento di insetti è ormai avviato e quest'ultimi sono comunque destinati a finire sulla nostra tavola, in forme più o meno riconoscibili (insetti interi, barrette proteiche a base di farina di insetto)¹³¹. Proprio recentemente, infatti, l'Unione europea, tramite il regolamento di esecuzione n. 5/2023, ha autorizzato l'immissione sul mercato della polvere parzialmente sgrassata di *Acheta domesticus* (grillo domestico) quale nuovo alimento¹³². In precedenza, a marzo 2022, le istituzioni UE avevano dato il via libera all'uso dei grilli in polvere ed a quelli congelati, in pasta ed essiccati, nonché alla larva gialla della farina (larva di *Tenebrio molitor* o tenebrione mugnaio)¹³³, mentre l'anno precedente, nel 2021, era stata autorizzata la commercializzazione della *Locusta migratoria*¹³⁴.

Nel descritto contesto, le giustificazioni a supporto dell'entomofagia non mancano, essendo essa potenzialmente in grado di rappresentare una soluzione a molti problemi, *in primis* quello riguardante il continuo aumento della popolazione mondiale, il che implica un crescente fabbisogno alimentare globale. Però, nonostante l'entomofagia stia ricevendo consenso e appoggio da vari esponenti della comunità scientifica internazionale e si identifichi come valore integrante in varie tradizioni, in Occidente continua ad essere percepita con disgusto e repulsione. Sebbene svariati studi scientifici ne illustrino grandi potenzialità in ottica

futura, l'introduzione di una dieta insettivora nel panorama culturale europeo incontra ancora notevoli ostacoli, soprattutto a causa di uno scarso livello di accettabilità da parte dei consumatori¹³⁵.

Negli Stati Uniti d'America si è sottolineato come l'inerzia legislativa (in questo caso della FDA) in ordine all'immissione in commercio di alimenti a base di insetti sia in grado di incidere anche sotto il profilo economico, nel senso che la mancata regolamentazione della materia potrebbe portare le aziende a non investire nello sviluppo del settore in discorso, il che ostacolerebbe l'evoluzione scientifica e tecnologica che consentirebbe al mercato degli insetti edibili di rispondere alla futura e sempre più crescente domanda di alimenti e proteine animali derivanti da fonti “sostenibili”¹³⁶. Occorre tuttavia ribadire, come si è già detto, che il ricorso agli insetti edibili può rappresentare, soprattutto per i consumatori occidentali, una scelta, mentre per altre persone, particolarmente quelle che vivono in Africa o in Asia, può configurarsi come una necessità, in assenza di valide alternative alimentari e questo indipendentemente dalle diverse tradizioni culinarie e culturali. Insomma, in questi due continenti l'entomofagia rappresenta una soluzione in grado di garantire l'attuazione del c.d. diritto al cibo, mentre nel Vecchio Continente la decisione di mangiare insetti non costituisce, di norma, una scelta “obbligatoria”. Tra l'altro, anche la considerazione dell'entomofagia può variare, sia da persona a persona, che nel corso tempo, nel senso che in alcuni Paesi, ad esempio la Thailandia, gli insetti venivano generalmente mangiati solo da persone pove-

⁽¹³⁰⁾ B. La Porta, *op. cit.*, p. 54.

⁽¹³¹⁾ Sul punto cfr. S. Sforza, *op. cit.*, p. 98, p. 101.

⁽¹³²⁾ Reg. (UE) 2023/5, *cit.*

⁽¹³³⁾ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/169 della Commissione dell'8 febbraio 2022 che autorizza l'immissione sul mercato della larva gialla della farina (larva di *Tenebrio molitor*) congelata, essiccata e in polvere quale nuovo alimento a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470.

⁽¹³⁴⁾ Regolamento di esecuzione (UE) 2021/1975 della Commissione del 12 novembre 2021 che autorizza l'immissione sul mercato della *Locusta migratoria* congelata, essiccata e in polvere quale nuovo alimento a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470.

⁽¹³⁵⁾ F. Tasini, *op. cit.*, p. 24.

⁽¹³⁶⁾ M.C. Boyd, *op. cit.*, p. 37.

re, mentre oggi essi vengono considerati un alimento di lusso, il cui costo supera addirittura quello della carne¹³⁷.

Quest'ultima considerazione sposta il piano del discorso verso l'aspetto culturale che è insito nel consumo di alimenti. In proposito, si dice spesso che il "cibo è cultura", nel senso che il cibo e la cultura sono inestricabilmente intrecciati¹³⁸. La legislazione, definendo la categoria giuridica del "food" in base a ciò che viene usato per alimentarsi, incorpora le concezioni culturali concernenti il "cibo" all'interno della definizione giuridica. Ciò che viene utilizzato come alimento è, almeno in parte, determinato dalla cultura; infatti, non tutto ciò che può fungere da cibo è considerato commestibile e mangiabile. Il cibo è un concetto culturale fondamentale e la matrice culturale e le interpretazioni extralegali del cibo vincolano la definizione legale e la categoria del "food".

Storicamente la cultura, soprattutto quella locale, ha influito, spesso in maniera silenziosa, sulla regolamentazione del cibo, sia nell'Unione europea che negli Stati Uniti d'America¹³⁹. Del resto, lo stretto rapporto esistente tra il cibo e la cultura, particolarmente in Europa (o comunque in alcuni Paesi del Vecchio Continente) è testimoniato dalla inclusione della dieta mediterranea all'interno del 'Patrimonio culturale immateriale' tutelato dall'Unesco¹⁴⁰. Ma il cibo non è solo cultura, in quanto esso è anche (influenzato dalla) "moda", nel senso che le scelte in campo alimentare sono determinate pure dalle tendenze culinarie provenienti da altri Paesi: si vuol far riferimento, sia alla crescente diffusione, nel nostro Paese, della c.d. cucina etnica, che alla modifica delle abitudini alimentari nostrane, sempre più spesso caratterizzate dalla ricerca di un cibo "fast" e "junk".

Per quanto concerne l'aspetto più strettamente

giuridico, occorre evidenziare come la mancanza, in diversi Stati extraeuropei, di una legislazione specifica in materia di entomofagia non sembri rappresentare un ostacolo insormontabile alla diffusione di questa pratica alimentare, ove si consideri che gli insetti sono stati tradizionalmente allevati e consumati in molti Paesi del mondo, tra cui Messico, Camerun, Cina, Australia, pur in assenza di un quadro normativo specifico¹⁴¹.

A nostro avviso, l'entomofagia è destinata a diffondersi anche negli Stati finora refrattari al consumo umano di questi animali invertebrati, tra cui anche l'Italia, sebbene risulti difficile prevedere i tempi e le modalità attraverso le quali gli insetti commestibili arriveranno sulle nostre tavole, probabilmente sotto forma di prodotti trasformati (ad esempio prodotti da forno, carne, pasta e pizza, nei quali gli insetti sono nascosti sotto forma di polvere o simili), nonché la "capacità" di questa pratica culinaria di imporsi nell'ambito delle preferenze alimentari dei consumatori italiani¹⁴².

Nonostante quanto appena detto, riteniamo che la diffusione della pratica entomofagica sia pur sempre soggetta ad alcuni ostacoli difficilmente superabili, il più importante dei quali è rappresentato dall'accettazione, sotto il profilo gustativo-sensoriale, degli insetti edibili; una questione rispetto alla quale, come si è già detto, il diritto non può incidere perché "al palato non si comanda".

In effetti, anche se l'evoluzione legislativa e le iniziative adottate dall'industria del settore stanno contribuendo a rafforzare l'idea che gli insetti rappresentano un alimento il cui consumo è "legale", sotto il profilo giuridico e sicuro, sotto il profilo alimentare, ciò non significa che l'accettazione degli insetti commestibili sarà immediata, particolar-

⁽¹³⁷⁾ M.C. Boyd, *Ivi*, p. 26.

⁽¹³⁸⁾ In argomento v. S. Lanni, *Entomophagy*, cit., pp. 872 ss.

⁽¹³⁹⁾ M.C. Boyd, *op. cit.*, p. 77 s.

⁽¹⁴⁰⁾ Testo consultabile al sito <https://www.unesco.it/it/italianellunesco/detail/189>. La Dieta mediterranea rappresenta un elemento "transnazionale" comprendente, oltre all'Italia, anche Cipro, Croazia, Grecia, Marocco, Spagna e Portogallo.

⁽¹⁴¹⁾ A. Lähteenmäki-Uutela, S.B. Marimuthu, N. Meijer, *op. cit.*, p. 854.

⁽¹⁴²⁾ S. Mancini et Al., *op. cit.*, p. 9.

mente nel Vecchio Continente. L'accettazione di questa nuova categoria di cibo dipenderà sia da un cambiamento radicale dell'educazione alimentare, specialmente nel contesto delle scuole e della popolazione più giovane, che dall'abbandono dei pregiudizi e dei preconcetti esistenti, ancora oggi, in ordine al consumo alimentare degli insetti¹⁴³.

A questo punto, riteniamo piuttosto che uno dei (due) fattori in grado di influire sulla diffusione dell'entomofagia e dunque, seppure indirettamente, sulle preferenze alimentari della popolazione sia rappresentato da quello salutistico. Invero, diversi studi scientifici hanno cominciato a mettere in rilievo i benefici sulla salute derivanti dal consumo di alcune specie di insetti commestibili¹⁴⁴. Inoltre, la considerazione degli insetti edibili a scopo terapeutico, dunque non più solo a fini esclusivamente alimentari, inciderebbe anche sull'aspetto giuridico, offrendo cioè al legislatore, sia quello dell'Unione europea che quello nazionale, un più solido fondamento scientifico in grado di meglio giustificare la scelta normativa volta a "legittimare" definitivamente l'entomofagia.

Insomma, la diffusione presso il grande pubblico di questi animali invertebrati dipende, in larga misura, dal possibile passaggio di essi dalla categoria dei "Novel Foods" a quella dei c.d. "cibi nutraceutici"¹⁴⁵, a maggior ragione ove si consideri che risulta alquanto arduo, al momento, invogliare le persone ad avvicinarsi al loro consumo facendo leva (esclusivamente) sull'aspetto estetico e sul gusto, risultando essi alimenti poco appetibili.

Per altro verso (e veniamo così al secondo fattore potenzialmente propulsivo del consumo umano di insetti) la promozione e la diffusione della pratica entomofagica potrebbe trovare una "legittimazione" nella necessità di garantire il diritto al cibo a tutti i cittadini. Ebbene, la valorizzazione, anche a

livello costituzionale, del diritto in parola potrebbe condurre all'assunzione, da parte del legislatore, di scelte orientate verso un maggior *favor* nei riguardi dei *Novel Foods* (e non solo degli insetti); decisioni che, in virtù della necessità di garantire questo diritto fondamentale "di terza generazione", oltre ad essere sostenute da un più solido fondamento giuridico, risulterebbero, probabilmente, anche maggiormente giustificate agli occhi (*rectius* al "gusto") dell'opinione pubblica.

In ultimo, occorre tener conto della eventualità che, ferma l'inderogabilità del regolamento del 2015, gli Stati membri prevedano dei meccanismi regolatori contrastanti con la disciplina emanata dall'Unione europea. Il riferimento è alla previsione, da parte dello Stato italiano, di norme regolatorie del commercio dei prodotti alimentari a base di insetti, contenute nei sopra descritti decreti interministeriali.

Il punto è capire se i decreti in esame siano affetti da vizio di costituzionalità, in assenza dei presupposti per l'esercizio della delega ministeriale, ove si tenga conto che la legge n. 234/2012 delega i ministri competenti ai soli «adeguamenti tecnici e atti di esecuzione dell'Unione europea» relativi a misure «non autonomamente applicabili»¹⁴⁶. Orbene, tutti i regolamenti che hanno autorizzato i *Novel foods* specificano, sia le «condizioni alle quali il nuovo alimento può essere utilizzato», sia i «requisiti specifici aggiuntivi in materia di etichettatura», nonché gli eventuali «altri requisiti».

In secondo luogo, i decreti in commento potrebbero violare il diritto sovranazionale, in quanto essi intervengono a regolare materie (già) oggetto di specifica disciplina da parte dell'Unione europea, ove si consideri che il regolamento UE n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, statuisce, all'art 38, par. 1 (Disposizioni nazionali), che gli Stati membri non possono adottare, né mantenere disposi-

⁽¹⁴³⁾ S. Mancini et Al., *Ibidem*.

⁽¹⁴⁴⁾ V. *amplius* R. Ponce-Reyes, B.D. Lessard, *op. cit.*, p. 36.

⁽¹⁴⁵⁾ In argomento v. V. Paganizza, *Bugs in law*, cit., pp. 140 ss.

⁽¹⁴⁶⁾ Legge del 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

zioni nazionali riguardo alle materie espressamente armonizzate dal citato regolamento, a meno che vi sia l'autorizzazione dell'Unione europea¹⁴⁷.

In terzo luogo, potrebbe profilarsi per questi decreti il contrasto con un'altra norma del citato regolamento del 2011, segnatamente l'art. 39, par. 2, ai sensi del quale uno Stato membro può introdurre disposizioni concernenti l'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti solo nel caso in cui esista un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza¹⁴⁸.

In attesa di conoscere il responso della Commissione europea rispetto alla compatibilità, con il diritto dell'Unione europea, dei decreti varati dal governo italiano, è possibile fin d'ora mettere in evidenza come il contenuto dei decreti in esame sia in grado di restringere l'area di operatività della legislazione dettata in materia di "nuovi alimenti", quantomeno nell'ultima fase della filiera alimentare, quella della vendita ai consumatori.

A nostro avviso, il problema che si pone non è tanto quello di prendere atto dell'esistenza di una modalità attuativa della normativa sovranazionale che si pone, rispetto a quest'ultima, in funzione "limitativa", quanto piuttosto della potenziale perdita di uniformità giuridica che, nella materia *de qua*, si è riusciti faticosamente a raggiungere, tanto più in presenza di una legislazione affidata esclusivamente ai regolamenti (e non alle direttive), indice della volontà delle istituzioni UE di intervenire nell'ottica di raggiungere una unificazione legislativa, piuttosto che una semplicemente armonizzazione normativa.

A ciò si aggiunga che il "precedente italiano" (in disparte le questioni di legittimità costituzionale e di compatibilità con il diritto dell'Unione dei decreti

interministeriali), ove dovesse superare il vaglio (anche solo in via parziale) della Commissione europea, potrebbe produrre analoghi interventi, sia sul versante legislativo che su quello amministrativo, negli altri Paesi membri (soprattutto quelli tradizionalmente refrattari all'ingresso dei nuovi alimenti), volti a disciplinare, in ottica "restrittiva", la vendita dei prodotti a base di insetti, così compromettendo la realizzazione dell'obiettivo dell'unificazione giuridica, in un settore che è in continua crescita e che, proprio per questo, necessita di una normazione quanto più possibile uniforme a livello di Unione europea.

ABSTRACT

In questi ultimi anni il dibattito avente ad oggetto la questione del consumo degli insetti commestibili ha acquisito sempre più importanza, soprattutto nel continente europeo. Il contributo intende analizzare il tema dell'entomofagia dal punto di vista normativo, sia a livello UE, che in un'ottica comparatistica. In particolare, la trattazione si focalizzerà sullo studio di due regolamenti emanati in materia di Novel Foods, quelli del 1997 e del 2015, nonché su una importante sentenza emanata nel 2020 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. In secondo luogo, si analizzeranno le differenti normative esistenti in tema di entomofagia nell'ordinamento giuridico europeo e in quello statunitense, così da operare una comparazione, non solo tra il modello normativo delineato negli Stati Uniti d'America e quello elaborato dalle istituzioni UE, ma anche tra la normativa sovranazionale e quella emanata dagli Stati europei non facenti parte dell'Unione europea.

⁽¹⁴⁷⁾ Regolamento (Ue) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

⁽¹⁴⁸⁾ Secondo l'art. 39, par. 2 del Reg. (UE) n. 1169/2011, al momento di notificare queste disposizioni alla Commissione europea lo Stato membro deve fornire la prova che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni.

In the last few years, the debate concerning the consumption of edible insects has acquired considerable importance, especially on the European continent. The contribution intends to analyze the issue of entomophagy from a legal point of view, both at the European Union level and from a comparative perspective. In particular, the paper will focus on two regulations issued in the field of Novel Foods, those of 1997 and 2015, as well as

on an important judgment issued in 2020 by the Court of Justice of the European Union. Secondly, the different regulations of entomophagy existing in the European and US legal systems will be analyzed to make a comparison, not only between the legislative model outlined in the USA and that elaborated by the EU institutions but also between the supranational legislation and that issued by the non-EU countries.

Commenti e note

OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?

Mario Mauro

1.- Il problema della coesistenza, il contesto di riferimento e i fatti all'origine della controversia

La sentenza dello scorso luglio 2022 pronunciata dalla Corte di Giustizia europea¹ ha riportato l'attenzione sul problema della coesistenza nell'utilizzo degli OGM in agricoltura². Nell'ambito di una evoluzione normativa in cui gli Stati membri hanno progressivamente cercato di riservarsi una sempre maggiore autonomia sulle decisioni relative all'emissione in ambiente e all'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati, il problema della coesistenza attiene alla declinazione del principio per cui *"gli agricoltori dovrebbero poter scegliere liberamente quale tipo di coltura praticare, transgenica, convenzionale o*

*biologica"*³. Esso è posto a protezione di composite esigenze, cui corrispondono altrettanti interessi giuridicamente rilevanti, che toccano tanto le scelte del produttore, libero di orientarsi verso le forme di coltivazione che preferisce; quanto quelle del consumatore, che ha il diritto di poter optare, tra diverse produzioni, quelle che meglio soddisfano le sue preferenze. Molteplici, però, sono gli elementi di complessità che hanno inciso sull'attuazione del principio e che evocano altrettanti interessi cui dare rilievo.

In primo luogo, il tema della coesistenza deve essere collocato nel contesto del più ampio principio di sussidiarietà, che pone il problema di individuare il livello di governo territoriale al quale affidare l'adozione di determinate misure. Sotto tale profilo, è chiamato in causa un complesso ed eterogeneo apparato di discipline europee, nazionali e regionali che, nel concorrere e intrecciarsi tra loro, hanno ricadute per nulla trascurabili in quelle scelte da assumere a livello locale.

In secondo luogo, si pone anche un problema di contenuti, che debbono trovare coerenza nella cornice tracciata dal principio di precauzione e nell'esigenza di dare risposte efficienti a una situazione di incertezza scientifica. Infatti, le decisioni prese in attuazione del principio di precau-

(¹) Corte Giust., 7 luglio 2022, in causa C-24/21, *PH c. Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia*.

(²) Gli OGM sono riconducibili alla più ampia categoria delle biotecnologie su cui v., per un primo approccio, A. Germanò, *Biotechnologie in agricoltura*, in *Dig. disc. priv.*, IV, Torino, 2002, p. 184, che distingue tra biotecnologie tradizionali e avanzate, riconducendo a queste ultime gli OGM. Con specifico riferimento agli OGM, E. Sirsi, *Biotechnologie in agricoltura (primo aggiornamento)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 2018, p. 51, della quale cfr. anche *OGM e Agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, Napoli, 2017, dove si affronta il tema in una prospettiva storica e ci si sofferma sull'esigenza di un generale ripensamento della normativa vigente, troppo spesso inadeguata per governare le esigenze poste dalla scienza, dai consumatori, dagli Stati membri e dai mercati internazionali. Lungo lo stesso orientamento si colloca anche L. Costato, *Le biotecnologie, il diritto e la paura*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 2007, 95; Id., *OGM, che passione!*, in *q. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2015, p. 1, che, proprio muovendo dalla situazione di incertezza scientifica che contraddistingue il settore, critica determinate scelte politiche che finiscono per bloccare e paralizzare la ricerca. L'osservazione evoca, in termini più ampi, il ruolo dell'innovazione su cui v., in luogo di molti, F. Albisinni, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. it. dir. pubb. Comun.*, 2018, p. 731, il quale ricostruisce il rapporto tra innovazione scientifica e giuridica, distinguendo, nell'ambito di quest'ultima, tra innovazione-reazione e innovazione-azione.

(³) Così si esprime la dichiarazione di apertura della Raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 recante *Orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche* (2010/C 200/01), uno dei documenti che andava comporre il c.d. pacchetto sulla coesistenza, pubblicato dalla Commissione nel 2010 e su cui v. *infra*. Tuttavia, al di là delle dichiarazioni di principio, secondo F. Albisinni, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, cit., p. 764, la vigente normativa in materia di OGM si caratterizza per un'assenza di considerazione dell'interesse agricolo.

zione potrebbero rallentare il progresso innovativo e frenare la scienza dall'approfondire le proprie conoscenze, in un bilanciamento di interessi che non è sempre facile da individuare⁴.

Infine, c'è anche un elemento "emotivo" da considerare, strettamente correlato alle osservazioni che precedono. Nella *communis opinio* è ancora forte la diffidenza verso coltivazioni GM, che per la loro asserita "artificialità" parrebbero porsi in posizione antitetica rispetto a quelle "naturali", pur non potendosi sottacere che la distinzione tra tecniche di produzione "naturale" e "artificiale" sembrerebbe oggi priva di riscontro tanto a

livello fattuale quanto normativo⁵, e ciò perché le attuali dinamiche produttive si caratterizzano per una forte complessità e un irrinunciabile intervento dell'uomo nei processi produttivi⁶.

Ciononostante, le perplessità dell'opinione pubblica ruotano intorno ai possibili rischi sulla salute umana, sull'ambiente e sugli impatti che possono avere tali colture sul tessuto economico e sociale e, da qui, l'esigenza di avviare processi di sensibilizzazione su talune tematiche e garantire un coinvolgimento della collettività nei principali processi decisionali ma, ancora una volta, ponendo nuovamente un problema di bilanciamento tra

(⁴) La bibliografia sul principio di precauzione è decisamente ampia, circoscrivendo i richiami alla dottrina agrarista, cfr. almeno L. Costato, *La Corte di giustizia, il ravvicinamento delle legislazioni e il principio di precauzione nel diritto alimentare*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, p. 649; E. Rook Basile, *L'architettura della legislazione alimentare europea: il Reg. CE 178/2002*, in P. Borghi-I. Canfora-A. Di Lauro-L. Russo, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Torino, 2021, p. 44; A. Jannarelli, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale*, in M. Pennasilico (a cura di), *Contratto ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, p. 25; I. Canfora, *I principi: principio di precauzione, analisi del rischio, trasparenza*, ivi, p. 56; Ead., *Il principio di precauzione nella "governance" della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 447; P. Borghi, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in A. Germano-L. Costato-E. Rook Basile, *Tratt. dir. agr.*, III. *Diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 58; Id., *Le declinazioni del principio di precauzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, p. 711; Id., *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004, p. 170, Id., *Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2003, p. 535. Con particolare riferimento al settore delle biotecnologie v. E. Sirsi, *Quale disciplina per l'editing genomico in agricoltura*, in *Atti dei Georgofili*, 2018, p. 364; I. Canfora, *La procedura per l'immissione in commercio di OGM e il principio di precauzione*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2001, p. 374; P. Borghi, *Bioteecnologie, tutela dell'ambiente e tutela del consumatore nel quadro normativo internazionale e nel diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 365, del quale v. anche, *Colture geneticamente modificate, ordinamenti e competenze: problemi di coesistenza* Nota a Corte Cost., 17.5.2006, n. 116, in *Le Regioni*, 2006, p. 337; F. Bruno, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, p. 223.

