

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
SILVIA BOLOGNINI, <i>Disciplinari di sostenibilità e digitalizzazione</i>	3

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ANTONIO MANZONI, <i>Il food commons approach al banco di prova della PAC e della Strategia "From Farm to Fork": una proposta innovativa per sistemi alimentari più sostenibili in UE</i>	74
--	----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

IL CONTRASTO ALLO SPRECO ALIMENTARE NELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI	125
FLAVIA TRENTINI, <i>Donazione di cibo oltre il termine minimo di conservazione: un'analisi della proposta di legge per la creazione di una politica nazionale di lotta alla perdita e allo spreco alimentare in Brasile</i>	126
ANA MARIA CARRETERO GARCIA, <i>La respuesta del marco normativo español al problema del despilfarro alimentario</i>	146
PAOLA FRANCESCA RIZZI, <i>L'evoluzione normativa della lotta contro lo spreco alimentare in Francia: il problema della qualità delle donazioni alimentari</i>	203
LAURA COSTANTINO, <i>Strumenti giuridici di prevenzione e contrasto dello spreco alimentare nell'esperienza giuridica italiana</i>	226

DIDATTICA

ANTONIO JANNARELLI, <i>La sostenibilità ambientale nelle filiere agro-alimentari tra diritto agrario e diritto alimentare: considerazioni introduttive</i>	241
--	-----

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

PAMELA LATTANZI, <i>La definizione di alimento a fini medici speciali al vaglio della Corte di giustizia</i>	3
--	---

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

LORENZO CASAFINA, <i>Sulla fallibilità delle società agricole</i>	48
---	----

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

(il numero indica la pagina)

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I civ., 28 novembre 2023, n. 32977
(Fallimento società agricole), 41.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

SILVIA BOLOGNINI

DISCIPLINARI DI SOSTENIBILITÀ E DIGITALIZZAZIONE*

ABSTRACT

Il sistema agroalimentare è chiamato ad affrontare senza ulteriore indugio la sfida della sostenibilità. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (prima) e la Strategia *Dal produttore al consumatore* (poi) hanno ribadito la necessità che si addivenga in tempi rapidi a modelli di produzione più sostenibili, anche nel settore agroalimentare.

Il perseguimento di tale obiettivo richiede che a monte si chiarisca a quali parametri debba essere ancorato il giudizio circa la maggiore o minore sostenibilità del sistema agroalimentare.

Anche nell'ottica di dare una risposta a tale quesito, specialmente negli ultimi anni, hanno visto la luce diversi disciplinari di sostenibilità delle produzioni agroalimentari, che in estrema sintesi fanno dipendere la possibilità di vedere qualificato e, soprattutto, certificato come sostenibile un determinato sistema di produzione agroalimentare dal rispetto di *standard* e criteri che cercano di conciliare le tre dimensioni della sostenibilità, vale a dire quella ambientale, quella economica e quella sociale.

A fronte dell'avvento della c.d. rivoluzione digitale, viene spontaneo chiedersi se la digitalizzazione possa in qualche modo rappresentare un valido alleato per il sistema agroalimentare nel perseguimento della sostenibilità.

* Il testo costituisce la rivisitazione, con l'aggiunta di integrazioni e di note, della relazione svolta al Convegno internazionale "La rilevanza della digitalizzazione per un mercato agroalimentare sostenibile", tenutosi a Palermo il 5 maggio 2023. Il presente contributo è realizzato, altresì, nell'ambito del Progetto interdipartimentale del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Udine "Identità europea e sfide globali. WP4. Sistema agricoltura: produttività, sostenibilità, inclusività, trasversalità", Responsabile del WP4: prof.ssa Silvia Bolognini.

The agri-food system is called upon to face the challenge of sustainability without further delay. The 2030 Agenda for Sustainable Development (first) and the Farm to Fork Strategy (later) have reaffirmed the need for rapidly achieving more sustainable production models, also in the agri-food sector.

The pursuit of this goal requires to clarify first of all the parameters on which the assessment of the greater or lesser sustainability of the agri-food system should be based.

Also with a view to answering this question, especially in recent years, various procedural guidelines have been drawn up for the sustainability of the agri-food production. In a nutshell, such guidelines allow for a given agri-food production system to be qualified and, above all, certified as sustainable on the basis of its compliance with standards and criteria seeking to reconcile the three dimensions of sustainability, i.e. environmental, economic and social.

Faced with the advent of the so-called digital revolution, the question arises whether digitalisation can in any way represent a valid ally to the agri-food system in the pursuit of sustainability.

PAROLE CHIAVE: Sistema agro-alimentare – Sostenibilità – Standard e criteri disciplinari – Digitalizzazione.

KEYWORDS: *Agry-food System – Sustainability – Procedural Guidelines – Standards and Criteria – Digitalisation.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Si fa presto a dire (o a non dire) disciplinare: la necessità di delimitare il campo di indagine. – 3. Disciplinari e sostenibilità. – 4. I disciplinari di sostenibilità alla prova della multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile. – 5. (*Segue*). I disciplinari di sostenibilità nella filiera agroalimentare. – 6. Il *trait d'union* fra i disciplinari di sostenibilità e la digitalizzazione. – 7. Considerazioni conclusive.

1. I termini «disciplinare», «sostenibilità» e «digitalizzazione», attorno ai quali gravita il titolo del presente contributo, sollecitano a chiedersi, innanzi tutto, che cosa si intenda con l'espressione «disciplinari di sostenibilità» e, in secondo luogo, quale sia il *trait d'union* fra i «disciplinari di sostenibilità» e la «digitalizzazione» nella filiera agroalimentare.

L'affermazione circa la necessità di chiarire prima di tutto che cosa sia un disciplinare di sostenibilità potrebbe apparire in certa misura lapalissiana e forse destare persino un po' di sorpresa, se non altro perché chiunque venisse invitato a spiegare che cosa sia un disciplinare sarebbe con ogni probabilità in grado di affermare, senza esitazione, che un disciplinare non è altro che un documento che contempla le regole relative alle modalità con cui dovrebbe essere svolta un'attività, od ottenuto un prodotto, o erogato un servizio, per consentire il conseguimento di uno specifico risultato.

Prendendo le mosse da tale affermazione, parrebbe possibile, e in un certo senso immediato, concludere che i disciplinari di sostenibilità sono i documenti che contemplano le regole che l'operatore economico deve seguire affinché le attività che svolge e/o il prodotto che produce o il servizio che eroga possano essere qualificati come “sostenibili”¹.

¹ Si veda, in proposito, B. LA PORTA, *I disciplinari di sostenibilità delle produzioni agroalimentari*, in *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, a cura di G. Pisciotto Tosini, Torino, 2023, p. 336, la quale – con riferimento ai disciplinari di sostenibilità della filiera agroalimentare – osserva: «In relazione al concetto di qualità, assume oggi particolare importanza lo sviluppo di regole di produzione capaci di orientare l'imprenditore verso l'adozione di sistemi volti a garantire il rispetto di criteri interni che favoriscano la sostenibilità dell'attività svolta e dei luoghi dove questa si sviluppa. Ove scientificamente fondati, tali criteri vengono inseriti all'interno di appositi disciplinari che, regolamentando orizzontalmente o verticalmente i vari settori e l'attività posta in essere dai produttori agroalimentari, non definiscono delle mere linee guida, bensì regole di comportamen-

Se non che, se ci si sofferma con minore fretteolosità sui concetti di «disciplinare», da un lato, e di «sostenibilità», dall'altro, ci si rende conto che rispondere al quesito relativo a che cosa si debba intendere per «disciplinare di sostenibilità» è tutt'altro che semplice.

2. In primo luogo, occorre tenere conto del fatto che la realtà fenomenica restituisce il dato di un panorama piuttosto variegato di documenti che vengono tutti qualificati come disciplinari nonostante differiscano tra loro sotto molteplici profili: si pensi, a titolo di esempio, ai disciplinari di vendita, ai disciplinari di produzione, ai disciplinari di incarico, ai disciplinari di gara, ecc., che non solo, regolando attività molto diverse tra loro, divergono nei contenuti, ma spesso hanno anche una matrice differente, in alcuni casi pubblicistica, in altri privatistica.

D'altro canto, vi sono atti, anche normativi, che pur dettando in modo dettagliato le regole per l'esercizio di determinate attività, non vengono comunemente accostati al tema dei disciplinari, anche se sembrerebbero rientrare a pieno titolo nella definizione tratteggiata in apertura del presente contributo².

to chiare, definite dentro parametri scientifici ampi e flessibili, il cui rispetto da parte dell'operatore viene attestato da enti terzi certificatori».

² Si pensi al reg. (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 reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio» (in *GUUE* L 150 del 14 giugno 2018, p. 1 ss.), sul quale si avrà modo di tornare anche nel prosieguo del presente elaborato. Tale regolamento – com'è espressamente sancito dal suo art. 1 – «fissa i principi della produzione biologica» e «stabilisce le norme relative alla produzione biologica, alla relativa certificazione e all'uso di indicazioni riferite alla produzione biologica nell'etichettatura e nella pubblicità»: nonostante nel testo delle sue disposizioni il termine «disciplinare» non venga mai impiegato, è difficile sostenere che le prescrizioni in esso contemplate, sia generali, sia specifiche, non costituiscano un disciplinare di produzione. A conferma di tale affermazione può essere utile ricordare che nel 1991 la prima disciplina europea relativa al metodo di produzione biologica è stata introdotta proprio per sostituire i disciplinari di produzione biologica di matrice sia privatistica, sia pubblicistica che si erano diffusi in precedenza non solo in alcuni Stati membri, ma anche a livello internazionale. Sul metodo di produzione biologica si vedano, da ultimo, E. CRISTIANI, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, 2^a ed., Milano, 2024, p. 643 ss.; E. CRISTIANI e G. DE LUCA, *La produzione bio*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, alimentazione, pesca e*

Del resto, una conferma delle difficoltà che si incontrano allorché si cerca di delimitare il significato della parola «disciplinare» è offerta anche dai dizionari della lingua italiana, che nonostante convergono nell'attribuire a esso la funzione di definire le modalità di svolgimento di un'attività o le caratteristiche di un prodotto, non sempre forniscono definizioni perfettamente coincidenti e in alcuni casi riservano la qualifica di disciplinare solamente agli atti della pubblica amministrazione³.

Le definizioni che paiono sottintendere che possa essere qualificato come disciplinare solo un atto di natura pubblicistica costringono, peraltro, a chiedersi se i documenti di natura privatistica che spesso vengono denominati come tali, in realtà non lo siano, nel qual caso si dovrebbe concludere che il termine disciplinare venga impie-

ambiente, diretto da L. Costato e F. Albisinni con la collaborazione di V. Paganizza, 4^a ed., Milano, 2023, tomo II, p. 1009 ss.; N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 479 ss. e M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2018, fasc. 6, p. 1 ss. Sull'origine e lo sviluppo dell'agricoltura biologica si vedano, in particolare, *ex multis*, I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2020, p. 20 ss.; E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004, p. 50 ss.; EAD., *Agricoltura biologica tra economia e diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, p. 311 ss.; EAD., *Il metodo di produzione biologica*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 81 s.; S. MANSERVISI, *La regolamentazione dell'«agricoltura biologica» in Francia*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, p. 638 ss.

³ Senza pretesa alcuna di esaustività, è possibile osservare che, mentre in alcuni casi il disciplinare viene definito come il «documento contenente le norme che regolano lo svolgimento di un'attività o la qualità di un prodotto» (dizionario della lingua italiana de *La Repubblica*) o come il «documento contenente le modalità di svolgimento di una attività o le caratteristiche di un prodotto» («Il nuovo Zingarelli *minore*», vocabolario della lingua italiana edito dalla Zanichelli), in altri è descritto come il «complesso di disposizioni che regolano l'esercizio di un'attività o le caratteristiche di un prodotto» (dizionario italiano di *Google*, fornito da *Oxford Languages*) o come l'«atto adottato dall'autorità amministrativa, che contiene le modalità da osservarsi sia dall'amministrazione sia dall'altra parte nello svolgimento di determinati rapporti; o che specifica le norme e gli obblighi che devono essere osservati, nell'interesse generale, da chi esercita una particolare attività» (dizionario della lingua italiana della Treccani) o, ancora, come la «normativa adottata dalla pubblica amministrazione per regolare l'esercizio di un'attività o definire le caratteristiche di un prodotto» (dizionario di italiano del *Corriere della Sera*).

gato in senso atecnico. Vi sono, però, disciplinari di natura privatistica che nel corso degli anni hanno assunto un'importanza notevole, divenendo veri e propri punti di riferimento per coloro che svolgono determinate attività⁴, a tal punto che alcuni di essi hanno ricevuto anche una sorta di "investitura" a livello normativo⁵.

Occorre allora cercare di delimitare il più possibile il campo dell'indagine che si intende condurre in questa sede e precisare che d'ora in avanti il termine "disciplinare" verrà impiegato in un'accezione ampia, per indicare i documenti, di natura sia pubblicistica, sia privatistica, che dettano regole per l'ottenimento di un prodotto agricolo o alimentare.

In larga misura i disciplinari che interessano nello specifico la filiera agroalimentare sono, invero, disciplinari di produzione⁶, dalla cui osservanza discende di norma una valutazione in termini posi-

⁴ Ciò vale, in particolare, per la filiera agroalimentare, nel contesto della quale i disciplinari di fonte privata finalizzati al perseguimento di specifici *standard* qualitativi giocano un ruolo determinante; si veda, in proposito, quanto osservato da L. RUSSO, *Gli standard privati*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 170, il quale evidenzia che gli *standard* qualitativi di matrice privatistica «A dispetto della loro fonte e della loro natura (...) da tempo hanno assunto un ruolo di grande rilievo nelle transazioni commerciali dei prodotti agroalimentari venendo molto spesso inseriti (meglio: imposti dal contraente più forte, usualmente l'operatore della GDO) nel contenuto di contratti conclusi tra operatori della filiera agroalimentare, al punto da potersi considerare quale "fonte", seppur indiretta, di diritto, e ciò essenzialmente alla luce della loro diffusione e della necessità, sostanziale, di adeguamento agli stessi per poter operare sul mercato (...)».

⁵ Come si avrà modo di illustrare meglio nel prosieguo del presente contributo, di recente la direttiva UE 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2024, «che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione», in *GUUE L* del 6 marzo 2024, p. 1 ss., ha apportato diverse modifiche alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali B2C – direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, «relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento CE n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali")», in *GUUE L* 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss., e successive modifiche –, che di fatto hanno riconosciuto come rilevanti i sistemi di certificazione della sostenibilità di natura privatistica e, conseguentemente, i disciplinari a essi sottesi.

⁶ Questo non significa, beninteso, che il settore agroalimentare non possa essere interessato anche da altre tipologie di disciplinari: tuttavia, i disciplinari propri della fi-

tivi, che il più delle volte sfocia o nel rilascio, spesso – ma non sempre – da parte di un organismo terzo, di un certificato di conformità o, più in generale, di una certificazione (che possono essere sia pubblici, sia privati), ai quali in molti casi si accompagna la possibilità di impiegare un segno distintivo, un marchio o un logo, o nella legittimazione a fregiarsi di un determinato segno distintivo in modo “automatico”, senza cioè che si renda necessario il conseguimento di una specifica certificazione.

Sia nel caso in cui consenta l’ottenimento di una certificazione, sia nell’ipotesi in cui implichi l’impiego di un determinato segno distintivo, il rispetto del disciplinare attesta, in estrema sintesi, che le attività poste in essere, così come il prodotto ottenuto o il servizio erogato, proprio perché conformi alle regole in esso contemplate, sono qualitativamente superiori, sono, cioè, in possesso di qualità che li rendono diversi – nel senso, ovviamente, di migliori – dalle altre attività o prodotti o servizi simili. Il rispetto del disciplinare rappresenta, dunque, una “opportunità di qualificazione”⁷, la cui attrattività dipende inevitabilmente dal rapporto costi/benefici che ne derivano⁸.

liera agroalimentare (che vengono, cioè, “generati” al suo interno) sono finalizzati quasi sempre a dettare le regole per l’ottenimento del prodotto agricolo e alimentare.

⁷ Pare, invero, che ben si presti a essere impiegata anche con riferimento al rispetto dei disciplinari l’espressione «qualification opportunity» impiegata da A. TREGGAR, F. ARFINI, G. BELLETTI e A. MARESCOTTI, *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, in *Journal of Rural Studies*, 23 (2007), p. 12 ss., in relazione ai sistemi di qualificazione e di certificazione su base territoriale che nel settore agroalimentare definiscono *standard* di produzione e di fornitura, segnalati chiaramente agli acquirenti attraverso un marchio o un segno distintivo.

⁸ La decisione di aderire a un determinato disciplinare dipende, in effetti, dal ritorno economico che l’operatore confida di ottenere come risultato degli investimenti sostenuti per rispettarlo. Si veda in proposito A. MARESCOTTI, *Il ruolo del disciplinare di produzione nella costruzione dei legami tra prodotti DOP e IGP e sviluppo rurale*, in *Agriregionieuropa*, anno 6, n. 20 (Marzo 2010), p. 14, il quale, con riferimento specifico ai disciplinari di produzione delle DOP e delle IGP, evidenzia come la loro attrattività si riveli spesso minima per le «imprese piccole e/o artigianali, non professionali e ubicate nelle aree marginali» in ragione del fatto che «i costi di adattamento, di riconversione, di non conformità sono più elevati e spesso insostenibili, a fronte dell’ottenimento di benefici irrilevanti o nulli». Si veda, altresì, M. FERRARI, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 616, il quale a proposito dell’indicazione *Made Green in Italy* associata allo «schema

Nella maggior parte dei casi, i disciplinari di produzione che interessano la filiera agroalimentare sono, inoltre, disciplinari “di processo” e “di prodotto”, che mirano, cioè, a garantire tanto il rispetto di specifiche modalità nello svolgimento del processo produttivo, quanto la presenza, nel prodotto finale, di determinate caratteristiche.

L'esempio più noto e calzante di tale tipologia di disciplinari è senz'altro quello dei disciplinari di produzione delle DOP, delle IGP e delle STG, il cui contenuto, per espressa previsione normativa, (tra le altre cose) deve contemplare, per quanto concerne le DOP e le IGP, le regole relative al metodo di ottenimento e gli elementi che determinano il legame peculiare fra le qualità del prodotto (da intendersi in questa sede in senso ampio)⁹ e l'ambiente geografico di prove-

nazionale volontario per la valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti», introdotto dal decreto del(l'allora) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 21 marzo 2018, n. 56 in attuazione dell'art. 21, comma 1°, della l. 28 dicembre 2015, n. 221 (recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), osserva che i costi della verifica necessari per poterla usare «potrebbero scoraggiare i piccoli produttori dall'aderire allo schema. È vero che il decreto, nel suo Allegato IV, prevede che la certificazione debba essere caratterizzata da un “bilanciamento ottimale tra completezza della verifica e l'esigenza di contenerne i costi”. Ma non è ben chiaro come questa previsione possa essere tradotta in termini operazionali, né pare ragionevole sostenere che la riduzione dei costi possa incidere negativamente sulla bontà della verifica effettuata».

⁹ È noto a tutti che il legame fra le qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di origine è di diversa intensità nelle DOP e nelle IGP. Nel caso delle DOP, le qualità o le caratteristiche del prodotto – che devono essere anche intrinseche (e riguardare, ad esempio, il gusto, l'aroma, il colore, le proprietà nutritive, ecc.) – devono essere determinate essenzialmente o esclusivamente dal particolare ambiente geografico di origine e ai suoi intrinseci fattori naturali e umani, tant'è che tutte le fasi di ottenimento del prodotto (produzione, trasformazione, elaborazione e confezionamento) devono svolgersi nella zona geografica di riferimento; nel caso delle IGP, invece, è sufficiente che anche soltanto una qualità o una caratteristica del prodotto derivi essenzialmente dalla sua origine geografica e il tratto distintivo del prodotto attribuibile alla sua origine geografica può consistere, oltre che in una data qualità, anche semplicemente nella sua reputazione o in altre caratteristiche; anche per tale ragione è sufficiente che una sola delle fasi di ottenimento del prodotto si svolga entro la zona di origine delimitata. Sul punto si vedano, *ex multis*, A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 605 ss.; M. GIUFFRIDA, *Prodotti a qualità certificata: DOP, IGP e STG*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, alimentazione, pesca e ambiente*, cit., tomo II, p. 979 ss.; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato*

nienza¹⁰ e, per quanto riguarda le STG, la descrizione del metodo di produzione e del prodotto, nonché gli elementi fondamentali che ne attestano il carattere tradizionale¹¹.

Nel settore agroalimentare non mancano, tuttavia, anche esempi

alimentare: marchi e segni del territorio, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile., vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, cit., p. 374 ss.

¹⁰ Il contenuto dei disciplinari di produzione dei prodotti DOP e IGP deve essere conforme a quanto previsto: per i prodotti agricoli e alimentari, dall'art. 49 del reg. UE 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, «relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, che modifica i regolamenti UE n. 1308/2013, UE 2019/787 e UE 2019/1753 e che abroga il regolamento UE n. 1151/2012» (in *GUUE L* del 23 aprile 2024, p. 1 ss.); per i prodotti del settore vitivinicolo, dall'art. 94 del reg. UE n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, «recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti CEE n. 922/72, CEE n. 234/79, CE n. 1037/2001 e CE n. 1234/2007 del Consiglio» (in *GUUE L* 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss.), così come successivamente modificato; per le bevande spiritose, dall'art. 22 del reg. UE 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, «relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcole etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento CE n. 110/2008» (in *GUUE L* 130 del 17 maggio 2019, p. 1 ss.), così come successivamente modificato. In proposito, è d'obbligo ricordare che, nonostante tramite il reg. UE 2024/1143, di recente adozione, il legislatore europeo abbia voluto dar vita a «un sistema unitario ed esaustivo di indicazioni geografiche» (si vedano in tal senso il 18° e il 20° *considerando* e l'art. 4 di tale regolamento), ancora oggi la disciplina delle DOP e delle IGP trova la sua collocazione in diversi provvedimenti di matrice europea: oltre al reg. UE 2024/1143 che ha abrogato il reg. UE n. 1151/2012, vengono tuttora in considerazione il reg. UE n. 1308/2013, che dedica la Sezione 2 (artt. 92-116) del Capo I («Disposizioni in materia di commercializzazione») del Titolo II («Norme applicabili alla commercializzazione e alle organizzazioni dei produttori») della Parte II («Mercato unico») alle «Denominazioni di origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo» e il reg. UE n. 787/2019 che contempla, invece, la disciplina delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose; nondimeno, tanto le disposizioni del reg. UE n. 1308/2013, quanto quelle del reg. UE n. 787/2019 sono state oggetto di modifiche a opera del reg. UE 2024/1143 (si veda, in particolare, il Titolo IV di tale regolamento).

¹¹ Si veda l'art. 54 del reg. UE 2024/1143. Sulle STG si vedano, *ex multis*, M. GIUFFRIDA, *Prodotti a qualità certificata: DOP, IGP e STG*, cit., p. 997 ss.; I. TRAPÈ, *Le specialità tradizionali garantite (STG)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 633 ss. e I. CANFORA, *Le "specialità tradizionali garantite"*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile., vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, cit., p. 73 ss.

di disciplinari di produzione che si limitano a regolare il processo produttivo: si pensi ai disciplinari di produzione dei Presìdi *Slow Food* il cui obiettivo finale è quello di garantire, attraverso l'osservanza delle prescrizioni in essi contenute, la preservazione di tecniche o pratiche tradizionali di produzione¹².

Giova ricordare, nondimeno, per spirito di completezza, che anche nel contesto dei Presìdi *Slow Food* è frequente il ricorso a disciplinari di processo e di prodotto: com'è noto, il Presidio può essere richiesto anche per la salvaguardia di prodotti tradizionali, vale a dire di prodotti a rischio di estinzione, artigianali e realizzati in quantità limitate, che devono avere «una qualità organolettica particolare, definita dagli usi e dalle tradizioni locali» ed essere legati «a un territorio, alla memoria, all'identità e *alle pratiche* culturali e *produttive* stratificatesi nella storia del luogo»¹³.

Ciò consente, d'altro canto, di rilevare che nella filiera agroalimentare, mentre è possibile concepire un disciplinare di produzione solo di processo, è difficile immaginare che un disciplinare di prodotto non sia anche un disciplinare di processo.

Un altro esempio di disciplinare di processo di grande rilievo per il settore agroalimentare è quello che, di fatto, è dettato dal reg. UE 2018/848 che, com'è noto, disciplina il metodo di produzione biologica: anche se (come si è già avuto modo di sottolineare)¹⁴ in tale provvedimento non viene mai impiegato il termine «disciplinare», è sufficiente prendere visione delle «norme di produzione» da esso prescritte, nonché dei suoi allegati, per rendersi conto che il regolamento in questione detta, in modo peraltro piuttosto dettagliato, le regole che occorre seguire per poter qualificare la propria produzione come biologica ed essere legittimati a fregiarsi del relativo marchio. Il disciplinare della produzione biologica non può, dunque, che essere considerato un disciplinare di processo¹⁵.

¹² Si veda, in proposito, S. ROLANDI, *I presidii*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 728 s.

¹³ Si veda S. ROLANDI, *I presidii*, cit., p. 728. Il corsivo è aggiunto.

¹⁴ Si veda, *supra*, sub nt. 2.

¹⁵ Tale profilo è messo bene in evidenza da G. SGARBANTI, *OGM e BIO: una vera incompatibilità o, in prospettiva, un felice connubio?*, in *Le regole del mercato agroali-*

Il panorama dei disciplinari di produzione propri della filiera agroalimentare consente, altresì, di osservare che in tale ambito non è difficile imbattersi in disciplinari sia di matrice pubblicistica, sia di matrice privatistica: rientrano nel novero dei primi i disciplinari la cui vincolatività è sancita (direttamente o indirettamente)¹⁶ da un provvedimento normativo, fermo restando che la decisione se aderirvi o meno è rimessa interamente alla discrezionalità degli operatori del settore¹⁷; appartengono, invece, ai secondi i disciplinari che sono il frutto di scelte operate da soggetti privati che decidono di imporre e/o perseguire *standard* qualitativi più elevati, demandando l'attestazione del loro raggiungimento a una certificazione privata¹⁸.

mentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente, Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della prof.ssa Eva Rook Basile, a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 632 ss., laddove afferma: «Circa la normativa sul biologico l'aspetto che sottolineerei particolarmente, in quanto mi pare il più importante, è che sostanzialmente i prodotti biologici si caratterizzano per essere stati ottenuti secondo un determinato metodo, specificato dal legislatore. Quindi i prodotti biologici offrono solo la garanzia (se i controlli funzionano) di essere stati ottenuti secondo un certo metodo e non vi sono garanzie sul prodotto. Questo era chiarissimo nella prima regolamentazione del 1991, mentre, poi, secondo me criticabilmente, si è teso a focalizzarsi sui prodotti, richiamati fra quelli di qualità, nonostante non sia cambiato il fatto che l'etichettatura biologica è condizionata ancora solo dal metodo di produzione. Certo, se ad esempio il metodo biologico esclude l'utilizzo, in linea di massima, di prodotti chimici di sintesi, nel prodotto ottenuto non dovrebbero esserci residui di essi. Ma il prodotto potrebbe essere "difettoso" per altri motivi, ed addirittura essere "a rischio". È un dato di fatto, ad esempio, che non sono infrequenti ritiri dal mercato di prodotti biologici perché a rischio».

¹⁶ Nel caso in cui il disciplinare sia contemplato da un atto della Pubblica Amministrazione, la sua vincolatività discende, invero, dal provvedimento normativo che legittima l'autorità pubblica ad adottarlo.

¹⁷ Va da sé che nell'ipotesi in cui un operatore dovesse decidere di non conformare la sua attività a un determinato disciplinare, non potrebbe poi rivendicare la legittimazione a beneficiare degli effetti positivi derivanti dal rispetto di esso; si pensi al caso dei disciplinari di produzione delle DOP e delle IGP: per gli operatori del settore alimentare che aspirano a fregiarsi delle indicazioni geografiche protette è ineludibile l'obbligo di conformarsi alle prescrizioni del relativo disciplinare; gli operatori possono scegliere, però, se aderire o non allo schema di qualità.

¹⁸ Sugli *standard* privati e sulla progressiva importanza che hanno assunto nelle dinamiche della filiera agroalimentare si veda, *amplius*, L. RUSSO, *Gli standard privati*, cit., p. 170 ss. Si veda, altresì, L. SALVI, *Le certificazioni private nel settore alimentare*, in L. COSTATO, P. BORGH, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 10^a ed., Milano, 2022, p. 337 ss.

Parimenti, anche nella filiera agroalimentare esiste una interdipendenza fra l'adesione a un determinato disciplinare di produzione e la possibilità di avvalersi di uno specifico segno distintivo nella comunicazione con l'esterno. A onore del vero, in relazione all'impiego di un particolare segno distintivo associato al rispetto di un disciplinare si possono configurare tre ipotesi: la sua obbligatorietà, la sua facoltatività e la sua subordinazione al rilascio di una specifica autorizzazione. Vi sono, invero, casi in cui l'impiego del segno distintivo associato al rispetto del disciplinare di produzione è obbligatorio: ciò vale, ad esempio, (attualmente) per i prodotti originari dell'Unione europea che sono legittimati a fregiarsi di una DOP e di una IGP (fatte salve alcune eccezioni per le bevande spiritose) e per le STG, in riferimento ai quali il reg. UE 2024/1143 ha introdotto l'obbligo di far figurare nell'etichettatura e sul materiale pubblicitario il simbolo dell'Unione a essi associato¹⁹; parimenti, il c.d. logo biologico è obbligatorio per tutti i prodotti alimentari biologici preimballati ottenuti e venduti all'interno dell'Unione europea²⁰.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, l'impiego del marchio, del logo o del segno distintivo associato all'osservanza di un determinato disciplinare è facoltativo, anche se è piuttosto evidente che è nell'in-

¹⁹ Si veda, in proposito, quanto disposto dall'art. 37 (in particolare, al par. 3) del reg. UE 2024/1143. Com'è dato evincere dal 49° *considerando* di tale regolamento, la scelta operata in tal senso dal legislatore europeo si giustifica alla luce della necessità di diffondere maggiormente tra i consumatori la conoscenza dei prodotti DOP e IGP, rendendo al contempo più agevole l'espletamento dei controlli; in tale *considerando* è dato rinvenire, invero, le seguenti affermazioni: «È opportuno rendere obbligatorio l'uso di simboli sull'imballaggio (etichettatura e materiale pubblicitario) dei prodotti agricoli designati da un'indicazione geografica allo scopo di far conoscere meglio ai consumatori questa categoria di prodotti e le garanzie che essi offrono e di agevolare l'identificazione di tali prodotti sul mercato, facilitando in tal modo i controlli. Tenuto conto della loro natura specifica, è opportuno mantenere disposizioni particolari in materia di etichettatura di bevande spiritose. L'uso di simboli o indicazioni dell'Unione dovrebbe rimanere facoltativo per le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine di paesi terzi per i prodotti agricoli. Le norme in materia di etichettatura delle denominazioni di origine protette ("DOP") e delle indicazioni geografiche protette ("IGP") nel settore vitivinicolo dovrebbero essere mantenute nel regolamento UE n. 1308/2013, precisando che anche le abbreviazioni "DOP" e "IGP" possono essere aggiunte nell'etichetta».

Per quanto concerne, più nello specifico, le STG, si veda l'art. 70 (in particolare, il suo par. 2) del reg. UE 2024/1143.

²⁰ Si veda l'art. 32 del reg. UE 2018/848.

teresse dell'operatore del settore agroalimentare servirsene per mettere in evidenza, soprattutto agli occhi dei possibili acquirenti, le caratteristiche peculiari del suo prodotto²¹.

Infine, vi sono casi in cui l'uso del segno distintivo nell'etichetta è subordinato al rilascio di una specifica autorizzazione: si pensi, a titolo di esempio, ai prodotti ottenuti conformemente ai disciplinari del Presidio *Slow Food*, in relazione ai quali la concessione all'impiego del relativo marchio viene rilasciata previo accertamento della sussistenza di diverse condizioni, quali, più nello specifico, la sottoscrizione del disciplinare di produzione, la realizzazione dell'etichetta narrante per i prodotti del Presidio e la sottoscrizione della carta di utilizzo del marchio²².

I disciplinari di produzione delle DOP, delle IGP, delle STG e del Presidio *Slow Food* permettono, infine, di evidenziare che anche nella

²¹ Ad esempio, l'impiego del c.d. logo biologico, mentre è obbligatorio per tutti i prodotti alimentari dell'Unione europea preconfezionati che vengono prodotti e venduti come biologici all'interno del mercato unionale europeo, è invece facoltativo per i prodotti importati se sono conformi alle norme dell'Unione europea sull'importazione di prodotti biologici, per i prodotti biologici non preconfezionati, per i prodotti biologici dell'Unione europea immessi sui mercati dei paesi terzi, nonché nell'ambito di campagne di informazione sull'agricoltura biologica destinate al pubblico. Si veda, in proposito, oltre all'art. 32 del reg. UE 2018/848, il 77° *considerando* di tale regolamento, nel quale è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «Per dare chiarezza ai consumatori in tutto il mercato dell'Unione, l'uso del logo di produzione biologica dell'Unione europea dovrebbe essere obbligatorio per tutti i prodotti alimentari biologici preimballati ottenuti nell'Unione. Dovrebbe essere altresì possibile utilizzare tale logo su base volontaria nel caso di prodotti biologici non preimballati ottenuti nell'Unione e nel caso di prodotti biologici importati da paesi terzi, nonché a fini informativi e didattici. È opportuno che sia definito il modello del logo di produzione biologica dell'Unione europea». Sulle regole che disciplinano l'etichettatura dei prodotti biologici si vedano, *ex multis*, G. DE LUCA, in E. CRISTIANI e G. DE LUCA, *La produzione bio*, cit., p. 1020 ss.; N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, cit., p. 498 ss. e L. SALVI, *Il metodo di produzione biologico: il regolamento (UE) 2018/848*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 329 ss.

²² Il Regolamento dei Presidi *Slow Food*, il cui testo è reperibile al seguente *link*: https://www.fondazione Slow Food.com/wp-content/uploads/2022/07/ITA_regole_logo.pdf, a p. 4 s. detta regole molto dettagliate in merito all'utilizzo del marchio Presidio *Slow Food* in etichetta. Al contempo, la Carta di utilizzo del marchio (che costituisce l'Allegato A del Regolamento dei Presidi *Slow Food*), al punto 6, subordina espressamente l'utilizzo del marchio alla sua sottoscrizione. Sul punto, si veda, *amplius*, S. ROLANDI, *I presidii*, cit., p. 731 s.

filiera agroalimentare, accanto a disciplinari di produzione il cui contenuto è deciso e imposto “dall’alto”, come accade, ad esempio, per il disciplinare della produzione biologica (che è dettato da un provvedimento normativo) o per i disciplinari volti al raggiungimento di *standard* privati fissati dalla GDO, ve ne sono altri il cui contenuto viene definito “dal basso”, mediante il coinvolgimento attivo dei produttori e, in alcuni casi, anche degli *stakeholder*²³: per quanto concerne le DOP, le IGP e le STG, seppure nel rispetto delle indicazioni contemplate dalle pertinenti disposizioni di matrice europea, il contenuto dei disciplinari di produzione viene determinato, infatti, dai gruppi di produttori che ambiscono al riconoscimento di una indicazione geografica protetta o di una specialità tradizionale garantita; analogamente, i disciplinari di produzione del Presidio *Slow Food* devono essere redatti collettivamente dai membri della Comunità di produttori²⁴ conformemente alle linee guida previste per ogni filiera²⁵.

²³ Si veda quanto osservato in relazione ai disciplinari di produzione delle DOP e delle IGP da A. MARESCOTTI, *Il ruolo del disciplinare di produzione nella costruzione dei legami tra prodotti Dop e Igp e sviluppo rurale*, cit., p. 14, ad avviso del quale: «È in sostanza un raro caso di *standard* agroalimentare che viene definito “dal basso” in un processo che vede (o, almeno, può vedere) la partecipazione attiva dei produttori locali, e questo a differenza di altre tipologie di *standard* di qualità dove è un unico soggetto, sempre più spesso a livello nazionale o sovranazionale, che definisce le regole senza ulteriore bisogno di legittimazione di un’altra Autorità, vuoi perché si tratta di *standard* emananti da un’istituzione pubblica (come ad esempio nel caso del regolamento comunitario sull’agricoltura biologica), vuoi perché non è prevista una procedura autorizzativa da parte di terzi (come nel caso degli *standard* GLOBAL-GAP, BRC, IFS)».

²⁴ Com’è dato evincere dal Regolamento dei Presidi *Slow Food*, cit., p. 3, «I Presidi *Slow Food* hanno come principio fondante la volontà di cooperazione e la condivisione di obiettivi comuni da parte di un gruppo di produttori. La promozione del prodotto del Presidio non è l’unico obiettivo, ma è piuttosto il veicolo più efficace per portare avanti un progetto di territorio, che coinvolge una comunità locale e che persegue gli obiettivi di *Slow Food*: promuovere una produzione e distribuzione del cibo sostenibile, salvare la biodiversità, tutelare gli ecosistemi e le risorse naturali, tutelare la salute dei consumatori, diffondere l’educazione del gusto, promuovere filiere eque dal punto di vista sociale... I Presidi *Slow Food* sono dunque le comunità *Slow Food* per eccellenza, candidati ideali ad entrare nella rete *Slow Food* come soggetti attivi. La costituzione ufficiale di queste comunità avviene attraverso la sottoscrizione, da parte di tutti i produttori, di una dichiarazione fondativa che definisce gli obiettivi della comunità».

²⁵ La Comunità dei produttori deve provvedere alla redazione del disciplinare entro un anno dall’avvio del Presidio, fermo restando che la versione finale di esso deve essere poi approvata dalla Fondazione *Slow Food* per la Biodiversità; si veda in propo-

3. Se rapportate ai disciplinari di sostenibilità, le considerazioni svolte finora aprono il campo a molteplici dubbi, costringendo, in particolare, a chiedersi: i disciplinari di sostenibilità sono disciplinari propri della filiera agroalimentare? Sono disciplinari di produzione? E se sì, sono disciplinari di processo o di prodotto o, eventualmente, di processo e di prodotto? Sono disciplinari di natura pubblicistica o di natura privatistica? Sono disciplinari il cui contenuto è determinato dal basso o dall'alto? Sono disciplinari alla cui osservanza consegue la legittimazione a impiegare un particolare segno distintivo?

Ma, soprattutto, se è vero che i disciplinari di sostenibilità sono i documenti che contemplano le regole che l'operatore economico deve seguire affinché le attività che svolge e/o il prodotto che produce o il servizio che eroga possano essere qualificati come sostenibili, che cosa significa esattamente, nella filiera agroalimentare, attività e/o prodotto/servizio "sostenibile"?

A ben vedere, per rispondere ai quesiti ora formulati, si rende necessario prendere le mosse dall'ultimo di essi: occorre, cioè, cercare di chiarire innanzi tutto come debba essere declinato il concetto di "sostenibilità" nella filiera agroalimentare.

Ebbene, il compito si prospetta non privo di insidie, perché negli ultimi anni, non solo peraltro nel contesto del settore agroalimentare, i riferimenti alla sostenibilità sono aumentati in modo esponenziale, tanto da indurre ad affermare, probabilmente a ragione, che «Il termine "sostenibilità" è oggi così abusato che forse non siamo più in grado di capirne il reale significato»²⁶.

In effetti, come si è avuto modo di osservare anche in un'altra occasione²⁷, la sostenibilità è divenuta una sorta di lente attraverso

sito il Regolamento dei Presìdi *Slow Food*, cit., p. 4, nel quale è dato rinvenire quanto segue: «Il disciplinare deve essere redatto collettivamente dai membri della Comunità di produttori nel rispetto delle linee guida previste per ogni filiera (consultabili sul sito www.fondazione Slow Food.it) entro un anno dall'avvio del Presidio. La versione finale del disciplinare deve essere approvata dalla Fondazione *Slow Food* per la Biodiversità (delegata a questa funzione dal Comitato Internazionale di *Slow Food*)».

²⁶ Si vedano, in tal senso, G. LEARDI e P. SALAZAR, *Non facciamo della sostenibilità il solito slogan*, in *Dir. & Pratica del Lavoro*, 2023, fasc. 30, p. 1861.

²⁷ Sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumato-*

la quale viene saggiata l'efficacia di qualsivoglia scelta operata o decisione assunta: che si tratti di scelte e/o decisioni politiche, normative, economiche, produttive, culturali, ecc., a prescindere dal settore o dal livello (internazionale, europeo, nazionale, regionale o locale) interessati, la prima domanda che ci si pone è se siano sostenibili, se siano cioè sufficientemente orientate al perseguimento della sostenibilità.

Ovviamente, anche il settore agroalimentare è stato “travolto” dalla sostenibilità: non solo è tutt'altro che raro imbattersi in espressioni come «sostenibilità della filiera agroalimentare», «agricoltura sostenibile», «prodotto agroalimentare sostenibile», «alimento sostenibile» *et similia*, ma stando agli *input* provenienti dal contesto tanto internazionale, quanto europeo, la filiera agroalimentare o, meglio, il *Global Food System* – formula con la quale si è soliti indicare «il complesso di tutte le attività ed i processi che vanno dalla produzione al consumo finale, incluse le attività intermedie di trasformazione trasporto e distribuzione»²⁸ – è anche una sorta di “sorvegliato speciale”, in quanto è considerato uno dei maggiori responsabili del mancato raggiungimento della sostenibilità²⁹.

Più nello specifico, a livello unionale europeo la particolare attenzione (e preoccupazione) di cui è oggetto la filiera agroalimentare ha trovato conferma nella elaborazione, nel più ampio contesto del

re di prodotti alimentari, in F-LAW. Forestry Law and Food Law. *Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, a cura di M. D'Addeo e S. Bolognini, Torino, 2021, p. 213.

²⁸ Si veda, in tal senso, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio fra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 549.

²⁹ Si veda A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio fra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 549 s., il quale descrive le cause dell'attribuzione di tale responsabilità nel modo che segue: «È indubbio, d'altra parte, come ha dimostrato una ampia letteratura scientifica e una assai ricca messe di indagini, che attualmente il settore primario contribuisce in misura elevata ai processi di inquinamento dell'ambiente e al determinarsi e consolidarsi del c.d. effetto serra. Secondo una recente ricerca dell'UNEP, il *global food system* (...) è responsabile di circa il 60% delle perdite globali in termini di biodiversità, del 24% delle emissioni di gas, del 33% del degrado del suolo e dell'ipersfruttamento delle acque. Invero, per restare alla sola attività agricola in senso stretto, è attraverso l'uso massiccio della chimica, in termini di fertilizzanti, di anticrittogamici, etc., che si esercitano in prevalenza tanto l'attività di coltivazione delle terre quanto quella di allevamento di animali».

Green Deal, di un'apposita strategia, la Strategia "Dal produttore al consumatore", nella quale – come si avrà modo di evidenziare meglio in seguito – la Commissione europea ha attribuito alla sostenibilità un ruolo di rilievo centrale³⁰.

Tuttavia, se nella filiera agroalimentare il convincimento circa la necessità di conformarsi ai canoni dello sviluppo sostenibile può dirsi ben radicato, lo stesso non vale per la piena consapevolezza di

³⁰ Trattasi della 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», del 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final (d'ora in avanti, Strategia "Dal produttore al consumatore"). Sia sufficiente ricordare che in apertura di tale Strategia, a p. 2, laddove si illustrano le ragioni che giustificano la «Necessità di intervenire» (alla quale è dedicato il punto 1), viene affermato quanto segue: «Il *Green Deal* europeo illustra le modalità per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 definendo una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura e non lasciare indietro nessuno. La strategia "Dal produttore al consumatore", al centro del *Green Deal*, affronta in modo globale le sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo i legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano. La strategia è inoltre un elemento centrale dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite. Tutti i cittadini e gli operatori di tutte le catene del valore, nell'UE e altrove, dovrebbero beneficiare di una transizione giusta, in particolare a seguito della pandemia di Covid-19 e della recessione economica». Per un'attenta disamina dei contenuti di tale Strategia (nonché per ulteriori indicazioni bibliografiche) si veda P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 29 ss., la quale, a p. 30, ricorda in particolare che: «Coerentemente a molti studi sul tema, la Comunicazione riferisce come la produzione alimentare, nonostante abbia già intrapreso la strada della sostenibilità, continui a provocare l'inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, a contribuire alla perdita della biodiversità e al cambiamento climatico, a consumare quantità eccessive di risorse naturali, mentre una parte importante degli alimenti viene sprecata. Essa osserva altresì che i regimi alimentari di scarsa qualità contribuiscono alla diffusione dell'obesità e di malattie come il cancro». Si veda, altresì, N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20*, Accademia dei Georgofili - Firenze, 7 settembre 2021, vol. Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021, Firenze, 2021, p. 66, il quale, a proposito della Strategia "Dal produttore al consumatore", osserva: «La *sostenibilità* è posta al centro del sistema di filiera per perseguire, attraverso un approccio trasversale alle sue diverse fasi, una pluralità di obiettivi volti a ridurre le esternalità negative ricomprese nel complesso delle attività che si sviluppano lungo di essa».

che cosa questo comporti, di quali siano cioè le azioni concrete che occorre mettere in atto per conseguire tale risultato³¹.