(⁵) In argomento v. M.C. Errigo, *Diritto e OGM. Una storia complicata*, in *Riv. Biodiritto*, 2020, p. 273, la quale rammenta che tutte le attuali specie vegetali sono il frutto di un intervento dell'essere umano, che ha orientato la loro sequenza genomica in funzione di avere varietà più produttive e più resistenti a malattie.

(⁶) I progressi scientifici hanno portato a rendere sempre più labile l'originaria distinzione tra biotecnologie avanzate e biotecnologie tradizionali, con la conseguenza che anche la definizione di OGM di cui alla Dir. (CE) 18/2001 sembrerebbe essere sempre di più inadeguata. Ricorda E. Sirsi, *OGM: au bout de la nuit? Il Consiglio di Stato scrive forse l'ultimo atto della storia della coltivazione commerciale di varietà GM in Italia*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, II, p. 218 che la scienza e la tecnologia oggi propongono modificazioni sostenibili del genoma delle piante, che sfuggono alle considerazioni critiche in precedenza rivolte alle biotecnologie avanzate. Il richiamo corre, ad esempio, al c.d. *genoma editing* (CRISPR), che consente di guidare l'evoluzione genica con mutazioni mirate, conservando inalterate le caratteristiche del prodotto. Nonostante le mutazioni ottenute con questa tecnologia, e più in generale con tutte le *new breeding techniques* basate sulla mutagenesi, parrebbero essere indistinguibili da quelle che avvengono in natura, secondo la CGUE esse vanno comunque sottoposte alle ordinarie procedure autorizzatorie di immissione in commercio, così però ostacolando la ricerca e il progresso biotecnologico, v. Corte Giust., Gr. Ch., 25 luglio 2018, in causa C-528/16, *Confédération paysanne e a. c. Premier ministre e ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt*. A completezza del quadro, la Corte è poi ritornata sul tema e ha cercato di correggere il tiro. Nella sentenza 7 febbraio 2023, in causa C-688/21 *Confédération paysanne e a. c. Premier ministre e Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*, i Giudici si concentrano sugli organismi ottenuti tramite processi di mutagenesi in vitro e chiariscono che l'applicazione della procedura autorizzatoria prevista dalla Dir. (CE) 18/2001 non è imposta dalla tecnica riproduttiva; invece, bisogna stabilire se quello specifico metodo si discosti o meno da uno scientificamente considerato sicuro, anche laddove combinato con quest'ultimo, aggiungendo che non è la coltura in vitro che, di per sé, determina l'applicazione della direttiva, laddove questa tecnica abbia una lunga tradizione di sicurezza, come in tutti quei casi in cui venga introdotta una modifica al genoma di un organismo vivente senza ricorrere a materiale genetico estraneo. Guardando al futuro, sebbene la strategia *Dal produttore al consumatore* sembri incentivare l'impiego di nuove tecniche genomiche in agricoltura, secondo S. Bolognini, *L'impiego delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione: tallone d'Achille della strategia "Dal produttore al consumatore"*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 544, questa strategia non sembra portare alcun particolare valore aggiunto per potenziare il ruolo che le nuove tecnologie potranno giocare nel perseguire la sostenibilità agricola.

interessi contrapposti⁷.

Il problema della coesistenza ha così assunto le caratteristiche di un nodo gordiano e la soluzione che propone la sentenza qui in commento parrebbe non troppo distante da quella seguita da Alessandro Magno nel noto aneddoto⁸. Fuori di metafora, e anticipando sommariamente alcuni aspetti su cui si avrà modo di tornare in prosieguo, diverse sono state le risposte che, dal 2001 ad oggi, sono state date. Se inizialmente i margini di intervento da parte degli Stati membri erano fortemente ridotti, tanto che la Dir. (CE) 18/2001⁹, nella sua formulazione originaria, dedicava scarsa attenzione al tema¹⁰, durante gli anni successivi gli Stati membri hanno ampliato le loro compe-

tenze e, in ultima analisi, hanno fatto un uso della loro rinnovata potestà proibendo in tutto il loro territorio la coltivazione di OGM.

Più volte investita della questione, la CGUE ha sempre tentato di porre un freno a queste decisioni nazionali, provando -in diverse occasioni ma non senza difficoltà- ad affermare la libertà per l'imprenditore agricolo di coltivare OGM in tutto il territorio dell'Unione¹¹.

Tuttavia, anche questo orientamento della CGUE sembrerebbe forse giunto al termine. La pronuncia del luglio 2022, qui in commento, ha ritenuto conforme al diritto europeo e alla vigente disciplina sulla coesistenza una legge regionale che vieta la coltivazione di OGM in tutto il suo territo-

(7) Anche qui, il tema del coinvolgimento sociale nelle politiche di innovazione tecnologica è ampio. Provando a tracciare alcune linee del dibattito, M. Talacchini, *Il governo della scienza dall'autoreferenzialità alle interazioni sistemiche tra scienza, policy e democrazia*, in *Riv. filosofia neoscolastica*, 2018, p. 727, della quale v. anche *Politiche della scienza contemporanea: le origini*, in S. Rodotà-M.C. Tallacchini, (a cura di), *Ambito e fonti del biodiritto*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, Milano, 2010, p. 53, nel criticare il tradizionale modello autoreferenziale della scienza, si interroga su quale posto questa debba occupare all'interno della società. Secondo P. Barrotta, *Scienza e democrazia. Verità, fatti e valori in una prospettiva pragmatista*, Roma, 2016 che si muove in una prospettiva pragmatista e sviluppa il suo pensiero sul presupposto che anche la scienza, pur nella sua oggettività, persegua valori morali e sociali, scienziati e cittadini dovrebbero essere considerati come componenti di un'unica comunità di ricerca, che ha come scopo la verità. Diversamente, per G. Bistagnino, *La democrazia pragmatista è troppo onerosa? I problemi della relazione tra esperti e cittadini*, in *Politeia*, 2018, p. 175 sarebbe irrealistico pensare che i cittadini abbiano tempo e strumenti per ragionare con cognizione di causa su tutte le questioni scientifiche rilevanti, anche a motivo della sempre maggiore complessità della scienza. Per M. Negrotti, *Scienza, tecnologia e ambivalenze etiche*, in P. Barrotta-G.O. Longo-M. Negrotti (a cura di), *Scienza, tecnologia e valori morali*, Roma, 2011, p. 82, la diversità di posizioni origina dal fatto che alla neutralità della scienza non corrisponde la neutralità degli scienziati, non potendosi così escludere che l'opinione pubblica possa essere coinvolta in questioni di suo interesse. Declinando il dibattito nel settore delle biotecnologie, E. Sirsi, *OGM e agricoltura*, cit., p. 38 si sofferma sugli strumenti introdotti dalla Dir. (CE) 18/2001 per coinvolgere il pubblico. In argomento, v. anche M. Bucchi-F. Neresini (a cura di), *Cellule e cittadini. Biotecnologie nello spazio pubblico*, Milano, 2006 le cui riflessioni muovono dagli orientamenti dell'opinione pubblica e dall'atteggiamento dei media, per insistere sull'importanza di coinvolgere il pubblico nei processi decisionali. In giurisprudenza, su questo tema, cfr. Corte Giust., 12 giugno 2003, in causa C-316/01, *Eva Glawischnig c. Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen* e Corte Giust., 17 febbraio 2009, in causa C-552/07, *Commune de Sausheim c. Pierre Azelvandre*, che si soffermano entrambe sull'importanza di condividere talune informazioni sugli OGM.

(8) Così narra Quinto Curzio Rufo nell'*Historiae Alexandrae Magni Macedonis*, "Alessandro, ridotta in suo potere la città, entrò nel tempio di Giove. Vide il carro, con cui Gordio, padre di Mida, era stato trasportato e che alla vista non era per nulla diverso da quelli più comuni e normali. Si notava però il giogo stretto con parecchi nodi avvolti su loro stessi, che nascondevano i punti di connessione. Poiché gli abitanti raccontavano che, secondo la profezia dell'oracolo, si sarebbe impadronito dell'Asia chi avrebbe sciolto quel nodo inestricabile, gli venne il desiderio di mettere in atto quel vaticinio. Intorno al re c'era una folla sia di Frigi che di Macedoni, i primi in trepida attesa, i secondi preoccupati per la sicurezza del re. Dato che la serie di nodi era talmente stretta da non riuscire né a capire né a vedere da dove prendesse avvio o dove si concludesse, il re cercando di scioglierla aveva ingenerato in loro la preoccupazione che, laddove il tentativo non fosse riuscito, potesse essere di cattivo auspicio. Questi, senza nemmeno aver lottato con nodi nascosti, disse "non ha importanza come vengono sciolti" e, tagliati colla spada tutti i lacci, o eluse o realizzò la profezia" (3.1.14).

(9) Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

(10) Si trova un richiamo all'art. 21 in materia di etichettatura, che si preoccupa di informare su una possibile contaminazione, nonché all'Allegato II - *Principi di valutazione del rischio ambientale* e all'Allegato III - *Informazioni obbligatorie della notifica* ove è richiesto al notificante di specificare, nella VRA, l'impatto che può avere la coltura GM sugli altri tipi di colture.

(11) Sugli orientamenti che si sono sviluppati in seno alla Corte di Giustizia, v. *infra*. Basti qui invece richiamare F. Albinini, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, cit., p. 757 che si sofferma sui diversi approcci che si sono sviluppati in seno alla giurisprudenza europea e quella nazionale.

rio, sebbene l'immissione in commercio sia stata comunque autorizzata¹². Si ritiene, infatti, la norma regionale conforme all'art. 26 *bis* della Dir. (CE) 18/2001, al Reg. 1829/2003 e alla Raccomandazione del 13 luglio 2010.

Vale così rammentare che quest'ultimo provvedimento, al paragrafo 2.4, prevede che, in presenza di determinate condizioni economiche e naturali, agli Stati membri sia permesso vagliare la possibilità di escludere la coltivazione di OGM nel loro territorio, con la precisazione che, per attuare detta esclusione, (i) bisognerà dimostrare che in tali zone non è possibile raggiungere un livello sufficiente di purezza e che (ii) tali misure restrittive devono essere proporzionali all'obiettivo perseguito¹³.

In questo contesto, il giudice *a quo* si chiede se il legislatore regionale non sia andato oltre la facoltà prevista nella Raccomandazione del 2010 e, laddove si sia attenuto ai criteri e alle limitazioni ivi previste, se la norma regionale non configuri una misura a effetto equivalente, vietata dall'art. 34 TFUE.

Nell'interrogarsi su quale possa essere l'incidenza di una raccomandazione nel sistema delle fonti europeo, la sentenza cerca di definire i margini di autonomia lasciati ai singoli Stati per evitare la presenza involontaria di OGM in altre coltivazioni e, qualora la scelta adottata si risolva in una misura di "inesistenza", risponde all'interrogativo se tale provvedimento possa essere considerato

una misura equivalente, vietata dagli articoli 34-36 TFUE. Per meglio comprendere le risposte, è opportuna una sintetica ricognizione del vigente quadro normativo e degli orientamenti che nel corso di anni ha seguito la Corte di Giustizia.

2.- Breve sintesi del vigente quadro normativo in materia di coesistenza

L'evoluzione storica della normativa europea in materia di OGM è segnata dalle tensioni tra la Commissione Europea e il suo intento centralizzatore, da un lato, e i Singoli Stati membri e la loro volontà di conservare talune competenze, dall'altro.

Richiamando concetti noti, la disciplina è contenuta nella Dir. (CE) 2001/18, che è andata a sostituire la precedente Dir. (CEE) 220/90¹⁴. La Dir. (CE) 2001/18, nel dettare una definizione di OGM centrata sul procedimento attraverso cui un prodotto è ottenuto, ne subordina l'emissione in ambiente e l'immissione in commercio al rilascio di un'autorizzazione, il cui obiettivo finale è valutare il suo impatto sull'ambiente e sulla salute dei consumatori. A tal fine, alla domanda dovranno essere allegati una valutazione di rischio ambientale, un piano di monitoraggio, la fornitura di informazioni al pubblico e, se è richiesta un'autorizzazione all'immissione in commercio, le modalità di uso, una proposta per l'etichettatura e l'imballag-

(¹²) Corte Giust., 7 luglio 2022, in causa C-24/21, *PH c. Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia*, cit. La sentenza trae origine dalla seguente fattispecie concreta, un'impresa agricola stanziata in Friuli-Venezia Giulia viene sanzionata per aver messo in coltura un mais GM, il MON 810. Nello specifico, è contestata la violazione dell'art. 2.1, rubricato *Misure specifiche per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche di mais*, della L.R., 8 aprile 2011, n. 5, *Disposizioni relative all'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura*. Nella versione all'epoca vigente, la norma vietava coltivazioni a base di organismi geneticamente modificati su tutto il territorio regionale: "al fine di evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche di mais, nel territorio del Friuli-Venezia Giulia, caratterizzato da modelli produttivi e strutture aziendali che condizionano il grado di commistione tra le colture transgeniche e non transgeniche, è esclusa la coltivazione di mais geneticamente modificato in applicazione della facoltà riconosciuta dal paragrafo 2.4 della raccomandazione 2010/C200/01 della Commissione, del 13 luglio 2010, recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche. La coltivazione di mais geneticamente modificato comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro irrogata dal Servizio competente in materia di Corpo forestale regionale".

(¹³) Per quanto la formulazione letterale lasci probabilmente a desiderare con l'utilizzo del termine "purezza", lemma forse non propriamente adatto quando si parla di colture, sembra comunque lasciare intendere un'indicazione verso il tentativo di provare sempre a garantire una coesistenza. Cfr. par. 2.4.

(¹⁴) Per una disamina sui contenuti e un commento a tale direttiva, si rinvia a M. Valletta, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, cit., p. 163 ss. e alla bibliografia ivi citata.

gio, l'individuazione di un responsabile del prodotto¹⁵.

Una volta rilasciata l'autorizzazione, gli effetti sono descritti dall'art. 22 della Dir. (CE) 2001/18, *"gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della presente direttiva"*. Nella versione originaria, le uniche possibilità che potevano avere gli Stati membri per limitare o impedire l'uso o la vendita dell'OGM sul loro territorio era ricorrere alla clausola di salvaguardia, di cui al successivo art. 23. Detta clausola poteva essere invocata qualora, all'esito di nuove risultanze scientifiche, sussistessero fondati motivi per ritenere che l'OGM autorizzato potesse essere pericoloso per l'ambiente o la salute umana.

Sulla Direttiva del 2001 hanno poi inciso i Regolamenti (CE) n. 1829 e n. 1830/2003, approvati subito dopo l'introduzione del Reg. (CE) n. 178/2002, noti anche come regolamenti *food and feed*. Questi regolamenti hanno avuto un impatto non trascurabile, proprio a motivo del loro ampio ambito applicativo, che riguarda tutti gli OGM che hanno una destinazione alimentare. Oltre ad aver introdotto l'obbligatorietà del parere preventivo dell'EFSA nell'ambito delle procedure di autorizzazione¹⁶, detti regolamenti hanno privato di efficacia la clausola di salvaguardia¹⁷, per sostituirla con una nuova procedura dalle maglie più strette, denominata *Misure di emergenza*, prevista dall'art. 34 del Reg. (CE) 1829/2003. Questa può

essere invocata quando sia manifesto che un OGM autorizzato possa comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente ovvero qualora, alla luce di un parere dell'EFSA, sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione¹⁸.

Ai fini che qui importano, i regolamenti *food and feed* hanno poi introdotto anche un nuovo art. 26 bis all'interno della Dir. (CE) 2001/18. Nel disciplinare la coesistenza, la norma dispone che *"gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti"* e affida alla Commissione tre funzioni: raccogliere e coordinare le informazioni basate su studi condotti a livello comunitario e nazionale; osservare gli sviluppi negli Stati membri e, sulla base delle informazioni e delle osservazioni, sviluppare orientamenti sulla coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche.

Con tale riforma, dettata anche dall'esigenza di allineare il quadro normativo all'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 178/2002 in materia di sicurezza alimentare, la Commissione ha così tentato di reagire a un utilizzo sproporzionato della clausola di salvaguardia e a contenere le pressioni di taluni Stati membri che richiedevano maggiore autonomia decisionale, funzionale a escludere la coltivazione di OGM dal loro territorio.

Le ambizioni della Commissione, tuttavia, non sono state soddisfatte, tanto che la raccomanda-

(¹⁵) Per una ricostruzione articolata sulle due procedure, si rinvia a E. Sirsi, *OGM e Agricoltura*, cit., p. 19 e ss. e alla bibliografia ivi richiamata.

(¹⁶) È importante chiarire che l'EFSA, nel suo ruolo di *risk assessor*, non fornisce la propria valutazione sulla base di ricerche scientifiche o analisi di laboratorio che lei svolge direttamente ma si basa su studi e dati già esistenti. In argomento, v. L. Salvi, *L'immissione in commercio di OGM: il ruolo dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare*, in L. Costato-P. Borghi-L. Russo-S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare, ambientale*, Napoli, 2011, p. 412, la quale riporta che l'EFSA ha sempre rilasciato pareri favorevoli, senza aver mai tentato alcuna mediazione con le opposte posizioni dei singoli Stati membri.

(¹⁷) E. Sirsi, *OGM e Agricoltura*, cit., p. 35 definisce questa sostituzione come una operazione di darwinismo giuridico. Per dovere di completezza, tutti gli OGM che non hanno una destinazione alimentare continuano a essere sottoposti alla disciplina contenuta nella Dir. (CE) 2001/18, ivi inclusa quella contenuta all'art. 23 che disciplina il ricorso alla clausola di salvaguardia.

(¹⁸) La norma rinvia agli articoli 53 e 54 del Reg. (CE) 178/2002, uniformando di fatto le procedure di adozione di misure urgenti che riguardano l'intero mercato agroalimentare. In argomento, cfr. anche Corte Giust., 8 settembre 2011, in cause C-58-68/10, *Monsanto* che, nell'interrogarsi sul rapporto tra art. 23 e art. 34, conclude per la prevalenza di quest'ultima norma.

zione sulla coesistenza, pubblicata sempre nel 2003¹⁹, è stata fin troppo spesso utilizzata dai singoli Stati per impedire, di fatto, la coltivazione di OGM²⁰. Pertanto, nel 2008, si è deciso di seguire una linea differente e ridurre la portata del principio di libera circolazione di OGM autorizzati (art. 22)²¹. Nel 2010 la Commissione ha così pubblicato un pacchetto di misure costituito da una comunicazione sulla libertà degli Stati di decidere in merito alla coltivazione di OGM, una raccomandazione recante nuovi orientamenti sulla coesistenza e, infine, una proposta di Regolamento volta a modificare la Dir. (CE) 2001/18.

Tuttavia, a causa delle forti tensioni di matrice politica, sono dovuti trascorrere circa cinque anni per arrivare alla pubblicazione della nuova Dir. (UE) 2015/412²² che, per quanto concerne la coesistenza, ha introdotto un nuovo articolo 26 *ter*.

La norma consente agli Stati membri di adeguare l'ambito geografico dell'autorizzazione, in funzione di escludere la coltivazione di OGM dall'intero loro territorio o da parte di esso, andando così a circoscrivere l'applicazione dell'art. 22. Al di là dei tecnicismi, la richiesta di adeguamento dell'ambito geografico può essere proposta tanto durante la fase di autorizzazione (paragrafi 1 e 2), quanto successivamente, dopo che l'autorizzazione è stata rilasciata (paragrafi 3 e 4). È così interessante notare come i primi due paragrafi dell'art. 26 *ter* non sembrino introdurre oneri di motivazione particolarmente stringenti. Ciò sarebbe imputabile al fatto che, una volta ricevuta la domanda di adeguamento e trasmessa a tutti gli Stati mem-

bri, lo stesso notificante potrebbe modificare l'ambito geografico della notifica, tenendo in considerazione la richiesta pervenuta.

Diversamente, se la richiesta è avanzata successivamente al rilascio dell'autorizzazione o perché il notificante ha comunque deciso di confermare l'ambito originario della notifica, le misure di adeguamento dell'ambito geografico che gli Stati membri propongono devono essere conformi al diritto dell'Unione, rispettose dei principi di proporzionalità e non discriminazione, motivate sulla base di fattori imperativi tipizzati in obiettivi di politica ambientale, pianificazione urbana e territoriale, uso del suolo, impatti socio-economici, esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, politica agricola, ordine pubblico, con l'ulteriore precisazione che quest'ultima ragione può essere fatta valere solo in combinazione con altre.

L'art. 26 *ter* consente così di soffermarsi su due aspetti. Il primo, e probabilmente più banale, attiene alla complessità degli interessi che ruotano intorno agli OGM, non circoscritti ai soli profili strettamente ambientali e di salute del consumatore, già esaminati durante la procedura di autorizzazione. Andranno poi considerate anche altre tipologie di interessi, tutti giuridicamente rilevanti e che comunque hanno un impatto sul territorio, sulla cui gestione sono dunque chiamati a decidere gli Stati membri²³.

Il secondo aspetto è di stampo procedurale. Per tutta una serie di motivazioni, il soggetto notificante potrebbe decidere di non voler adeguare l'ambito geografico della notifica, obbligando così il

(¹⁹) Raccomandazione della Commissione, del 23 luglio 2003, recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, 2003/556/CE.

(²⁰) Così E. Sirsi, *Bioteχνologie in agricoltura (primo aggiornamento)* (voce), cit., p. 59.

(²¹) Si tratta della decisione 2008/495/CE della Commissione, poi condivisa anche dal Consiglio (*Conclusioni del Consiglio "Ambiente" del 4.12.2008 su Organismi Geneticamente Modificati*, documento 16882/08). Per approfondimenti su tale nuovo approccio, v. E. Sirsi, *OGM e agricoltura*, cit., p. 95 la quale, nel ripercorrere i diversi passaggi interni, ha messo in luce i diversi interessi che ruotano intorno a tale disciplina.