Quando, con riferimento al concetto di sviluppo sostenibile, si cerca di passare dal piano teorico a quello pratico, si incontrano, invero, diverse difficoltà, in larga misura imputabili a una non corretta comprensione della natura di tale concetto, che si traduce di frequente in tentativi, difficilmente ben riusciti, di cristallizzarne la portata.

Il concetto di sviluppo sostenibile presenta indubbiamente «una natura complessa, soggetta a numerose interpretazioni»³², ma la definizione che tuttora viene presa come punto di riferimento è pur sempre quella, universalmente riconosciuta, che si rinviene nel Rapporto «*Our Common Future*», meglio conosciuto come Rapporto Brundtland, stilato e reso pubblico nel 1987 dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite³³. È, dunque, da tale Rapporto, al quale unanimemente si ascrive il

³¹ Si veda N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, cit., p. 70, il quale osserva in proposito: «Di fronte a un contesto normativo in forte evoluzione e non in grado di definire, allo stato, un quadro disciplinare uniforme e organico attraverso cui delineare le regole per la sostenibilità della filiera agroalimentare, le esigenze dettate dal mercato sembrano accelerare la definizione di sistemi produttivi coerenti con le finalità della sostenibilità».

³² Tale affermazione è rinvenibile nella pagina ufficiale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS) sotto la voce Agenda 2030 – Sviluppo sostenibile al seguente *link*: <https://asvis.it/sviluppo-sostenibile>. Sul punto si veda A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in A. JANNARELLI, *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo Millennio*, Bari, 2024, p. 323, il quale evidenzia che «il tema relativo alla sostenibilità presenta tutt'ora margini controversi ed esige scelte di campo ben precise e puntuali rispetto alla sola presentazione in chiave normativa del riferimento che alla stessa si rinviene da alcuni anni nei principi adottati a livello internazionale o europeo (...)». Si vedano, altresì, *ex multis*, A. DI LAURO, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 732 s. e S. MANSERVISI, *La sostenibilità*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, alimentazione, pesca e ambiente*, cit., tomo I, p. 170 ss.

³³ Il Rapporto Brundtland (dal nome della allora Presidente della Commissione, Gro Harlem Brundtland, che ne è stata, peraltro, anche la promotrice) è allegato alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427 del 4 agosto 1987 ed è reperibile al seguente *link*: http://netzwerk-n.org/wp-content/uploads/2017/04/0_Brundtland_Report-1987-Our_Common_Future.pdf.

merito di avere determinato la consacrazione formale dello «sviluppo sostenibile»³⁴, che occorre prendere le mosse.

Com'è noto a tutti, il Rapporto Brundtland identifica lo sviluppo sostenibile con lo sviluppo che soddisfa le necessità delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie³⁵.

Con tale Rapporto, dunque, il bilanciamento delle esigenze delle generazioni presenti con quelle delle generazioni future è stato indicato come modello ideale per l'interazione tra il fattore antropico e il pianeta e si è candidato a guidare un mutamento culturale che potrà dirsi definitivamente raggiunto solamente quando lo sviluppo economico sarà finalizzato sia al rispetto dei limiti del pianeta, sia al pieno soddisfacimento delle esigenze del genere umano, tanto di quello attualmente presente sul pianeta, quanto di quello che lo occuperà in futuro.

Da un lato, il rispetto dei limiti del pianeta comporta che tutte le attività economiche, comprese quella agricola e quella alimentare, debbano conformarsi a modelli operativi in grado di tenere sotto controllo le loro esternalità negative, «in modo che esse restino nei margini adeguati ad assicurare la ricorsività futura delle medesime attività ovvero a preservare le risorse naturali impiegate dai processi irreversibili di corrosione e di distruzione»³⁶. Dall'altro, il pieno soddisfacimento delle esigenze del genere umano, presente e futuro, im-

³⁴ Non va dimenticato, invero, che i tratti essenziali del concetto di sviluppo sostenibile erano già stati implicitamente delineati nel corso della prima Conferenza mondiale sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972: sul punto si veda da ultimo S. MANSERVISI, *La sostenibilità*, cit., p. 170 ss. Sia consentito rinviare, anche per le indicazioni bibliografiche, a S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Cacucci, Bari, 2021, p. 54 ss.

³⁵ Nel Rapporto Brundtland, cit., punto 27, viene affermato, invero, quanto segue: «Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». Si veda, per tutti, A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 63 s.; ID., *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 327.

³⁶ Così A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio fra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 548.

pone di operare con lungimiranza, cercando di fare in modo che tutti gli esseri umani, presenti e futuri, possano beneficiare di condizioni di vita adeguate.

Tuttavia, un profilo al quale non si presta forse sufficiente attenzione è l'assenza nella definizione di sviluppo sostenibile di qualsivoglia specificazione in ordine alla natura delle esigenze delle generazioni attuali e di quelle future che devono essere oggetto del bilanciamento auspicato³⁷.

L'assenza di una simile precisazione ha, però, una valenza determinante dal punto di vista sistematico: significa, a ben vedere, che nel Rapporto Brundtland lo sviluppo sostenibile è stato concepito come un principio, come tale deputato a rimanere invariato nel tempo³⁸.

Nondimeno, se il modo in cui viene concepita l'interazione (ideale) tra il fattore antropico e il pianeta è pensato per rimanere fermo nel tempo, al contrario, le modalità (concrete) con cui tale interazione necessita di essere realizzata sono destinate a variare a seconda dei casi e dei momenti, in considerazione dei problemi specifici che si è chiamati ad affrontare: fermo restando l'obiettivo finale che si vuole perseguire, il sopravvenire di criticità inattese costringe inevitabilmente a cimentarsi con l'individuazione di nuove soluzioni.

In altri termini, il complesso di azioni da realizzare per tradurre in realtà il principio dello sviluppo sostenibile non può rimanere fisso nel tempo: dovendo essere definito sulla base di una valutazione della situazione contingente e delle problematiche che la contraddi-

³⁷ Si veda A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 330 s., il quale sottolinea che «è indispensabile preventivamente avere contezza del fatto che la formula sintetica ora richiamata, quella dello sviluppo sostenibile, aldilà delle tesi critiche che vi rinvengono un ossimoro, fonte di equivoci e di ambiguità, individua, a ben guardare, un obiettivo da perseguire, senza specificare le modalità con cui tale sviluppo debba attuarsi. Del resto, come si è da più parti osservato, la formula ora richiamata presenta, in ogni caso, un margine di indubbia indeterminazione. Infatti, a tacer d'altro, resta pur sempre indispensabile specificare i bisogni umani di cui si sta parlando, ammesso che essi siano costanti e continui nel tempo; inoltre, non si comprende in quale arco temporale collocare il riferimento alle generazioni future».

³⁸ Non vi è, tuttavia, accordo in dottrina circa la configurazione dello sviluppo sostenibile come principio: sulle diverse opinioni sviluppatasi al riguardo si veda (anche per le numerose citazioni bibliografiche) S. MANSERVISI, *La sostenibilità*, cit., p. 175 ss.

stinguono, va periodicamente adattato o, se si preferisce, aggiornato. È in questo che risiede la c.d. dinamicità dello sviluppo sostenibile³⁹.

Del resto, anche il Rapporto Brundtland, laddove mirava a vedere conciliate le esigenze economiche per lo più con quelle connesse alla tutela dell'ambiente e si caratterizzava, pertanto, per l'adesione a un concetto di sviluppo sostenibile di impronta fortemente ambientalistica, rifletteva le maggiori criticità del tempo e ambiva a mettere in guardia dai rischi ai quali si sarebbe andati incontro se non si fosse fatto un uso accorto delle risorse disponibili.

È innegabile, però, che dalla seconda metà degli anni Ottanta in poi la situazione si sia aggravata: il progressivo aumento della popolazione, il rapido esaurimento di molte risorse, le sempre maggiori pressioni esercitate sull'ambiente, i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, hanno accentuato non solo la necessità di rispettare i limiti del pianeta, ma anche i fattori che ostacolano il raggiungimento di tale obiettivo, mettendo ulteriormente a rischio il benessere e la salute delle generazioni sia attuali, sia future⁴⁰. A tutto questo si sono aggiunte, più di recente, le riflessioni imposte dalla crisi pandemica, dall'espandersi dell'instabilità politica⁴¹, dall'affermarsi di una rin-

³⁹ Si veda quanto affermato in relazione alla dinamicità del concetto di sviluppo sostenibile da M.C. CICIRIELLO, *Dal principio del patrimonio comune al concetto di sviluppo sostenibile*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1996, p. 228: «Il concetto di sviluppo sostenibile si presenta in definitiva come un concetto dinamico e non statico, i cui contenuti mutano nel tempo. Esso risulta, infatti, fondato sull'idea che dovrebbe essere possibile migliorare il livello di vita di base della popolazione mondiale in continuo aumento, senza impoverire inutilmente le risorse naturali esistenti che sono limitate e, nel contempo, senza degradare ulteriormente l'ambiente. Ecco quindi che l'applicazione pratica di esso passa necessariamente per la determinazione di specifici indicatori di carattere economico, sociale ed ecologico». Si veda, altresì, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio fra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 552, il quale osserva: «In definitiva, per usare una formula sintetica può dirsi che l'obiettivo fondamentale della sostenibilità è quello di assicurare, pur nella dinamicità dello sviluppo, un equilibrio tra il benessere umano e lo stato delle risorse richieste per ottenere siffatto benessere».

⁴⁰ Si veda A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 321 s.

⁴¹ Si vedano in proposito I. CANFORA e V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 112 ss., i quali bene evidenziano come la crisi pandemica, da un lato, e la guerra ai confini dell'Unione europea, dall'altro, abbiano inciso anche sul modo di concepire la sostenibilità della filiera agroalimentare.

novata sensibilità nei confronti di questioni universali come quelle dell'uguaglianza sociale, della parità di genere, del riconoscimento e della difesa dei diritti umani e civili: tali riflessioni hanno inciso sul concetto stesso di equità intergenerazionale e infragenerazionale sotteso al principio dello sviluppo sostenibile⁴², facendo comprendere che le esigenze delle generazioni presenti e future da bilanciare non si limitano alla possibilità di avere a disposizione risorse sufficienti a garantire la propria sopravvivenza, ma riguardano, altresì, la necessità di creare le condizioni affinché la crescita economica progredisca anche dal punto di vista sociale e si premuri di abbandonare le logiche dell'egoismo a favore di quelle della solidarietà, non lasciando indietro nessuno⁴³.

⁴² Si veda, in proposito, L. PAOLONI, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.* 2020, fasc. 4, p. 5 ss.

⁴³ Si noti che l'importanza di non lasciare indietro nessuno è sottolineata sia nell'ultima Agenda per lo sviluppo sostenibile adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/70/1 – il cui titolo, com'è noto, è: «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» e il cui testo in italiano è reperibile al seguente *link*: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf> –, sia nella già ricordata Strategia “Dal produttore al consumatore”. Più nello specifico, nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile tale concetto viene esplicitato: al punto 4 (a p. 3), laddove viene affermato: «Nell'intraprendere questo grande viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà lasciato indietro»; al punto 48 (a p. 12), in cui si sottolinea che «Dati disaggregati di qualità, accessibili, puntuali e attendibili saranno necessari per consentire la misurazione dei progressi e per garantire che nessuno venga lasciato indietro» e, infine, al punto 72 (a p. 31), in cui si dichiara: «Ci assumiamo l'impegno di un monitoraggio e una verifica sistematici per la riuscita di questa agenda nei prossimi 15 anni. Un meccanismo di monitoraggio e verifica ben definito, volontario, efficace, partecipativo, trasparente e completo sarà un contributo fondamentale per la riuscita e aiuterà i paesi a massimizzare e tener traccia dei progressi nell'attuazione di quest'agenda, affinché si abbia la certezza che nessuno rimanga indietro». Nella Strategia “Dal produttore al consumatore” l'espressione «non lasciare indietro nessuno» è impiegata, invece, espressamente a p. 2: si veda in proposito il passaggio della Strategia riportato *supra*, *sub* nt. 30.

Si veda A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 349 s.: «Per orientare l'intero processo di sviluppo nel segno della sostenibilità, si da disinnescare la catastrofe climatica che incombe sul pianeta e rischia di restare drammaticamente in eredità ai nostri più vicini posteri, è indispensabile che sul piano culturale e sociale si affermi un nuovo modello antropologico diverso da quello oggi egemone fondato su un individualismo atomistico, funzionale alle esigenze del mercato, a favore di uno nuovo basato su un olistico solidarismo tra uomo e ambiente. Del resto, sul piano giuridico, è assai forte il rischio che il ritardo nell'affrontare la pro-

In altri termini, il palesarsi di nuovi problemi e l'acquisizione di ulteriori conoscenze e consapevolezze ha costretto a guardare al bilanciamento delle esigenze imputabili alle generazioni presenti e future da una prospettiva diversa e ha reso indispensabile rivedere il piano di azione per il perseguimento dello sviluppo sostenibile.

È per tale ragione che l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2015⁴⁴, ha fatto leva sulla multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, sottolineando con forza che l'obiettivo della sostenibilità va perseguito, in modo integrato e indivisibile, in tre direzioni: quella ambientale, quella economica e quella sociale⁴⁵.

Proprio perché nel concetto di sviluppo sostenibile coesistono (almeno) tre dimensioni, ugualmente importanti, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile ha definito un piano di azione che tocca diversi ambiti, tra loro interconnessi, tutti reputati fondamentali per il benessere dell'umanità e del pianeta, che vanno molto oltre la sola

blematica relativa al degrado dell'ambiente imponga, anche con inevitabili conseguenze economiche e sociali oltre che con conflitti, il passaggio dal costituzionalismo dei bisogni, che è stato al centro dell'esperienza del secolo scorso, ad un costituzionalismo emergenziale incentrato sulla necessità di salvare la biosfera, con il rischio di sacrificare o di ridimensionare i diritti di libertà affermatasi nella modernità. Non vi è dubbio, del resto, che se il Novecento è stata l'epoca della *social question*, il ventunesimo secolo rappresenta l'epoca della *new geo-social question*».

⁴⁴ Per gli estremi di pubblicazione di tale Agenda si veda la nt. precedente.

⁴⁵ Tra i numerosi contributi dei giusagraristi che hanno affrontato il tema della multidimensionalità dello sviluppo sostenibile si vedano: L. COSTATO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, fasc. 1, p. 45 ss.; A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità nell'art. 210 bis del reg. 1308 del 2013 ed il relativo progetto di comunicazione della Commissione europea*, in *Dir. agroalim.*, 2023, p. 449 ss.; L. PAOLONI, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, cit., p. 5 ss.; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 381 ss.; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2016, p. 1 ss.; EAD., *SDGs e agricoltura. Una breve riflessione, in Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, cit., p. 207 ss.; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 647 ss.; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, cit., p. 109 ss.

questione ambientale e che puntano a eradicare qualsiasi forma, attualmente conosciuta, di disuguaglianza sociale⁴⁶.

La sostenibilità guarda, dunque, alla dimensione globale e impone l'elaborazione di soluzioni di ampio respiro, che siano proiettate nel lungo periodo (provando a immaginare quali potranno essere le esigenze delle generazioni future) e che al tempo stesso siano reversibili e sufficientemente flessibili, in quanto potrebbe sopravvenire la necessità di aggiornarle per meglio adattarle al contesto contingente⁴⁷.

⁴⁶ Nell'ottica di perseguire lo sviluppo sostenibile nelle tre dimensioni – integrate e indivisibili – ambientale, economica e sociale, il programma di azione descritto nell'Agenda 2030 va dalla lotta alla povertà e alla fame all'eliminazione delle disuguaglianze; dalla tutela delle risorse naturali alla promozione di un'agricoltura sostenibile; dalla salvaguardia del benessere e della salute di tutti, e a tutte le età, alla somministrazione di un'educazione di qualità, equa ed inclusiva; dalla gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie alla garanzia dell'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; dalla lotta al cambiamento climatico alla correzione dei modelli di produzione e di consumo, fino ad arrivare a prendere in considerazione persino il ripensamento dei sistemi fiscali.

Si veda, in proposito, A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 334 s.: «In effetti, in linea con quello che viene considerato un paradosso, ossia che il degrado dell'ambiente sul pianeta, intervenuto negli ultimi secoli per via del processo industriale e tecnologico, ha coinciso, al tempo stesso, con l'indubbio aumento del benessere umano, la via di uscita dalla crisi ambientale che si è andata affermando nelle politiche economiche e sociali negli ultimi tempi non ha inteso abbandonare il modello di crescita e di sviluppo sin qui emerso. Si è proposto, più semplicemente, di correggere tale modello in termini di sostenibilità, ossia di orientarlo in modo da assicurare progressivamente un equilibrio nel tempo di tutte le risorse coinvolte: più precisamente di promuovere contestualmente una contrazione progressiva del degrado ambientale, di mantenere e migliorare il benessere sociale, il tutto senza alterare il processo economico della crescita. Questa ultima, in definitiva, dovrebbe essere non più quantitativa e senza limiti, bensì indirizzata verso obiettivi di sviluppo qualitativo. Di qui, la prospettiva sistemica di uno sviluppo nel segno di una sostenibilità che sia al tempo stesso ambientale, economica e sociale, ossia in grado di ottimizzare gli effetti della contrazione del mero sviluppo quantitativo perseguito per molti decenni del secolo scorso e continuato oltre le soglie del nuovo millennio ed a cui si devono molti guasti dell'ambiente e l'alterazione del clima, con la contrazione anche dei pregiudizi sin qui arrecati alla biosfera e senza, però, accentuare le disuguaglianze sociali, anzi operando a favore della loro riduzione».

⁴⁷ Si veda A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 327, il quale sottolinea: «In definitiva, alla base della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile vi è la piena constatazione fattuale della *global environmental interdependence* di tutti i fenomeni che intervengono sul pianeta: interdipendenza, quella ambientale, che non può essere bloccata da comportamenti umani o da politiche di sviluppo. Sotto questo profilo, tutti gli individui presenti sulla terra vanno

È inevitabile, allora, che il perseguimento dello sviluppo sostenibile richieda l'adozione di un approccio non solo intergenerazionale e infragenerazionale, ma anche intersettoriale, che riesca a convogliare verso di esso tutte le attività economiche.

Ciò nondimeno, non si può non tenere conto delle diversità dei settori produttivi: se è vero che ciascun settore può contribuire al perseguimento dello sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale, economico e sociale, è innegabile che ve ne siano alcuni che giocano un ruolo di maggior peso, se non altro perché l'esercizio delle attività che li caratterizzano è destinato a incidere in modo più pregnante sull'impiego delle risorse naturali e sul raggiungimento di determinati obiettivi di natura sociale.

Questo consente di comprendere per quale ragione il *Global Food System* sia divenuto oggetto di una considerazione peculiare: il settore agroalimentare opera, invero, con le risorse naturali e assolve a importanti funzioni sociali, prima fra tutte quella alimentare; da come tale settore sarà in grado di rapportarsi alle risorse naturali dipenderà la possibilità delle generazioni presenti e future di vedere soddisfatto il loro fabbisogno alimentare; al contempo, riuscire a garantire una remunerazione equa e condizioni di lavoro adeguate a tutti coloro che operano lungo la filiera (soprattutto nella parte iniziale di essa) significa assicurare, da un lato, il raggiungimento di obiettivi di uguaglianza sociale, dall'altro, la continuità dell'attività agricola e, tramite essa, la sopravvivenza stessa del genere umano, così come un più efficace controllo dell'ambiente e del territorio⁴⁸.

considerati come componenti di una comunità della biosfera fondata non già su passato comune, bensì su un futuro comune, per cui, in linea di principio, la sfida contro la catastrofe climatica e ambientale si può vincere solo se vi è la partecipazione di tutti i Paesi».

⁴⁸ Si veda A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., il quale a p. 329 osserva che «l'agricoltura se da un lato costituisce parte del problema relativo al degrado ambientale e al cambiamento climatico, essendone al contempo vittima, dall'altro è parte fondamentale della soluzione: il suo virtuoso esercizio è decisivo per rimediare al degrado del clima e più in generale dell'ambiente» e a p. 336 ribadisce: «In ogni caso, per meglio mettere a fuoco il tema della nostra riflessione, resta indispensabile evidenziare le diverse versioni della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile che si confrontano con particolare riguardo al rapporto tra la sostenibilità ambientale, cui va riconosciuto un rilievo primario nell'attuale congiuntura, e l'esercizio dell'agricoltura. Questa, infatti, per quanto orientata in misura prevalente alla

Tuttavia, per poter contribuire al perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità, il settore agroalimentare, al pari di qualsivoglia altro settore produttivo, deve poter fare affidamento su regole chiare e sufficientemente specifiche che consentano di comprendere con immediatezza in che modo le attività che lo contraddistinguono debbano essere svolte.

Ciò consente di rispondere al primo dei quesiti posti in apertura del presente paragrafo, vale a dire se i disciplinari di sostenibilità siano o non una prerogativa della filiera agroalimentare: la dimensione globale e intersettoriale della sostenibilità rende agevole rispondere negativamente a tale domanda; se lo sviluppo sostenibile concerne più ambiti contemporaneamente è evidente che i disciplinari di sostenibilità, vale a dire i documenti che contengono le regole che l'operatore economico deve seguire affinché le attività che svolge e/o il prodotto che produce o il servizio che eroga possano essere qualificati come sostenibili, trascendono il settore agroalimentare. Ciò nondimeno, se corrisponde al vero che i disciplinari di sostenibilità non sono un'esclusiva del settore agroalimentare, è altrettanto inconfutabile che il settore agroalimentare necessita di propri disciplinari di sostenibilità, formulati sulla base delle sue peculiarità.