(²²) Su tale direttiva v. L. Costato, *OGM, che passione!*, cit., p. 1; V. Paganizza, *La Direttiva (UE) 2015/412 dell'11 marzo 2015 e la possibilità per gli Stati di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2015, p. 80; D. Corona, *L'attuazione della Direttiva UE 2015/412: un nuovo capitolo nell'intricata saga dell'autorizzazione degli OGM nell'Unione Europea*, in G. Cerrina Feroni - T. E. Frosini - L. Mezzetti - P. L. Petrillo, *Ambiente, energia, alimentazione*, Firenze, 2016, p. 245.

(²³) Sulla multidimensionalità degli OGM, cfr. D. Bevilacqua, *La regolazione degli OGM: la multidimensionalità dei problemi e le soluzioni della democrazia amministrativa*, in *I frutti di Demetra*, 2007, p. 15; M. Timo, *OGM, tecnoscienza e pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2018, p. 289.

singolo Stato membro ad avviare un sub-procedimento la cui conclusione favorevole, sebbene non richieda l'approvazione formale della Commissione, comunque postula un esame da parte della medesima, affinché sia verificato il rispetto dei presupposti richiesti dalla menzionata norma ed eventualmente siano formulate le osservazioni ritenute opportune. Questo scenario, che per certi tratti potrebbe anche apparire piuttosto dispendioso per lo Stato in termini di tempo e oneri, potrebbe però essere evitato, proprio ricorrendo al principio affermato dalla sentenza PH richiamata in apertura²⁴.

Infine, il quadro si chiude con l'art. 26 *quater* che, nell'introdurre misure transitorie, ha aperto una finestra temporale dal 2 aprile 2015 al 3 ottobre 2015 per consentire agli Stati di chiedere l'adeguamento dell'ambito geografico di OGM già autorizzati, su chiara ispirazione di quanto previsto dei primi due paragrafi dell'art. 26 *ter*. Vale così rilevare che quasi due terzi dei Paesi europei si sono avvalsi di questa facoltà e hanno escluso la coltivazione di OGM dal proprio territorio nazionale²⁵.

Provando a trarre alcune considerazioni di sintesi, a seguito di questa evoluzione normativa per sommi capi tratteggiata, la portata dell'art. 22 della Dir. (CE) 18/2001 ne esce oggi depotenziata. Sebbene gli articoli 26 *bis* e 26 *ter* non incidano sulla libertà di circolazione nel territorio europeo di OGM già prodotti, sotto altro versante basti rilevare che Spagna e Portogallo sono gli unici

Stati dove oggi si coltivano OGM. Sembra così condivisibile la posizione di Sirsi che, anziché parlare di coesistenza, si chiede se non sia preferibile usare il termine "inesistenza"²⁶.

3.- *Rassegna delle principali pronunce della CGUE in materia di coesistenza*

La Corte di Giustizia, fin dalle sue prime pronunce rese in materia di coesistenza, ha sempre cercato di riaffermare l'ampia portata dell'art. 22, nonostante l'evoluzione normativa appena tratteggiata abbia dimostrato come la Commissione abbia lentamente ceduto alle pressioni degli Stati membri. Nell'ultimo periodo, invece, anche la Corte sembrerebbe aver mutato orientamento.

Procedendo con ordine, risale al 2000 la pronuncia *Association Greenpeace France* che, pur facendo riferimento alla normativa pregressa, richiede di interpretare l'intera disciplina sugli OGM alla luce del principio di precauzione²⁷.

Una sentenza di qualche anno successiva e relativa al vecchio regolamento *novel food* (Reg. (CE) n. 258/97)²⁸, si sofferma sulla clausola di salvaguardia ivi prevista, ritenendo che le misure assunte in sua esecuzione "non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente" (§106). Infatti, prosegue la Corte, nonostante il loro carattere provvisorio, misure che hanno

(²⁴) Fermo restando che, *rebus sic stantibus*, pare più probabile che il notificante manifesti la disponibilità ad adeguare l'ambito geografico della notifica, consapevole che comunque gli Stati membri potranno raggiungere tale risultato anche in via autonoma.

(²⁵) È importante chiarire che la richiesta di adeguamento dell'ambito territoriale deve essere proposta con riferimento a uno specifico OGM autorizzato e non può essere generica. Per esempio, con la Decisione di esecuzione (UE) 2016/321 della Commissione, del 3 marzo 2016, che modifica l'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione del granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6), adottata sulla base dell'art. 26 *quater*, 21 Stati membri hanno escluso dal loro territorio la coltivazione del Mais MON 810. Questi sono Vallonia (Belgio), Bulgaria, Danimarca, Germania, Grecia, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovenia, Irlanda del nord, Scozia, Galles.

(²⁶) La domanda è posta in *Coexistence: a new perspective, a new field*, in *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 2016, p. 451.

(²⁷) Corte Giust., 21 marzo 2000, in causa C-6/99, *Association Greenpeace France e altri contro Ministère de l'Agriculture et de la Pêche e altri*.

(²⁸) Sul rapporto tra OGM e *novel foods* nella vigenza della precedente disciplina cfr. L. Costato, *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 148. Come è noto, il Reg. (CE) n. 258/1997 non ha più trovato applicazione a seguito dell'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 1829/2003, che ha introdotto disposizioni espressamente dedicate agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

come obiettivo quello di limitare la circolazione dell'alimento, possono essere assunte *"solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze particolari del caso di specie, che dimostrino che tali misure sono necessarie"*²⁹ (§107).

Nella vigenza della Dir. (CE) 2001/18, i cui contenuti sono stati fortemente ispirati dal principio di precauzione, si è posto dapprima il problema del rapporto tra l'art. 23 della Dir. (CE) 2001/18 e l'art. 34 del Reg. (CE) n. 1829/2003. In una pronuncia del 2011 la CGUE ha dato preferenza a quest'ultima norma e, nel richiamare il suo precedente del 2003, ha ribadito, con maggior vigore, che il *"grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente"* deve essere *"serio"*, motivato sulla base di *"nuovi elementi fondati su dati scientifici attendibili"* e non, invece, basato su *"un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente"*, con l'obiettivo di frenare gli Stati membri da un eccessivo ricorso a tale clausola³⁰.

Risale sempre al 2011 la pronuncia *Pioneer Hi Bred Italia*. Qui la Corte è intervenuta a margine del d.lg. 212/2001 adottato dall'Italia. Il decreto introduceva l'obbligo di conseguire un'ulteriore autorizzazione per la messa a coltura di OGM³¹, volta a verificare l'adozione di misure efficienti per evitare forme di contaminazione. Su tale pronuncia è opportuno soffermarsi, perché parrebbe affermare un principio che va in direzione opposta rispetto alla strada poi seguita nella pronuncia PH del 2022. Oltre a prevedere che i singoli Stati membri non possono introdurre ulteriori procedure autorizzatorie per la messa in coltura di OGM la cui immissione in commercio è già stata consentita ai sensi del diritto UE, si chiarisce che l'art. 26 bis *"non consente a uno Stato membro di*

opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali organismi geneticamente modificati nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette a evitare la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati in altre colture" (§76).

Sebbene la sentenza richiami la raccomandazione del 2010 che, già si è detto, consente in via residuale di escludere la coltivazione di OGM in tutto o in parte del territorio (§2.4), tale aspetto pare obliterato, ritenendo che il documento del 2010 non faccia altro che riprendere e sviluppare le indicazioni fornite dagli orientamenti allegati alla raccomandazione del 23 luglio 2003 (§12). Pertanto, a giustificazione del principio affermato nella parte dispositiva, la CGUE ritiene che un'interpretazione dell'articolo 26 bis della dir. (CE) 2001/18 che consenta agli Stati membri di emanare un divieto generalizzato di coltivazione degli OGM sarebbe contraria al vigente quadro normativo, ispirato dalla necessità di garantire la libera e immediata circolazione dei prodotti autorizzati a livello comunitario e iscritti nel catalogo comune (§74). Detta diversamente, per quanto le misure di coesistenza introdotte ai sensi dell'articolo 26 bis della Dir. (CE) 2001/18 consentano restrizioni e finanche divieti geograficamente delimitati, gli Stati membri non possono assumere decisioni che, nelle more dell'adozione di misure di coesistenza, vietino in via generale la coltivazione di OGM autorizzati ai sensi della normativa dell'Unione.

Il medesimo principio è stato poi ribadito nel 2013, nella prima pronuncia che ha visto coinvolto l'imprenditore agricolo Giorgio Fidenato. Qui si afferma che l'autorizzazione richiesta dal legislatore italiano per la messa in coltura di OGM non costituisce una reale misura di coesistenza coerente con quanto previsto dall'art. 26 bis e, per-

⁽²⁹⁾ Corte Giust., 9 settembre 2003, in causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*, il caso riguardava l'impugnazione di una misura di sospensione preventiva della commercializzazione e dell'utilizzazione di alcuni prodotti transgenici in Italia.

⁽³⁰⁾ Corte Giust., 8 settembre 2011, in causa C-58-68/10, *Monsanto*, cit.

⁽³¹⁾ Corte Giust., 6 settembre 2012, in causa C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia spa c. Italia*.

tanto, l'autorizzazione richiesta dal legislatore italiano, operando su un piano generale e astratto, non è conforme al diritto europeo³², e ciò perché essa "consente a uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di OGM" (§31). Entrambe le pronunce sembrano così affermare il principio per cui, in mancanza di adozione di misure di coesistenza, gli OGM possono essere liberamente coltivati in tutto il territorio, senza che gli Stati membri si possano opporre in via preventiva.

In un nuovo procedimento giudiziario³³, cui ha fatto seguito un ulteriore rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, i Giudici, chiamati a pronunciarsi sui criteri per poter invocare la clausola di salvaguardia, ribadiscono il principio già affermato nella pronuncia Monsanto del 2011, aggiungendo due precisazioni: che la Commissione non è tenuta ad adottare misure di emergenza laddove non sia dimostrato che l'OGM presenti un grave rischio per la salute umana, per l'ambiente o la salute degli animali; che, in attesa della decisione della Commissione, lo Stato membro può però mantenere in vigore le misure provvisorie³⁴. Va altresì rammentato che un principio analogo era già stato affermato nel 2013, quando la CGUE, a margine dell'art. 34 del Reg. (CE) n. 1829/2003, aveva riservato l'adozione di misure precauzionali esclusivamente alla Commissione, limitando le facoltà di intervento per gli Stati membri nella sola ipotesi di inerzia della Commissione stessa³⁵.

Provando a suggerire una lettura sistematica

delle sentenze e delle ordinanze appena richiamate e brevemente sintetizzate, si può inferire una certa tendenza da parte della Corte di Giustizia a contenere i tentativi degli Stati membri ad ampliare parte delle loro competenze nel settore della coltivazione di OGM, assumendo posizioni che, pur tutte guidate e ispirate dal principio di precauzione (*Greenpeace*), hanno sempre tentato di affidare alla Commissione l'ultima decisione, vuoi ribadendo l'autorità di quest'ultima quale unico soggetto chiamato a gestire il rischio (*Fidenato 2017*), vuoi inibendo gli Stati membri dall'introdurre provvedimenti che, in ultima analisi, proibirebbero la coltivazione di OGM in tutto il territorio (*Fidenato 2013*), vuoi ancora restringendo i criteri per l'applicazione della clausola di salvaguardia (*Monsanto 2003 e Monsanto 2011*), vuoi infine escludendo che l'art. 26 bis possa costituire lo strumento per proibire la coltivazione di OGM (*Pioneer Hi Bred Italia*).

4.- Il caso PH e una nuova interpretazione dell'art. 26 bis

Con una decisione che sembrerebbe rompere con il pregresso orientamento, nel caso PH³⁶ la CGUE conclude per la compatibilità dell'art. 26 bis con una disciplina regionale che, seppur formalmente disciplini la coesistenza, vieta la coltivazione di OGM autorizzati da tutto il territorio del Friuli-Venezia Giulia. Secondo il principio affermato dalla CGUE, la normativa sarebbe coerente

(³²) Corte Giust., 8 maggio 2013, in causa C-542/12, *Giorgio Fidenato*. Nel 2010 Giorgio Fidenato, imprenditore agricolo del Friuli-Venezia Giulia, aveva messo in coltura il Mais MON 810, senza aver ottenuto la prescritta autorizzazione richiesta dal d.lg. 212/2001. Autodenunciandosi alla procura della Repubblica, si è aperto un procedimento penale a suo carico, nel corso del quale è stata sollevata una questione pregiudiziale avente a oggetto l'interpretazione dell'art. 26 bis della Dir. (CE) 18/2001. La Corte si è pronunciata con ordinanza proprio perché, pochi mesi prima, era già intervenuta con la sentenza *Pioneer Hi Bred Italia*.

(³³) A seguito della sentenza *Pioneer Hi Bred Italia* e l'ordinanza *Fidenato*, che hanno dichiarato il contrasto della normativa italiana con il diritto UE, il Ministero della Salute ha adottato il D.M. 12 luglio 2013, in esecuzione del quale è stata vietata la coltivazione del mais MON 810 in Italia, sulla base di quanto previsto dall'art. 34 del Reg. (CE) 1829/2003. Fidenato, pertanto, impugna davanti al giudice amministrativo il menzionato decreto ma tanto il TAR quanto il Consiglio di Stato rigettano le sue doglianze; pertanto, l'agricoltore viene di nuovo coinvolto in un processo penale per aver coltivato il Mais MON 810, in violazione di quanto previsto dal menzionato Decreto Ministeriale.

(³⁴) Corte Giust., 13 settembre 2017, in causa C-111/16, *Fidenato-Taboga*.

(³⁵) Corte Giust., 18 luglio 2013, in causa C-313/11, *Commissione c. Polonia*, §32.

(³⁶) Corte Giust., 7 luglio 2022, in causa C-24/21, *PH c. Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia*, cit.

con il quadro europeo, a condizione che tale misura “consenta di raggiungere l’obiettivo di garantire ai produttori e ai consumatori la scelta tra prodotti provenienti da colture geneticamente modificate e prodotti provenienti da colture biologiche o convenzionali e che, alla luce delle peculiarità di dette colture in tale territorio, la suddetta misura sia necessaria a raggiungere tale obiettivo e sia proporzionata ad esso”.

Ripercorrendo l’apparato motivazionale, punto da cui muovere è sempre la raccomandazione del 2010 che, al paragrafo 2.4, sembra consentire, in via residuale, l’esclusione della coltivazione di OGM da vaste aree del territorio. Detta facoltà è azionabile solo dopo aver accertato l’impossibilità di attuare le misure di coesistenza individuate nei paragrafi che precedono, e ciò a motivo di determinate condizioni economiche e naturali.

Secondo la pronuncia in rassegna, nonostante gli orientamenti contenuti nella raccomandazione del 2010 non siano vincolanti³⁷, questi entrano in qualche modo nello spettro del dettato normativo per effetto del rinvio disposto dall’art. 26 bis³⁸, tanto che il giudice del rinvio dovrà tenerli in considerazione e verificare se la decisione sulla coesistenza posta al suo vaglio ne abbia fatto un corretto utilizzo.

Già qui, però, si genera un problema. Laddove la scelta sia assunta con un provvedimento amministrativo, questo dovrà essere sorretto da uno specifico obbligo di motivazione e, stante la sua natura di fonte secondaria, al di là dei particolarismi dei singoli Stati membri, esiste di regola un sindaco

di legittimità diffuso. Diversamente, come nel caso da cui origina la sentenza in commento, se la misura di coesistenza/esclusione è contenuta in una legge regionale, l’unico soggetto chiamato a decidere sulla legittimità è la sola Corte costituzionale, che sarà chiamata a valutare la conformità del provvedimento sulla base di una raccomandazione europea, la quale si auto-qualifica come non vincolante ma che, in ultima analisi, lo diventa per effetto di una decisione della Corte di Giustizia³⁹.

Sotto altro profilo, se nella sentenza *Pioneer Hi Bred Italia* si afferma che le restrizioni e i divieti geograficamente limitati possono essere introdotti solo per effetto di misure di coesistenza realmente adottate, c’è da chiedersi come possa essere eccepito questo vizio, quando oggetto di scrutinio è una fonte primaria che, una volta approvata, sembra ostacolare la formulazione di tali censure. In altri termini, se uno Stato membro non può subordinare a un’autorizzazione statale la messa a coltura di OGM autorizzati, è più che legittimo l’interrogativo se possa farlo con una legge, che si muove su un piano generale e astratto, e difetta di un obbligo motivazionale tipico di un provvedimento amministrativo quale l’autorizzazione.

La sentenza vorrebbe superare questa criticità assumendo che le misure di coesistenza mirino a perseguire “l’obiettivo di garantire ai consumatori e ai produttori la scelta tra una produzione di mais geneticamente modificato e produzioni di mais biologico o convenzionale” (§47). Si tratta di un passaggio di interesse che, per quanto non sia

(³⁷) “I presenti orientamenti, sotto forma di raccomandazioni non vincolanti, sono rivolti agli Stati membri”, così §1.4 della Raccomandazione del 2010.

(³⁸) Cfr. §52 della sentenza, “gli orientamenti allegati alla raccomandazione del 13 luglio 2010 espongono, al punto 2, i principi generali per l’elaborazione di misure di coesistenza da parte degli Stati membri e precisano così l’art. 26 bis, paragrafo 1, della Direttiva 2001/18”.

(³⁹) Una questione simile era già stata sottoposta allo scrutinio della Corte costituzionale e riguardava una legge approvata dalla Regione Umbria che vietava la coltivazione di piante geneticamente modificate in tutto il suo territorio, anche a fini sperimentali (art. 43, L.R. 12/2015, TU in materia di agricoltura). Poiché nelle more del giudizio la norma impugnata è stata modificata e allineata alle previsioni contenute nella Dir. (UE) 412/2015 (cfr. art. 4, l co., L.R. Umbria 6/2016), con ordinanza n. 201 del 14 luglio 2017, la Consulta ha dichiarato estinto il processo relativamente a quella specifica questione. Per ulteriori richiami a tale vicenda, cfr. E. Sirsi, *OGM e agricoltura*, cit., p. 203, la quale si interroga su cosa potrebbe accadere se l’iniziativa della Regione Umbria fosse seguita anche da altre Regioni. Alla luce di questa vicenda, verrebbe così da chiedersi per quali ragioni il Governo non abbia impugnato anche la L.R. Friuli-Venezia Giulia che, sebbene richiamasse espressamente la raccomandazione del 2010, di fatto escludeva la coltivazione di mais geneticamente modificato da tutto il territorio regionale. Certo è che, alla luce della pronuncia in commento, la scelta del Friuli-Venezia Giulia parrebbe coerente con il quadro europeo.

poi stato molto sviluppato lungo l'apparato motivazionale della pronuncia, porta l'attenzione sul rapporto tra tutela del consumatore e interessi di produzione. Infatti, laddove il contesto territoriale impedisse di garantire una reale ed effettiva coesistenza, si assisterebbe al fenomeno della c.d. *cross-contamination*, per effetto del quale si rischia di introdurre DNA transgenico anche in colture che nascono come convenzionali, con l'ovvia conseguenza che sarebbero sacrificati e compromessi, da un lato, quella libertà costituzionalmente garantita di iniziativa economica; dall'altro, quel diritto all'autodeterminazione del consumatore che decide di orientare le proprie preferenze di consumo verso un prodotto ottenuto da colture convenzionali o biologiche e che, invece, potrebbe acquistare un prodotto GM, senza averne piena consapevolezza⁴⁰.

Tuttavia, per quanto il diritto all'autodeterminazione del consumatore e la libera iniziativa del produttore siano profili da tenere in primaria considerazione per regolare la coesistenza, ci sono anche altri interessi che vengono in rilievo⁴¹, su cui la CGUE sembra invece sorvolare. Infatti, è lo stesso articolo 26 *ter* che subordina l'esclusione di un determinato ambito territoriale al ricorrere di profili molto più complessi e articolati. Per quanto non si intenda certo sovrapporre l'art. 26 *bis* con le procedure di cui all'art. 26 *ter*, quest'ultima norma è comunque esemplificativa dei diversi interessi che ruotano intorno al tema; ricondurli alla sola libertà di scelta del consumatore e del produttore sembra forse limitante.

Però, se si ritiene che questi siano gli unici profili da tutelare, come parrebbe suggerire la pronuncia in commento, escludere la coltivazione di OGM da un certo territorio potrebbe anche essere una scelta coerente con il principio di proporzionalità. Infatti, ciò non preclude certo al consumatore

ivi stanziato di acquistare alimenti GM presso la GDO né all'allevatore di allevare i suoi animali con mangimi GM. Eppure, la posizione della CGUE sembra trovare smentita proprio nella raccomandazione sulla coesistenza che in diverse disposizioni parla di rischio di commistione, metodi di separazione, vincoli e caratteristiche geografiche. Tali elementi non dovrebbero essere presi in considerazione solo per garantire la scelta di un prodotto che non sia contaminato da OGM, ma anche per tutelare la libertà di iniziativa economica, vale a dire il diritto di un imprenditore agricolo a coltivare OGM, nell'ambito di una più articolata e complessa operazione di bilanciamento e ponderazione di eterogenei interessi che, entro uno specifico territorio, devono avere una concreta e specifica tutela. D'altra parte, c'è anche un altro aspetto da considerare che, sempre in nome della medesima libertà di iniziativa economica, è salvaguardare quell'impresa che voglia coltivare biologico, o anche convenzionale, il cui diritto sarebbe compromesso in assenza di idonee misure di coesistenza. Si tratta di un tema che probabilmente anticipa quello che concerne la tutela del consumatore e su cui le Regioni hanno cercato più volte di intervenire, aprendo un conflitto di competenze con lo Stato, su cui non sono mancate anche alcune sentenze della Corte costituzionale⁴².

In questo contesto, senza ricorrere alla più complessa procedura di cui all'art. 26 *ter*, il principio affermato nella decisione PH parrebbe aprire le porte alla possibilità di escludere con una legge regionale la coltivazione di OGM dall'intero territorio, e ciò attraverso una fonte primaria che, con estrema difficoltà, sarà impugnata innanzi alla Corte Costituzionale e, laddove tale impugnazione avvenga, le possibilità che essa sia dichiarata illegittima sembrano piuttosto limitate, proprio in

⁽⁴⁰⁾ Il tema è stato oggetto della sentenza della Corte Giust., Gr. Ch., 6 settembre 2011, in causa C-442/09, *Karl Heinz Bablok e altri c. Freistaat Bayern*, su cui v. la nota di S. Masini, *Sul dialogo tra scienza e giudici in materia di api e OGM*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, p. 546.

⁽⁴¹⁾ Che non sono solo la tutela dell'ambiente e della salute umana, essendo già stati valutati durante la procedura autorizzatoria europea.

⁽⁴²⁾ Cfr. Corte Cost., 12 aprile 2005, n. 150 e Corte Cost., 17 marzo 2006, n. 116.

considerazione del precedente qui in esame.