4. Dall'evoluzione conosciuta dal concetto di sviluppo sostenibile nella direzione della multidimensionalità dovrebbe derivare, come naturale conseguenza, che la valutazione circa la sostenibilità di un'attività o di un prodotto o di un servizio andrebbe ancorata

produzione di beni indispensabili per l'alimentazione, costituisce da millenni anche una fondamentale e insostituibile modalità gestoria dell'ambiente terrestre». Si veda, altresì, quanto osservato da N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, cit., p. 61: «Il coinvolgimento del settore primario, diretto sia alla produzione di alimenti o di prodotti destinati a usi diversi, nel contesto del dibattito che caratterizza l'era dello sviluppo sostenibile porta a tenere in considerazione le externalità negative legate a tutte le attività svolte lungo la catena alimentare in modo che esse restino nei margini adeguati ad assicurare la salvaguardia delle risorse, e la loro rigenerazione, impiegate nei processi produttivi. Un tema che coinvolge non solo le scelte di ordine politico, ma più in particolare gli agricoltori e le loro attività imprenditoriali e, quindi, anche le loro relazioni contrattuali nell'ambito della filiera, che dovranno direzionarsi necessariamente nella prospettiva della sostenibilità».

contemporaneamente a tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Una simile affermazione è destinata a incidere pesantemente sulla delimitazione del concetto di “disciplinare di sostenibilità”: se a poter essere considerati “sostenibili” sono esclusivamente le attività, i prodotti e i servizi (rispettivamente) svolte e ottenuti in modo da perseguire contemporaneamente obiettivi di carattere ambientale, economico e sociale, a poter essere qualificati come disciplinari di sostenibilità non possono che essere solamente quei documenti che, per l’esercizio di una determinata attività e/o per le caratteristiche di un dato prodotto o servizio, dettano regole che tengono conto in egual misura di tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Tale conclusione, che potrebbe risultare per certi versi persino ovvia, rischia, però, di essere smentita dai fatti: parecchie certificazioni di sostenibilità, al momento in uso nel mercato, anche agroalimentare, poggiano, invero, su disciplinari che guardano a un profilo soltanto della sostenibilità, che nella maggior parte dei casi è quello ambientale⁴⁹.

⁴⁹ Risale, invero, a soli sei anni fa il *dossier* della Fondazione Changing Markets *The false promise of certification* (reperibile al seguente *link*: https://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2023/10/THE_FALSE_PROMISE_OF_CERTIFICATION_FINAL_WEB.pdf), nel quale si è messo in evidenza, seppure solo con riferimento alle certificazioni di sostenibilità relative all’olio di palma, ai prodotti della pesca e a quelli del settore tessile, che la “marea” di certificazioni in uso sul mercato, invece di essere un acceleratore di cambiamenti positivi, ha creato solo confusione e ha portato a riconoscere come sostenibili prodotti che, nella logica della multidimensionalità dello sviluppo sostenibile non lo sono affatto. Si veda in proposito A. DI LAURO, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, cit., p. 733, la quale evidenzia che «è indubbio che sul mercato sono andate sviluppandosi comunicazioni sulla sostenibilità dei prodotti o delle attività senza che fossero necessariamente accompagnate da correttezza semantica e scientifica. La Commissione e le Autorità europee di protezione dei consumatori hanno esaminato un grande numero di siti *web* per verificare l’esattezza dei riferimenti ecologici, sostenibili, ambientali ed è stato rilevato che il c.d. *greenwashing* è molto diffuso, che le affermazioni non sempre sono accompagnate da prove, che alcune comunicazioni sono fortemente fuorvianti. In particolare è possibile leggere che 344 indicazioni apparivano dubbie e in più della metà dei casi, l’operatore commerciale non ha fornito informazioni sufficienti per consentire ai consumatori di giudicare l’accuratezza dell’indicazione; nel 37% dei casi, l’indicazione comprendeva affermazioni vaghe e generiche che utilizzano termini come “consapevole”, “rispettoso dell’ambiente” e “sostenibile”, intesi a dare ai consumatori l’impressione non avvalorata da prove che un prodotto non

Eppure non può essere messo in dubbio che l'Agenda 2030 abbia promosso l'adozione di un approccio olistico e che tale approccio sia stato recepito, per lo meno nelle intenzioni, anche a livello europeo, soprattutto per quanto concerne la filiera agroalimentare.

Uno dei principali documenti programmatici da tenere in considerazione allorquando si ragiona di sostenibilità della filiera agroalimentare è, invero, la (già citata) «Strategia “Dal produttore al consumatore”, adottata dalla Commissione europea il 20 maggio 2020, che, com'è noto, mira a «garantire la sostenibilità della produzione alimentare», a «stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione», nonché a «promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili»⁵⁰.

Nella Strategia “Dal produttore al consumatore” si trova espressamente affermato che essa «costituisce» (*rectius*, ambisce a costituire) «un nuovo approccio globale al valore che gli europei attribuiscono alla sostenibilità alimentare»⁵¹, approccio che l'Unione europea intende seguire al fine di «guidare la transizione globale verso la sostenibilità competitiva dal produttore al consumatore e sfruttare le nuove opportunità»⁵², nella consapevolezza che «Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile»⁵³.

avesse un impatto negativo sull'ambiente; inoltre, nel 59% dei casi, l'operatore commerciale non aveva fornito prove prontamente disponibili a sostegno dell'indicazione. Nelle loro valutazioni complessive, tenendo conto di vari elementi, le autorità avevano motivo di ritenere che, nel 42% dei casi, l'affermazione potesse essere falsa o fuorviante e potesse quindi costituire una pratica commerciale sleale ai sensi della Direttiva sulle pratiche commerciali sleali».

⁵⁰ Quelli riportati tra virgolette sono i titoli – rispettivamente – dei paragrafi 2.1, 2.3 e 2.4 della Strategia: si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 1.

⁵¹ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 2.

⁵² Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 4.

⁵³ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit. p. 2, in cui si trova affermato, altresì, che «Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito». Si noti, peraltro, che alla nt. 1 viene precisato che «A livello mondia-

Sempre dal testo della Strategia “Dal produttore al consumatore” si evince che guidare la transizione globale verso la sostenibilità competitiva dal produttore al consumatore, sfruttando le nuove opportunità, per la Commissione europea significa: in primo luogo, «fare in modo che la filiera alimentare, che abbraccia la produzione, il trasporto, la distribuzione, la commercializzazione e il consumo di prodotti alimentari, abbia un impatto ambientale neutro o positivo, preservando e ripristinando le risorse terrestri, marine e di acqua dolce da cui il sistema alimentare dipende», contribuendo, altresì, «a mitigare i cambiamenti climatici» e adattandosi ai loro effetti, proteggendo i terreni, il suolo, l’acqua, l’aria, la salute delle piante e il benessere degli animali e invertendo la perdita di biodiversità; in secondo luogo, «garantire la sicurezza dell’approvvigionamento alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti nutrienti e sostenibili in qualità sufficienti che rispettino *standard* elevati in materia di sicurezza e di qualità, salute delle piante e benessere degli animali e che nel contempo soddisfino le esigenze nutrizionali e le preferenze alimentari»; e, in terzo luogo, «preservare l’accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l’obiettivo di rendere gli alimenti più sostenibili anche i più accessibili dal punto di vista economico», migliorando, altresì, «la competitività del settore UE dell’approvvigionamento», promuovendo il commercio equo e creando nuove opportunità commerciali, garantendo contestualmente l’integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro⁵⁴.

le, si stima che sistemi alimentari e agricoli in linea con gli OSS assicurerebbero alimenti nutrienti e a prezzi accessibili a una popolazione mondiale in crescita, contribuirebbero a ripristinare ecosistemi vitali e potrebbero creare nuovo valore economico per oltre 1.800 miliardi di EUR entro il 2030. Fonte: *Business & Sustainable Development Commission* (2017), *Better business, better world* (Imprese migliori, mondo migliore).

⁵⁴ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 4 s. Si veda, sul punto, P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, cit., p. 31 s. Per quanto concerne, più nello specifico, la dimensione sociale della sostenibilità, a p. 12 la Strategia evidenzia, altresì, che «La pandemia di Covid-19 ci ha anche reso consapevoli dell’importanza del personale critico, ad esempio i lavoratori del settore agroalimentare. Per questo sarà particolarmente importante attenuare gli im-

Non può essere, dunque, messo in discussione che, muovendosi nell'ottica di una sostenibilità della filiera agroalimentare che deve essere perseguita dal punto di vista sia ambientale, sia economico, sia sociale, la Strategia "Dal produttore al consumatore" abbia recepito le sollecitazioni dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁵⁵.

Se non che, se si prosegue nella lettura della Strategia ci si rende conto che in più passaggi la Commissione europea cede alla tentazione di guardare con particolare attenzione alle prestazioni ambientali e climatiche⁵⁶ e finisce talvolta con l'assumere posizioni contraddittorie. Questo accade, in particolare, laddove si mostra decisamente generosa nei confronti dell'agricoltura biologica: ad avviso della Commissione europea, infatti, l'agricoltura biologica dovrebbe esse-

patti socioeconomici sulla filiera alimentare e garantire che i principi chiave sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali siano rispettati, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati. Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili». Per un approfondimento sulle conseguenze determinate dalla pandemia di Covid-19, anche in relazione alla situazione dei lavoratori della filiera agroalimentare, si vedano, oltre al già citato contributo di I. CANFORA e V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, gli Atti del Convegno di Roma del 27-28 novembre 2020 «Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare a livello internazionale, unionale e domestico», pubblicati nella *Riv. dir. alim.*, 2021, fasc. 1: in particolare, si vedano i contributi di L. COSTATO, *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*, p. 7 ss.; F. ALBISINNI, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the Agri-Food Sector: EU and Italian perspectives*, p. 11 ss.; M. FERRARI, *Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation*, p. 25 ss.; L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, p. 45 ss.; M. GIUFFRIDA, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: prime considerazioni conclusive*, p. 86 ss.

⁵⁵ Si veda P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, cit., p. 31, ad avviso della quale la Strategia "Dal produttore al consumatore" «affronta, per la prima volta con un approccio olistico, le sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, nell'intento di realizzare così i propositi dell'Agenda 2030, per la quale, com'è noto, l'agricoltura e l'alimentazione rappresentano degli elementi chiave per il raggiungimento di molti suoi obiettivi».

⁵⁶ Si vedano in proposito le osservazioni (più che condivisibili) formulate in merito al contenuto della Strategia "Dal produttore al consumatore" da S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, in F-LAW. Forestry Law and Food Law. *Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, cit., p. 238 ss. In particolare, a p. 242 l'A. sottolinea che «Come osservato dalla maggior parte dei commentatori, l'indirizzo della Strategia tende ad essere particolarmente esplicito riguardo alle iniziative da intraprendere affinché la filiera produttiva possa contribuire alla transizione verde».

re promossa ulteriormente, perché ha effetti positivi sulla biodiversità, crea posti di lavoro, attrae giovani agricoltori e beneficia di un ampio riconoscimento da parte dei consumatori⁵⁷. Nonostante non si possa negare che tali affermazioni tengano conto anche delle dimensioni economica e sociale della sostenibilità, non si può sottovalutare il fatto che le rese dell'agricoltura biologica, per quanto siano indubbiamente migliorate nel tempo, rimangono inferiori a quelle dell'agricoltura c.d. convenzionale⁵⁸, il che potrebbe avere ripercus-

⁵⁷ Nella Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 9 s. è dato rinvenire, invero, le seguenti affermazioni: «Il mercato degli alimenti biologici è destinato a continuare a crescere e l'agricoltura biologica deve essere promossa ulteriormente: ha effetti positivi sulla biodiversità, crea posti di lavoro e attrae giovani agricoltori, e i consumatori ne riconoscono il valore. Il quadro giuridico sostiene il passaggio a questo tipo di agricoltura, ma occorre fare di più ed è necessario che transizioni simili abbiano luogo anche negli oceani e nelle acque interne. Oltre alle misure della PAC, quali i regimi ecologici, gli investimenti e i servizi di consulenza, e alle misure della politica comune della pesca (PCP), la Commissione presenterà un piano d'azione sull'agricoltura biologica. Ciò aiuterà gli Stati membri a stimolare la domanda e l'offerta di prodotti biologici, garantirà la fiducia dei consumatori e promuoverà la domanda mediante campagne promozionali e appalti pubblici verdi. Questo approccio contribuirà a raggiungere l'obiettivo di almeno il 25% della superficie agricola dell'UE investita a agricoltura biologica entro il 2030 e un aumento significativo dell'acquacoltura biologica». Giova ricordare che nel 2021 la Commissione europea ha effettivamente adottato un «piano di azione sull'agricoltura biologica»: si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «relativa a un piano di azione per lo sviluppo della produzione biologica», del 19 aprile 2021, COM (2021) 141 final/2 (d'ora in avanti, Piano di azione UE sull'agricoltura biologica del 2021).

⁵⁸ Vi è da dire che la Commissione europea è perfettamente consapevole del fatto che le rese della produzione biologica sono inferiori; nel Piano di azione UE sull'agricoltura biologica del 2021, cit., p. 3 è dato rinvenire, invero, la seguente affermazione: «I cittadini europei apprezzano il cibo sicuro e di elevata qualità. Tuttavia per decenni la quota di spesa delle famiglie destinata ai beni alimentari è diminuita e il calo dei prezzi degli alimenti ha determinato un ristagno dei redditi degli agricoltori. L'agricoltura biologica è più costosa anche perché gli agricoltori che la praticano lavorano in modo più estensivo, usano processi e sostanze naturali, senza ricorrere all'impiego di prodotti sintetici, e la resa ne risulta inferiore. Tuttavia, gli agricoltori che scelgono l'agricoltura biologica godono spesso di un reddito superiore in quanto i prodotti biologici sono generalmente venduti a prezzi più elevati rispetto a quelli convenzionali e i consumatori apprezzano il contributo dell'agricoltura biologica».

Si vedano in proposito le più che condivisibili osservazioni di A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 345: «La sostenibilità non implica necessariamente una scelta radicale tra l'*agro-ecology*, l'agricoltura conservativa, quella biologica, ovvero quella c.d. *raisonnée*, e l'agricoltura c.d.

sioni pesanti proprio sul piano della sostenibilità sociale ed economica: con una popolazione mondiale in continuo aumento, sollecitare un maggior impiego del metodo di produzione biologica, per quanto a esso possano senz'altro ascrivere diverse esternalità positive, non pare molto prudente⁵⁹. Le minori rese del biologico potrebbero tradursi, invero, in una contrazione della produzione di materie prime agricole destinate all'alimentazione, con una conseguente impennata dei prezzi nelle consegne ai consumatori⁶⁰. Al contempo, la “corsa al

convenzionale radicatesi egemonicamente nell'età moderna. Il mondo agricolo, anche nel ventunesimo secolo, presenta al suo interno una pluralità di forme sociali di organizzazione con diversi rapporti con i territori locali che non è possibile ignorare; d'altra parte, le agricolture c.d. non convenzionali, a partire da quella biologica, non potrebbero assicurare con le loro rese produttive la *food security* del pianeta».

⁵⁹ Si vedano, tuttavia, le interessanti considerazioni di V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova Pac, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 364 ss., il quale, in particolare a p. 367, ritiene che il metodo di produzione biologica non solo non sia «radicalmente incompatibile con le criticità descritte», ma sia «anzi, sotto molti profili anticipatore di un futuro inevitabile». Nondimeno, dopo avere messo bene in evidenza le ragioni che dovrebbero indurre a ritenere utile un'ulteriore apertura nei confronti del metodo di produzione biologica, a p. 368 s. l'A. osserva: «Sennonché, i tempi che viviamo impongono una certa gradualità e richiedono nel breve periodo un bilanciamento fra interessi e diritti contrapposti. Le strategie del *Green Deal* affermano chiaramente la necessità di rispettare il principio solidaristico che è alla base della dignità umana: la transizione ecologica non potrà lasciare nessuno indietro, non solo a livello europeo (ove sono previsti appositi fondi di coesione e sostegno per garantire l'accompagnamento di questa evoluzione e la crescita del *know-how* tecnologico che il futuro sostenibile imporrà), ma anche a livello globale, ove l'Unione è chiamata a fare rete con gli altri Paesi, assumendosi precise responsabilità nei confronti degli individui». Ne consegue, ad avviso dell'A., che «per sopperire nel breve termine alle conseguenze della guerra (così come alle conseguenze dei cambiamenti climatici in corso) l'Unione europea dovrà farsi carico di una quota di produzione in più rispetto al passato, circostanza che non pare allo stato soddisfacibile con meri rinvii a investimenti nella ricerca (ancora in gran parte da fare) o all'agricoltura di precisione (di difficile attuazione nel breve termine, soprattutto nei Paesi terzi meno sviluppati) e a strategie di ottimizzazione ancora tutte da verificare. Ci troviamo, quindi, di fronte a un bilanciamento difficile, perché le esigenze imperative ambientali tendono a scontrarsi (e non a coniugarsi) con la sicurezza alimentare: poiché non esistono, al momento, soluzioni capaci di tenere assieme tutte le esigenze, è inevitabile che la tutela dell'integrità umana e del diritto fondamentale al cibo debbano prevalere, con qualche inevitabile correttivo delle strategie europee nel breve termine».

⁶⁰ A dire il vero, l'intera Strategia “Dal produttore al consumatore” è stata oggetto di critiche perché potrebbe portare a una minore produzione europea e a un conseguente aumento dei prezzi dei prodotti con il rischio di vedere aumentare le importazioni: si veda lo studio *The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices*

biologico” potrebbe indurre a cercare altrove altre superfici su cui praticarla, aggravando i problemi del consumo del suolo e finanche del *land grabbing*.

Gli elementi di ambiguità presenti nella Strategia “Dal produttore al consumatore” confermano, a ben vedere, che il profilo più critico del perseguimento dello sviluppo sostenibile resta quello del passaggio dalla teoria alla pratica: i problemi sorgono quando si è chiamati a stabilire in che modo le molteplici dimensioni della sostenibilità devono essere integrate tra loro.

E, difatti, nonostante nella Strategia “Dal produttore al consumatore” la Commissione europea si sia impegnata a formulare entro la fine del 2023 un quadro per un sistema alimentare sostenibile, idoneo a promuovere la coerenza delle politiche a livello dell’Unione europea e nazionale, a integrare la sostenibilità in tutte le politiche in ambito alimentare e a rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari, anche mediante l’elaborazione di «definizioni comuni e requisiti e principi generali per i sistemi alimentari e gli alimenti sostenibili»⁶¹,

and to preserve the EU’s natural resources, commissionato dall’AGRI Committee del Parlamento europeo e condotto nel 2020 da H. Guyomard, J-C. Bureau, V. Chatellier, C. Detang-Dessendre e altri, il cui testo è reperibile al seguente *link*: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU\(2020\)629214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU(2020)629214_EN.pdf). I contenuti di tale ricerca vengono presi in considerazione anche da S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, cit., p. 240. Si veda, altresì, lo studio condotto per lo *United States Department of Agriculture* da J. Beckman, M. Ivanic, J.L. Jelliffe, F.G. Baquedano e S.G. Scot, *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal’s Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, EB-30, U.S. Department of Agriculture, *Economic Research Service*, pubblicato nel mese di novembre 2020 (il cui testo è reperibile al seguente *link*: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/99741/eb-30.pdf?v=1712.2>), nel quale pure si evidenzia che gli interventi proposti tanto dalla Strategia “Dal produttore al consumatore”, quanto dalla Strategia europea sulla biodiversità per il 2030 (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita», del 20 maggio 2020, COM (2020) 380 final) possono portare a una diminuzione delle produzioni agricole europee. Si veda in proposito V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova Pac, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, cit., p. 364 ss.

⁶¹ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 5, in cui è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «Al fine di accelerare e facilitare la transizione e garantire che tutti gli alimenti immessi sul mercato dell’UE diventino sempre più sostenibili, la Commissione formulerà una proposta legislativa per un *quadro per un sistema*

al momento non si dispone che di un bozzetto⁶².

È vero che negli ultimi anni la «sostenibilità» ha iniziato a farsi strada con maggiore frequenza anche nei provvedimenti normativi che concernono nello specifico il settore agroalimentare, ma nella maggior parte dei casi le disposizioni interessate hanno aumentato, anziché diminuire, i profili dubbi.

Si pensi, a titolo di esempio, all'art. 210 *bis* del reg. UE n. 1308/2013, rubricato «Iniziative verticali e orizzontali per la sostenibilità»⁶³, che esclude dall'ambito di applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE⁶⁴ i cc.dd. accordi di sostenibilità, ovverosia gli accordi, le decisioni e le pratiche concordate «dei produttori di prodotti agricoli che si riferi-

alimentare sostenibile entro la fine del 2023. Tale quadro promuoverà la coerenza delle politiche a livello dell'UE e nazionale, integrerà la sostenibilità in tutte le politiche in ambito alimentare e rafforzerà la resilienza dei sistemi alimentari. A seguito di un'ampia consultazione e di una valutazione d'impatto, la Commissione elaborerà definizioni comuni e requisiti e principi generali per i sistemi alimentari e gli alimenti sostenibili. Il quadro prenderà inoltre in esame le responsabilità di tutti gli attori del sistema alimentare» (corsivo aggiunto).

⁶² Riconosce che «La definizione di un quadro legislativo per un sistema alimentare sostenibile, prevista per il terzo quadrimestre 2023, sta affrontando un percorso assai tortuoso» anche P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, cit., p. 33. A p. 43 l'A. riconosce, altresì, che «Le difficoltà incontrate nella realizzazione di quanto pianificato sono il frutto di debolezze intrinseche alla Strategia F2F», ma imputa il ritardo maturato nell'attuazione della Strategia anche alle «ripercussioni di eventi esterni, come la guerra in Ucraina».

⁶³ Giova ricordare che tale disposizione è stata inserita nell'articolato del reg. UE n. 1308/2013 dall'art. 1, n. 60), del reg. 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», in *GUUE* L 435 del 6 dicembre 2021, p. 262 ss.).

⁶⁴ Com'è noto, l'art. 101, par. 1, TFUE contempla un divieto generale di accordi, intese e pratiche tra imprese e/o loro associazioni che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato europeo. Se un accordo restringe il gioco della concorrenza è automaticamente nullo e privo di effetti e può esporre le parti a sanzioni pecuniarie, a meno che non possa beneficiare di un'esenzione ai sensi dell'art. 101, par. 3, TFUE o sia escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE in virtù di apposite disposizioni, la cui eventuale adozione nel settore agricolo è legittimata dall'art. 42 TFUE.

scono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli e che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale», a condizione che «tali accordi, decisioni e pratiche concordate impongano solo restrizioni alla concorrenza che siano indispensabili per l'applicazione di tale norma»⁶⁵ e che abbiano come parti uno o più produttori di prodotti agricoli o anche altri operatori a diversi livelli delle fasi (di produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione) della filiera alimentare⁶⁶.

Ebbene, l'art. 210 *bis*, laddove – al par. 3 – precisa che cosa debba intendersi per «norma di sostenibilità», si riferisce a una norma volta a contribuire a uno o più obiettivi relativi alla protezione dell'ambiente, alla riduzione dell'uso di pesticidi e della resistenza antimicrobica e alla salute e al benessere degli animali⁶⁷, privilegiando in modo evidente la dimensione ambientale della sostenibilità e dimenticando quella sociale⁶⁸.

⁶⁵ Dispone in tal senso l'art. 210 *bis*, par. 1, del reg. UE n. 1308/2013. Sui cc.dd. accordi di sostenibilità si veda A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, cit., p. 63 ss.; ID., *Gli accordi di sostenibilità nell'art. 210 bis del reg. 1308 del 2013 ed il relativo progetto di comunicazione della Commissione europea*, cit., p. 449 ss.

⁶⁶ Si veda l'art. 210 *bis*, par. 2, del reg. UE n. 1308/2013.

⁶⁷ L'art. 210 *bis*, par. 3, dispone invero che «Ai fini del paragrafo 1 per “norma di sostenibilità” si intende una norma volta a contribuire a uno o più degli obiettivi seguenti: a) obiettivi ambientali, compresi la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; b) produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; e c) salute e benessere degli animali».

⁶⁸ Si veda, in proposito, A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, cit., pp. 64 e 72 ss. Si vedano altresì gli «Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210 *bis* del regolamento UE 1308/2013», (C/2023/1446), pubblicati in *GUUE C* dell'8 dicembre 2023, p. 1 ss., nei quali, a p. 13, al punto 48, è dato rinvenire la seguente affermazione: «Una norma di sostenibilità può mirare a contribuire a obiettivi non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 210 *bis*, paragrafo 3. Tra questi potrebbero figurare obiettivi sociali, quali le condizioni di lavoro dei lavoratori agricoli o regimi alimentari sani e nutrienti per i consumatori, oppure obiettivi economici, quali lo sviluppo di marchi che remunerano gli agricoltori in modo più equo. In tali casi, gli aspetti della norma di sostenibilità

Oppure, si pensi all'art. 7 del reg. UE 2024/1143, rubricato «Sostenibilità», il quale, muovendo dalla convinzione che «la politica dell'Unione in materia di qualità dovrebbe contribuire a consentire la transizione verso un sistema alimentare sostenibile e rispondere alle esigenze della società rivolte a metodi di produzione sostenibili, rispettosi dell'ambiente e del clima, che garantiscano il benessere degli animali, efficienti sotto il profilo delle risorse, socialmente ed eticamente responsabili»⁶⁹, riconosce ai gruppi di produttori che si occupano della produzione di prodotti legittimati a fregiarsi di un'indicazione geografica protetta la possibilità di concordare pratiche sostenibili da rispettare nella produzione del prodotto stesso o nello svolgimento di altre attività soggette a uno o più obblighi previsti dal disciplinare, fermo restando che tali pratiche devono mirare ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle prescritte dal diritto dell'Unione o nazionale in termini di sostenibilità, ambientale, sociale o economica o di benessere degli animali⁷⁰.

L'art. 7, par. 2, pur fornendo una definizione decisamente molto ampia di «pratica sostenibile», che sicuramente comprende anche la dimensione sociale della sostenibilità, si accontenta, però, di vedere perseguito anche uno soltanto degli obiettivi sociali, ambientali o economici in essa elencati, con buona pace della multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile⁷¹.

che mirano a contribuire a tali obiettivi sociali o economici non possono essere presi in considerazione nel determinare se un accordo di sostenibilità soddisfi le condizioni di esclusione di cui all'articolo 210 *bis*, in particolare se eventuali restrizioni della concorrenza presenti nell'accordo di sostenibilità siano indispensabili ai fini dell'applicazione della norma di sostenibilità, come spiegato ulteriormente nella sezione 5».

⁶⁹ Si veda in tal senso il 23° *considerando* del reg. UE 2024/1143, nel quale è dato rinvenire anche la seguente affermazione: «I produttori di prodotti designati da indicazioni geografiche dovrebbero essere incoraggiati a rispettare pratiche sostenibili comprendenti obiettivi ambientali, sociali ed economici, che vadano al di là delle norme obbligatorie. Tali pratiche potrebbero essere stabilite nel disciplinare o in un'iniziativa separata. Le pratiche di sostenibilità comprese nel disciplinare dovrebbero essere correlate ad almeno uno dei tre principali tipi di sostenibilità: ambientale, sociale ed economica».

⁷⁰ Dispone in tal senso l'art. 7, par. 1, del reg. UE 2024/1143.

⁷¹ L'art. 7, par. 2, del reg. UE 2024/1143 prevede, invero, che per «pratica sostenibile» si debba intendere «una pratica che contribuisce a uno o più obiettivi sociali, ambientali o economici, quali: mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento agli

Non può passare inosservato, inoltre, che entrambe le disposizioni ora ricordate fanno riferimento a «norme di sostenibilità più rigorose» di quelle prescritte dalle normative unionali o nazionali, dando per scontato che, se messi di fronte all'interrogativo su quali siano le norme di sostenibilità attualmente in vigore nella filiera agroalimentare, gli operatori del settore, ma anche gli interpreti, sappiano dare una risposta immediata, sicura ed esaustiva: ma ci si chiede come possano gli operatori e gli interpreti dare una risposta immediata, sicura ed esaustiva a tale quesito se nella filiera agroalimentare manca tuttora una definizione precisa di sostenibilità⁷².

Eppure, se si volge lo sguardo ai più recenti provvedimenti di matrice europea che si sono mossi nell'ottica di favorire la transizione verso la sostenibilità, è possibile osservare che alcuni di essi hanno saputo conformarsi all'approccio olistico invocato dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Si pensi, a titolo di esempio, agli atti legislativi adottati per dare attuazione al «Piano di azione per finanziare la crescita sostenibile» del 2018⁷³: la direttiva UE 2022/2464⁷⁴, che ha

stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; benessere degli animali; reddito equo per i produttori, diversificazione delle attività, promozione della produzione agricola locale e valorizzazione del tessuto rurale e dello sviluppo locale; mantenimento dell'occupazione nel settore agricolo attirando e sostenendo i giovani produttori e i nuovi produttori di prodotti che beneficiano di un'indicazione geografica protetta; miglioramento delle condizioni di lavoro e di sicurezza delle attività agricole e di trasformazione». Giova, peraltro, segnalare che, ai sensi del par. 3, «Qualora il gruppo di produttori, o il gruppo di produttori riconosciuto, se tale gruppo esiste, decida che le pratiche sostenibili di cui al paragrafo 1 sono obbligatorie per tutti i produttori del prodotto interessato, tali pratiche sono incluse nel disciplinare secondo la procedura di registrazione o di modifica».

⁷² Si veda A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, cit., p. 63, il quale sottolinea che a livello europeo, al momento, non si dispone ancora di una precisa formulazione della sostenibilità.

⁷³ Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni «Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile», dell'8 marzo 2018, COM (2018) 97 final (d'ora in avanti, Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile).

⁷⁴ Direttiva UE 2022/2464, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, «che modifica il regolamento UE n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la

esteso a tutte le imprese di grandi dimensioni e a tutte le imprese con valori mobiliari ammessi alla negoziazione in mercati regolamentati (fatta eccezione per le microimprese) l'obbligo di redigere e rendere pubblico il c.d. bilancio di sostenibilità, e il reg. UE 2023/2859 che, al fine di migliorare l'accesso alle informazioni relative alla sostenibilità delle imprese, ha istituito la piattaforma centralizzata *European Single Access Point* (ESAP)⁷⁵, sono solamente gli ultimi di una serie di provvedimenti che, nel corso degli anni, al fine di dare concretezza al concetto di "finanza sostenibile"⁷⁶, hanno imposto diversi adem-

direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità», in *GUUE* L 322 del 16 dicembre 2022, p. 15 ss.

⁷⁵ Si vedano il 3° e il 4° *considerando* del reg. UE 2023/2859 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, «che istituisce un punto di accesso unico europeo che fornisce un accesso centralizzato alle informazioni accessibili al pubblico pertinenti per i servizi finanziari, i mercati dei capitali e la sostenibilità», in *GUUE* L del 20 dicembre 2023, p. 1 ss.): nel 3° *considerando* si trova, invero, affermato che: «Affinché la finanza sostenibile contribuisca alla realizzazione della transizione verde dell'economia dell'Unione, è essenziale che le informazioni concernenti la sostenibilità delle imprese siano facilmente accessibili agli investitori, in modo che questi ultimi siano meglio informati quando prendono decisioni sugli investimenti. A tal fine, è necessario migliorare l'accesso del pubblico alle informazioni finanziarie e non finanziarie di soggetti quali le società, le imprese e gli istituti finanziari. Un mezzo efficiente per procedere in tal senso a livello di Unione consiste nell'istituire una piattaforma centralizzata, l'ESAP, che dia accesso elettronico pubblico a tutte le informazioni pertinenti», mentre nel 4° *considerando* viene chiarito che: «L'ESAP dovrebbe fornire al pubblico un facile accesso centralizzato a informazioni sui soggetti e sui loro prodotti che sono state rese pubbliche e che sono pertinenti per i servizi finanziari, i mercati dei capitali, la sostenibilità e la diversità, escludendo tuttavia le informazioni commerciali. Tale accesso è necessario per soddisfare la crescente domanda di prodotti finanziari investibili e diversificati che rientrano nel quadro ambientale, sociale e di *governance* e per incanalare i capitali verso tali prodotti. L'ESAP è concepito come una piattaforma orientata al futuro che dovrebbe consentire l'inclusione di informazioni pubbliche pertinenti per i servizi finanziari, i mercati dei capitali, la sostenibilità e la diversità derivanti da futuri atti legislativi dell'Unione, come una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva UE 2019/1937».

⁷⁶ Si veda il «Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile», cit., p. 2, in cui si precisa quanto segue: «Per "finanza sostenibile" si intende generalmente il processo di tenere in debita considerazione, nell'adozione di decisioni di investimento, i fattori ambientali e sociali, per ottenere maggiori investimenti in attività sostenibili e di più lungo termine. Più precisamente, le considerazioni di ordine ambientale fanno riferimento all'attenuazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a questi nonché in senso lato all'ambiente e ai rischi connessi, come per es. le catastrofi naturali. Le considerazioni di ordine sociale possono fare riferimento a questioni di ineguaglianza, inclusività, rapporti di lavoro, investimenti in capitale umano e comunità. Le considerazioni di

pimenti che devono essere assolti tenendo in debito conto fattori sia economici, sia sociali, sia di *governance* (i cc.dd. criteri ESG)⁷⁷.

ordine ambientale e sociale sono spesso interconnesse, in particolare poiché i cambiamenti climatici possono esacerbare i sistemi di ineguaglianza in essere. La *governance* delle istituzioni pubbliche e private, comprese le strutture di gestione, le relazioni con i dipendenti e la retribuzione dei *manager*, svolge un ruolo fondamentale nel garantire l'inclusione delle considerazioni ambientali e sociali nel processo decisionale».

⁷⁷ Nel novero di tali provvedimenti rientrano, tra gli altri: il reg. UE 2019/2088 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, «relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari», in *GUUE* L 317 del 9 dicembre 2019, p. 1 ss.), che ha disciplinato la modalità con cui i partecipanti ai mercati finanziari e i consulenti sono tenuti a comunicare informazioni sulla sostenibilità agli investitori finali e ai proprietari di attivi; il reg. UE 2020/852 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, «relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento UE 2019/2088», in *GUUE* L 198 del 22 giugno 2020, p. 13 ss.), che ha creato un sistema di classificazione delle attività economiche ecosostenibili allo scopo di potenziare gli investimenti sostenibili e contrastare il *greenwashing* dei prodotti finanziari che si presentano come sostenibili pur non essendolo; il reg. UE 2019/2089 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, «che modifica il regolamento UE 2016/1011 per quanto riguarda gli indici di riferimento UE di transizione climatica, gli indici di riferimento UE allineati con l'accordo di Parigi e le comunicazioni relative alla sostenibilità per gli indici di riferimento», in *GUUE* L 317 del 9 dicembre 2019, p. 17 ss.), che – integrato dai regolamenti delegati della Commissione, del 17 luglio 2020, UE 2020/1816 («che integra il regolamento UE 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la spiegazione nella dichiarazione sull'indice di riferimento del modo in cui i fattori ambientali, sociali e di *governance* si riflettono in ciascun indice di riferimento fornito e pubblicato», in *GUUE* L 406 del 3 dicembre 2020, p. 1 ss.), UE 2020/1817 («che integra il regolamento UE 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il contenuto minimo della spiegazione del modo in cui i fattori ambientali, sociali e di *governance* si riflettono nella metodologia degli indici di riferimento», in *GUUE* L 406 del 3 dicembre 2020, p. 12 ss.) e UE 2020/1818 («che integra il regolamento UE 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme minime per gli indici di riferimento UE di transizione climatica e per gli indici di riferimento UE allineati con l'accordo di Parigi», in *GUUE* L 406 del 3 dicembre 2020, p. 17 ss.) – ha introdotto obblighi di comunicazione in materia ambientale, sociale e di *governance* («ESG») per gli amministratori di indici di riferimento, norme minime per la realizzazione degli indici di riferimento UE di transizione climatica e degli indici di riferimento UE allineati con l'Accordo di Parigi; il reg. UE n. 575/2013 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, «relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento UE n. 648/2012», in *GUUE* L 176 del 27 giugno 2013, p. 1 ss.), che a decorrere dal 28 giugno 2022 ha imposto agli enti di grandi dimensioni che hanno emesso valori mobiliari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato di comunicare informazioni sui rischi ambientali, sociali e di *governance* («rischi ESG»); il reg. UE 2019/2033 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, «relativo ai requisiti prudenziali delle imprese di investimento

Parimenti, la direttiva UE 2024/1760, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, ha preso in considerazione fattori tanto ambientali, quanto sociali (in particolare, in materia di diritti umani), quanto, infine, di *governance*⁷⁸.

e che modifica i regolamenti UE n. 1093/2010, UE n. 575/2013, UE n. 600/2014 e UE n. 806/2014», in *GUUE* L 314 del 5 dicembre 2019, p. 1 ss.) e la direttiva UE 2019/2034 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, «relativa alla vigilanza prudenziale sulle imprese di investimento e recante modifica delle direttive 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE e 2014/65/UE», in *GUUE* L 314 del 5 dicembre 2019, p. 64 ss.), che hanno istituito un quadro prudenziale per le imprese di investimento contenente disposizioni che riguardano l'introduzione della dimensione dei rischi ambientali, sociali e di *governance* nel processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process* – «SREP») da parte delle autorità competenti e hanno imposto, a decorrere dal 26 dicembre 2022, obblighi di informativa a carico delle imprese di investimento per la segnalazione dei rischi ESG; la dir. 2014/95/UE (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, «recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni», in *GUUE* L 330 del 15 novembre 2014, p. 1 ss.) che, oltre ad avere modificato la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, ha introdotto altresì l'obbligo per le imprese di comunicare almeno informazioni ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani e alla lotta contro la corruzione attiva e passiva.

Si veda, tuttavia, A. DI LAURO, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, cit., p. 734 s., la quale in merito al reg. UE 2020/852 ha osservato quanto segue: «Una particolare attenzione va dedicata al regolamento sulla c.d. finanza sostenibile che individua una tassonomia della finanza sostenibile e che avrebbe dovuto contribuire ad inquadrare la sostenibilità attraverso indicatori meglio individuati e delineati, ma che ha suscitato le prime contestazioni in ordine all'inserimento di alcune attività (l'utilizzo del nucleare e del carbon fossile) nella tassonomia "verde", fra quelle cioè da considerarsi sostenibili».

⁷⁸ Si veda il 4° *considerando* della direttiva UE 2024/1760, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, «relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva UE 2019/1937 e il regolamento UE 2023/2859» (in *GUUE* L del 5 luglio 2024, p. 1 ss.), nel quale si sottolinea: «La condotta delle società in tutti i settori dell'economia è fondamentale per il successo degli obiettivi di sostenibilità dell'Unione, in quanto le imprese dell'Unione, in particolare quelle di grandi dimensioni, dipendono dalle catene globali del valore. Tutelare i diritti umani e l'ambiente va anche nell'interesse delle società, in particolare alla luce delle crescenti preoccupazioni espresse dai consumatori e dagli investitori in merito a tali questioni. Esistono già a livello dell'Unione e a livello nazionale diverse iniziative volte a promuovere le società che sostengono una trasformazione orientata a un sistema di valori». Si veda, altresì, la Relazione di accompagnamento della «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva UE 2019/1937», del 23 febbraio 2022, COM

D'altronde, se non si vuole compromettere il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile e se si vuole sollecitare un vero cambiamento di rotta, l'approccio olistico pare una sorta di strada obbligata⁷⁹. Occorre, quindi, incoraggiare gli operatori economici a prestare attenzione a tutte le dimensioni della sostenibilità, anche limitando la qualificazione in termini di «disciplinari di sostenibilità»

(2022) 71 final, nella quale, a p. 1, si trova affermato quanto segue: «La condotta delle società in tutti i settori dell'economia è fondamentale per il successo della transizione dell'Unione a un'economia verde e climaticamente neutra, in linea con il *Green Deal* europeo, e per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Unione, compresi i rispettivi obiettivi in materia di diritti umani e ambiente. A tal fine è necessario attuare processi globali di attenuazione degli impatti negativi sui diritti umani e degli impatti ambientali negativi nelle catene del valore, integrare la sostenibilità nei sistemi di governo societario e di gestione e inquadrare le decisioni aziendali in termini di diritti umani, impatto climatico e ambientale, oltre che in termini di resilienza della società a più lungo termine».

Per un primo commento ai contenuti della direttiva UE 2024/1760, si veda l'articolo *La direttiva sulla sostenibilità delle filiere diventa legge: ecco cosa cambia* di Monica Peta, pubblicato su *Il Sole 24 ore* il 6 luglio 2024 e reperibile al seguente link: <https://www.ilsole24ore.com/art/la-direttiva-sostenibilita-filiere-diventa-legge-AFWfzXXC>.

Preme richiamare l'attenzione sul fatto che la direttiva UE 2024/1760, tra le altre cose, ha modificato la direttiva UE 2019/1937, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, «riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione», in *GUUE* L 305 del 26 novembre 2019, p. 17 ss., nonché il (già citato) reg. UE 2023/2859 (per gli estremi di tale regolamento, si veda, *supra*, sub nt. 75).

⁷⁹ Si veda N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, cit., p. 60 s., il quale sottolinea: «La dimensione non solo etica, ma anche giuridica, dei problemi sollevati a livello internazionale con riferimento alla *food security*, ai cambiamenti climatici, alle disuguaglianze sociali e alle migrazioni dei popoli ha portato studiosi (in un primo tempo) e le Istituzioni (in un secondo) a porre lo sviluppo sostenibile in un quadro olistico segnato da obiettivi comuni (economici, sociali e ambientali) e interventi programmatici a livello sovranazionale che ruotano attorno alla tutela dell'ambiente, ove risulta indispensabile l'integrazione tra lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione ambientale, quali elementi che interagiscono tra loro, e che devono essere posti in equilibrio affinché gli interessi a essi connessi possano essere tutti armonicamente soddisfatti». Sull'importanza di tenere in considerazione tutte le dimensioni della sostenibilità si veda, altresì, S. ORLANDINI, *La sostenibilità nei sistemi agrari*, in *I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20*, cit., p. 89: «Nel contesto della sostenibilità, è importante che i tre pilastri vengano tenuti in considerazione in modo concorde, evitando che si vada in una direzione che possa ostacolare il raggiungimento degli altri. In questo ambito, risulta evidente la contrapposizione che a volte si manifesta, fra sostenibilità economica e gli aspetti sociali e ambientali. È invece essenziale per una gestione efficiente e moderna dei sistemi agrari, che i tre aspetti possano essere affrontati in modo integrato».

solo a quei documenti che contemplano regole volte a coniugare il loro simultaneo perseguimento. Altrimenti, il rischio che si corre è che si finisca con l'indicare come sostenibili attività, prodotti o servizi che non lo sono o che tutt'al più potrebbero essere conformi a un profilo soltanto della sostenibilità e che magari potrebbero avere, invece, effetti negativi sulle altre dimensioni di essa⁸⁰.

Ragionare in questi termini significa, però, essere disposti a rimettere in discussione la valutazione in termini di sostenibilità espressa in passato in merito a diverse attività e/o a determinati prodotti e servizi, prendendo atto che, alla luce delle nuove consapevolezze acquisite, molte certificazioni di sostenibilità, a volte anche solo per il fatto di aver visto la luce prima che venisse consacrata la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, non possono più essere qualificate come tali. Il che finisce con il ripercuotersi inevitabilmente anche sull'inquadramento dei relativi disciplinari.

Tale logica andrebbe tenuta presente anche nell'accostarsi alle novità di recente introdotte dalla direttiva UE 2024/825 nella disciplina europea delle pratiche commerciali sleali B2C⁸¹.

Com'è dato evincere dai suoi *considerando*, la direttiva UE 2024/825 è stata adottata allo scopo di introdurre nella normativa europea in materia di tutela dei consumatori «norme specifiche volte a contrastare le pratiche commerciali sleali che ingannano i consumatori e impediscono loro di compiere scelte di consumo sostenibili»⁸².

⁸⁰ Ciò vale, ad esempio, per il disciplinare di produzione relativo all'agricoltura biologica incarnato dal reg. UE 2018/848, che nell'ottica della multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile non potrebbe essere considerato un disciplinare di sostenibilità, rispondendo a una concezione meramente ambientalistica della sostenibilità. Parrebbe giungere alla medesima conclusione B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 293 ss.; EAD., *L'etichettatura di sostenibilità nel settore vitivinicolo*, in *Comunicazione di sostenibilità e blockchain. Strumenti giuridici e prospettive tecnologiche per il settore vitivinicolo*, Atti del Convegno di Palermo del 10 giugno 2022, a cura di G. Pisciotta Tosini, Palermo, 2022, p. 46 s.

⁸¹ Per gli estremi di tale direttiva si veda, *supra*, sub nt. 5.

⁸² Si veda in tal senso il 1° *considerando* della direttiva UE 2024/825, nel quale vengono pure indicate come pratiche commerciali sleali che ingannano i consumatori, impedendo loro di compiere scelte di consumo sostenibili, «le pratiche associate all'obsolescenza precoce dei beni, le asserzioni ambientali ingannevoli ("greenwashing")», le

Per il perseguimento di tali finalità, per quanto di maggiore interesse in questa sede, la direttiva ha aggiunto «le caratteristiche ambientali e sociali» e «gli aspetti relativi alla circolarità, quali la durabilità, la riparabilità o la riciclabilità» nell'elenco delle caratteristiche principali di un prodotto rispetto alle quali, ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. *b*), della direttiva 2005/29/CE, le pratiche di un operatore economico possono essere considerate ingannevoli⁸³ e ha arricchito la c.d. *black list* di cui all'Allegato I della direttiva sulle pratiche commerciali sleali B2C con un riferimento espresso alla pratica commerciale (sicuramente) ingannevole consistente nell'«esibire un marchio di sostenibilità che non è basato su un sistema di certificazione o non è stabilito da autorità pubbliche»⁸⁴.

informazioni ingannevoli sulle caratteristiche sociali dei prodotti o delle imprese degli operatori economici o i marchi di sostenibilità non trasparenti e non credibili».