Passando poi al secondo motivo di rinvio pregiudiziale, la pronuncia si chiede se una legge come quella adottata dal Friuli-Venezia Giulia integri una violazione di quanto previsto dagli articoli 34-36 TFUE in materia di restrizioni quantitative tra gli Stati membri. Alla domanda è data risposta negativa, ritenendo che la Dir. 2001/18 e il Reg. (CE) n. 1829/2003 “*abbiano operato un’armonizzazione delle condizioni di immissione in commercio degli OGM*”, con la conseguenza che “*qualsiasi misura nazionale che vieti la coltivazione di OGM e l’immissione in commercio di OGM deve, di conseguenza, essere esaminata alla luce delle disposizioni di tale quadro normativo e non degli articoli da 34 a 36 TFUE*” (§66).

Per quanto non sia mancato chi ha sostenuto che sia proprio il meccanismo di *opt-out* a essere in contrasto con quanto previsto dai Trattati⁴³, sembra esserci anche un altro elemento che sembra essere sfuggito allo scrutinio della CGUE. Nonostante il corpo della motivazione richiami il precedente *Ålands Vindkraft*⁴⁴, ove si statuisce che qualsiasi misura nazionale debba essere valutata alla luce delle disposizioni dell’atto di armonizzazione, e non anche delle disposizioni del diritto primario, la Corte non considera che il richiamato principio opera solo nei casi di piena armonizzazione.

Alla base c’è un argomento più logico che normativo. In tutte le ipotesi di armonizzazione massima i margini di discrezionalità in capo agli Stati mem-

bri sono pressoché azzerati, proprio perché l’operazione di bilanciamento degli interessi si è già svolta in seno agli organi decisionali europei; dunque, è difficile che agli Stati siano concessi spazi per adottare provvedimenti contrari all’art. 34 TUE. Per converso, qualora gli Stati membri conservino ampi margini di discrezionalità, dunque in tutte le ipotesi in cui non si operi una armonizzazione completa, non è da escludersi che ben possano residuare spazi per adottare provvedimenti in contrasto con le richiamate norme dei Trattati. D’altra parte, poiché le misure ad effetto equivalente sono quelle che “*ostacoli(no) l’accesso al mercato di uno Stato membro di prodotti originari di altri Stati membri*”⁴⁵, è pur vero che, nel caso di specie, siamo nell’ambito delle coltivazioni di OGM, tema che meno avrebbe a che vedere con quello della circolazione.

Non può però passare sotto traccia che la base normativa della Dir. (CE) 2001/18 è l’articolo 114 TFUE, che riguarda “*le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno*”⁴⁶. Proprio richiamando questa disposizione, la CGUE, in un precedente che traeva origine da fatti risalenti al marzo 2003, ha confermato la decisione della Commissione che aveva dichiarato illegittimo un progetto di legge dell’Austria Superiore concernente il divieto di utilizzo delle tecniche di ingegneria genetica e proibiva la coltivazione di OGM nell’intero territo-

(⁴³) In questo senso N. De Sadeleer, *Marketing e coltivazione degli OGM nell’Unione europea: forze centrifughe e forze centripete*, in *Riv. giur. amb.*, 2017, 231, il quale fonda la propria tesi sull’argomento che il diritto primario prevale su quello secondario.

(⁴⁴) Corte Giust., 1° luglio 2014, in causa C-573/12, *Ålands Vindkraft AB c. Energimyndigheten*, §57, “secondo giurisprudenza costante, qualora un settore sia stato oggetto di armonizzazione esaustiva al livello dell’Unione, ogni misura nazionale ad esso relativa deve essere valutata alla luce delle disposizioni di tale misura d’armonizzazione e non di quelle del diritto primario” (§57).

(⁴⁵) Così Corte Giust., 10 febbraio 2009, C-110/05, *Commissione c. Italia*, §37, e, analogamente, anche Corte Giust., 4 giugno 2009, C-142/05, *Åklagaren c. Percy Mickelsson, Joakim Roos*. Va peraltro rammentato che, una delle prime pronunce che si è occupata del tema, è stata proprio resa nell’ambito del mercato agroalimentare, CGCE, 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, meglio conosciuta anche come sentenza *Cassis de Dijon* e che ha introdotto il principio del mutuo riconoscimento.

(⁴⁶) Cfr. l’incipit della Dir. (CE) 18/2001 che richiama espressamente l’articolo 95 dell’allora TCE, oggi 114 TFUE. Sul punto cfr. anche E. Sirsi, *OGM: au bout de la nuit? Il Consiglio di Stato scrive forse l’ultimo atto della storia della coltivazione commerciale di varietà GM in Italia*, cit., p. 218, che vede nel considerando 8 una giustificazione di questa base legale e, in termini analoghi, E. Caliceti, *Le nozioni di emissione deliberata, immissione in commercio e coltivazione di OGM: commento critico alla direttiva 2001/18/CE alla luce della direttiva 2015/412/UE*, in *Riv. biodiritto*, 2015, p. 275.

rio⁴⁷. Sebbene la pronuncia sia centrata sul principio di precauzione e l'esigenza di proteggere l'ambiente, viene suggerita un'interpretazione dell'art. 114 TFUE che, in ultima analisi parrebbe vietare la creazione di zone OGM free, relegando tale facoltà a ipotesi eccezionali⁴⁸.

Anche in forza di tale pronuncia non si può escludere a priori che, non solo la circolazione, ma anche la stessa coltivazione di OGM, autorizzata nei termini di cui alla Dir. (CE) 18/2001, dovrebbe perseguire gli obiettivi di instaurazione e funzionamento del mercato unico (114 TFUE)⁴⁹. Da qui il corollario, un provvedimento regionale che vieta la coltivazione di OGM nell'ambito di tutto il suo territorio potrebbe introdurre un ostacolo rispetto agli scopi perseguiti dal richiamato art. 114 TFUE e, così, violare anche l'art. 34 TFUE.

5.- Profili conclusivi

Autorevole dottrina, a commento di una pronun-

cia del Consiglio di Stato italiano del 2016, si era chiesta quale sarebbe stata la reazione della Corte di Giustizia di fronte all'innescamento di forme di resistenza avverso coltivazioni geneticamente modificate adottate dai singoli territori, in particolare nell'ambito degli Stati federali e in quelli che riconoscono le autonomie regionali⁵⁰. La sentenza PH è una risposta e, come visto, riconosce la conformità al diritto europeo di leggi che, anche senza un particolare apparato motivazionale, consentono di creare zone OGM free, pur in assenza di notifiche alla Commissione⁵¹. Per quanto la pronuncia non sembri destinata ad avere un impatto immediato sul territorio italiano⁵², il principio ivi affermato potrebbe avere un'incidenza sulle future scelte di taluni Stati membri che, anche a prescindere dalla procedura di cui all'art. 26 *ter*, potrebbero limitare l'ambito territoriale dell'autorizzazione, argomentando la loro decisione proprio sulla base dell'art. 26 *bis* e dell'interpretazione che ne ha fornito la Corte di Giustizia.

(⁴⁷) Trib. I grado UE, 5 ottobre 2005, in cause T-366/03 e T-235/04, *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria/Commissione*, confermata da Corte Giust., 13 settembre 2007, C-439/05 e C-454/05. Nello specifico, l'Austria superiore aveva notificato il progetto di legge alla Commissione e richiesto una deroga alle disposizioni della Dir. (CE) 18/2001, ai sensi dell'art. 95, V co., TCE all'epoca vigente.

(⁴⁸) Per quanto noto, l'unico caso in cui la Commissione non ha ostacolato il divieto di uso di OGM riguarda l'isola di Madeira. Nel maggio 2009 il Portogallo aveva notificato alla Commissione l'intenzione di dichiarare Madeira come regione *Ogm-Free*; dopo una prima proroga e un parere dell'EFSA, la Commissione ha lasciato decorrere i termini per opporsi, autorizzando così una normativa che rifiuta la coltivazione di OGM.

(⁴⁹) Secondo F. Albinini, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, cit., p. 763, il richiamo al solo art. 114 TFUE esprime un valore in negativo, nella misura in cui favorisce la libera circolazione non quale obiettivo di per sé ma quale strumento finalizzato ad altri scopi, che non sarebbero quelli di politica agricola comune, stante il mancato richiamo all'art. 43 TFUE.

(⁵⁰) Questo è l'interrogativo che si pone E. Sirsi, *OGM: au bout de la nuit? Il Consiglio di Stato scrive forse l'ultimo atto della storia della coltivazione commerciale di varietà GM in Italia*, cit., p. 218. L'A., a commento della sentenza del Consiglio di Stato 6 febbraio 2015, n. 615 che sembrerebbe porre fine a tutte le questioni sulla coesistenza tra diverse forme di colture, porta l'attenzione sull'importanza di continuare a mantenere aperto il dibattito, in un contesto in cui i progressi che sta facendo la scienza negli ultimi anni hanno reso il vigente sistema normativo inadeguato a fornire efficienti risposte.

(⁵¹) Quanto meno, la pronuncia in commento nulla dice circa notifiche preventive

(⁵²) Come è noto, l'Italia ha scelto di avvalersi della facoltà concessa dall'art. 26 *quater* della Dir. (CE) 18/2001 disponendo il divieto di coltivazione del mais MON 810 in tutto il territorio, v. la già richiamata Decisione di esecuzione (UE) 2016/321 della Commissione. Ai fini del giudizio tale decisione non aveva rilievo, essendo successiva ai fatti di causa. Per completezza, si segnala che il d.lg. 8 luglio 2003, n. 224, *Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*, è stato modificato nel 2016 dal d.lg. 14 novembre 2016, n. 227, *Attuazione della direttiva (UE) 2015/412, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio*. La novella attribuisce allo Stato, segnatamente al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, oggi Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle Foreste, la decisione di avviare le procedure per chiedere l'adeguamento dell'ambito geografico ai sensi dell'art. 26 *ter* della Dir. (CE) 18/2001, con la precisione che tale iniziativa deve essere assunta previa intesa con le altre pubbliche amministrazioni interessate. Per approfondimenti su tale disciplina nazionale, cfr. E. Sirsi, *OGM e agricoltura*, cit., p. 198. Da ultimo, in attesa di una riforma europea sul tema ormai prossima, merita però segnalare che l'art. 9 *bis* del d.l. 14 aprile 2023, n. 39, c.d. d.l. siccatà, semplifica la procedura autorizzatoria per la sperimentazione in campo delle TEA, finora consentita solo *in vitro*.

La sentenza in commento, nel toccare norme che non sono state modificate dalla Dir. (UE) 2015/412, dimostra come questa riforma, al di là delle specifiche novità che ha introdotto e del riconoscimento di talune competenze a favore degli Stati membri, abbia innescato un processo di reinterpretazione anche della disciplina pregressa.

D'altra parte, sembra aver ormai poco senso una difesa strenua e a tutti i costi della vigente normativa che, da più voci e più parti, è considerata datata e superata. Basti pensare alle critiche che ha sollevato la pronuncia del 2018 sulla mutagenesi, tanto da aver sollecitato un ulteriore intervento della stessa CGUE, sul quale non mancheranno senz'altro reazioni contrastanti⁵³. In questa prospettiva, la CGUE sembra così lanciare un monito implicito alla Commissione che, anche a seguito di questa pronuncia, viene ulteriormente svuotata e privata dei suoi poteri.

Se la Commissione vorrà tornare di nuovo a rivestire un ruolo da protagonista nella materia e riappropriarsi delle competenze attribuite agli Stati membri, dovrà avviare una profonda riforma della materia che tenga conto dell'attuale quadro scientifico. In tal senso, basti ricordare che il 5 luglio 2023 è stata presentata una proposta di regolamento destinata a normare le c.d. *New Genomic Techniques* (NGT)⁵⁴, in Italia note anche come TEA. Per quanto ai sensi della Dir. (CE) 2001/18 si tratti di procedure da cui sono ottenuti

OGM, la Commissione prevede per queste una regolamentazione speciale che va nel segno della liberalizzazione. Infatti, secondo uno studio pubblicato dalla stessa Commissione nell'aprile del 2021 e basato su un precedente parere dell'EFSA⁵⁵, in molti casi le NGT comportano un livello di rischio per consumatori e ambiente analogo alle tecniche di selezione convenzionali e, dunque, non sembrerebbe giustificato applicare regimi differenziati per prodotti con livelli di rischio simili. In tal senso, la proposta distingue tra due categorie di NGT, riservando una procedura semplificata per le piante ottenute attraverso NGT di categoria 1 che, in estrema sintesi, consiste in una verifica sul fatto che l'organismo presenti modifiche genetiche equivalenti a quelle che potrebbero prodursi in natura o essere prodotte attraverso tecniche convenzionali di *breeding* genetico⁵⁶.

Nella scelta di mutuare larga parte dell'apparato definitorio già presente nella Dir. (CE) 18/2001 e nel Reg. (CE) n. 178/2002, la Commissione non sembra però essersi preoccupata di garantire un efficiente collegamento tra i diversi *corpus* normativi, non potendosi così escludere che ciò creerà problemi non trascurabili di coordinamento tra fonti. Inoltre, la proposta non sembra affrontare con una disciplina completa ed esaustiva i temi della coesistenza tra colture e dell'informazione al consumatore⁵⁷, e ciò probabilmente sul presupposto che le NGT di categoria 1, nell'imitare proces-

⁽⁵³⁾ In argomento, v. precedente nota 6.

⁽⁵⁴⁾ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council on plants obtained by certain new genomic techniques and their food and feed, and amending Regulation (EU) 2017/625, COM(2023) 411 final, del 05.07.2023.

⁽⁵⁵⁾ Commission Staff Working Document, *Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16*, SWD(2021) 92 final, del 29.04.2021.

⁽⁵⁶⁾ Ferme tutte le riserve di ulteriori approfondimenti rispetto a una proposta di recentissima pubblicazione, mentre la procedura autorizzatoria che riguarda le NGT di categoria 2 segue quella già tracciata dalla Dir. (CE) 18/2001, l'immissione nell'ambiente di piante ottenute con NGT di categoria 1 è sottoposta solo a una procedura di verifica. Nello specifico, il produttore presenta domanda all'autorità competente nazionale, la quale, dopo averla esaminata, la trasmetterà alla Commissione. Quest'ultima informerà poi gli altri Stati Membri e nei successivi 60 giorni dovrà verificare, sulla base di criteri definiti dal regolamento e delle informazioni fornite dal produttore, se la pianta rientra effettivamente in categoria 1. In caso di osservazioni da parte degli altri Stati Membri e ai fini dell'immissione sul mercato, la decisione finale viene assunta dalla Commissione. Le dichiarazioni di appartenenza alla categoria 1 saranno raccolte in un *data-base* comune europeo e per ogni pianta NGT verificata sarà associato un numero di identificazione univoco per tracciarne la circolazione. Il materiale riproduttivo di queste piante, per poter essere scambiato o venduto, dovrà dunque avere un'etichetta con riportata l'appartenenza alla categoria 1 e il numero identificativo.

⁽⁵⁷⁾ Se per gli NGT di categoria 2 è prevista una disciplina sostanzialmente sovrapponibile a quella generale (ma anche qui non mancheranno i problemi di coordinamento), per quelli riconducibili alla categoria 1 l'art. 10 della proposta si limita a disporre che il materiale

si naturali, presentano rischi analoghi e danno luogo ad organismi che difficilmente sono distinguibili da quelli ottenuti secondo tecniche convenzionali, rammentando al contempo che questa distinzione parrebbe ormai progressivamente più labile. Ciò però non significa che l'attenzione degli *stakeholders* non sia puntata. Anzi, su questi due aspetti, che toccano irrinunciabili diritti e libertà costituzionali, si registra tutt'ora un alto tasso di conflittualità. Sarà dunque interessante monitorare la posizione della Commissione, anche in funzione di capire quale orientamento intenderà assumere in quel dibattito che si aprirà tra Consiglio e Parlamento in sede di approvazione della proposta, ove trovare un punto di equilibrio tra contrapposti interessi non si presenta come operazione agevole.

ABSTRACT

Con la sentenza C-24/21 la Corte di giustizia torna nuovamente sul tema della coesistenza e sembrerebbe dichiarare la conformità al diritto europeo di leggi nazionali che consentono di creare zone OGM free, pur in assenza di notifiche alla Commissione. Dopo aver ripercorso i precedenti orientamenti della Corte, lo scritto si sofferma sull'interpretazione dell'art. 26 bis della Dir. (CE) 18/2001 e sul ruolo svolto dalla Commissione, in attesa di una riforma organica della materia.

In judgment C-24/21, the CJEU returns once again to the issue of coexistence and declares a national regulation, that allows GMO-free zones even without notification to the Commission, in compliance with the EU law system. After recalling the CJEU's previous rulings, the paper focuses on interpreting Article 26a of Dir. (EC)

18/2001 and the role played by the Commission, while awaiting an organic reform of the subject.

* * * * *

Corte di giustizia UE, 7 luglio 2022, C-24/21, *PH contro Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia e Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche - Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia*

Rinvio pregiudiziale – Agricoltura – Alimenti e mangimi geneticamente modificati – Regolamento (CE) n. 1829/2003 – Emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati – Direttiva 2001/18/CE – Articolo 26 bis – Possibilità per gli Stati membri di adottare le misure opportune per evitare la presenza involontaria di organismi geneticamente modificati in altri prodotti – Condizioni di applicazione – Principio di proporzionalità – Orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di organismi geneticamente modificati nelle colture convenzionali e biologiche – Misura adottata da un ente infrastatale che vieta nel suo territorio la messa in coltura del mais geneticamente modificato

1) L'articolo 26 *bis* della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, come modificata dal regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, letto alla luce di tale regolamento e della raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una misura nazionale che vieta, al fine di evitare la presenza involontaria di organismi geneticamente modificati

riproduttivo, per potere essere scambiato o venduto, dovrà avere un'etichetta con riportata l'appartenenza alla categoria 1 e il numero identificativo. Quanto meno ad una prima lettura, la disposizione presenta margini di ambiguità, tali da non renderla immediatamente intelligibile, soprattutto con riferimento alle cessioni B2c. Si segnala poi che rispetto al tema della coesistenza, la proposta sembrerebbe tollerare la contaminazione accidentale e, sebbene ciò potrebbe anche non impattare su ambiente e salute del consumatore, non è da escludersi che la decisione potrà avere conseguenze sull'efficiente funzionamento del mercato.

in altri prodotti, la coltivazione nel territorio di una regione dello Stato membro di cui trattasi di organismi geneticamente modificati autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003, a condizione che tale misura consenta di raggiungere l'obiettivo di garantire ai produttori e ai consumatori la scelta tra prodotti provenienti da colture geneticamente modificate e prodotti provenienti da colture biologiche o convenzionali e che, alla luce delle peculiarità di dette colture in tale territorio, la suddetta misura sia necessaria a raggiungere tale obiettivo e sia proporzionata ad esso.

2) Qualora una misura nazionale vieti, nel territorio di una regione dello Stato membro di cui trattasi, la coltivazione di organismi geneticamente modificati autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003, in conformità all'articolo 26 *bis* della direttiva 2001/18, come modificata dal regolamento n. 1829/2003, letto alla luce di tale regolamento e della raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, non è necessario verificare, ulteriormente e distintamente, se tale misura sia conforme agli articoli da 34 a 36 TFUE.

Omissis

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (GU 2001, L 106, pag. 1), come modificata dal regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003 (GU 2003, L 268, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 2001/18»), letta alla luce del regolamento n. 1829/2003 e della raccomandazione della Commissione, del 13 luglio 2010, recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche (GU 2010, C 200, pag. 1; in prosieguo: la «raccomandazione del 13 luglio 2010»), nonché degli articoli 34, 35 e 36 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, PH, e, dall'altro, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (in prosieguo: la «Regione FVG») e la Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche – Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli Venezia

Giulia, in merito ad un'ordinanza ingiunzione con cui PH è stato condannato al pagamento di una sanzione pecuniaria per violazione del divieto di coltivazione di mais geneticamente modificato.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2001/18

3 L'articolo 1 della direttiva 2001/18, intitolato «Scopo», dispone quanto segue:

«Nel rispetto del principio precauzionale, la presente direttiva mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e alla tutela della salute umana e dell'ambiente quando:

- si emettono deliberatamente nell'ambiente organismi geneticamente modificati [OGM] a scopo diverso dall'immissione in commercio all'interno [dell'Unione europea],

- si immettono in commercio all'interno [dell'Unione] [OGM] come tali o contenuti in prodotti».

4 L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato «Obblighi generali», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri, nel rispetto del principio precauzionale, provvedono affinché siano adottate tutte le misure atte ad evitare effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata o dall'immissione in commercio di OGM. Gli OGM possono essere deliberatamente emessi o immessi in commercio solo a norma, rispettivamente, della parte B o della parte C [che assoggettano tale emissione e tale immissione in commercio ad un'autorizzazione preventiva] (...)».

5 L'articolo 22 della suddetta direttiva, intitolato «Libera circolazione», così dispone:

«Fatto salvo l'articolo 23, gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della presente direttiva».

6 L'articolo 23 della medesima direttiva, intitolato «Clausola di salvaguardia», al paragrafo 1, primo e secondo comma, prevede quanto segue:

«Qualora uno Stato membro, sulla base di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto in base alla presente direttiva rappresenti un rischio per

la salute umana o l'ambiente, può temporaneamente limitarne o vietarne l'uso o la vendita sul proprio territorio.

Lo Stato membro provvede affinché, in caso di grave rischio, siano attuate misure di emergenza, quali la sospensione o la cessazione dell'immissione in commercio, e l'informazione del pubblico».

7 L'articolo 26 bis della direttiva 2001/18, rubricato «Misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM», è formulato nei seguenti termini:

«1. Gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti.

2. La Commissione raccoglie e coordina le informazioni basate su studi condotti a livello [dell'Unione] e nazionale, osserva gli sviluppi quanto alla coesistenza negli Stati membri e, sulla base delle informazioni e delle osservazioni, sviluppa orientamenti sulla coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e organiche».

Il regolamento n. 1829/2003

8 Il considerando 9 del regolamento n. 1829/2003 è redatto nei seguenti termini:

«Le nuove procedure di autorizzazione per gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati dovrebbero comprendere i nuovi principi contenuti nella direttiva 2001/18/CE. Esse inoltre dovrebbero ricorrere al nuovo quadro per la valutazione dei rischi in materia di sicurezza degli alimenti fissato dal regolamento (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 [(GU 2002, L 31, pag. 1)]. In tal modo, gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati dovrebbero essere autorizzati ai fini dell'immissione sul mercato soltanto dopo una valutazione scientifica del più alto livello possibile, da effettuarsi sotto la responsabilità dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare ("Autorità"), dei rischi che essi eventualmente presentano per la salute umana e animale o per l'ambiente. Detta valutazione scientifica dovrebbe essere seguita da una decisione relativa alla gestione del rischio adottata [dall'Unione] mediante una procedura di regolamentazione che garantisca una stretta cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri».

9 L'articolo 1 del regolamento n. 1829/2003, intitolato «Obiettivo», dispone quanto segue:

«Conformemente ai principi generali stabiliti dal rego-

lamento (CE) n. 178/2002, il presente regolamento si propone i seguenti obiettivi:

a) fornire la base per garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti e mangimi geneticamente modificati, garantendo nel contempo l'efficace funzionamento del mercato interno;

b) istituire procedure [dell'Unione] per l'autorizzazione e vigilanza degli alimenti e mangimi geneticamente modificati;

c) stabilire norme per l'etichettatura degli alimenti e mangimi geneticamente modificati».

10 L'articolo 3 del regolamento n. 1829/2003, intitolato «Campo di applicazione», al suo paragrafo 1, prevede quanto segue:

«La presente sezione si applica:

a) agli OGM destinati all'alimentazione umana;

b) agli alimenti che contengono o sono costituiti da OGM;

c) agli alimenti che sono prodotti a partire da o che contengono ingredienti prodotti a partire da OGM».

11 L'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Requisiti», così dispone:

«1. Gli alimenti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, non devono:

a) avere effetti nocivi sulla salute umana, la salute degli animali o l'ambiente; (...)

2. Nessuno può immettere in commercio un OGM destinato all'alimentazione umana o un alimento di cui all'articolo 3, paragrafo 1, a meno che per esso non sia stata rilasciata un'autorizzazione conformemente alla presente sezione e a meno che non vengano rispettate le relative condizioni dell'autorizzazione. (...)

5. L'autorizzazione di cui al paragrafo 2 è rilasciata, rifiutata, rinnovata, modificata, sospesa o revocata soltanto per i motivi e secondo le procedure stabiliti nel presente regolamento. (...) ».

12 L'articolo 16 di detto regolamento prevede quanto segue.

«(...) 2. Nessuno può immettere in commercio, usare o modificare [OGM destinati all'alimentazione degli animali, mangimi che contengono o sono costituiti da OGM o mangimi prodotti a partire da OGM], a meno che per essi[i] non sia stata rilasciata un'autorizzazione conformemente alla presente sezione e a meno che non vengano rispettate le pertinenti condizioni dell'autorizzazione. (...)

5. L'autorizzazione di cui al paragrafo 2 è rilasciata, rifiutata, rinnovata, modificata, sospesa o revocata

soltanto per i motivi e secondo le procedure stabiliti nel presente regolamento (...)).

13 L'articolo 19, paragrafo 5, del medesimo regolamento prevede quanto segue:

«L'autorizzazione concessa conformemente alla procedura del presente regolamento è valida in tutta [l'Unione] per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile conformemente all'articolo 23. (...)».

14 L'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento n. 1829/2003 così recita:

«In deroga all'articolo 16, paragrafo 2, i prodotti che rientrano nel campo d'applicazione della presente sezione e che sono stati legalmente immessi sul mercato [dell'Unione] prima della data di applicazione del presente regolamento, possono rimanere sul mercato e continuare ad essere utilizzati e lavorati purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

a) per quanto concerne i prodotti autorizzati in virtù delle direttive 90/220/CEE [del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GU 1990, L 117, pag. 15),] o della direttiva [2001/18], compreso l'uso quali mangimi, in virtù della direttiva 82/471/CEE [del Consiglio, del 30 giugno 1982, relativa a taluni prodotti impiegati nell'alimentazione degli animali (GU 1982, L 213, pag. 8),] prodotti a partire da OGM, o in virtù della direttiva 70/524/CEE [del Consiglio, del 23 novembre 1970, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali (GU 1970, L 270, pag. 1),] che contengono, sono costituiti o sono prodotti a partire da OGM, gli operatori responsabili della loro immissione in commercio notificano alla Commissione la data in cui essi sono stati per la prima volta immessi sul mercato [dell'Unione], entro sei mesi dalla data di applicazione del presente regolamento; (...)».

15 Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, di tale regolamento:

«Le autorizzazioni ai sensi del presente regolamento sono rinnovabili per periodi decennali su presentazione alla Commissione di una domanda del titolare dell'autorizzazione [...] almeno un anno prima della data di scadenza».

16 L'articolo 43 del regolamento n. 1829/2003 ha modificato, con effetto dalla data di entrata in vigore di tale regolamento, la direttiva 2001/18 inserendovi l'articolo 26 bis.

La raccomandazione del 13 luglio 2010

17 I considerando 1 e 3 della raccomandazione del 13 luglio 2010 così recitano:

«(1) L'articolo 26 bis della direttiva 2001/18/CE preve-

de la possibilità per gli Stati membri di adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di [OGM] in altri prodotti, in particolare, per evitare la presenza di OGM in altre colture, come le colture convenzionali o biologiche. (...)»

(3) Per le autorità pubbliche degli Stati membri può rivelarsi necessario definire, nelle zone di coltivazione di OGM, misure opportune per consentire ai consumatori e ai produttori di scegliere tra produzione convenzionale, biologica e geneticamente modificata (di seguito "misure di coesistenza")».

18 Il punto 1 di tale raccomandazione prevede quanto segue:

«Nell'elaborare le misure nazionali per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche è opportuno che gli Stati membri seguano gli orientamenti contenuti nell'allegato della presente raccomandazione».

19 Gli orientamenti allegati a detta raccomandazione, al punto 1.2, ultimo comma, enunciano quanto segue: «Poiché nell'[Unione] possono essere coltivati solo OGM autorizzati e gli aspetti ambientali e sanitari sono già contemplati dalla valutazione del rischio ambientale della procedura di autorizzazione dell'[Unione], restano da affrontare nel quadro della coesistenza soltanto gli aspetti economici connessi alla commistione tra colture transgeniche e non transgeniche».

20 Il punto 1.4 di tali orientamenti, intitolato «Scopo e portata dei presenti orientamenti», prevede quanto segue:

«I presenti orientamenti, sotto forma di raccomandazioni non vincolanti, sono rivolti agli Stati membri. Essi mirano a fornire principi generali per l'elaborazione di misure nazionali atte ad evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche. È riconosciuto che molti dei fattori determinanti in questo contesto variano in funzione delle condizioni nazionali, regionali e locali».

21 Il punto 2 di detti orientamenti, intitolato «Principi generali per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche», contiene il seguente passaggio:

«2.2. Proporzionalità

Le misure per evitare la presenza involontaria di OGM in altre colture devono essere proporzionali all'obiettivo perseguito (la tutela delle esigenze specifiche degli agricoltori che operano secondo metodi convenzionali o biologici). Le misure di coesistenza devono evitare

oneri non necessari a carico degli agricoltori, dei produttori di sementi, delle cooperative e degli altri operatori delle diverse filiere di produzione. Nella scelta delle misure si devono tenere in considerazione i vincoli e le caratteristiche regionali e locali, quali la forma e le dimensioni dei campi in una data regione, la frammentazione e la dispersione geografica dei campi di proprietà di singole aziende agricole e le pratiche di gestione agricola regionali.

2.3. Livelli di commistione da raggiungere attraverso misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche

Le misure nazionali per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche devono tener conto delle conoscenze disponibili sulla probabilità e le fonti di commistione tra colture GM e non GM. Tali misure devono essere proporzionali al grado di commistione perseguito, che dipenderà dalle specificità regionali e nazionali e dalle esigenze locali specifiche delle colture e dei prodotti convenzionali, biologici o di altro tipo.

2.3.1. In alcuni casi, la presenza di tracce di OGM negli alimenti e nei mangimi produce un effetto economico solo quando supera la soglia di etichettatura dello 0,9%. In questi casi, gli Stati membri possono considerare sufficienti le misure attuate per rispettare la soglia di etichettatura dello 0,9%.

2.3.2. Laddove etichettare una coltura come GM non ha implicazioni economiche, gli Stati membri potrebbero non considerare necessario il perseguimento di gradi specifici di commistione.

2.3.3. In alcuni altri casi, la potenziale perdita di reddito per i produttori biologici e taluni produttori convenzionali (p. es. alcuni produttori di alimenti) potrebbe essere dovuta alla presenza di tracce di OGM in percentuali inferiori allo 0,9%. In questi casi e al fine di tutelare particolari tipi di produzioni, gli Stati membri interessati possono adottare misure miranti a raggiungere percentuali di OGM inferiori allo 0,9% nelle altre colture.

Indipendentemente dal grado di commistione da perseguire attraverso misure di coesistenza, le soglie stabilite nella legislazione dell'[Unione] continueranno a valere per l'etichettatura della presenza di OGM negli alimenti, nei mangimi e nei prodotti destinati alla trasformazione diretta.

2.4. Misure atte ad escludere la coltivazione di OGM da vaste aree ("zone senza OGM")

Le differenze a livello regionale, quali le condizioni cli-

matiche (che influenzano l'attività degli impollinatori e la dispersione di polline attraverso l'aria), la topografia, i modelli produttivi e i sistemi di rotazione delle colture o le strutture aziendali (comprese le strutture circostanti, come siepi, foreste, zone incolte e ubicazione delle superfici coltivate), possono influenzare il grado di commistione tra colture GM e colture convenzionali e biologiche nonché le misure necessarie per evitare la presenza involontaria di OGM in altre colture.

In presenza di determinate condizioni economiche e naturali, gli Stati membri possono vagliare la possibilità di escludere la coltivazione di OGM da vaste zone nel loro territorio, onde evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche. Per attuare tale esclusione gli Stati membri devono dimostrare che in tali zone non è possibile raggiungere un livello sufficiente di purezza con altri mezzi. Inoltre, le misure restrittive devono essere proporzionali all'obiettivo perseguito (vale a dire la tutela delle esigenze specifiche degli agricoltori che operano secondo metodi convenzionali o biologici)».

Diritto italiano

22 L'articolo 2.1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia dell'8 aprile 2011, n. 5 – Disposizioni relative all'applicazione di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura (Bollettino ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 15, del 13 aprile 2011), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge regionale n. 5/2011»), prevede quanto segue:

«Al fine di evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche di mais, nel territorio del Friuli-Venezia Giulia, caratterizzato da modelli produttivi e strutture aziendali che condizionano il grado di commistione tra le colture transgeniche e non transgeniche, è esclusa la coltivazione di mais geneticamente modificato in applicazione della facoltà riconosciuta dal paragrafo 2.4 della raccomandazione [del 13 luglio 2010]. La coltivazione di mais geneticamente modificato comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5 000 euro a 50 000 euro irrogata dal Servizio competente in materia di Corpo forestale regionale».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

23 PH, proprietario di un'azienda agricola nel territorio della Regione FVG, il 9 maggio 2015 vi ha messo in coltura una varietà di mais geneticamente modificato MON 810.

24 L'11 agosto 2015, i servizi ambientali competenti

della Regione FVG hanno irrogato a PH una sanzione pecuniaria di EUR 10 000 per aver coltivato tale mais in violazione dell'articolo 2.1 della legge regionale n. 5/2011.

25 In seguito alla contestazione di detta sanzione da parte di PH, il Direttore sostituto del Servizio foreste e corpo forestale della Regione FVG, con ordinanza ingiunzione dell'8 ottobre 2019, ha confermato tale violazione, ma ha ridotto la sanzione a EUR 5 000.

26 PH ha proposto opposizione avverso tale ordinanza ingiunzione dinanzi al Tribunale ordinario di Pordenone (Italia), giudice del rinvio.

27 Dopo aver richiamato il contenuto dell'articolo 2.1 della legge regionale n. 5/2011, del paragrafo 2.4 degli orientamenti allegati alla raccomandazione del 13 luglio 2010, dell'articolo 26 bis della direttiva 2001/18, nonché degli articoli 16 e 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole (GU 2002, L 193, pag. 1), tale giudice osserva che la controversia nel procedimento principale non riguarda il fatto che il mais MON 810 possa essere liberamente commercializzato all'interno dell'Unione, ma il fatto che, ai sensi della legge regionale n. 5/2011, esso non possa essere coltivato nell'intero territorio della Regione FVG. A tal proposito, esso ricorda, da un lato, che nell'ordinanza dell'8 maggio 2013, Fidenato (C-542/12, non pubblicata, EU:C:2013:298), la Corte ha dichiarato che l'articolo 26 bis della direttiva 2001/18 deve essere interpretato nel senso che non consente a uno Stato membro di opporsi alla messa in coltura nel suo territorio di OGM, quali le varietà del mais MON 810, per il motivo che l'ottenimento di un'autorizzazione nazionale costituirebbe una misura di coesistenza volta ad evitare la presenza involontaria di OGM in altre colture e, dall'altro, che con la decisione di esecuzione (UE) 2016/321 della Commissione, del 3 marzo 2016, che modifica l'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione del granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6) (GU 2016, L 60, pag. 90), è stato disposto il divieto di coltivazione del mais OGM MON 810 in tutto il territorio italiano.

28 Alla luce di tali elementi nonché del *petitum* e dei motivi di ricorso dedotti dalle parti, il giudice del rinvio si chiede se, da un lato, il divieto, in applicazione dell'articolo 2.1 della legge regionale n. 5/2011, di coltivare mais geneticamente modificato nel territorio della Regione FVG sia conforme alla direttiva 2001/18, letta alla luce del regolamento n. 1829/2003 e della racco-

mandazione del 13 luglio 2010, e se, dall'altro, tale divieto possa costituire una misura di effetto equivalente contraria agli articoli da 34 a 36 TFUE.

29 In tale contesto, il Tribunale ordinario di Pordenone ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) se il divieto posto dall'articolo 2.1 della Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia n. 5/2011, il quale introduce misure di coesistenza che si risolvono nel divieto di coltivare la varietà di mais MON 810 nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, sia conforme o si ponga in contrasto con l'intero impianto della direttiva 2001/18, anche alla luce del Regolamento 1829/2003 e di quanto specificato nella raccomandazione [del 13 luglio 2010];

2) se il predetto divieto possa anche costituire una misura ad effetto equivalente e si ponga quindi in contrasto con gli articoli 34, 35, e 36 TFUE».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

Sulla competenza della Corte e sulla ricevibilità

30 Il governo italiano contesta la ricevibilità della prima questione per il motivo che, da un lato, il giudice del rinvio non esporrebbe le ragioni per le quali la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale potrebbe essere contraria alla direttiva 2001/18, al regolamento n. 1829/2003 e alla raccomandazione del 13 luglio 2010 e, dall'altro, tale questione non preciserebbe né le parti della raccomandazione del 13 luglio 2010 né le disposizioni della direttiva 2001/18 e del regolamento n. 1829/2003 applicabili nel caso di specie. Peraltro, tale governo fa valere che la prima questione è irricevibile nella parte in cui verte sulla raccomandazione del 13 luglio 2010, poiché la competenza della Corte in materia di questioni pregiudiziali si limiterebbe all'interpretazione degli atti delle istituzioni produttivi di effetti giuridici vincolanti.

31 In primo luogo, nei limiti in cui, con quest'ultimo argomento, il governo italiano mira in realtà a mettere in discussione la competenza della Corte a statuire sulla prima questione nella parte in cui essa verte sull'interpretazione della raccomandazione del 13 luglio 2010, occorre ricordare che l'articolo 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione (sentenze del 13 dicembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punto 8, nonché del 13 giugno 2017, Florescu e a., C-258/14, EU:C:2017:448, punto 30).

32 Ne consegue che la Corte è competente a pronunciarsi sull'interpretazione della raccomandazione del 13 luglio 2010 e, pertanto, a statuire sulla prima questione nel suo insieme.

33 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la contestazione da parte del governo italiano della ricevibilità della prima questione per il motivo che il giudice nazionale non avrebbe esposto sufficientemente le ragioni per le quali pone tale questione, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, i requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano espressamente nell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, che il giudice del rinvio, nell'ambito della cooperazione instaurata dall'articolo 267 TFUE, è tenuto a conoscere e rispettare scrupolosamente (sentenza del 9 marzo 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

34 Pertanto, il giudice del rinvio deve indicare le ragioni precise che l'hanno portato ad interrogarsi sull'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione e a reputare necessario sottoporre delle questioni pregiudiziali alla Corte (sentenza del 9 marzo 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

35 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge in maniera sufficiente che il giudice del rinvio è investito di una controversia relativa alla legittimità di una sanzione irrogata in applicazione di una disposizione legislativa emanata da una regione che vieta, per motivi legati alla prevenzione della presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali o biologiche, la coltivazione del mais geneticamente modificato MON 810 in tutto il suo territorio, che, al momento dell'irrogazione di tale sanzione, detta varietà poteva essere liberamente coltivata e commercializzata all'interno dell'Unione ai sensi dell'articolo 20 del regolamento n. 1829/2003, che la disposizione di cui trattasi nel procedimento principale è stata adottata sulla base dell'articolo 26 bis della direttiva 2001/18 e che tale giudice si interroga, nella prima questione, sulla validità di detta disposizione rispetto a tale direttiva, letta alla luce del regolamento n. 1829/2003 e della raccomandazione del 13 luglio 2010.

36 Peraltro, il fatto che, in tale questione, il giudice del rinvio non abbia fatto riferimento ad alcuna disposizione specifica della direttiva 2001/18 e del regolamento n. 1829/2003, né ad alcuna parte specifica della raccomandazione del 13 luglio 2010, non incide sulla

ricevibilità di detta questione.

37 Da una giurisprudenza costante della Corte risulta infatti che quest'ultima ha il compito di interpretare tutte le norme del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali al fine di dirimere le controversie di cui sono investiti, anche qualora tali norme non siano espressamente indicate nelle questioni a essa sottoposte da detti giudici (sentenza del 28 giugno 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

38 Di conseguenza, la prima questione è ricevibile.

Nel merito

39 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, come risulta dal punto 35 della presente sentenza, se l'articolo 26 bis della direttiva 2001/18, letto alla luce del regolamento n. 1829/2003 e della raccomandazione del 13 luglio 2010, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una misura nazionale che vieta, al fine di evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti, la coltivazione nel territorio di una regione dello Stato membro interessato di OGM autorizzati ai sensi del regolamento n. 1829/2003.

40 In via preliminare, occorre ricordare che la direttiva 2001/18 mira, come risulta dal suo articolo 1, al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e alla tutela della salute umana e dell'ambiente quando si emettono deliberatamente nell'ambiente OGM, attraverso l'immissione in commercio all'interno dell'Unione di OGM come tali o a uno scopo diverso da tale immissione in commercio. Per raggiungere tali obiettivi, essa assoggetta tali modalità di emissione deliberata nell'ambiente di OGM a procedure di autorizzazione che implicano una valutazione e un monitoraggio dei rischi per la salute umana e l'ambiente secondo modalità e principi armonizzati.

41 Inoltre, il regolamento n. 1829/2003 fornisce, come risulta dal suo articolo 1, la base per garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti e mangimi geneticamente modificati, garantendo nel contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. A tal fine, stabilisce procedure standardizzate per l'autorizzazione e la vigilanza di tali alimenti e mangimi che, come emerge dal considerando 9, comprendono i principi contenuti nella direttiva 2001/18. L'articolo 19, paragrafo 5, di tale regolamento precisa che l'autorizzazione concessa conforme-

mente alla procedura di quest'ultimo è valida in tutta l'Unione.

42 Per quanto riguarda il caso particolare del mais geneticamente modificato, l'immissione in commercio del mais MON 810 è stata autorizzata con decisione 98/293/CE della Commissione, del 22 aprile 1998, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (Zea Mays L. T25), a norma della direttiva 90/220/CEE del Consiglio (GU 1998, L 131, pag. 32). Se è vero che la direttiva 90/220 è stata abrogata dalla direttiva 2001/18, l'autorizzazione all'immissione in commercio del mais MON 810 ha conservato la sua validità in applicazione degli articoli 20 e 23 del regolamento n. 1829/2003 ed era ancora valida alla data in cui è stata inflitta a PH la sanzione di cui trattasi nel procedimento principale.

43 Tuttavia, resta il fatto che l'articolo 26 bis della direttiva 2001/18 prevede, al suo paragrafo 1, che gli Stati membri possono adottare le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti.

44 È sulla base di tale disposizione che la Regione FVG ha adottato la legge regionale n. 5/2011, il cui articolo 2.1 vieta la coltivazione di mais geneticamente modificato in tutto il suo territorio e la cui validità è contestata da PH nell'ambito del procedimento principale.

45 Al fine di rispondere alla prima questione, come riformulata al punto 39 della presente sentenza, occorre dunque esaminare le condizioni di applicazione dell'articolo 26 bis, paragrafo 1, della direttiva 2001/18.

46 A tal proposito, in primo luogo, tale disposizione è destinata ad applicarsi non solo alle varietà di OGM autorizzate in conformità alle disposizioni di tale direttiva, ma anche a quelle le cui autorizzazioni sono state notificate o rinnovate in conformità agli articoli 20 e 23 del regolamento n. 1829/2003, quali le varietà di mais geneticamente modificato di cui trattasi nel procedimento principale (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, punti 60, 67 e 68, nonché ordinanza dell'8 maggio 2013, Fidenato, C-542/12, non pubblicata, EU:C:2013:298, punto 23).

47 Inoltre, le misure di prevenzione adottate dagli Stati membri conformemente all'articolo 26 bis, paragrafo 1, della direttiva 2001/18 devono avere l'obiettivo di evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti, e ciò al fine di consentire ai produttori e ai consumatori di avere la scelta tra una produzione biologica, una produzione convenzionale e una produzione che

si avvale di OGM. Tali misure non possono mirare a proteggere la salute umana o l'ambiente. Infatti, la tutela di questi ultimi obiettivi è garantita dalle procedure armonizzate di autorizzazione per l'emissione deliberata di OGM, stabilite dalla direttiva 2001/18 e dal regolamento n. 1829/2003, che subordinano il rilascio di tali autorizzazioni ad una valutazione dei rischi di tale emissione per la salute umana e per l'ambiente. Dette misure mirano invece a preservare la pluralità delle colture e, in particolare, per quanto possibile, la coesistenza di colture di OGM, da un lato, e di colture biologiche e convenzionali, dall'altro. Pertanto, esse implicano che si tenga conto della rilevanza economica che può assumere per i produttori biologici e convenzionali la commistione di OGM nelle loro colture.

48 Di conseguenza, uno Stato membro non può subordinare ad un'autorizzazione nazionale, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell'ambiente, la messa in coltura di OGM autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003. Inoltre, l'articolo 26 bis della direttiva 2001/18 può dar luogo a restrizioni, e a fortiori a divieti geograficamente delimitati, solo per effetto delle misure di coesistenza realmente adottate in osservanza delle loro finalità (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, punti 69 e 75). Infine, tale articolo esclude che una procedura di autorizzazione nazionale per la messa in coltura di OGM possa costituire una misura di coesistenza (v., in tal senso, ordinanza dell'8 maggio 2013, Fidenato, C-542/12, non pubblicata, EU:C:2013:298, punto 33).