⁸³ Si veda l'art. 1, n. 2), lett. *a*), della direttiva UE 2024/825. Si veda, altresì, il 3° *considerando* di tale direttiva, nel quale è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «Affinché possano prendere decisioni più informate e stimolare in tal modo la domanda e l'offerta di beni più sostenibili, i consumatori non dovrebbero essere ingannati sulle caratteristiche ambientali o sociali di un prodotto o sugli aspetti relativi alla circolarità, quali la durabilità, la riparabilità o la riciclabilità, mediante la presentazione generale di un prodotto. È pertanto opportuno modificare l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29/CE aggiungendo le caratteristiche ambientali e sociali e gli aspetti relativi alla circolarità all'elenco delle caratteristiche principali di un prodotto rispetto alle quali le pratiche di un operatore economico possono essere considerate ingannevoli in base a una valutazione caso per caso. Le informazioni fornite dagli operatori economici sulle caratteristiche sociali di un prodotto lungo tutta la sua catena del valore possono riguardare, ad esempio, la qualità e l'equità delle condizioni di lavoro della forza lavoro interessata, quali salari adeguati, protezione sociale, sicurezza dell'ambiente di lavoro e dialogo sociale. Tali informazioni possono altresì riguardare il rispetto dei diritti umani, la parità di trattamento e di opportunità per tutti, compresi la parità di genere, l'inclusione e la diversità, i contributi alle iniziative sociali o gli impegni etici, quali il benessere degli animali. Le caratteristiche ambientali e sociali di un prodotto possono essere intese in senso ampio, che comprenda gli aspetti, l'impatto e le prestazioni ambientali e sociali di un prodotto». La lettura di tale *considerando* consente di comprendere non solo le ragioni che hanno indotto il legislatore europeo a modificare la formulazione dell'art. 6, par. 1, lett. *b*), della direttiva 2005/29/CE, ma anche quali profili del processo di ottenimento del prodotto possano essere ricondotti alla dimensione sociale della sostenibilità.

⁸⁴ Si vedano l'art. 1, n. 4) e l'Allegato della direttiva UE 2024/825. Si veda, altresì, il 7° *considerando* della direttiva, nel quale viene affermato quanto segue: «I marchi di sostenibilità possono riguardare molte caratteristiche di un prodotto, di un processo o di un'impresa, ed è essenziale garantirne la trasparenza e la credibilità. Pertanto è opportuno vietare l'esibizione di marchi di sostenibilità che non sono basati su un sistema

Sempre in virtù di quanto disposto dalla direttiva UE 2024/825, per «sistema di certificazione» deve intendersi «un sistema di verifica da parte di terzi che certifica che un prodotto, un processo o un'impresa è conforme a determinati requisiti, che consente l'uso di un corrispondente marchio di sostenibilità e le cui condizioni, compresi i requisiti, sono accessibili al pubblico e soddisfano i criteri seguenti: il sistema, nel rispetto di condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie, è aperto a tutti gli operatori economici disposti e in grado di conformarsi ai suoi requisiti; i requisiti del sistema sono elaborati dal titolare dello stesso in consultazione con gli esperti pertinenti e i portatori di interessi; il sistema stabilisce procedure per affrontare i casi di non conformità ai requisiti del sistema e prevede la revoca o la sospensione dell'uso del marchio di sostenibilità da parte dell'operatore economico in caso di non conformità ai requisiti del sistema; e il monitoraggio della conformità dell'operatore economico ai requisiti del sistema è oggetto di una procedura obiettiva ed è svolto da un terzo la cui competenza e la cui indipendenza sia dal titolare del sistema sia dall'operatore economico si basano su norme e procedure internazionali, dell'Unione o nazionali»⁸⁵.

A ben vedere, le novità introdotte dalla direttiva UE 2024/825

di certificazione o che non sono stati stabiliti da autorità pubbliche includendo tali pratiche nell'elenco di cui all'allegato I della direttiva 2005/29/CE».

⁸⁵ La direttiva UE 2024/825 ha introdotto, invero, all'art. 2, lett. r), della direttiva 2005/29/CE la definizione di «sistema di certificazione» riportata nel testo: si veda l'art. 1, n. 1), lett. b), della direttiva UE 2024/825. Si veda, altresì, il 7° *considerando*, in cui è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «Prima di esibire un marchio di sostenibilità, l'operatore economico dovrebbe garantire che, secondo i termini del sistema di certificazione disponibili al pubblico, tale marchio soddisfi condizioni minime di trasparenza e credibilità, compresa l'esistenza di un controllo obiettivo della conformità ai requisiti del sistema. Tale monitoraggio dovrebbe essere effettuato da un terzo la cui competenza e indipendenza sia dal titolare del sistema che dall'operatore economico siano garantite sulla base delle norme e delle procedure internazionali, dell'Unione o nazionali, ad esempio dimostrando la conformità alle pertinenti norme internazionali, quali la norma ISO 17065 "Valutazione della conformità - Requisiti per gli organismi di certificazione di prodotti, processi e servizi" o attraverso i meccanismi di cui al regolamento CE n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. L'esibizione di marchi di sostenibilità è possibile in assenza di un sistema di certificazione quando il marchio è stabilito da un'autorità pubblica o in caso di forme di espressione e presentazione supplementari degli alimenti utilizzate in conformità dell'articolo 35 del regolamento UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio».

forniscono all'interprete una serie di elementi che possono rivelarsi di grande aiuto nell'individuazione di quelli che potrebbero essere definiti i "tratti distintivi" dei disciplinari di sostenibilità (e che consentono di rispondere a buona parte dei quesiti formulati in precedenza nel presente contributo): in particolare, è possibile osservare che i disciplinari di sostenibilità sono disciplinari di produzione, che possono essere sia di processo, sia di prodotto, sia di processo e di prodotto e avere tanto natura privatistica, quanto natura pubblicistica; al contempo, di regola il rispetto dei loro contenuti comporta la legittimazione all'impiego di uno specifico segno distintivo e la definizione delle prescrizioni in essi contemplate deve avvenire «in consultazione con gli esperti pertinenti e i portatori di interessi».

Nondimeno, non vi è chi non veda come il fulcro del sistema descritto dalla direttiva UE 2024/825 sia costituito dai «determinati requisiti» posti alla base del «sistema di certificazione», dalla cui osservanza dipende la possibilità per un prodotto, un processo o un'impresa di conseguire la certificazione e di fregiarsi, conseguentemente, del corrispondente marchio di sostenibilità: è nel definire tali requisiti che andrebbe rispettata la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile.

Se non che, la stessa direttiva UE 2024/825 ha inserito all'art. 2, lett. q), della direttiva 2005/29/CE una definizione di «marchio di sostenibilità» tutt'altro che in linea con l'approccio olistico: rientra, invero, in tale nozione «qualsiasi marchio di fiducia, marchio di qualità o equivalente, pubblico o privato, avente carattere volontario, che mira a distinguere e promuovere un prodotto, un processo o un'impresa con riferimento alle sue caratteristiche ambientali o sociali oppure a entrambe, esclusi i marchi obbligatori richiesti a norma del diritto dell'Unione o nazionale». Non vi è chi non veda come l'impiego della disgiuntiva «o» laddove si fa riferimento alle caratteristiche ambientali e sociali rappresenti un arretramento rispetto alla dimensione plurima della sostenibilità⁸⁶.

⁸⁶ La medesima ambiguità è riscontrabile, peraltro, in molti *considerando* della direttiva UE 2024/825: si vedano, a titolo di esempio, il 7° e l'8° *considerando*, nel primo dei quali viene affermato che «Esempi di marchi di sostenibilità stabiliti dalle autori-

Tuttavia, è inconfutabile che le novità introdotte dalla direttiva UE 2024/825 potranno raggiungere l'obiettivo auspicato solamente se i requisiti di sostenibilità verranno stabiliti, e in seguito valutati, prestando attenzione contestualmente alla dimensione ambientale, sociale ed economica dello sviluppo sostenibile. Se, al contrario, si continuerà a premiare con la qualifica di sostenibile anche il rispetto

tà pubbliche sono i loghi assegnati per la conformità ai requisiti dei regolamenti CE n. 1221/2009 o CE n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio. Alcuni marchi di certificazione, quali definiti all'articolo 27 della direttiva UE 2015/2436 del Parlamento europeo e del Consiglio, possono fungere anche da marchi di sostenibilità se promuovono un prodotto, un processo o un'impresa con riferimento, ad esempio, alle sue caratteristiche ambientali o sociali o a entrambe. L'operatore economico dovrebbe poter esibire tali marchi di certificazione solo se sono stabiliti da autorità pubbliche o basati su un sistema di certificazione. Tale norma integra l'allegato I, punto 4, della direttiva 2005/29/CE, che vieta di asserire che un operatore economico, le sue pratiche commerciali o un prodotto sono stati approvati, accettati o autorizzati da un organismo pubblico o privato quando ciò non sia avvenuto o senza rispettare le condizioni dell'approvazione, dell'accettazione o dell'autorizzazione ricevuta. Le norme volontarie pubbliche e le norme volontarie basate sul mercato per le obbligazioni verdi e sostenibili non si rivolgono principalmente agli investitori al dettaglio e sono soggette a discipline legislative specifiche. Per tali motivi, tali norme non dovrebbero essere considerate marchi di sostenibilità a norma della presente direttiva. È importante che le autorità pubbliche promuovano, per quanto possibile e nel rispetto del diritto dell'Unione, misure volte ad agevolare l'accesso ai marchi di sostenibilità per le piccole e medie imprese», mentre nel secondo si evidenzia che «Nei casi in cui l'esibizione di un marchio di sostenibilità comporti una comunicazione commerciale che suggerisce o dà l'impressione che il prodotto abbia un impatto positivo o nullo sull'ambiente oppure sia meno dannoso per l'ambiente rispetto ai prodotti concorrenti, tale marchio di sostenibilità dovrebbe inoltre essere considerato come un'asserzione ambientale». La sensazione che se ne ricava è di estrema confusione. Delle due l'una: o la sostenibilità può essere certificata solamente quando i requisiti richiesti interessano tutte e tre le sue dimensioni (ambientale, sociale ed economica) e allora ha senso precisare che un marchio di sostenibilità che guarda solo al profilo ambientale non è un marchio di sostenibilità, ma un'asserzione ambientale, o si decide che affinché un prodotto, un processo o un'impresa possano fregiarsi di una certificazione di sostenibilità è sufficiente perseguire anche solo una dimensione della sostenibilità e allora non ha senso escludere il marchio che guarda solo al profilo ambientale dal novero dei marchi di sostenibilità. Ci pare, pertanto, oltre modo corretto e condivisibile quanto osservato da G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione Business to Consumer*, in questa *Rivista*, 2023, I, p. 633, laddove (seppure con riferimento alla proposta di direttiva) afferma: «Sebbene il concetto di sostenibilità sotteso all'intervento normativo non concerna aspetti meramente ambientali, ma comprenda anche profili sociali ed etici, il testo normativo non sembra tuttavia distinguere adeguatamente tra dichiarazioni ambientali e quelle relative alla sostenibilità, prevedendo che quest'ultime siano una componente delle prime».

di requisiti che si limitano a prendere in considerazione una soltanto delle dimensioni della sostenibilità, se non si opterà cioè per una interpretazione correttiva delle disposizioni di recente introdotte nel panorama giuridico europeo, le idee dei consumatori, così come le loro scelte di acquisto, seguiranno a essere confuse e fuorviate⁸⁷.

5. Al pari di tutti gli altri disciplinari di sostenibilità, anche quelli che interessano il mercato agroalimentare necessitano di essere sottoposti a una verifica circa la correttezza della loro qualificazione come tali.

Negli ultimi anni nel mercato agroalimentare le certificazioni di sostenibilità hanno conosciuto una vera e propria proliferazione⁸⁸: nella consapevolezza che, allorquando effettuano le loro scelte di acquisto, anche i consumatori di prodotti agroalimentari prestano una particolare attenzione alle questioni che gravitano attorno alla sostenibilità⁸⁹, nonché, probabilmente, anche grazie agli *input* provenienti dai provvedimenti finalizzati a dare attuazione al «Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile», molti attori della filiera, soprattutto quelli che operano nella fase della distribuzione (ad esempio, attraverso i canali GDO, HoReCa, DO, ecc.), hanno orientato le loro strategie interne al rispetto dei canoni della sostenibilità, demandando alle certificazioni, per lo più di natura privata, il compito di attestare la conformità ai requisiti e agli *standard* richiesti⁹⁰.

⁸⁷ Non pare, in tutta onestà, che la direttiva UE 2024/825 abbia contribuito «ad apportare più correttezza e maggiore chiarezza nel panorama delle comunicazioni» come auspicato da A. DI LAURO, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, cit., p. 736 allorquando il testo di tale provvedimento era ancora in fase di gestazione.

⁸⁸ Sulle certificazioni di sostenibilità si veda, da ultimo, l'ampio contributo di G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione Business to Consumer*, cit., p. 575 ss.

⁸⁹ Si veda N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, cit., p. 70, il quale evidenzia: «Invero, complice la crescente sensibilizzazione dei consumatori verso gli alimenti frutto di una produzione compatibile con gli obiettivi della sostenibilità, la ricerca di un alimento qualificabile come sostenibile, e in quanto tale distinguibile sul mercato, ha condizionato i sistemi produttivi e le relazioni tra imprese e tra imprese e consumatori».

⁹⁰ Si veda B. LA PORTA, *I disciplinari di sostenibilità delle produzioni agroalimentari*, in *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, cit., p. 336, la quale osserva: «La possibilità di applicare sul prodotto appositi loghi che attestino le scelte di sostenibilità assunte e

Nonostante non manchino esempi virtuosi di certificazioni di matrice privatistica che poggiano su disciplinari che si ispirano a un approccio olistico e richiedono, di conseguenza, il contestuale perseguimento di obiettivi tanto di carattere ambientale, quanto di carattere economico, quanto, infine, di carattere sociale – si pensi, ad esempio, al sistema del *GLOBALG.A.P.*⁹¹ –, come si è già avuto modo di accennare in precedenza, molte di esse, per essere conseguite, non richiedono l'osservanza di disciplinari che guardano alla dimensione plurima della sostenibilità, ma si limitano a imporre il raggiungimento di *standard* che attengono a una soltanto delle sue dimensioni, che quasi sempre è quella ambientale⁹².

Il proliferare delle certificazioni di sostenibilità, seppure in modo non esplicito, risulta evocato, peraltro, anche nella Strategia “Dal produttore al consumatore”, laddove la Commissione europea manifesta la convinzione che «Coniugato alla certificazione e all'e-

certificate, permettono all'operatore del settore agroalimentare di beneficiare di un ulteriore strumento di attrattiva per favorire l'acquisto dei propri prodotti e al consumatore di esercitare pienamente il proprio diritto al consumo consapevole di alimenti, potendo così assumere anche scelte che mirano a contribuire alla salvaguardia dell'ecosistema».

⁹¹ La *GLOBALG.A.P.* è un'associazione privata che stabilisce *standard* volontari per la certificazione di prodotti agricoli in tutto il mondo. Il suo obiettivo è di realizzare un unico *standard* di Buone Pratiche Agricole (l'acronimo G.A.P. sta proprio per *Good Agricultural Practices*) con differenti applicazioni di prodotto, in grado di soddisfare l'insieme dell'agricoltura globale. Lo *standard GLOBALG.A.P.* serve, innanzi tutto, a rassicurare i consumatori sui metodi di produzione agricola degli alimenti, riducendo al minimo gli impatti negativi delle attività agricole sull'ambiente e gli apporti di sostanze chimiche, nonché garantendo un approccio responsabile nei confronti della salubrità e della sicurezza dei lavoratori e del benessere degli animali. Maggiori informazioni sono rinvenibili nella pagina *web* dell'associazione, raggiungibile al seguente *link*: <https://www.globalgap.org/>.

⁹² Si veda, *supra*, *sub* nt. 49. Probabilmente, è anche per tale ragione che nella direttiva UE 2024/825 il legislatore europeo ha finito con il riservare un'attenzione maggiore al profilo ambientale della sostenibilità. Sul proliferare delle certificazioni di sostenibilità nel mercato agroalimentare, si veda quanto affermato da A. DI LAURO, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, cit., p. 740: «Come anticipato molti sono i sistemi di certificazione della sostenibilità sia privati che pubblici. Queste iniziative dovrebbero avere il compito di fare chiarezza sul ricorso al termine della sostenibilità. Tuttavia, proprio nel settore alimentare, alcuni studi sono andati evidenziando la complessità di questo riferimento evidenziando come accada che vengano indicate come sostenibili produzioni che concorrono o hanno concorso alla deforestazione o che incidono sulla biodiversità».

tichettatura relative alle prestazioni in termini di sostenibilità dei prodotti alimentari e a incentivi mirati», il quadro legislativo per un sistema alimentare europeo sostenibile (ancora in fase di definizione) «consentirà agli operatori di trarre beneficio dalle pratiche sostenibili e di innalzare progressivamente gli *standard* in materia di sostenibilità, in modo che diventino la norma per tutti i prodotti alimentari immessi sul mercato dell'UE»⁹³.

Anche nell'ottica di ridurre il numero delle certificazioni esistenti, nel nostro ordinamento giuridico sono stati adottati di recente due sistemi di certificazione della sostenibilità di matrice pubblicistica, i cui disciplinari di produzione paiono essere un tentativo tutto sommato ben riuscito di recepimento della multidimensionalità e della dinamicità del concetto di sviluppo sostenibile.

Trattasi, più nello specifico, dei sistemi di certificazione della sostenibilità delle filiere vitivinicola e ortofrutticola, entrambi istituiti ai sensi dell'art. 224 *ter* del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»), convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

A essere precisi, mentre l'istituzione del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola è stata disposta direttamente dall'art. 224 *ter*⁹⁴, il sistema di certificazione della sostenibilità del-

⁹³ Si veda la Strategia «Dal produttore al consumatore», cit., p. 5.

⁹⁴ Giova ricordare che il settore vitivinicolo è stato uno dei primi settori produttivi a recepire la necessità di orientare la produzione verso i canoni della sostenibilità nella sua accezione multidimensionale: innanzi tutto, a partire dal 2016 l'Organizzazione Internazionale del Vino (OIV), di cui il nostro Paese è membro, ha adottato una serie di Risoluzioni volte, da un lato, a definire i principi generali dell'OIV sulla vitivinicoltura sostenibile con riferimento tanto agli aspetti ambientali, quanto a quelli sociali, quanto infine a quelli economici e culturali, dall'altro, ad assistere gli operatori del settore vitivinicolo nella loro applicazione mediante una serie di raccomandazioni. Si veda in proposito M. ALABRESE, *La sostenibilità dei vini nel quadro internazionale ed europeo, in Comunicazione di sostenibilità e blockchain. Strumenti giuridici e prospettive tecnologiche per il settore vitivinicolo*, Atti del Convegno di Palermo del 10 giugno 2022, cit., p. 17 ss., la quale ricorda altresì che l'OIV «fin dalla fine degli anni '90, ha incoraggiato uno sviluppo comune e omogeneo a livello globale, dapprima di strategie di produzione integrata e, più recentemente, soprattutto a partire dal 2004, di definizioni comuni e linee guida sulla vitivinicoltura sostenibile. Una prima riflessione che può accompagnare le iniziative dell'OIV è certamente connessa ad una visione evolutiva della nozione di

la filiera ortofrutticola è stato istituito con il decreto del(l'allora) Mi-

sostenibilità che emerge dalle stesse. Le prime linee guida del 2008 (per i vini) e del 2011 (per le uve da tavola), infatti, erano soprattutto focalizzate sugli aspetti ambientali della produzione vitivinicola. Si potrebbe affermare, pertanto, che identificassero la nozione di sostenibilità con la dimensione ambientale, riducendola a uno solo dei pilastri che la compongono. Alle questioni sociali ed economiche, sebbene fossero menzionate già a partire dalla definizione del 2004, non veniva data grande rilevanza pratica. Nel 2016 si può evidenziare un interessante mutamento che conduce a uno sviluppo nella visione della sostenibilità vitivinicola». Del pari, a livello nazionale meritano di essere quanto meno menzionati il Programma Nazionale VIVA e il sistema di certificazione volontaria *Equalitas*. Com'è illustrato anche nel sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), il Programma Nazionale VIVA, che si avvale della collaborazione scientifica del Centro di Ricerca OPERA - Osservatorio europeo per l'agricoltura sostenibile dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, è stato avviato nel 2011 «con l'obiettivo di promuovere la sostenibilità nel comparto vitivinicolo italiano» ed è «l'unico *standard* pubblico italiano per la misura e il miglioramento delle prestazioni di sostenibilità della filiera vitivinicola. La fase pilota, che si è conclusa nel 2014, ha visto la partecipazione di alcune grandi aziende vitivinicole italiane, scelte sulla base di criteri geografici e di prodotto. Attualmente a VIVA aderiscono più di cento aziende, distribuite su gran parte del territorio nazionale, fra le quali alcune cantine sociali che a loro volta comprendono centinaia di soggetti produttivi. Inoltre, VIVA coinvolge centinaia di *stakeholder* tra aziende, consulenti, enti di verifica, operatori del settore vitivinicolo, accademici, *sommelier*, studenti. (...) L'adesione a VIVA comporta l'analisi dell'impatto ambientale sia del ciclo di vita del prodotto – dall'estrazione dei materiali fino allo smaltimento dell'imballaggio – che dell'intera produzione aziendale, attraverso l'utilizzo di quattro indicatori: Aria (impronta climatica), Acqua (impronta idrica), Territorio (sostenibilità sociale ed economica) e Vigneto (gestione agronomica del vigneto). Gli indicatori sono stati elaborati sulla base dei principali *standard* e norme internazionali relative all'impronta ambientale e la metodologia di calcolo è descritta nei disciplinari tecnici, che costituiscono un riferimento sia teorico che pratico per le aziende che vogliono intraprendere il percorso di certificazione e che vengono costantemente aggiornati. L'applicazione degli indicatori consente alle aziende partecipanti di quantificare gli impatti della propria produzione vitivinicola e, attraverso l'analisi delle criticità riscontrate, di elaborare strategie di riduzione attraverso l'individuazione di efficaci azioni di miglioramento. I risultati ottenuti, certificati da un ente terzo indipendente accreditato sono accessibili al pubblico grazie all'etichetta VIVA rilasciata dal Ministero che rimanda, con il suo *QR code*, a una pagina *web* dedicata (etichetta virtuale), garantendo una comunicazione al consumatore chiara, uniforme, completa e trasparente». Va ricordato, inoltre, che con il decreto interministeriale del 12 settembre 2017, l'allora Ministero dell'Ambiente e l'allora Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali hanno integrato lo *standard* VIVA nel «Sistema di qualità nazionale di produzione integrata» (SQNPI) (su cui si avrà modo di tornare meglio in seguito). Si vedano in proposito E. CARPI, *Dalla misura alla comunicazione di sostenibilità dei vini: cambio di paradigma?*, in *Comunicazione di sostenibilità e blockchain. Strumenti giuridici e prospettive tecnologiche per il settore vitivinicolo*, Atti del Convegno di Palermo del 10 giugno 2022, cit., p. 27 ss. e B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, cit., p. 316 ss. Per quanto concerne, invece, il sistema di certificazione volontaria *Equalitas*, esso ha

nistero delle politiche agricole alimentari e forestali del 16 settembre 2021 (recante «Istituzione del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera ortofrutticola, articolo 224-ter, legge 77/2000») ai sensi del comma 6° di tale disposizione: l'art. 224 ter del d.l. n. 34 del 2020 (che è stato inserito dall'art. 1, comma 1°, della l. di conversione n. 77 del 2020), rubricato «Sostenibilità delle produzioni agricole», ha istituito, invero, il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola, ma al comma 6° ha previsto la possibilità di estendere tale sistema unitario di certificazione della sostenibilità anche ad altre filiere⁹⁵. Giova ricordare, altresì che, successivamente, con

visto la luce nel 2015 ed è il risultato di un'iniziativa di Federdoc e Unione Italiana Vini, alla quale hanno collaborato anche Valoritalia (il primo ente certificatore delle Denominazioni di Origine del Vino), CSQA Certificazioni (*leader* italiano nella certificazione agroalimentare), Gambero Rosso (il più grande gruppo editoriale italiano dell'*Agrifood*) e 3Avino (società specializzata nella finanza vitivinicola). *Equalitas* è uno *standard* sul Vino Sostenibile che risponde alle esigenze del settore di dotarsi di uno schema condiviso, oggettivo e certificabile da un ente terzo, che sia orientato ai tre pilastri (ambientale, economico e sociale) della sostenibilità. La certificazione può essere ottenuta da tutti coloro che operano nella filiera del vino (agricoltori, trasformatori, imbottiglieri e consorzi di tutela); possono essere certificate, invero, tre dimensioni produttive: l'impresa (*standard* di Organizzazione), il prodotto finito (*standard* di Prodotto), il territorio (*standard* di Territorio). Si vedano E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Dir. agroalim.*, 2019, p. 430 ss. e B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, cit., p. 316, nt. 137.