49 Inoltre, come risulta dalla formulazione dell'articolo 26 bis, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, le misure adottate per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti devono essere «opportune». Tale requisito, letto alla luce del principio di proporzionalità, richiede che gli Stati membri facciano ricorso a misure che, pur consentendo di raggiungere efficacemente l'obiettivo di evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti al fine di preservare la scelta dei consumatori e dei produttori, non vadano al di là di quanto necessario e arrechino il minor pregiudizio agli obiettivi e ai principi stabiliti da tale direttiva. Infatti, in applicazione della giurisprudenza della Corte relativa a tale principio, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2017, Commissione/Portogallo, C-126/15, EU:C:2017:504, punto 64 e giurispru-

denza citata).

50 Infine, per valutare se una misura di coesistenza soddisfi tali condizioni di applicazione dell'articolo 26 bis, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, il giudice del rinvio è tenuto a prendere in considerazione gli orientamenti allegati alla raccomandazione del 13 luglio 2010, che sono stati adottati dalla Commissione sulla base dell'articolo 26 bis, paragrafo 2, di tale direttiva.

51 Infatti, se è vero che orientamenti del tipo di quelli allegati alla raccomandazione del 13 luglio 2010 non producono, in quanto tali, effetti vincolanti, ciò non toglie che i giudici nazionali sono tenuti a prenderli in considerazione ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando sono tali da chiarire l'interpretazione di disposizioni dell'Unione attuate da disposizioni nazionali o mirano a precisare disposizioni del diritto dell'Unione aventi carattere vincolante (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

52 Orbene, gli orientamenti allegati alla raccomandazione del 13 luglio 2010 espongono, al punto 2, i principi generali per l'elaborazione di misure di coesistenza da parte degli Stati membri e precisano così l'articolo 26 bis, paragrafo 1, della direttiva 2001/18.

53 Nel caso di specie, spetterà al giudice del rinvio valutare se il divieto, posto dall'articolo 2.1 della legge regionale n. 5/2011, di coltivare mais geneticamente modificato in tutto il territorio della Regione FVG persegua effettivamente l'obiettivo di garantire ai consumatori e ai produttori la scelta tra una produzione di mais geneticamente modificato e produzioni di mais biologico o convenzionale.

54 Tale giudice dovrà altresì valutare, alla luce degli argomenti presentati dalle parti nel procedimento principale, se tale divieto sia necessario e proporzionato al conseguimento di questo obiettivo. In tale contesto, esso dovrà in particolare prendere in considerazione i principi generali enunciati ai punti 2.2, 2.3 e 2.4 degli orientamenti allegati alla raccomandazione del 13 luglio 2010, che enunciano fattori pertinenti per definire la portata della misura richiesta, al fine di preservare la scelta dei produttori e dei consumatori tra colture di OGM e colture senza OGM.

55 Tra questi fattori figurano il livello di commistione da raggiungere attraverso le misure nazionali di coesistenza, di cui al punto 2.3 di tali orientamenti, che dipende dalle specificità regionali e nazionali e dalle esigenze locali specifiche delle colture e dei prodotti convenzionali, biologici o di altro tipo, ma anche le

conoscenze disponibili sulla probabilità e sulle fonti di commistione tra colture con OGM e colture senza OGM. A tal riguardo, il grado di commistione tra tali colture, conformemente al punto 2.4 di detti orientamenti, può variare in funzione di diversi parametri quali le condizioni climatiche, la topografia, i modelli produttivi e i sistemi di rotazione delle colture o le strutture aziendali, comprese le strutture circostanti.

56 Pertanto, l'esame della proporzionalità del divieto di coltivare mais geneticamente modificato, di cui trattasi nel procedimento principale, in tutto il territorio della Regione FVG ai fini dell'obiettivo di garantire la scelta per i produttori e i consumatori dovrà tener conto del livello di commistione di mais geneticamente modificato da raggiungere nonché della probabilità di commistione tra tale mais geneticamente modificato e il mais coltivato in modo biologico o tradizionale.

57 Tale presa in considerazione implicherà, in particolare, che sia definito il livello di purezza da raggiungere, tenuto conto dell'incidenza economica che comporta la commistione di mais geneticamente modificato in colture convenzionali o biologiche. A tal riguardo, occorrerà, in particolare, valutare le conseguenze economiche di un superamento della soglia di etichettatura conformemente ai punti da 2.3.1 a 2.3.3 degli orientamenti allegati alla raccomandazione del 13 luglio 2010.

58 Inoltre, occorrerà prendere in considerazione le fonti del rischio di commistione nonché l'efficacia dei metodi di separazione delle colture, la quale deve essere valutata alla luce, tra l'altro, dei vincoli e delle caratteristiche geografiche e climatiche della Regione FVG e delle modalità di coltivazione ivi praticate. Come enunciato al punto 2.2 di tali orientamenti, dette caratteristiche sono in particolare la forma e le dimensioni dei campi in tale regione, la frammentazione e la dispersione geografica dei campi di proprietà di singole aziende agricole e le pratiche di gestione agricola di detta regione. Inoltre, come prevede il punto 2.4. di detti orientamenti, per attuare tale esclusione le autorità che l'hanno adottata dovranno dimostrare che nella Regione FVG non è possibile raggiungere un livello sufficiente di purezza con altri mezzi.

59 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 26 bis della direttiva 2001/18, letto alla luce del regolamento n. 1829/2003 e della raccomandazione del 13 luglio 2010, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una misura nazionale che vieta, al fine di evitare la presenza involontaria di

OGM in altri prodotti, la coltivazione nel territorio di una regione dello Stato membro di cui trattasi di OGM autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003, a condizione che tale misura consenta di raggiungere l'obiettivo di garantire ai produttori e ai consumatori la scelta tra prodotti provenienti da colture geneticamente modificate e prodotti provenienti da colture biologiche o convenzionali e che, alla luce delle peculiarità di dette colture in tale territorio, la suddetta misura sia necessaria a raggiungere tale obiettivo e sia proporzionata ad esso.

Sulla seconda questione

60 Tenuto conto del tenore della prima questione, la seconda questione deve essere intesa nel senso che con essa ci si chiede se, qualora una misura nazionale vieti, nel territorio di una regione dello Stato membro di cui trattasi, la coltivazione di OGM autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003, conformemente all'articolo 26 bis della direttiva 2001/18, letto alla luce del regolamento n. 1829/2003 e della raccomandazione del 13 luglio 2010, sia necessario verificare, ulteriormente e distintamente, se tale misura sia conforme agli articoli da 34 a 36 TFUE.

61 Secondo costante giurisprudenza, qualora un settore sia stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione, qualsiasi misura nazionale ad esso relativa deve essere valutata alla luce delle disposizioni dell'atto di armonizzazione, e non anche delle disposizioni del diritto primario (sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

62 A tal riguardo, occorre osservare che la direttiva 2001/18 e il regolamento n. 1829/2003 assoggettano l'immissione in commercio di OGM attraverso un prodotto, un alimento o mangimi ad un regime di autorizzazione preventiva stabilito a livello dell'Unione.

63 In tal senso, l'articolo 4, paragrafi 2 e 5, e l'articolo 16, paragrafi 2 e 5, del regolamento n. 1829/2003 prevedono, rispettivamente, che gli OGM destinati all'alimentazione umana o agli alimenti, da un lato, e gli OGM destinati all'alimentazione degli animali, i mangimi che contengono o sono costituiti da OGM, o i mangimi prodotti a partire da OGM, dall'altro, non possono essere immessi in commercio in assenza di autorizzazioni che sono rilasciate, rifiutate, modificate, sospese o revocate soltanto per i motivi e secondo le procedure stabiliti in tale regolamento.

64 Inoltre, l'articolo 4 della direttiva 2001/18 dispone che gli OGM possono essere emessi deliberatamente o immessi in commercio solo secondo le procedure di

autorizzazione previste da tale direttiva. L'articolo 22 di tale direttiva prevede espressamente che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della medesima direttiva.

65 Infine, le deroghe a tale divieto che formano la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 23 della direttiva 2001/18 e la possibilità di adottare misure di coesistenza prevista all'articolo 26 bis di tale direttiva sono delimitate con precisione e, pertanto, non possono rimettere in discussione il fatto che le condizioni di immissione in commercio di OGM sono essenzialmente disciplinate in modo uniforme a livello dell'Unione.

66 Si deve pertanto ritenere che la direttiva 2001/18 e il regolamento n. 1829/2003 abbiano operato un'armonizzazione delle condizioni di immissione in commercio degli OGM tramite prodotti, alimenti o mangimi. Qualsiasi misura nazionale che vieti la coltivazione e l'immissione in commercio di OGM deve, di conseguenza, essere esaminata alla luce delle disposizioni di tale quadro normativo e non degli articoli da 34 a 36 TFUE.

67 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che, qualora una misura nazionale vieti, nel territorio di una regione dello Stato membro di cui trattasi, la coltivazione di OGM autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003, in conformità all'articolo 26 bis della direttiva 2001/18, letto alla luce del regolamento n. 1829/2003 e della raccomandazione del 13 luglio 2010, non è necessario verificare, ulteriormente e distintamente, se tale misura sia conforme agli articoli da 34 a 36 TFUE. ...

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

1) *L'articolo 26 bis della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, come modificata dal regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, letto alla luce di tale regolamento e della raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una*

misura nazionale che vieta, al fine di evitare la presenza involontaria di organismi geneticamente modificati in altri prodotti, la coltivazione nel territorio di una regione dello Stato membro di cui trattasi di organismi geneticamente modificati autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003, a condizione che tale misura consenta di raggiungere l'obiettivo di garantire ai produttori e ai consumatori la scelta tra prodotti provenienti da colture geneticamente modificate e prodotti provenienti da colture biologiche o convenzionali e che, alla luce delle peculiarità di dette colture in tale territorio, la suddetta misura sia necessaria a raggiungere tale obiettivo e sia proporzionata ad esso.

2) Qualora una misura nazionale vieti, nel territorio di una regione dello Stato membro di cui trattasi, la coltivazione di organismi geneticamente modificati autorizzati in forza del regolamento n. 1829/2003, in conformità all'articolo 26 bis della direttiva 2001/18, come modificata dal regolamento n. 1829/2003, letto alla luce di tale regolamento e della raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, non è necessario verificare, ulteriormente e distintamente, se tale misura sia conforme agli articoli da 34 a 36 TFUE.

Rassegne

Mangiare e bere senza far peccato L'osservanza delle RAR

Faustino De Gregorio

1.- Posizione del problema in un quadro prospettico

Chi si occupa anche di temi a sfondo fideistico, si sforza di indagare sui molteplici aspetti che ogni religione racchiude in sé, cercando di comprendere quanta importanza quella religione ripone in uno specifico comportamento o in una particolare circostanza che potrebbero essere condizionate dai costumi o dalle culture dei luoghi d'origine.

L'intento di questo lavoro è quello di analizzare le modalità con le quali la religione o, meglio, le religioni, concepiscono il *mangiare* ed il *bere* e quanto interesse viene attribuito alla tecnica della coltivazione, della lavorazione e del consumo dei prodotti alimentari in generale, imponendo norme e modi ai commensali osservanti¹.

Dovremmo chiederci perché si associa il cibo o la bevanda al sentimento religioso, espresso e praticato dai seguaci di una determinata confessione e, ancora, quanta importanza viene loro data non solo in alcune manifestazioni che richiedono una certa ritualità, seguendo schemi e comportamenti che si tramandano da tempo indefinito, bensì, anche nel quotidiano, nel vissuto di ogni tempo². Certo, c'è da ragionare sulla circostanza che quand'anche il cibo e le bevande fossero considerati, per le religioni, elementi importanti che

connotano anche l'appartenenza a quel sentimento fideistico, bisogna comunque tener conto di alcuni fattori sui quali non si è riflettuto abbastanza, concentrati sul rapporto cibo – bevanda – religione mentre si dovrebbe ulteriormente considerare che, alcuni cibi e alcune bevande, sono il prodotto che un territorio offre e, dunque, saranno quei prodotti ad assumere una prevalente importanza per la religione praticata in quel determinato Paese. Nessuno potrà mai negare, infatti, che la principale preoccupazione per l'individuo è quella di assicurarsi che la coltivazione del terreno sia fertile, che gli alberi piantati producano i frutti, che i campi aridi siano messi a riposo per essere ripresi e lavorati a tempo debito, con il favore del clima o delle mutazioni ambientali, tutto ciò, ovviamente, a prescindere dall'opzione fideistica abbracciata³.

Molte volte il prodotto che offre la terra e che si coltiva in uno specifico ambito territoriale connoterà o, comunque, inciderà sulla ritualità alimentare di una determinata religione alla quale si adeguerà, conseguentemente, il fedele; tale aspetto spesso non è stato tenuto nella giusta considerazione, cosa che, invece, andrebbe fatta per meglio comprendere il perché si consumino o si offrano determinati prodotti in ragione di quel Dio e, al contempo, perché se ne vietino altri⁴.

Potremmo ulteriormente dire che le religioni hanno fortemente inciso sulle produzioni alimentari e, di conseguenza, hanno avuto ed avranno un forte impatto sul funzionamento del relativo mercato. Sin da tempi remoti, infatti, in occasione della ritualità religiosa venivano celebrate alcune feste per omaggiare la divinità, che richiamavano nelle piazze cittadine una moltitudine di pellegrini,

(¹) Cfr. in generale M.S. Testuzza, *Cibo e pratiche alimentari tra diritto e religione. Strategie euristiche dell'età premoderna*, Acireale, Bonanno Editore, 2018.

(²) P. Ceolin, *Il cibo delle feste*, Roma, Marcianum Press, 2011.

(³) F. de Gregorio, *Valori multireligiosi nel contesto multietnico delle società democratiche moderne*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3-2019, p. 163 ss.

(⁴) Può essere utile consultare il volume di V. Castellani, *Il mondo a tavola: precetti, riti, tabù*, Torino, Einaudi, 2007.

i quali accorrevano da ogni dove portandosi dietro i loro prodotti, i loro tesori che non avevano difficoltà a barattare o semplicemente donare alle popolazioni del luogo; pratiche commerciali, dunque, che avrebbero potuto 'contaminare' (come peraltro è successo in molti casi), l'originalità della produzione locale ogni volta che si fosse sperimentato di ottenere l'importato bene proprio in quei luoghi che, sino ad allora ne avevano ignorato lo sfruttamento produttivo, magari non curanti – i locali – di seguire le tecniche tradizionali messe in atto dai 'pellegrini' o, più semplicemente, perché il clima e le risorse naturali di quei territori non ne avrebbero assicurato la coltivazione e la produzione⁵.

Anche il riferimento all'atto sacrificale deve essere inquadrato in una dimensione che tiene conto di molteplici fattori, come ricorda Michel Meslin "... questa onnipresenza del sacrificio permette di affermare che si tratta di un rito che l'uomo pratica al fine di stabilire una relazione particolare con una o più potenze superiori, con cui egli cerca di conciliarsi. (...) Nel nostro linguaggio corrente la parola «sacrificio» connota, invece, una distruzione volontaria o la perdita di un valore a cui si tiene particolarmente. (...) In tutti i sistemi religiosi l'azione sacrificale è preceduta da riti d'introduzione al dominio del sacro che hanno lo scopo di separare colui che offre il sacrificio dal mondo quotidiano dei suoi simili; quest'azione è poi seguita da altri riti di purificazione che reintroducono l'officiante nella comunità umana. Tale inquadramento rituale sottolinea l'importanza di porre in disparte l'offerta in vista della sua consacrazione"⁶.

Non deve stupire, allora, se il cibo è legato anche alla morte e con ciò intendendo che, anticamente, era d'uso offrire alcuni prodotti alimentari ai defunti, al momento del trapasso, nella convinzione che fossero loro necessari durante il percorso

che dal momento della dipartita conduce sino all'Aldilà; le offerte di cibo si intendevano fatte anche a favore delle divinità, che le avrebbero ricevute direttamente in dono dal defunto, al quale erano state lasciate durante lo svolgimento del rito religioso e nei giorni immediatamente successivi alla sepoltura⁷.

Per i fiori, che in questi contesti 'culturali' non dovrebbero essere ignorati, si potrebbe fare un discorso a parte, poiché sono il segno del rispettoso e devoto omaggio che ogni uomo, a prescindere dalla classe sociale occupata e dal valore simbolico espresso, ripone verso la divinità, ora ornandone il sito devozionale seguendo antichissime usanze religiose, oppure lasciandoli semplicemente in dono; se si considerassero più puntualmente queste ritualità sacrali, non si farebbe fatica a rendersi conto che, forse, da sempre la coltura dei fiori è stata messa alla stessa stregua della coltivazione e dell'allevamento di prodotti alimentari. Essa ha favorito, anche in ragione delle credenze venerate, un mercato molto redditizio ed a basso costo, alleviando le miserie quotidiane dei meno abbienti e non solo⁸.

A tacere delle infinite piante che, se coltivate nel giusto modo, si riteneva producessero dei benefici 'miracolosi', oltre alla loro naturale destinazione alimentare o in alcuni casi curativa di alcune malattie. Tutta l'antichità, in ogni tempo, è stata caratterizzata da questi specifici riferimenti che rimandano alla benevolenza delle divinità, che hanno donato all'umanità piante di ogni genere affinché costituissero utile strumento per un migliore 'percorso' terreno di sopravvivenza del quale, dunque, anche le religioni si sono fatte interpreti⁹.

Specificato il raggio d'azione, ed escludendo, per il momento, l'opzione fideistica del soggetto che ha inteso aderire ad una determinata religione

⁽⁵⁾ Si rimanda alla lettura del libro di G. Contenau, *La Civilisation phénicienne*. Nouvelle édition refondue, Paris, Payot, 1949.

⁽⁶⁾ M. Meslin, (voce) *I sacrifici*, in F. Lenoir – Y.T. Masquelier, *Le Religioni*, vol. V, Torino, UTET, 1997, pp. 377–389.

⁽⁷⁾ Brevi cenni anche in O.M. Aivanhov, *La morte e la vita nell'Aldilà*, Tavernelle, Posveta Edizioni, 2008; ma soprattutto P. Ariès, *Storia della morte in Occidente. Dal Medioevo ai giorni nostri*, Milano, Rizzoli, 1978.

⁽⁸⁾ Cfr. in generale G. Tergit, *Piccola storia dei fiori*, Firenze, Sansoni, 1961.

⁽⁹⁾ P. De Felice, *Poisons sacres et ivresses divines*, Paris, Puf, 1936, spec. pp. 256-312.

condividendone i principi e le finalità terrene in una prospettiva ultramondana, si vedrà di capire più nello specifico, come e perché, ad esempio, il vino è stato da sempre considerato la bevanda per eccellenza degli dèi e, quanta importanza esso abbia avuto nella ritualità di alcune credenze religiose¹⁰.

2.- Le origini storiche del vino (temetum)

Ogni libro di storia, in tutte le epoche, ha raccontato di re, imperatori, condottieri, duelli, guerre e trionfi ai quali hanno fatto seguito, in alcune circostanze, festeggiamenti e banchetti luculliani, il più delle volte rappresentati ed accompagnati da calici colmi fino all'orlo di una bevanda che, non si fa fatica a credere -escludendo l'idromele di antichissima e incerta origine e impiegata nei riti sacri di ogni genere- fosse quello che un tempo si chiamava temetum, oggi comunemente "vino"¹¹.

I sumeri della Mesopotamia riferiscono di aver prova di un canto indirizzato al dio della sapienza Enki, già nel 4000 avanti Cristo, che faceva uso di una bevanda, versata in piccoli recipienti fatti di legno e creta a forma di coppe, che inebriava il cuore e la mente e che si pensa fosse il vino mescolato a miele e datteri, il più delle volte, allungato con acqua e, in alcune circostanze, anche con acqua salata¹².

Vero è che le fonti antiche fanno risalire la scoperta di questa bevanda a milioni di secoli fa, testimoniata da alcuni fossili rinvenuti in certe zone della vecchia Europa dove, sembrerebbe, venis-

se coltivata la vite, una 'singolare' pianta che dava un 'particolare' frutto; l'arte della coltivazione della vite e della vendemmia fu, così, tramandata dal popolo dei Fenici e praticata soprattutto nella Grecia, ma anche dai Romani e dagli Etruschi, per poi essere esportata anche in altri Paesi¹³.

Ma dovremo attendere il 1300 perché l'alchimista e medico spagnolo Arnaldo da Villanova fosse in grado di sviluppare specifiche tecniche di distillazione del vino, riuscendo anche nell'impresa di aver preparato l'alcool puro, detto anche 'aqua ardens'¹⁴.

Sarebbe oltremodo interessante soffermarsi sulle origini del vino e ripercorrerne le tappe storiche, ma compito di questo scritto è mettere in relazione il noto 'nettare' con la religione, per cui si cercherà di trovare e dare conto delle associazioni ideologiche e culturali che legano questa singolare ed indefinita bevanda alle divinità¹⁵.

Quanto al fattore religioso, ci si domanda: se Cerere, venerata da tutti i contadini e conosciuta anche come Demetra, è la dea della fertilità della terra, dei campi, dell'agricoltura¹⁶, divinità che insegnò all'uomo l'arte della coltivazione di alcune piante, la potatura, l'innesto e la concimazione dei terreni che producevano ciò che oggi sappiamo essere i cereali, allo stesso modo esiste un Dio del vino? Secondo una certa tradizione mitologica sembrerebbe proprio di sì¹⁷.

3.- L'importanza del vino in alcune religioni

Quando si fa riferimento al (dio) Bacco dei roma-

(¹⁰) M. Masini, *Mangiare con Dio. Cibo e ritualità nell'ebraismo, nel cristianesimo, nell'islam*, Forlì, Foschi Editore, 2013, pp. 9-45.

(¹¹) Cfr. in generale C. F. Gastineau, W. J. Darby, T. B. Turner, *Fermented food beverages in nutrition*, New York, Academic Press, 1979. V. altresì A. Filocamo, *Il vino nell'antica Grecia tra poesia e filosofia: la civiltà del simposio*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2022, p. 183 ss. V. altresì, M. Fregoni, *Il percorso plurimillenario internazionale delle indicazioni geografiche dei vini*, prefazione a P. Castelletti, F. E. Benatti, *Dai vini tipici al Testo Unico. Profilo storico della normativa di protezione delle denominazioni di origine del vino in Italia*, Unione Italiana Vini, 2022, p. 11 ss. V. anche la recensione a questo libro fatta da R. Saija, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2021, p. 90 ss.

(¹²) S.N. Kramer, *I sumeri alle radici della storia*, Roma, Newton Compton Editori, 1979.

(¹³) S. De' Siena, *Il vino nel mondo antico. Archeologia e cultura di una bevanda speciale*, Modena, Mucchi editore, 2012.

(¹⁴) M. Menéndez y Pelayo, *Arnaldo de V. médico catalan del siglo XIII. Ensayo histórico seguido de tres opusculos inéditos de Arnaldo*, Madrid, Librería de M. Murillo, 1879.

(¹⁵) L. Verzano, *Cibo, vino e religione*, Genova, Erga Edizioni, 2010, pp. 5-7.

(¹⁶) L. Rangoni, *La grande madre. Il culto del femminile nella storia*, Milano, Xenia, 2005.

(¹⁷) G. Ieranò, *Olympos*, Venezia, Marsilio, 2018, p. 76.

ni, in verità si intende parlare del greco Dioniso, figlio di Zeus, venerato anche in Egitto, colui il quale ebbe l'intuizione di far maturare il frutto occasionalmente trovato e, poi, gelosamente custodito in alcuni frammenti di ossa di animali e avvolti con pelle di bue, in un terreno umido così da ottenere questa particolare bevanda, molto apprezzata da tutti per il singolare 'effetto' che provocava in chi la assumeva, rendendo la persona inspiegabilmente euforica ed allegra; è forse questo il motivo che qualifica Dioniso anche come il dio della gioia e dell'allegria, nonché untore miracoloso, quand'anche si potesse pensare che fosse semplicemente l'effetto del vino bevuto a mitigare ogni dolore, dando l'impressione di non avvertire alcun malessere, pensando, così, di essere 'miracolosamente' guariti¹⁸.

Secondo la leggenda, è l'isola di Nasso, nelle Cicladi, la patria del vino, dove Dioniso in persona dimorò e, in ragione del terreno particolarmente fertile che l'isola offriva, produsse il primo 'distillato' da una pianta colma di un singolare frutto a forma di grappoli che, una volta 'strizzato' e poi pigiato con cura, il prodotto poteva essere raccolto in un coccio che fungeva da bicchiere e, quindi, bevuto¹⁹; lo stesso Dioniso, in alcune rappresentazioni artistiche, viene raffigurato, infatti, come un dio a forma di grappoli, per esaltarne la grandezza soprannaturale prodotta dal vino, intesa come bevanda dagli effetti inebrianti e dalle qualità eterne che pone l'uomo in un indefinito stato di estasi, proiettandolo in una dimensione quasi divina²⁰.

In terra d'Egitto, a Dendara, per la precisione, è dedicato un tempio anche alla dea dell'amore, della danza, della musica e della gioia che risponde al nome di Hathor, protettrice, inoltre, degli uomini che curavano le viti e le coltivavano, dedicandosi alla vendemmia e, altresì, di tutti gli ebbri

che si lasciavano andare senza alcun freno inibitorio, ai canti, ai suoni e all'amore, per l'appunto, in occasione delle particolari manifestazioni in suo onore o di altre feste propiziatriche invocandone prosperità, benessere e gioia per ogni mortale²¹.

Non dirò di Osiride, identificato come il dio lunare e della vegetazione, che insegnò agli uomini come si coltiva la terra e si cura la vigna, o di Bacco, al quale si accennava, altre divinità associate al vino, protagoniste, altresì, dell'arte della vendemmia e delle tecniche della coltivazione e, particolarmente compiaciuta della procurata ebbrezza che il frutto, una volta fermentato, provocava, non dimenticando altresì, che il baccanale è il culto al quale è associato proprio Bacco e, come annotano le fonti, si estese a macchia d'olio in moltissimi territori sottoposti al dominio di Roma ed oltre, anche perché, c'è da aggiungere, alcuni imperatori ne facevano costante uso come fosse un digestivo²².

La vite e la produzione del vino facevano parte del patrimonio devozionale di antiche religioni, come nel caso del culto orientale riferito a Mitra, divinità di origini persiane e particolarmente diffusa al tempo della dominazione dell'Impero romano, culto, dicevo, che comportava anche la consacrazione proprio del vino, favorendo l'arte viticola e la corretta conservazione del succo d'uva fermentato in fusti irregolari di legno di larice stagionato e lavorati sapientemente da abili mani artigiane; possiamo dire che, intorno al vino, invocando la divinità, si sviluppa anche un vero e proprio commercio particolarmente fiorente²³.

Vediamo ora di comprendere come e perché si arriva a considerare sacra una bevanda come il vino e quale importanza ha rivestito per alcune religioni.

I testi Sacri, come la Torah per gli ebrei e il

⁽¹⁸⁾ L. Farnell, *The cults of the Greek States*, vol. V, Oxford, Clarendon, 1909.

⁽¹⁹⁾ I. Sinibaldi, *Dioniso. Un Dio oltre Dio*, Rimini, L'arte di Essere, 2015, p. 28 ss.

⁽²⁰⁾ F. Montanari, *Mitologia greca*, Roma, Independently published, 2021, spec. p. 47.

⁽²¹⁾ T. Wilkinson, *L'antico Egitto. Storia di un impero millenario*, trad. it., Torino, Einaudi, 2012, spec. p. 86 ss.

⁽²²⁾ Cfr. in generale S. Tosi, *Il falso Dio. Da Osiride a Gesù, l'anima pagana del culto cristiano*, Torino, Libri Eretici, 2017; A. Dalby, *The Story of Bacchus*, Londra, British Museum Press, 2005.

⁽²³⁾ C. Pavia, *Roma Mitraica*, Artega, Lorenzini editore, 1986.

Corano per i musulmani, fanno più di un riferimento al vino ed alle bevande alcoliche, più in generale, ammonendo o richiamando modi e comportamenti quando se ne fa uso, a prescindere dalle circostanze che ne sollecitano il consumo²⁴.

Resta difficile credere che il richiamo all'uso moderato delle bevande alcoliche, riportato in più passi delle Sacre Scritture e delle diverse religioni potesse essere dettato dal fatto che si mirasse semplicemente ad evitare una pericolosa quanto dannosa dipendenza, a tutto scapito della lucidità e del comportamento del soggetto il quale, in queste circostanze, avrebbe violato le regole ed i principi fideistici suggeriti da quel sentimento religioso nel quale si fosse riconosciuto²⁵.

Allo stesso modo, non deve trarre in inganno, ad esempio, il richiamo che viene ricordato a proposito del 'miracolo' compiuto dal profeta Gesù in occasione delle 'Nozze di Cana', allorquando tramutò l'acqua in vino per ovviare alle scarse riserve di quest'ultimo, che avrebbe lasciato 'all'asciutto' tutti i commensali che stavano festeggiando i novelli sposi; il vino, nel caso ricordato, non è considerato come bevanda utile per chissà quale beneficio, a parte ovviamente la possibilità di poter essere ulteriormente offerto agli invitati al banchetto nuziale ma solo strumento con il quale il Nazareno realizza il prodigio, il miracolo a testimonianza, agli occhi delle genti, della credibilità della Sua missione salvifica in terra²⁶.

E lo stesso può dirsi, sempre con riferimento al Nazareno e alla Sua dottrina, in occasione di un altro evento 'miracoloso', ricordato dagli Evangelisti nei loro racconti, a proposito della moltiplicazione dei pani e dei pesci nella ricorrenza di uno dei Suoi discorsi pubblici; entrambi gli

alimenti, il pane ed il pesce, non rappresentano alcun valore simbolico, almeno in quella circostanza e non considerando affatto il 'miracolo della moltiplicazione' ovviamente, ma sono semplicemente lo strumento attraverso il quale sfamare la copiosa folla invitata e accorsa ad ascoltare 'il Verbo'²⁷.

Si potrebbe affermare che il cristianesimo favorisce il consumo del pesce, soprattutto in tempo di Quaresima, quasi a considerarlo alimento nel periodo che il fedele dedica al digiuno ed alla penitenza, e ancor oggi il pesce, normalmente, è servito a tavola il venerdì, giorno che il cristiano-cattolico osserva praticando alcuni precetti alimentari; allo stesso modo si può immaginare che proprio con il cristianesimo, non dimenticando che alcuni Apostoli di Gesù erano pescatori di professione, la pratica ed il commercio della pesca hanno trovato ampia diffusione²⁸.

Si potrebbe continuare, in queste riflessioni, e considerare, per esempio, che anticamente il vino fosse preferito all'acqua, in quanto sottoposto ad una particolare lavorazione, che prevedeva fasi di fermentazione e filtraggi che, dunque, alla fine del processo produttivo lo rendevano, tutto sommato, meno dannoso dell'acqua, quest'ultima impura sotto molteplici aspetti, in quanto soggetta alle contaminazioni degli agenti atmosferici con conseguenze deleterie per la salute degli uomini, e portatrice di malattie soprattutto di natura gastro-intestinale²⁹.

4.- Le abitudini alimentari legate alle religioni

Di recente, molti autori si sono soffermati sul rapporto tra cibo e religione e alcune riviste speciali-

⁽²⁴⁾ J. Marquinez, *Il vino nella Bibbia*, trad.it, Casarano, Edizioni Ampelos, 2021

⁽²⁵⁾ Cfr. in generale D. Pavanello, *Cibo per l'anima. Il significato delle prescrizioni alimentari nelle grandi religioni*, Roma, Edizioni Mediterranee, 2006.

⁽²⁶⁾ Gv 2, 1-12

⁽²⁷⁾ Mt 14, 13-21.

⁽²⁸⁾ G. Di Palma, *Pietro uomo nuovo di Cristo da pescatore ad apostolo: sondaggio nella letteratura lucana*, Città Nuova Editrice, Roma, 2015.

⁽²⁹⁾ Cfr. in generale B. Milia, *San Luca. Il medico Evangelista*, Cagliari, Zonza Editori, 2008; riferimenti anche nel Nuovo Testamento a proposito della prima lettera di Paolo a Timoteo, cap. 5,23.

stiche hanno dedicato interi numeri monografici all'argomento, mettendo a frutto ed in correlazione ogni utile conoscenza, spaziando nei diversi campi scientifici, così è a dire per quello medico, come per quello filosofico, della bioetica o della teologia, solo per fare alcuni esempi³⁰.

Ragionando nella logica cristiana, nessun fedele dovrebbe consumare il 'frutto del peccato' che ha dato origine alla consapevole scelta dell'uomo e della donna ospiti dell'Eden, di disobbedire all'unico divieto loro imposto da quel Dio; non risulta, tuttavia, che quel frutto, la mela, per i cristiani sia mai stato escluso o bandito dalle loro abitudini alimentari o li faccia sentire in colpa se ne mangiano, anzi, a stare a certi antichi detti, ("mezza mela al giorno leva il medico di turno") se ne sollecita il consumo in quanto avrebbe effetti più che benefici per la salute³¹. Potrebbe sembrare una contraddizione attribuire importanza alla pratica del digiuno e dell'astinenza dai piaceri terreni del corpo e dell'anima, ritenendo queste costrizioni e privazioni³² frutto di un consapevole cammino verso la felicità ultramondana, nella convinzione che, così facendo, in assenza di tentazioni della carne e distrazioni dello spirito, ci si avvicina di più alla divinità, interpretandone sino in fondo la sua volontà, in una dimensione di rigida spiritualità³³. È noto, altresì, che il digiuno è praticato dall'uomo come forma di rispetto verso la divinità ma, secondo una linea di pensiero, potrebbe anche essere motivato come una forma di espiatione verso il genere umano che, in ogni tempo, per i 'capricci di madre natura' ha patito delle privazioni

rendendo oltremodo difficile la vita stessa, per cui, attraverso la pratica del digiuno, appunto, ci si vuole idealmente immedesimarsi in quelle difficoltà ed oggi, apprezzarne e preservarne i 'frutti' ricevuti in dono, avendo cura, di rispettarla e non oltraggiarla³⁴.

Ecco allora, che esistono delle diversità alimentari che connotano da sempre, tra sacro e profano, le maggiori religioni, come ad esempio l'Ebraismo, il Cristianesimo, il Buddismo, l'Induismo, l'Islam, quand'anche queste diversità il più delle volte tendono a scomparire allorquando si offre occasionale ospitalità; in tal caso, agli ospiti viene riservata una attenzione particolare che, in ipotesi ma nel concreto, potrebbe derogare alle regole seguite dal padrone di casa, a proposito di alcuni divieti da osservare nell'offrire certe pietanze e particolari bevande: l'ospitalità, in certi casi, è considerata molto più 'sacra' di alcuni divieti fideistici *tout court*³⁵.

C'è poi da considerare che, anticamente, il tempo delle coltivazioni dei campi era scandito da convincimenti particolari che davano importanza, ad esempio, alle fasi lunari o solari a seconda dei luoghi e delle tradizioni praticate da certe popolazioni che, al dunque, mettevano in pratica e seguivano un ideale e personalissimo calendario produttivo, come ci racconta anche Veronique Poirier "... se i pastori nomadi cercavano i loro punti di riferimento nel cielo e preferivano il ritmo lunare, più frequente e visibile, i coltivatori sedentari osservavano piuttosto i ritmi solari, che determinano le stagioni agricole. Esse segnavano,

(³⁰) G. Chizzoniti – M. Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione. Diritto e diritti. Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Tricase, Libellula Edizioni, 2010; O. Marchisio (a cura di), *Religione come cibo e cibo come religione*, Milano, Franco Angeli, 2004; da ultimo l'interessante volume curato da L. Scaffardi e V. Zeno Zencovich, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Atti del XXV Colloquio Biennale Associazione Italiana di Diritto Comparato, Parma 23-25 maggio 2019, Roma, RomaTrePress, 2020; e per le riviste, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, *Regolare il cibo, ordinare il mondo. Diritti religiosi e alimentazione*, Numero speciale, Bologna, il Mulino, 2014; L. Scopel, *Le prescrizioni alimentari di carattere religioso*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2016.

(³¹) Genesi 3, 22-24..

(³²) Rimangono escluse da questo discorso altre forme alternative di penitenza oltre al digiuno, come, ad esempio, quelle di carattere corporale che prevedono l'autoflagellazione a mezzo del cilicio o, ulteriori forme autopunitive.

(³³) M. Conforti, *La medicina: saperi del corpo, della salute e della cura*, in U. Eco (a cura di), *Barbari, Cristiani, Musulmani*, Milano, EncycloMedia – Publishers, 2010, p. 355.

(³⁴) P. Neresini - V. Rettore, *Cibo, cultura e identità*, Roma, Carocci, 2008.

(³⁵) M.S. Testuzza, *Cibo e pratiche alimentari tra diritto e religione. Strategie eucaristiche dell'età premoderna*, Acireale, Bonanno Editore, 2018.

attraverso le festività, le tappe del ciclo agrario (semine, messi, raccolti) e il suo rinnovarsi di anno in anno. Il calendario solare dei Cananei, ad esempio, comprendeva tre feste (Azimi, Messe, Raccolto) in relazione alla coltura dell'orzo, del grano e della vite³⁶.

Nessuna religione, tuttavia, rinuncia a lodare e pregare la propria divinità prima di dare inizio alla consumazione del pasto, ritenendolo un dono di quell'Essere Supremo, al quale rivolgersi in devoto ringraziamento per quanto 'messo' in tavola³⁷. L'altro aspetto che non è possibile trattare in queste brevi considerazioni è il diverso modo concepito dalle religioni con il quale deve essere consumato il prodotto messo in tavola e quali regole debbono essere 'rispettate' dai commensali quasi, le religioni, a sostituirsi ad un medico che consiglia ai propri pazienti, per star bene, cosa e come mangiare, sì da evitare malattie legate ad un uso sconsiderato di ciò che viene ingerito³⁸; ed allora si saprà che, alcune fedi suggeriscono l'uso del vino rosso dopo una operazione medica per favorire il riprodursi del sangue, il pane mangiato la mattina aiuta l'uomo a star bene per tutto il giorno, masticare un tempo determinato durante i pasti è importante per apprezzare il gusto della pietanza ed anche perché l'apparato digerente ne trae beneficio, il miele va mescolato con l'acqua quando si ha la voce bassa, mentre i prodotti vegetali aiutano a mantenere il corpo 'purificato' senza contaminazioni animalesche favorendo una vita sana e senz'altro migliore³⁹.

5.- Regole alimentari in alcune confessioni religiose

La religione ebraica, che ha influenzato il corretto uso dell'alimentazione a tavola degli occidentali e non solo, ritiene necessario che gli animali debbano essere dei ruminanti, mentre *Koscher* sono soltanto le anatre, i tacchini, i polli e le oche; per i pesci vale la regola che devono avere pinne e squame, mentre carne e latticini, per l'osservante ebreo, non possono in alcun modo essere consumati in contemporanea, immaginando il latte fonte di vita, mentre la carne associata alla morte; ed ancora, per gli animali è necessario drenare il sangue dopo la macellazione ad opera di un rabbino appositamente qualificato e, tra l'altro, si dovrà prestare particolare attenzione nel tenere separati gli utensili da cucina a seconda se utilizzati per la carne o per i latticini; è altresì previsto un certo lasso di tempo tra il consumo del latte e quello della carne di almeno sei ore⁴⁰.

Gli Ebrei osservanti, che considerano il cibo una parte imprescindibile della religione nella vita di ogni giorno, ancor oggi mangiano soltanto *mat-zot*, cioè pane non lievitato che si ottiene con tempi molto ridotti di cottura e, nelle intenzioni, rimanda al momento della fuga dall'Egitto dove, appunto, il fattore tempo ha giocato un ruolo importante perché l'Esodo riuscisse⁴¹.

Insomma, le specie alimentari, per gli ebrei, assumono una importanza non indifferente e, comunque, nella scelta del cibo, con le eccezioni che

⁽³⁶⁾ V. Poirier, (voce) *Feste e cicli liturgici*, in F. Lenoir – Y.T. Masquelier, *Le Religioni*, vol. V, cit. pp. 391-402.

⁽³⁷⁾ M. Niola, *La tavola nella storia. La religione del cibo in La repubblica* edizione del 14 luglio 2021.

⁽³⁸⁾ Si ricorda che l'"ingerimento" è anche il criterio generale utilizzato dall'art. 2 Reg. (CE) n. 178/2002 per individuare il concetto giuridico di "alimento". Sul punto la letteratura è molto vasta e si rinvia, *ex multis*, a A. Germanò-E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare*, in Aa.Vv., *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 223 ss. Più di recente, cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, V ed., UTET, 2023; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare europeo*, X ed., CEDAM, 2022, p. 67 ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, VI ed., Milano, Giuffrè, 2022, p. 98; P. Borghi, *La definizione di alimento e di mangime*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021, p. 46; F. Bruno, *Il diritto alimentare. Sviluppo sostenibile e tutela della salute*, CEDAM, 2022, p. 47 ss.

⁽³⁹⁾ A. Cipriani, *Tradizioni alimentari e cultura*, Gli Ori, Pistoia, 2002.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. in generale E. Loewenthal (a cura di), *Haggadah. Il racconto della Pasqua*, Einaudi, Torino, 2009.

⁽⁴¹⁾ G. Filoramo (coordinamento e consulenza scientifica di), *La grande storia delle religioni*. Vol. III, Ebraismo. *La religione del popolo di Israele*, Roma – Bari, Laterza, 2005, pp. 421-425.

investono particolari ricorrenze che necessitano la 'messa in tavola' di alcuni prodotti alimentari per l'alto valore simbolico espresso, prediligono il genere vegetale considerato puro rispetto a tutti gli altri generi⁴².

In questo quadro appena dipinto, assume un significativo valore simbolico anche il 'sedersi a tavola', cioè il modo con il quale ci si 'accomoda' alla tavola del banchetto, così come altrettanta importanza è data anche alla predisposizione con la quale vengono distribuiti i posti, il più delle volte operando a seconda dello *status* ricoperto dal convitato, senza escludere, ovviamente, il padrone di casa e alcuni componenti della sua famiglia⁴³.

Per quanto riguarda le bevande con un tasso alcolico significativo, possono essere consumate a patto che il prodotto abbia rispettato un processo di lavorazione 'puro', secondo la regola che rimanda al termine *kasher* che, nel linguaggio della legge religiosa ebraica e le regole del Levitico in special modo, indica ogni tipo di cibo e bevanda purché 'ritualmente' puri, ossia rispettando fedelmente alcune fasi del processo di lavorazione dei prodotti alimentari per come riportate nei Testi Sacri di quella religione⁴⁴.

Alcune feste ebraiche, di particolare significato devozionale, a parte quelle del *Shabbat* (sabato) che prevedono l'impiego e l'uso del vino rosso con tanto di benedizione sacrale (*beracah*), sono testimoniate dalla presenza del vino il quale è, anzi, per antica tradizione, considerato una bevanda obbligatoria, seguendo gli insegnamenti rabbinici, indifferentemente per uomo o donna, come ad esempio nella ricorrenza della Pasqua (*Pesah*), descritta nel libro dell'Esodo al Capitolo Dodicesimo, e rimanda al tempo in cui gli ebrei

guidati da Mosè lasciano l'Egitto (XIII sec. a.C.)⁴⁵. Le fasi della coltivazione e lavorazione della vite che produce il vino seguono una ritualità specifica, sotto la rigida supervisione ed il controllo dell'ebreo praticante, il solo, stando a quanto è riportato nelle regole alimentari della *Kashrout* -le quali esaltano ancor di più la identità di quel popolo- che può autorizzare l'uso del vino a tavola ed il suo commercio, a patto che siano state rispettate fedelmente tutte le richiamate fasi produttive⁴⁶.

I luoghi di culto, presso i quali recarsi in preghiera, da sempre hanno caratterizzato un elemento imprescindibile per il popolo ebraico che non ha mai mancato di mantenere e valorizzare rendendoli funzionali ed accoglienti per cui, la coltura dell'olio, favorita dal terreno particolarmente fertile in quei luoghi della Palestina, consentiva a quel popolo, molto esperto nel trattamento e la cura degli alberi d'ulivo, che venisse prodotto in quantità considerevole e impiegato anche per alimentare le fiamme dei santuari, delle chiese, dei luoghi di preghiera insomma, affinché 'le tenebre non trovassero riparo e la luce fosse perpetua'⁴⁷. Quanto all'osservanza del digiuno, nel corso dell'anno, si rimanda a ciò che è stabilito e scritto nel Pentateuco, che associa l'astinenza alimentare con il conforto del trasporto contemplativo della preghiera più che della lettura, riservata quest'ultima ad una classe sufficientemente colta ed in grado di interpretare per proprio conto il Testo sacro, al fine di ottenere il perdono dall'Essere Divino per tutti i peccati e le debolezze terrene nei quali si è inciampati⁴⁸.

Per il Cristianesimo, l'invocazione al cibo è manifestamente espressa nella preghiera del 'Padre Nostro' che lo stesso Figlio di Dio ha insegnato e

(⁴²) Sull'Ebraismo, imperdibile il libro di H. Kung, *Ebraismo*, trad. it., Rizzoli, Milano, 1999.

(⁴³) In argomento v. il volume di G. Anderlini, *Il cibo nella Bibbia e nella tradizione ebraica*, Reggio Emilia, Wingsbert House, 2015.