⁹⁵ L'art. 224 ter dispone, invero, nel modo che segue: «1. Al fine di migliorare la sostenibilità delle varie fasi del processo produttivo del settore vitivinicolo, è istituito il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola, come l'insieme delle regole produttive e di buone pratiche definite con uno specifico disciplinare di produzione. I requisiti e le norme tecniche che contraddistinguono il disciplinare di produzione sono aggiornati con cadenza almeno annuale, con l'obiettivo di recepire i più recenti orientamenti in materia di sostenibilità economica, ambientale e sociale e si traducono in specifiche modalità produttive e gestionali, sottoposte a monitoraggio ai sensi del comma 2. 2. Al fine di definire e aggiornare il disciplinare di produzione di cui al comma 1°, nonché di valutare l'impatto delle scelte operate, è istituito il sistema di monitoraggio della sostenibilità e delle aziende della filiera vitivinicola italiana, i cui indicatori sono definiti con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. 3. I dati e le informazioni ricavati dal sistema di monitoraggio di cui al comma 2° confluiscono nella rete di informazione contabile agricola di cui al regolamento CE n. 1217/2009 del Consiglio, del 30 novembre 2009, che, a questo fine, adegua il relativo sistema di rilevazione, in conformità alla comunicazione della Commissione europea 20 maggio 2020, relativa alla strategia dal produttore al consumatore. 4. In sede di prima applicazione, il disciplinare di cui al comma 1° si basa sulle linee guida nazionali di produzione integrata per la filiera

il decreto del(l'allora) Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 16 marzo 2022, n. 124900 (recante «Approvazione del disciplinare del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola») è stato approvato il disciplinare del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola⁹⁶.

vitivinicola, di cui alla legge 3 febbraio 2011, n. 4, alle cui procedure si fa riferimento per l'adesione al sistema di certificazione, opportunamente integrate introducendo i principi della sostenibilità richiamati, quale sintesi dei migliori sistemi di certificazione esistenti a livello nazionale. 5. Il disciplinare di cui al comma 1° è approvato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previo parere dell'Organismo tecnico scientifico di produzione integrata di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 8 maggio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 174 del 29 luglio 2014. 6. Con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nel rispetto dei principi e delle procedure di cui al presente articolo, la certificazione della sostenibilità del processo produttivo può essere estesa ad altre filiere agroalimentari».

⁹⁶ Si veda in proposito M. ALABRESE, *La sostenibilità dei vini nel quadro internazionale ed europeo*, cit., p. 12, nt. 1. Preme segnalare, altresì, che proprio nell'ottica di porre rimedio alla proliferazione dei sistemi di certificazione, preso atto che a livello nazionale, allorché è stato adottato il decreto dipartimentale 23 giugno 2021, n. 288989 con il quale è stato costituito il Comitato della sostenibilità vitivinicola (incaricato di: redigere il disciplinare della sostenibilità vitivinicola e curarne il successivo aggiornamento; definire il sistema di monitoraggio della sostenibilità della filiera vitivinicola, ivi compresa la determinazione dei criteri per l'individuazione del campione delle aziende a carico delle quali condurre l'indagine; individuare gli indicatori necessari alle valutazioni della sostenibilità della filiera vitivinicola e supportare il Ministero nella fase di confronto e consultazione del partenariato economico e sociale sui contenuti del disciplinare), erano già presenti sistemi di certificazione (*Equalitas* e *VIVA*) e di autovalutazione (*Tergeo*), l'art. 2, comma 3°, del decreto del MIPAAF del 16 marzo 2022 ha sancito che i sistemi di certificazione della sostenibilità vitivinicola esistenti a livello nazionale alla data del decreto dipartimentale n. 288989 del 2021 devono essere considerati conformi al disciplinare di sostenibilità vitivinicola ed essere autorizzati all'impiego del relativo segno distintivo, sempre che vengano comunque seguite le procedure descritte al 1° e al 2° comma di tale disposizione. Si veda l'art. 2 del decreto del MIPAAF del 16 marzo 2022, rubricato «Adesione al sistema di certificazione della sostenibilità vitivinicola, segno distintivo, equivalenza», la cui formulazione è la seguente: «1. L'adesione al sistema di certificazione della sostenibilità vitivinicola è volontaria e avviene, da parte di aziende singole o associate, attraverso le modalità di adesione, gestione e controllo già in uso per il Sistema di qualità nazionale della produzione integrata (SQNPI). 2. La conformità alle disposizioni del "disciplinare" in regime SQNPI viene attestata, per l'annualità 2022, dall'organismo di controllo mediante il rilascio del certificato di sostenibilità della filiera vitivinicola. L'acquisizione del predetto certificato consente di utilizzare il segno distintivo SQNPI. 3. I sistemi di certificazione della sostenibilità vitivinicola esistenti a livello nazionale alla data del decreto ministeriale 123 giugno 2021, n. 288989, attenendosi alle procedure di cui ai commi 1 e 2, sono considerati conformi al disciplinare di cui all'art. 1 e sono autorizzati all'utilizzo del relativo segno distintivo. (...)».

Tanto nel decreto del MIPAAF del 16 marzo 2022, quanto nel decreto del MIPAAF del 16 settembre 2021, è dato rinvenire l'affermazione in forza della quale il disciplinare «riporta l'insieme delle regole produttive e di buone pratiche finalizzate a garantire il rispetto dell'ambiente, la qualità e sicurezza alimentare, la tutela dei lavoratori e dei cittadini e un adeguato reddito agricolo»⁹⁷.

Al contempo, per espressa previsione normativa, ambedue i disciplinari relativi ai sistemi di certificazione della sostenibilità delle filiere vitivinicola e ortofrutticola devono essere sottoposti «a verifica ed eventuale aggiornamento con cadenza almeno annuale», il che induce a ritenere che sia stato pienamente colto il senso della dinamicità sottesa al concetto di sviluppo sostenibile⁹⁸.

Considerazioni in parte diverse devono essere formulate, invece, con riferimento al «Sistema di qualità nazionale di produzione integrata» (SQNPI), istituito dall'art. 2, comma 3°, della l. 3 febbraio 2011, n. 4 (recante «Disposizioni in materia di etichettatura e di qua-

⁹⁷ Tale affermazione è rinvenibile, invero, per quanto riguarda il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola, nella Premessa del disciplinare di cui al decreto del MIPAAF del 16 marzo 2022 e, per quanto concerne il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera ortofrutticola, nell'art. 3, comma 1°, del decreto del MIPAAF del 16 settembre 2021, che è rubricato «Disciplinare della sostenibilità ortofrutticola». Per giunta, se si scorre il testo del disciplinare dal cui rispetto discende la possibilità di vedere certificata la sostenibilità della filiera vitivinicola, che costituisce l'Allegato del decreto del MIPAAF del 16 marzo 2022, è agevole rilevare che i requisiti aggiuntivi individuati tanto con riferimento alla fase agricola, quanto con riferimento alla fase *post* raccolta e trasformazione, sono suddivisi in tre categorie, relative, rispettivamente, alla sostenibilità ambientale, alla sostenibilità sociale e alla sostenibilità economica.

⁹⁸ Per quanto concerne il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera ortofrutticola dispone in tal senso l'art. 3, comma 3°, del decreto del MIPAAF del 16 settembre 2021, in forza del quale: «Sulla base dei dati di monitoraggio di cui all'articolo 5, e tenuto conto delle innovazioni tecnico scientifiche, il disciplinare è sottoposto a verifica ed eventuale aggiornamento con cadenza almeno annuale». Per quanto riguarda, invece, il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola, l'aggiornamento con cadenza almeno annuale dei requisiti e delle norme tecniche che contraddistinguono il disciplinare di produzione è disposto direttamente dall'art. 224 *ter*, comma 1°, del d.l. n. 34 del 2020, convertito dalla legge n. 77 del 2020. Si noti che nell'art. 224 *ter*, comma 1°, del d.l. n. 34 del 2020 viene specificato, altresì, che l'aggiornamento con cadenza almeno annuale del disciplinare di sostenibilità della filiera vitivinicola risponde alla necessità di perseguire «l'obiettivo di recepire i più recenti orientamenti in materia di sostenibilità economica, ambientale e sociale» e deve tradursi «in specifiche modalità produttive e gestionali, sottoposte a monitoraggio ai sensi del comma 2°».

lità dei prodotti alimentari»⁹⁹, al «Sistema di qualità nazionale per il benessere animale» (SQNBA), istituito dall'art. 224 *bis* del d.l. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020¹⁰⁰

⁹⁹ L'art. 2, comma 3°, della legge n. 4 del 2011 dispone, invero, quanto segue: «È istituito il “Sistema di qualità nazionale di produzione integrata”, di seguito denominato “Sistema”. Il Sistema è finalizzato a garantire una qualità del prodotto superiore alle norme commerciali correnti. Il Sistema assicura che le attività agricole e zootecniche siano esercitate in conformità a norme tecniche di produzione integrata, come definita al comma 4; la verifica del rispetto delle norme tecniche è eseguita in base a uno specifico piano di controllo da organismi terzi accreditati secondo le norme vigenti». Al Sistema di qualità nazionale di produzione integrata sono dedicati anche i commi successivi dell'art. 2 della legge n. 4 del 2011 (commi 4°-9°), i quali così dispongono: «4. Si definisce “produzione integrata” il sistema di produzione agroalimentare che utilizza tutti i mezzi produttivi e di difesa delle produzioni agricole dalle avversità, volti a ridurre al minimo l'uso delle sostanze chimiche e di sintesi e a razionalizzare la fertilizzazione, nel rispetto dei principi ecologici, economici e tossicologici. I requisiti e le norme tecniche che contraddistinguono la produzione integrata, nonché le procedure di coordinamento da seguire da parte delle regioni e delle province autonome che hanno già istituito il sistema di produzione integrata nei propri territori, sono definiti con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. I prodotti conformi al Sistema possono essere contraddistinti da uno specifico segno distintivo. Il decreto di cui al secondo periodo prevede le opportune forme di coordinamento in relazione a eventuali segni distintivi già adottati dalle regioni o dalle province autonome per la produzione integrata. 5. L'adesione al Sistema è volontaria ed è aperta a tutti gli operatori che si impegnano ad applicare la disciplina di produzione integrata e si sottopongono ai relativi controlli. 6. Con successivi provvedimenti, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede a istituire, al proprio interno, un organismo tecnico-scientifico, eventualmente organizzato in gruppi di lavoro omogenei per materia, con il compito di definire: *a*) il regime e le modalità di gestione del Sistema; *b*) la disciplina produttiva; *c*) il segno distintivo con cui identificare i prodotti conformi al Sistema; *d*) adeguate misure di vigilanza e controllo. 7. Ai componenti dell'organismo tecnico-scientifico di cui al comma 6 non è corrisposto alcun emolumento, indennità o rimborso di spese. 8. Le disposizioni del presente articolo divengono efficaci dopo il completamento della procedura di notifica alla Commissione europea. 9. All'attuazione dei commi 3, 4, 5 e 6 si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

¹⁰⁰ L'art. 224 *bis* del d.l. n. 34 del 2020 (che pure è stato inserito dall'art. 1, comma 1°, della l. di conversione n. 77 del 2020) dispone nel modo che segue: «1. Al fine di assicurare un livello crescente di qualità alimentare e di sostenibilità economica, sociale e ambientale dei processi produttivi nel settore zootecnico, migliorare le condizioni di benessere e di salute degli animali e ridurre le emissioni nell'ambiente, è istituito il “Sistema di qualità nazionale per il benessere animale”, costituito dall'insieme dei requisiti di salute e di benessere animale superiori a quelli delle pertinenti norme europee

e al «Sistema di Qualità Nazionale Zootecnica» (SQNZ), istituito con il decreto del(l'allora) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 4 marzo 2011 (recante «Regolamento del sistema di qualità nazionale zootecnica riconosciuto a livello nazionale ai sensi del regolamento CE n. 1974/2006 della Commissione»), successivamente abrogato e sostituito dal decreto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste 16 dicembre 2022, n. 646632 («Decreto ministeriale recante l'istituzione del Sistema di Qualità Nazionale Zootecnica riconosciuto a livello nazionale ai sensi del regolamento delegato UE 2022/126 della Commissione del 7 dicembre 2021 che integra il regolamento UE 2021/2115 del Parlamento eu-

e nazionali, in conformità a regole tecniche relative all'intero sistema di gestione del processo di allevamento degli animali destinati alla produzione alimentare, compresa la gestione delle emissioni nell'ambiente, distinte per specie, orientamento produttivo e metodo di allevamento. L'adesione al Sistema è volontaria e vi accedono tutti gli operatori che si impegnano ad applicare la relativa disciplina e si sottopongono ai controlli previsti. Con uno o più decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro della salute, secondo le rispettive competenze, adottati previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti la disciplina produttiva, il segno distintivo con cui identificare i prodotti conformi, le procedure di armonizzazione e di coordinamento dei sistemi di certificazione e di qualità autorizzati alla data di entrata in vigore della presente disposizione, le misure di vigilanza e controllo, le modalità di utilizzo dei dati disponibili nelle banche di dati esistenti, nazionali e regionali, operanti nel settore agricolo e sanitario, nonché di tutte le ulteriori informazioni utili alla qualificazione delle stesse banche di dati, comprese le modalità di alimentazione e integrazione dei sistemi in cui sono registrati i risultati dei controlli ufficiali, inclusi i campionamenti e gli esiti di analisi, prove e diagnosi effettuate dagli istituti zooprofilattici sperimentali, dei sistemi alimentati dal veterinario aziendale e le garanzie di riservatezza. A tale fine, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, adottato di concerto con il Ministro della salute, è istituito e regolamentato un organismo tecnico-scientifico, con il compito di definire il regime e le modalità di gestione del Sistema, incluso il ricorso a certificazioni rilasciate da organismi accreditati in conformità al regolamento CE n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, con la partecipazione di rappresentanti dell'Ente unico nazionale per l'accreditamento. Ai componenti del predetto organismo tecnico-scientifico non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati. All'attuazione del presente comma le amministrazioni pubbliche interessate provvedono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente». Si veda, altresì, il decreto del MIPAAF e del Ministero della Salute del 2 agosto 2022 «recante la disciplina del «Sistema di qualità nazionale per il benessere animale» istituito ai sensi dell'articolo 224 *bis* del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, introdotto dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77».

ropeo 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 in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali e che abroga il Decreto ministeriale 4 marzo 2011 “Regolamentazione del sistema di qualità nazionale zootecnica riconosciuto a livello nazionale ai sensi del regolamento CE n. 1974/2006 della Commissione”»).

I disciplinari di produzione riconosciuti nell’ambito di tali Sistemi di Qualità Nazionale sono da taluni ricondotti *de plano* nell’ambito dei disciplinari di sostenibilità¹⁰¹, ma la disamina dei loro contenuti induce ad accogliere con cautela tale qualificazione.

I disciplinari di produzione integrata sono stati ideati, invero, come disciplinari di produzione volti non a perseguire la sostenibilità nella sua accezione multidimensionale, ma a garantire una maggiore qualità del prodotto finale mediante il rispetto di regole tecniche di coltivazione e di allevamento che possono risultare senz’altro conformi a una o più dimensioni della sostenibilità, ma non a tutte contemporaneamente.

Com’è dato evincere anche dalla definizione di «produzione integrata» di cui all’art. 2, comma 4°, della legge n. 4 del 2011, il SQNPI è stato concepito come un sistema di produzione (volontario) che si attua rispettando le norme tecniche previste per ogni tipo di coltura che prevedono l’utilizzo di «tutti i mezzi produttivi e di difesa delle produzioni agricole dalle avversità, volti a ridurre al minimo l’uso

¹⁰¹ Si vedano B. LA PORTA, *I disciplinari di sostenibilità delle produzioni agroalimentari*, cit., p. 336 ss., la quale include le regole di produzione che contraddistinguono il SQNPI e il SQNBA nel novero dei disciplinari di sostenibilità del mercato agroalimentare, e L. LEONE, *Certificazioni sul benessere animale*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, cit., p. 760, il quale con riferimento al SQNBA e al SQNZ afferma quanto segue: «Nell’ordinamento italiano, invece, al sistema pubblico *Classyfarm*, di categorizzazione del rischio degli allevamenti, ha fatto seguito l’istituzione del Sistema di qualità nazionale per il benessere animale (SQNBA) – ad opera dell’art. 224-bis della l. 17 luglio 2020, n. 77 – e del Sistema di Qualità Nazionale Zootecnica (SQNZ), con d.m. 16 dicembre 2022, n. 646632, al fine di assicurare un livello crescente di sostenibilità economica, sociale e ambientale dei processi produttivi zootecnici». Si veda, altresì, G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione Business to Consumer*, cit., 624 ss.

delle sostanze chimiche di sintesi e a razionalizzare la fertilizzazione, nel rispetto dei principi ecologici, economici e tossicologici»¹⁰².

Del pari, a dispetto di quanto si trova affermato nell'art. 224 *bis* del d.l. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020, che afferma con enfasi che l'istituzione del SQNBA mira, oltre che a «migliorare le condizioni di benessere e di salute degli animali» e a «ridurre le emissioni nell'ambiente», anche ad «assicurare un livello crescente di qualità alimentare e di sostenibilità economica, sociale e ambientale dei processi produttivi nel settore zootecnico», per espressa previsione della medesima disposizione tale Sistema è stato ideato come insieme di regole volte a garantire il rispetto di «requisiti di salute e di benessere animale superiori a quelli delle pertinenti norme europee e nazionali, in conformità a regole tecniche relative all'intero sistema di gestione del processo di allevamento degli animali destinati alla produzione alimentare, compresa la gestione delle emissioni nell'ambiente, distinte per specie, orientamento produttivo e metodo di allevamento»¹⁰³.

Ancora più complesso si rivela l'inquadramento dei disciplinari

¹⁰² Per la definizione di «produzione integrata» si veda, *supra*, *sub* nt. 99, in cui è riportato il testo dei commi 3°-9° dell'art. 2 della legge n. 4 del 2011. Giova segnalare, altresì, che con il decreto del(l'allora) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali dell'8 maggio 2014, n. 4890 – «Attuazione dell'articolo 2, comma 6, della legge 3 febbraio 2011, n. 4 recante “Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari», che disciplina il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI)» – è stato istituito, altresì, il marchio SQNPI al quale si accompagna la dicitura «Qualità Sostenibile». Si veda l'art. 8 di tale decreto ministeriale, rubricato «Marchio SQNPI», in forza del quale: «1. È istituito il marchio del Sistema di qualità nazionale di produzione integrata denominato “Marchio SQNPI” che identifica i prodotti agricoli ed agroindustriali, le cui modalità di produzione sono conformi alla norma tecnica della produzione integrata e sono certificate nell'ambito del SQNPI. 2. Il marchio del SQNPI è costituito dal simbolo, di forma circolare, composto da un pittogramma che comprende un insieme di elementi, rappresentanti un'ape in volo, su sfondo bianco e verde e dal tipogramma costituito dall'acronimo “SQNPI” e dalla dicitura “QUALITÀ SOSTENIBILE” disposti all'interno del perimetro del logo. La relativa distinta colorimetrica è riportata nel regolamento d'uso del marchio di cui al successivo art. 10. 3. Il logotipo può essere accompagnato da sigle relative a specifici comparti produttivi e dalle frasi che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali definirà in funzione delle decisioni assunte in merito a campagne d'informazione o promozione».

¹⁰³ Per il testo dell'art. 224 *bis* del d.l. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020, si veda, *supra*, *sub* nt. 100.

di produzione del SQNZ, in quanto l'art. 1, comma 2°, del decreto del MASAF del 16 dicembre 2022 prevede espressamente che i prodotti ottenuti con l'applicazione di un disciplinare di produzione riconosciuto nell'ambito di tale Sistema, che contenga «anche uno o più elementi qualificanti elencati agli artt. 12 e 46 del reg. UE 2022/126», possano essere identificati con la dicitura «prodotto da allevamento sostenibile»¹⁰⁴.