(⁴⁴) Cfr. Voce: *Kasher* in V. Coletti – D. Sabatini, *Dizionario della lingua italiana*, Milano, Rizzoli – Larousse, 1997; R. Di Segni, *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Roma, Edizioni Lamed, 1996.

(⁴⁵) Cfr. più in generale F. Di Giovambattista, *Il sistema sacrificale israelitico alla luce della Pasqua e nella Tradizione Rabbinica*, Roma, Lateran University Press, 2016.

(⁴⁶) Consulta <https://www.devocionalescristianos.org>.

(⁴⁷) J. Goudsblom, *Fuoco e civiltà. Dalla preistoria a oggi*, Roma, Donzelli Editore, 1996.

(⁴⁸) M. Settembrini, *Nel Pentateuco. Introduzione ai primi cinque libri della Bibbia attraverso il commento di pagine scelte*, Milano, Edizioni San Paolo, 2012.

tramandato agli uomini allorquando dice 'dacci oggi il nostro pane quotidiano' e, al contempo, assumono molta importanza alcuni specifici prodotti come appunto lo stesso pane, il vino, l'olio e il sale; in particolare il pane ed il vino rimandano alla ritualità della Eucarestia, replicando l'Ultima cena di Gesù con gli Apostoli (30 d.C.), mentre l'olio ricorda il Battesimo, l'Unzione degli infermi e la Confermazione, il sale poi, ancora il Battesimo⁴⁹.

A proposito delle bevande alcoliche, quindi non solo quelle fermentate e prodotte dal succo d'uva, possiamo dire che la religione dei cristiani è 'tolle- rante' per chi ne fa uso con l'avvertenza, però, che il consumo sia moderato e non oltrepassi la soglia della 'ragionevolezza'; non esistono divieti specifici per questa o quella bevanda alcolica annotate nelle Sacre Scritture, mentre ammoniscono, i Testi Sacri, il buon cristiano sul fatto che non è consentita la ubriachezza perché considerata, a tutti gli effetti, un grave peccato in ragione della totale perdita del proprio razionale controllo che, dunque, favorirebbe comportamenti che potrebbero offendere il prossimo e Dio stesso⁵⁰.

La stessa religione riempie di significato il digiuno praticato dai fedeli in alcuni periodi dell'anno liturgico, ad esempio quello della Quaresima, che coincidono con gli eventi più eclatanti che hanno caratterizzato il percorso terreno del suo Profeta e dei Discepoli; il digiuno che, lo ricordiamo, il più delle volte viene associato all'astinenza, è anche inteso come mezzo e strumento per espiare i peccati commessi e per meglio purificare il corpo e fortificare lo spirito, attraverso una cosciente e assorta meditazione che, con il pentimento, raggiunge la desiderata pace coscienziale di unione con Dio⁵¹.

Il digiuno, nel buddismo, è una manifestazione ascetica, si direbbe una scelta di vita, espressione di un sentire filosofico al quale sono votati i seguaci di Buddha e, in special modo i monaci, che vivono la contemplazione terrena dello spirito, della mente e del corpo da eremita; evitano il consumo della carne di animale, in ragione della particolare importanza associata al concetto della trasmigrazione di ogni essere animato da un corpo all'altro optando, dunque, la scelta alimentare vegetariana a mente, altresì, del primo precetto buddhista che dice "Non uccidere, anzi tutela ogni forma di vita"⁵².

Certamente, per il Buddismo, si dovrà operare una particolare attenzione a seconda del contesto geografico nel quale è praticato, in quanto, alcune regole mutano da luogo in luogo, come è il caso del buddismo indiano o di quello praticato in Cina e in Giappone che, ad ogni modo, si differenziano da quello seguito in Tibet piuttosto che nel Sud-Est Asiatico e dello Sri Lanka⁵³.

Al mango viene riservata una particolare attenzione in quanto, si racconta, è il frutto sacro che Buddha mangia in presenza di sette asceti, nella città di Sravasti, per dimostrare le sue facoltà miracolose e, nell'occasione, dopo averlo mangiato ne sputa il seme per terra e immediatamente sboccia un rigoglioso albero che si inclina nella sua direzione e, sempre nei racconti, in un bosco di mango, nei pressi di Pava il Buddha, in cammino verso Kusinagara fa sosta, ma lo colse la morte per aver accettato di mangiare dei funghi non buoni, incolpevolmente offerti da gente del luogo, ignari che fossero velenosi⁵⁴.

Curioso sapere che l'olio, per esempio, è bandito dai templi tibetani perché considerato da quelle

⁽⁴⁹⁾ Cfr. M. Montanari, *Il cibo come cultura*, Roma – Bari, Laterza, 2007; M. Salani, *A tavola con le religioni. Cristianesimo*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2014.

⁽⁵⁰⁾ F. de Gregorio, *Il peccato e tre sostantivi per ottenere la salvezza celeste*, in *Pensiero giuridico e riflessione sociale. Liber amicorum Andrea Bixio*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 353–367.

⁽⁵¹⁾ G. Colombo, *A tavola con Dio e con gli uomini. Il cibo tra antropologia e religione*, Milano, Vita e Pensiero, 2016; in tema di peccato e coscienza cfr. F. de Gregorio, *Omnis Potestas a Deo. Tra romanità e cristianità*, Parte Speciale, vol. II, Torino, Giappichelli, 2013, spec. p. 97 ss.

⁽⁵²⁾ A. Watts, *Buddhismo. Religione senza religione*, Torino, Lindau, 2017.

⁽⁵³⁾ R. Walpola, *L'insegnamento del Buddha*, trad. it. M.A. Falà, Milano, Adelphi, 2019.

⁽⁵⁴⁾ G. Filoramo (a cura di), *Il Buddismo*, Roma – Bari, Laterza, 2007.

religioni impuro, per cui, per alimentare le fiammelle dei bracieri e delle fiaccole di quei posti sacri, si ricorre al burro che viene prodotto dal bestiame⁵⁵.

Il riso ed il latte sono gli alimenti per eccellenza della religione induista che vengono offerti alle diverse divinità, mentre il consumo delle carni è pressoché inesistente per due ordini di ragioni: il primo è quello che considera sacra la vacca, l'altro perché non si concepiscono atti brutali e violenti (*ahimsa*) che portano all'uccisione di un animale che, peraltro, nel caso della vacca è utile all'uomo perché produce il latte, il burro, la quagliata e, in ragione del suo impiego, anche l'urina e lo sterco usato per il combustibile e, ancora, utilizzata nel lavoro dei campi e nel trasporto⁵⁶.

Un'altra ragione potrebbe indurre ad escludere (vietare) il consumo della carne a tavola, cioè, il fatto che chi ne fa uso mette in conto la circostanza che il suo carattere muterà sensibilmente manifestando forme 'animalesche' che sono la diretta conseguenza di quel cibo che si è voluto mangiare, senza contare che l'uccisione di un essere vivente, in sé e per sé, rende l'uomo malvagio, impedendogli 'l'ascesa spirituale' (legge dei karma)⁵⁷.

Come per il buddhismo, anche l'induismo, antica religione asiatica, è votata ad una alimentazione vegetariana considerata più 'pura' rispetto ad ogni altro cibo con qualche eccezione, come nel caso dei pesci che, una volta pescati e lasciati morire 'naturalmente', cioè senza operare alcuna violen-

za diretta da parte dell'uomo ad accelerarne la morte, possono essere consumati nei pasti⁵⁸.

Le leggi indiane proibiscono il consumo di bevande alcoliche, delle cipolle e dell'aglio ritenuti dannosi per il sistema nervoso delle persone e dissacranti per gli effetti afrodisiaci che possono provocare distraendoli, altresì, dal perseguire gli ideali etici della carità e pietà oltre che dalla contemplazione e dalla preghiera⁵⁹.

È bandita la carne di maiale ed i suoi derivati per la religione monoteista islamica, perché così è scritto nel Corano e, secondo l'interpretazione del suo Profeta, il genere animale tutto ha un'anima in quanto composto da creature di Dio⁶⁰; il consumo di bevande alcoliche, considerato un peccato e, a proposito del vino, in quanto fermentato, è bandito dalla mensa di ogni casa: "Satana vuole col vino gettare inimicizia e odio fra di voi e stornarvi dal pensiero di Dio e della preghiera. Cesserete dunque?"⁶¹.

Ancora, questa religione dà molta importanza anche al modo con il quale si procede alla macellazione di alcuni animali che possono essere portati in tavola e consumati nei pasti, come il pollo, il tacchino, la pecora, la capra, la mucca ed anche il cammello, macellazione che deve essere operata con il simultaneo taglio della carotide, giugulare e trachea, operazione questa riservata soltanto ad un macellaio di origine musulmana⁶².

Come in altre religioni, anche questa prevede un periodo di digiuno ed astinenza dei piaceri del corpo, il *Ramadan*, (in arabo tradotto: mese

⁽⁵⁵⁾ Si rimanda al lavoro collettaneo di A. Gori, F. Coloretto, G. Losi (a cura di), *Il burro tra passato, presente e futuro*, Reggio Emilia, Tipolitografia Sagi, 2010, ed ivi il saggio di Giovanni Ballarini, *Breve storia del burro nell'alimentazione umana e recenti acquisizioni sugli aspetti nutrizionali ed extra-nutrizionali*, pp. 69-95, ma spec. pp. 70-74 (*Cenni storici sul burro*).

⁽⁵⁶⁾ M. Eliade (a cura di), *Dizionario dell'Induismo*, trad.it., Milano, Jaka Book, 2020, spec. p. 187 ss.

⁽⁵⁷⁾ E.C. Prophet - P.R. Spadaro, *Karma e Reincarnazione. Trascendere il passato per trasformare il futuro*, Cesena, Bis, 2019.

⁽⁵⁸⁾ M. Scaligero, *Reincarnazione e Karma. Il ritorno sulla Terra come legge di equilibrio*, 3 ed., Roma, Edizioni Mediterranee, 2004 spec. p. 125 ss.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. il sito www.kurma.net

⁽⁶⁰⁾ Corano 1, 91.

⁽⁶¹⁾ Corano, Sura 5, versetto 93.

⁽⁶²⁾ Cfr. H. R. Piccardo, (a cura e traduzione di), *Il Corano* ediz. integrale (revisione e controllo dottrinale dell'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia), Roma, Newton Compton Editori, 2014; ed in particolare, con riferimento alle tecniche di macellazione su questa Rivista F. Roggero, *Note in tema di macellazione religiosa secondo il rito islamico*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2016, pp. 33-46; ed altresì R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2019, p. 64 ss.

caldo, il torrido) per 28 giorni dall'alba (*fajr*) al tramonto (*maghrib*), mese considerato sacro in quanto "fu rivelato il sacro Corano come guida per gli uomini e prova chiara di retta direzione e salvezza"⁶³, con l'intento, dunque, di favorire un momento di intensa spiritualità e di preghiera⁶⁴.

Per concludere annotiamo che, nel Corano non c'è traccia di alcun divieto all'uso e consumo del pesce in tavola, quand'anche si potesse immaginare il contrario posto che, i precetti religiosi escludono l'uccisione di ogni animale vivente; in questo caso, quello dei pesci intendo, l'unica attenzione perché fossero 'legalmente' 'serviti per il consumo senza commettere peccato, è che avessero scaglie e pinne⁶⁵.

6.- La scelta fideistica e l'osservanza delle regole alimentari religiose: alcune considerazioni conclusive

Si è detto dell'importanza data al cibo da alcune confessioni religiose ma è bene sottolineare che altrettanta importanza è data al digiuno, anzi, può affermarsi che, per raggiungere un grado di perfezione ancor più assoluto di vita vissuta in comunione con la divinità, forse, proprio il digiuno è la manifestazione che esalta oltre ogni misura le qualità di ogni vero fedele⁶⁶.

Si pensi a quanti, in ragione di una preghiera devozionale, senza alcuna imposizione normativamente predeterminata da questa o quella Legge divina, volutamente si privano per un tempo più o meno breve, più o meno lungo o, addirittura indefinito, di qualcosa a cui tengono in modo particolare e, con riferimento al cibo, pietanze delle quali vanno particolarmente ghiotti e che con non poca fatica e forza di volontà rinun-

ciano a consumare: è la prova, questa, della intima relazione che ognuno vive con il suo Dio e verso il quale la sua esistenza terrena è proiettata e per la quale auspica una indulgenza personalissima, 'domestica' se si potesse usare il termine⁶⁷. Per concludere, c'è un fattore comune a tutte le religioni, a prescindere dalle singole connotazioni nelle quali ognuna, distintamente si riconosce e, considerando altresì la convivialità sociale favorita dalla circostanza del tempo in comune impiegato per il consumo del pasto, l'altro aspetto è quello della ritualità dell'offerta: in tutte le religioni, insieme alla preghiera, si è uso fare delle offerte, anticamente i 'sacrifici' da parte dei fedeli, dai seguaci, dagli uomini timorati che si riconoscono in quel dio, in quella divinità, per cui, a parte le intenzioni, quanto alle offerte, queste dovrebbero esser tali da non urtare la sensibilità della divinità che le riceve in dono che, 'accetterà' soltanto ciò che dalla stessa è permesso; per cui, restando nel campo degli alimenti, potrà ricevere quello che all'uomo è consentito coltivare, produrre, consumare non essendo plausibile supporre che ogni tipo di 'offerta' sarà bene accetta; sembra logico che il medesimo ragionamento valga anche se l'offerta avviene 'in privato', nella quotidianità della preghiera del singolo⁶⁸.

Non sembra si possa parlare di una sacralizzazione del cibo *tout court*, quanto, piuttosto, di quel che precede l'alimento finito e, con ciò, s'intendono le fasi della coltivazione e della produzione di quell'alimento per il fatto che la preghiera del fedele sarà indirizzata al proprio Dio, affinché la terra che si è coltivata dia i frutti sperati e, pertanto, l'auspicio sarà quello ora di scongiurare gelate per quel prodotto, ora di propiziare la pioggia per quell'altro, il tutto associato ad un timore incontrollato degli elementi naturali del suolo, del clima,

⁽⁶³⁾ Sura II, v. 185).

⁽⁶⁴⁾ Molte di queste notizie in G. Zeppegno (a cura di), *Cibo e ritualità: l'alimentazione nelle grandi religioni*, in www.bioeticanews.it.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. Alimenti Leciti (*Halal*) ed Illeciti (*Haram*) in <https://www.al-islam.org/printpdf/book/export/html/25398>.

⁽⁶⁶⁾ Per farsi una idea, si rimanda alla lettura del volume di M. Lobaccaro (a cura di), *Tre volte Dio. Il confine sottile tra ebraismo, cristianesimo e islam: racconti*, Molfetta, La meridiana, 2010.

⁽⁶⁷⁾ Cfr., in generale, C. Damari (a cura di), *Religione e devozione. Epoche e forme del pellegrinaggio*, Milano, Franco Angeli, 2016; ed altresì, con riferimento ad un certo individualismo religioso, il testo di Y. Lambert, *Dieu change in Bretagne*, Paris, Le Cerf, 1985.

⁽⁶⁸⁾ T. Khoury, *Dizionario delle religioni monoteistiche: islam, cristianesimo, ebraismo*, Casale Monferrato, Piemme, 2004.

di tutti gli agenti atmosferici, insomma, dei quali ogni divinità si ritiene abbia il dominio⁶⁹.

Si è taciuto finora di un ulteriore aspetto che, tuttavia, non attiene al mondo del diritto che, in ipotesi, ognuno può rivendicare a sé anche con riferimento specifico all'universo 'alimentare', bensì riguarda, più da vicino, gli strumenti utilizzati per la coltura del prodotto in quanto, alcune religioni, impongono il modo con il quale coltivare e lavorare il terreno che esclude in modo categorico, ad esempio, l'utilizzo dell'aratro, specificando che i campi debbono essere semplicemente 'vangati' con attrezzi che li 'rispettino', operando senza alcuna 'violenza' e ammonendo che, se non si osserva questa pratica, si commette peccato anche grave perché, viene ricordato, la terra è un dono della divinità⁷⁰; mentre molta importanza, per restare in tema, è data ad utensili come la zappa, il piccone, il rastrello e, in particolari casi, la falce ed il forcone che, seguendo questa particolare 'visione' religiosa, sono tutti strumenti agricoli utili per una 'sana' coltivazione non contaminata da alcun fattore che ne potrebbe compromettere le fasi del lavoro ed il risultato stesso, salvaguardando in pieno, così, le naturali e spontanee mutazioni produttive che il terreno stesso offre, senza operare alcuna 'brutalità o violenza'⁷¹. A voler essere pignoli diciamo pure che è solo a far tempo dall'anno Mille in poi che in Europa si assiste ad una sorta di rivoluzione agricola, certamente favorita dalle massicce migrazioni provenienti da Oriente, depositarie di codici lavorativi 'rivoluzionari', con i quali hanno dato inizio a nuove tecniche di lavorazione dei terreni agricoli, con attrezzi sino ad allora sconosciuti, come, ad esempio, l'aratro pesante, impiegato con l'ausilio

degli animali da tiro sino ad allora mai sfruttati per la rotazione delle zolle dei campi messi a coltura⁷².

E comunque, tutto questo senza voler contare minimamente le trasformazioni alle quali è stato sottoposto il territorio da parte del genere umano, a prescindere dagli strumenti impiegati, con la terra 'costretta' a produrre frutti che altrimenti i campi coltivati di quella specifica zona non avrebbero mai offerto e che sono nient'altro che il risultato 'scientifico' elaborato dall'uomo per sfruttare al meglio tutte le risorse e gli elementi della natura, quella natura ricevuta in dono, come si è detto, proprio dalla divinità che si invoca⁷³.

Ecco, allora, che bisognerebbe fare i conti, a proposito di fede religiosa, con questi repentini mutamenti ambientali del territorio, ed interrogarsi se il dio delle religioni rimanga indifferente anche di fronte a queste radicali modifiche o, al contrario, se ne senta offeso in ragione di una inderogabile 'spiritualizzazione' della natura, nella accezione più ampia ma, nella circostanza, per come l'abbiamo prospettata, sfruttata oltre ogni immaginazione⁷⁴.

Significativo, a questo proposito, il pensiero espresso da G. Trade, "i bisogni dell'uomo sono un insieme di desideri e di credenze e le necessità d'ordine spirituale non sono minori di quelle d'ordine materiale; spesso gli uomini, non curandosi dei beni temporali, si sono preoccupati di accrescere le loro ricchezze soprannaturali, quelle che contano nell'aldilà, insomma il loro patrimonio spirituale"⁷⁵.

In una società urbanizzata, industrializzata, globalizzata, multietnica e multireligiosa come la nostra, alle soglie del terzo millennio, il sentimento

⁽⁶⁹⁾ Cfr. in generale M. Walsh, *Il grande libro delle devozioni popolari*, Casale Monferrato, Piemme, 2000.

⁽⁷⁰⁾ D. Gasparini (a cura di), *Cerealia. La civiltà dei cereali nei secoli: storia e storie*, Caselle di Sommacampagna, Cierre Edizioni, 2022.

⁽⁷¹⁾ Per farsi una idea può consultarsi il saggio di A. Salonen, *Agricoltura Mesopotamica nach sumerisch-akkadischen Quelle*, *Annales Academiae Scientiarum Fennicae*, Helsinki, s.e., 1968.

⁽⁷²⁾ H. Zwaenepoel, *Elements de Zootechnie Generale et de Genetique Animale*, Bruxelles, Deuxieme Edition, 1922.

⁽⁷³⁾ Cfr. sul punto il pensiero di H. Bergson, *Le due Fonti della Morale e della Religione*, trad. it. M. Vinciguerra, Milano, Edizioni di Comunità, 1947, spec. p. 253 ss.

⁽⁷⁴⁾ P. Deffontaines, *Geografie e religioni*, Firenze, Sansoni, 1957, spec. pp. 196-268.

⁽⁷⁵⁾ Citato in P. Deffontaines, *Geografie e religioni* cit. p. 197; può essere utile consultare anche il volume J. Luther, G. Boggero (a cura di), *Alimentare i diritti culturali*, Roma, Aracne Editrice, 2018.

religioso è andato sempre più evolvendosi in una dimensione 'aperta', certamente legato alle tradizioni, nessuno lo nega, ma non più condizionato da radicali visioni fideistiche non in linea con il vissuto e di difficile attuazione, per cui, anche con riferimento ad alcuni comportamenti alimentari, si è tenuto conto di queste evoluzioni e si è cercato il modo che le religioni, almeno molte di esse, anche in questo specifico 'campo', fossero al passo con i tempi, come lo sono i loro fedeli seguaci⁷⁶.

Se il quadro appena esposto risponde ad alcune esigenze legate ai paradigmi religiosi ai quali si è educati per tradizione o consapevole scelta, con riferimento al consumo del cibo a tavola allo stesso modo, in tempi moderni, dovrebbe considerarsi pienamente attuabile un indirizzo, non solo di pensiero, che abbia come scopo l'attuazione di linee guida comuni, una sorta di 'manuale' alimentare, se è consentito il paragone, con l'intento di proporre e favorire una maggiore educazione verso il cibo e le bevande in generale nel rispetto del sentimento fideistico abbracciato⁷⁷.

ABSTRACT

Il saggio ha inteso investigare sulla relazione cibo – religione in ragione della scelta fideistica optata

dal credente e quali implicazioni hanno comportato con riferimento alle abitudini alimentari proprio quelle adesioni. Il punto critico che è parso opportuno mettere in evidenza ha riguardato principalmente una certa anacronistica e radicata forma di osservanza religiosa ancorata alle Scritture dei Testi Sacri e basate, ancor oggi, sulle rigide tradizioni secolari che penalizzano, in modo evidente, lo stare al passo con i tempi e con la modernità per una consapevole e migliore qualità relazionale e d'integrazione nelle società multietniche e multireligiose del terzo millennio.

The essay intended to investigate the relationship between food and religion on the basis of the fideistic choice chosen by the faithful and what implications those adhesions entailed with reference to eating habits. The critical point that it seemed appropriate to highlight mainly concerned a certain anachronistic and rooted form of religious observance anchored to the Scriptures of the Sacred Texts and still based today on the rigid secular traditions that clearly penalize keeping up with the times and with modernity for a conscious and better relational quality and integration in the multi-ethnic and multi-religious societies of the third millennium.



⁽⁷⁶⁾ F. de Gregorio, *La Chiesa cattolica e lo Stato italiano nella società multireligiosa e multietnica del terzo millennio. La strada percorsa e quella da percorrere*, Torino, Giappichelli, 2009, spec. p. 25 ss.

⁽⁷⁷⁾ M. Bottiglieri, *Diritto di cibo adeguato e libertà religiosa nella costituzione italiana*, in *Orientamenti Sardi*, n. 1-2015, pp. 33-59.