Se non che, la disamina del disposto degli artt. 12 e 46 del reg. UE 2022/126 costringe a osservare che i cc.dd. elementi qualificanti riguardano, in verità, interventi volti o a ridurre l'impatto ambientale dell'attività zootecnica (come, ad esempio, per carni solo alcuni, un migliore impiego dei fattori di produzione, la riduzione dell'emissione di sostanze inquinanti e dei rifiuti del processo di produzione, l'impiego di fonti di energia rinnovabili, il risparmio idrico, ecc.)¹⁰⁵

¹⁰⁴ L'art. 1 del decreto del MASAF 16 dicembre 2022, rubricato «Istituzione del Sistema di Qualità Nazionale Zootecnica», dispone, invero, nel modo che segue: «1. Il presente decreto istituisce il regime di qualità, che comprende la certificazione delle aziende agricole, dei prodotti agricoli e dei prodotti alimentari di provenienza zootecnica, definito Sistema di qualità nazionale zootecnica, di seguito "SQNZ", in conformità con quanto previsto dall'art. 47, lettera a) "Regimi di qualità" del reg. UE 2022/126 secondo i seguenti criteri: i) la specificità del prodotto finale deriva da obblighi tassativi che garantiscono: a) caratteristiche specifiche del prodotto; b) particolari metodi di produzione; oppure c) una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali o tutela ambientale; ii) il SQNZ è aperto a tutti i produttori; iii) il SQNZ prevede disciplinari di produzione vincolanti, il cui rispetto è verificato dalle autorità pubbliche o da un organismo di controllo indipendente; iv) Il SQNZ è trasparente e assicura una tracciabilità completa dei prodotti ottenuti. 2. I prodotti ottenuti con l'applicazione di un disciplinare di produzione riconosciuto nell'ambito del SQNZ secondo il criterio di cui al precedente comma 1°, lett. i), punto c) e che contenga anche uno o più elementi qualificanti, elencati agli articoli 12 e 46 del richiamato reg. UE 2022/126, possono essere identificati con la dicitura "prodotto da allevamento sostenibile". 3. Con successivi decreti del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, sentita la Commissione SQNZ di cui all'art. 4 del presente decreto, acquisita l'intesa presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono predisposte le linee guida contenenti i requisiti di produzione vincolanti per processi produttivi e tipologia di prodotto finalizzati a garantire i requisiti indicati al comma 2° del presente articolo».

¹⁰⁵ L'art. 12 del reg. delegato della Commissione UE 2022/126 – 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 regola-

o a migliorare il benessere animale, garantendo condizioni di alleva-

mento, nonché per le norme relative alla percentuale per la norma 1 in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA)», in *GUUE* L 20 del 31 gennaio 2022, p. 52 ss. – è rubricato «Interventi legati agli obiettivi agro-climatico-ambientali» ed è, invero, così formulato: «1. Quando includono nei rispettivi piani strategici della PAC investimenti che perseguono obiettivi agro-climatico-ambientali nel settore degli ortofrutticoli, nel settore dell'apicoltura, nel settore vitivinicolo, nel settore del luppolo, nel settore dell'olio di oliva e delle olive da tavola o in altri settori di cui all'articolo 42, lettera f), del regolamento UE 2021/2115, gli Stati membri prevedono nei suddetti piani che gli interventi in oggetto perseguano uno degli obiettivi seguenti: a) ridurre l'attuale utilizzo di fattori di produzione, l'emissione di sostanze inquinanti o i rifiuti del processo di produzione; b) sostituire l'uso di energia da fonti combustibili fossili con fonti di energia rinnovabili; c) ridurre i rischi ambientali legati all'uso di taluni fattori di produzione o alla produzione di taluni residui, compresi prodotti fitosanitari, fertilizzanti, letame o altre deiezioni animali; d) ridurre il consumo di acqua; e) essere legati a investimenti non produttivi necessari per conseguire gli obiettivi agro-climatico-ambientali, in particolare qualora tali obiettivi riguardino la protezione degli *habitat* e della biodiversità; f) ridurre in modo efficace e misurabile le emissioni di gas serra o conseguire un sequestro durevole del carbonio; g) aumentare la resilienza della produzione ai rischi legati ai cambiamenti climatici, come l'erosione del suolo; h) conseguire la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche; oppure i) contribuire alla protezione o al miglioramento dell'ambiente. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari forniscano la prova del contributo positivo atteso per uno o più obiettivi ambientali al momento della presentazione per approvazione della proposta di programma operativo, dell'intervento o della modifica di tale programma o intervento. 2. Gli investimenti di cui al paragrafo 1 sono effettuati nei locali del beneficiario oppure, se del caso, nei locali dei suoi soci produttori o delle sue filiali che soddisfano il requisito del 90% di cui all'articolo 31, paragrafo 7, del presente regolamento. Tuttavia gli Stati membri, per il settore dell'apicoltura, possono anche prevedere nei rispettivi piani strategici della PAC interventi effettuati al di fuori dei locali del beneficiario. Il beneficio e l'impatto aggiuntivo attesi dell'intervento legato agli obiettivi agro-climatico-ambientali devono essere dimostrati *ex ante* tramite specifiche di progetto o altri documenti tecnici da presentare a cura del beneficiario al momento della presentazione dell'operazione, del programma operativo o della modifica di tale programma per approvazione, che indichino i risultati ottenibili mediante l'attuazione dell'intervento. 3. Nel determinare le spese da coprire, gli Stati membri tengono conto dei costi aggiuntivi sostenuti e del mancato guadagno derivante dagli interventi attuati in relazione agli obiettivi agro-climatico-ambientali, nonché dei *target* finali prefissati. 4. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari che attuano interventi legati agli obiettivi agro-climatico-ambientali abbiano accesso alle conoscenze e alle informazioni pertinenti necessarie per l'attuazione di tali interventi e affinché coloro che li richiedono possano disporre di una formazione adeguata, nonché avere accesso a consulenza al fine di assistere gli agricoltori che si impegnano a cambiare i loro sistemi di produzione. 5. Gli Stati membri provvedono affinché nei programmi operativi sia inserita una clausola di revisione per le operazioni attuate nell'ambito di interventi legati agli obiettivi agro-climatico-ambientali nel settore degli ortofrutticoli, nel settore del luppolo, nel settore dell'olio di oliva e delle olive da tavola e negli altri settori di cui all'articolo 42, lettera f), del regolamento UE 2021/2115, al fine

mento che consentano il pieno soddisfacimento delle esigenze naturali degli animali¹⁰⁶.

Seguendo il ragionamento che si è sviluppato finora, che propende per il riconoscimento della qualifica di disciplinari di sostenibilità solo a quei disciplinari di produzione che perseguano contemporaneamente obiettivi ambientali, economici e sociali, i disciplinari tecnici su cui poggiano i Sistemi di Qualità Nazionale non paiono essere meritevoli di tale qualificazione, nella misura in cui guardano solamente a una delle dimensioni della sostenibilità.

Del resto, che i disciplinari dei Sistemi di Qualità Nazionale siano stati concepiti con una *ratio* diversa risulta comprovato dal fatto che uno di essi, il SQNPI, in seguito all'affermarsi della multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, è stato integrato con regole che riguardano anche la dimensione sociale delle attività di produzione agricola: a partire dal 2023 le realtà certificate devono rispettare anche una condizione aggiuntiva, che comporta il possesso di un registro aggiornato di tutti i lavoratori impiegati (parasubordinati compresi), il rispetto della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, l'effettuazione di una valutazione periodica dei

di garantirne l'adeguamento in caso di modifiche delle pertinenti norme obbligatorie, dei requisiti o degli obblighi».

¹⁰⁶ L'art. 46 del reg. UE 2022/126, rubricato «Benessere degli animali», dispone nel modo che segue: «Gli Stati membri che includono nei rispettivi piani strategici della PAC interventi relativi agli impegni a favore del benessere degli animali di cui all'articolo 70 del regolamento UE 2021/2115 garantiscono che gli impegni a favore del benessere degli animali introducano 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, nonché 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».

rischi per i lavoratori e la previsione di una formazione mirata non solo in merito alla sicurezza, ma anche alla sostenibilità delle produzioni¹⁰⁷. È solo grazie a tali integrazioni che i disciplinari tecnici del SQNPI possono essere ora considerati disciplinari di sostenibilità.

Per quanto concerne, invece, il SQNBA, i disciplinari tecnici sono ancora in fase di elaborazione: il 17 aprile 2024 sono state presentate le bozze dei disciplinari per la certificazione SQNBA relativi ai bovini e ai suini di ingrasso allevati all'aperto¹⁰⁸. Ebbene, il testo di tali *draft*, che può essere visionato nel sito del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF), al momento non pare avere recepito la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile: nelle minute dei disciplinari è dato rinvenire una serie di regole che concernono nello specifico quattro macroaree, quali quella del benessere animale, quella della biosicurezza, quella dell'uso consapevole del medicinale veterinario e quella della tutela dell'ambiente. Non solo, peraltro, nelle bozze dei disciplinari per la certificazione SQNBA relativi ai bovini e ai suini di ingrasso allevati all'aperto non viene fatta alcuna menzione di regole che concernano la dimensione sociale della sostenibilità, ma dalle osservazioni presentate dalle associazioni del partenariato (Alleanza della cooperative italiane, Assocertbio, Cia, Coldiretti, Confagricoltura, ecc.)¹⁰⁹ sembrerebbero emergere anche talune criticità con riferimento alla sostenibilità economica¹¹⁰. A meno che il testo dei progetti dei disciplinari non venga

¹⁰⁷ Si veda in proposito E. CARPI, *Dalla misura alla comunicazione di sostenibilità dei vini: cambio di paradigma?*, cit., p. 32, il quale ricorda che «Per quanto riguarda gli aspetti etico-sociali, invece, SQNPI 2022 richiede che le realtà certificate posseggano un registro aggiornato di tutti i lavoratori impiegati, parasubordinati compresi, siano in regola con la normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, effettuino la valutazione periodica dei rischi per i lavoratori e prevedano, infine, una formazione mirata non solo sulla sicurezza ma anche in merito alla sostenibilità delle produzioni. Il rispetto degli impegni integrati con l'ultima versione di SQNPI è facoltativo per l'anno 2022, divenendo ufficialmente condizione aggiuntiva obbligatoria del processo di certificazione a partire dal 2023».

¹⁰⁸ Le bozze dei disciplinari, così come le presentazioni degli stessi, sono tutte reperibili nell'apposita pagina *web* del MASAF, raggiungibile tramite il seguente *link*: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18448>.

¹⁰⁹ Tali osservazioni sono tutte consultabili sul sito del MASAF.

¹¹⁰ Si vedano, a titolo di esempio, le Osservazioni presentate dall'Alleanza delle Cooperative Italiane, in cui a p. 1 si sottolinea: «Con riferimento all'etichettatura, risulta

rivisto in modo sostanziale, non pare, pertanto, che al momento i disciplinari tecnici del SQNBA possano essere annoverati tra i disciplinari di sostenibilità della filiera agroalimentare.

I disciplinari di produzione del SQNZ, infine, stando alle Linee Guida di cui all'Allegato del decreto del MASAF del 16 dicembre 2022 in conformità alle quali devono essere redatti per poter essere riconosciuti ed autorizzati dal MASAF stesso, devono contemplare, come requisiti minimi obbligatori, i requisiti per l'alimentazione in grado di migliorare le caratteristiche del prodotto e quelli relativi alle condizioni di allevamento idonei ad aumentare il benessere animale e, come requisiti minimi facoltativi, quelli relativi ad aspetti ambientali, nonché «obblighi specifici previsti dalle normative della specifica filiera»¹¹¹. Al momento sono stati approvati dal MASAF sette disciplinari tecnici, ma nessuno di essi si ispira a un approccio olistico nei confronti della sostenibilità, il che induce a ribadire che tali

difficile la separazione del latte proveniente da allevamenti con pascolo da quelli senza, soprattutto nelle zone in cui sono presenti entrambi i metodi di allevamento. Come verranno valutati gli allevamenti che praticano il pascolo e di conseguenza presentano strutture coperte adibite al decubito che non soddisfano i 6 m²/capo o il 90 % del numero delle cuccette rispetto al numero di bovine? Durante le operazioni di trasporto dall'allevamento all'impianto di lavorazione e all'interno dello stabilimento di trasformazione la separazione oltre che difficile risulterà molto onerosa».

¹¹¹ Si veda, in particolare, la Scheda 4 di cui all'Allegato del decreto del MASAF del 16 dicembre 2022, la quale, rubricata «Descrizione sintetica degli elementi che determinano la qualità superiore», prevede quanto segue: «Sono requisiti minimi di un disciplinare di produzione SQNZ, oltre alla denominazione identificativa della tipologia del prodotto riconosciuto: *a*) i requisiti per l'alimentazione, superiori e qualificanti rispetto a quanto previsto dalle norme di legge, in grado di migliorare le caratteristiche della tipologia di prodotto anche dal punto di vista del consumatore; e/o *b*) requisiti relativi alle condizioni di allevamento in grado di aumentare il benessere degli animali, superiori rispetto a quanto previsto dalle normative specifiche della filiera in questione. Oltre ai precedenti requisiti minimi, i disciplinari di produzione SQNZ possono prevedere: *a*) requisiti relativi ad aspetti ambientali; *b*) obblighi specifici previsti dalle normative della specifica filiera. Il prodotto per il quale si chiede il riconoscimento come SQNZ deve essere descritto attraverso una scheda tecnica/di prodotto che delinei i requisiti qualitativi superiori e qualificanti rispetto a quanto previsto dalle norme di legge. Ulteriori aspetti qualificanti della produzione dovranno essere esplicitamente dichiarati. Le condizioni produttive da realizzare per giungere ad un prodotto che risponda a tali dichiarazioni devono essere fissate nel disciplinare in aggiunta agli aspetti sopra indicati. Nel caso le peculiarità del prodotto derivino dalla razza o dal tipo genetico, tali elementi devono essere descritti».

disciplinari non possano essere qualificati come disciplinari di sostenibilità, a meno che in futuro non vengano integrati com'è stato fatto per quelli del SQNPI.

6. Una volta chiarito che cosa sono i «disciplinari di sostenibilità», occorre chiedersi, infine, quale sia l'elemento che nella filiera agroalimentare li collega alla digitalizzazione¹¹².

Anche in questo caso si rivela utile prendere le mosse dalla Strategia “Dal produttore al consumatore”: da tale Comunicazione emerge, in modo evidente, la convinzione della Commissione europea che la digitalizzazione possa essere un'alleata preziosa degli operatori della filiera agroalimentare nel perseguimento della sostenibilità.

Il concetto di sostenibilità della filiera agroalimentare promosso dalla Strategia “Dal produttore al consumatore” richiede, invero, un miglioramento delle prestazioni ambientali e climatiche «attraverso un modello maggiormente orientato ai risultati, un uso migliore dei dati e delle analisi», nonché una «maggiore attenzione agli investimenti nelle tecnologie e nelle pratiche verdi e digitali»¹¹³.

Funzionale al perseguimento di tale obiettivo è la possibilità per tutti gli agricoltori e per tutte le zone rurali di disporre di una connessione *Internet* veloce e affidabile: ad avviso della Commissione europea, «L'accesso a *Internet* veloce a banda larga renderà possibile la diffusione dell'agricoltura di precisione e l'uso dell'intelligenza artificiale e permetterà all'Unione europea di sfruttare a pieno la sua *leadership* mondiale nel campo della tecnologia satellitare. In ultima

¹¹² Com'è noto, con il termine digitalizzazione si indica l'impiego, anche nello svolgimento delle attività proprie della filiera agroalimentare, delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione quali, ad esempio, l'*Internet of Things* (IoT), la robotica, i droni, i *Big Data*, il *cloud computing*, ecc. Si veda, in proposito, M. FERRARI, *Le imprese alimentari e la digitalizzazione*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 277 ss. Si veda, altresì, P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 555 s., la quale, riferendosi in particolare al settore primario, osserva: «Termini come agricoltura di precisione, agricoltura intelligente, agricoltura 4.0 indicano, sebbene con sfumature diverse, il fenomeno della digitalizzazione in agricoltura, già significativamente diffuso negli Usa e in via di affermazione anche in ambito europeo».

¹¹³ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 10.

analisi ciò porterà a una riduzione dei costi per gli agricoltori, a un miglioramento della gestione del suolo e della qualità dell'acqua, a una riduzione dell'uso dei fertilizzanti e dei pesticidi e delle emissioni di gas a effetto serra, a un miglioramento della biodiversità e alla creazione di un ambiente più sano per gli agricoltori e i cittadini»¹¹⁴. Da qui, l'impegno della Commissione europea ad «accelerare la diffusione di *Internet* veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l'obiettivo di un accesso del 100% entro il 2025»¹¹⁵.

La posizione assunta dalla Commissione europea nella Strate-

¹¹⁴ Si veda la Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 17.

¹¹⁵ Si veda la Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 18. Si veda, in proposito, I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1-2023, p. 12, la quale riassume nel modo che segue la posizione manifestata dalla Commissione europea nella Strategia "Dal produttore al consumatore": «La comunicazione della Commissione "Una strategia 'dal produttore al consumatore'", nella sezione dedicata a "ricerca, innovazione tecnologia e investimenti" definisce, infatti, la stretta interazione tra l'accesso alle tecnologie e la costruzione del sistema alimentare sostenibile. Ricerca e innovazione sono, quindi, definiti come "fattori chiave per l'accelerazione della transizione verso sistemi alimentari sostenibili", dove il collegamento tra "sostenibilità" e "innovazione", passa attraverso la ricerca innovativa e l'applicazione diffusa delle nuove tecnologie nel comparto agroalimentare. L'ambito di intervento viene individuato, innanzi tutto, attraverso un approccio agro-ecologico nella produzione primaria, che contribuisca alla riduzione dell'uso di pesticidi, fertilizzanti e antimicrobici mediante il supporto dell'agricoltura di precisione; mentre, dal punto di vista degli alimenti, si evidenziano gli aspetti legati alla ricerca di fonti alternative di proteine, di origine vegetale microbica e dagli insetti, più in generale alternative alla carne, profili produttivi nuovi, anch'essi supportati dalla spinta dell'innovazione tecnologica. Gli strumenti della transizione verso sistemi sostenibili riguardano poi inevitabilmente anche il quadro regolativo delle relazioni tra le imprese della filiera e le caratteristiche delle strutture rurali, che richiedono una accelerazione sul piano delle tecnologie. Per un verso, si richiama la "specializzazione intelligente" nell'innovazione delle catene del valore; dall'altro si sottolinea l'esigenza di un intervento sulle zone rurali, per garantire l'accesso alla connessione *internet* a banda larga quale presupposto per la diffusione dell'innovazione digitale così come per garantire un miglioramento della vita nelle aree rurali – aspetti per cui appare essenziale l'indirizzamento degli investimenti PAC per la trasformazione verde e digitale delle aziende agricole e dei territori rurali nel loro complesso. Gli aspetti sin qui richiamati, espressi dalla Commissione nell'ambito di un documento che individua poi puntualmente le tempistiche degli interventi normativi per procedere all'attuazione del nuovo quadro dei sistemi alimentari sostenibili, è prodromico rispetto al funzionamento dell'intera filiera agroalimentare e si propone di intervenire in misura ampia sul tessuto sociale agricolo, andando ben al di là della mera regolamentazione della produzione agricola, per includere nel contesto regolativo territori, imprese, cittadini e consumatori». Si veda, altresì, il recente contributo di S. ROLANDI, *Il ruolo attribuito alla digitalizzazione nella strategia*

gia “Dal produttore al consumatore” circa la necessità di un ricorso massiccio alla digitalizzazione nella filiera agroalimentare non desta sorpresa, essendo perfettamente in linea con gli orientamenti già emersi in precedenza a livello europeo: è da quando, a partire dagli anni ‘80, la c.d. agricoltura di precisione ha rivoluzionato il modo di concepire il settore primario, che si è accentuato il ricorso all’utilizzo di macchinari in grado sia di elaborare dati satellitari e georeferenziati, sia di migliorare i sistemi di irrigazione, di fertilizzazione del suolo e di distribuzione degli antiparassitari. Al contempo, la diffusione del digitale ha consentito all’agricoltura europea di fare passi avanti nell’impiego della robotica e nell’ammodernamento dei *software* gestionali, approdando a una semplificazione delle attività e anche alla creazione di nuovi posti di lavoro¹¹⁶.

Un forte impulso a un maggior ricorso alla digitalizzazione nel contesto della filiera agroalimentare è venuto, d’altronde, anche dalla dichiarazione «Un futuro digitale intelligente e sostenibile per l’agricoltura e le zone rurali europee» sottoscritta nell’aprile 2019 dai rappresentanti di ventiquattro Stati membri dell’Unione europea e anche dal Regno Unito in occasione del *Digital Day*: in tale dichiarazione si auspicava, da un lato, un maggiore impegno nella ricerca e nell’innovazione con particolare riferimento all’intelligenza artificiale e agli aspetti socio-economici, agronomici e ambientali della digitalizzazione dell’agricoltura, dall’altro, un impiego più incisivo e, quindi, in buona sostanza una maggiore diffusione, della digitalizzazione nel settore agricolo e agroalimentare; infine, si proponeva la messa in comune e la condivisione dei dati agricoli tra gli agricoltori e lungo l’intera filiera agroalimentare.

Com’è stato evidenziato in più occasioni e da più parti, i vantaggi che possono derivare dall’impiego della digitalizzazione nella filiera agroalimentare sono molteplici: l’impiego di strumenti digitali consente di impiegare in modo più razionale i fattori produttivi, con

Farm to Fork dell’Unione Europea, tra riferimenti espliciti e nascosti. Quali interventi legislativi in quattro anni?, in questa *Rivista*, 2023, I, p. 636 ss.

¹¹⁶ Si veda, in proposito, P. LATTANZI, *L’agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, cit., p. 556 ss.

una notevole riduzione dei costi e degli impatti ambientali, di gestire in modo più agevole i dati relativi alla propria attività, di ampliare le possibilità di contatto diretto con i possibili acquirenti (nelle relazioni sia *Business to Business*, sia *Business to Consumer*), ecc.¹¹⁷.

Se si guarda ai contenuti dei disciplinari di sostenibilità, ci si rende conto che il rispetto delle regole da essi imposte, in particolare in relazione all'impiego più funzionale dei fattori produttivi e al miglioramento delle prestazioni ambientali e climatiche, può essere senz'altro facilitato dalla digitalizzazione delle attività¹¹⁸ e, in particolare, dall'impiego dell'agricoltura di precisione¹¹⁹. Del pari, l'impiego del

¹¹⁷ Si vedano, per tutti, P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, cit., p. 557: «Si tratta di strumenti che consentono, con sempre maggiore accuratezza, di monitorare e controllare un appezzamento di terreno più in dettaglio o un singolo animale, nel caso dell'allevamento, e di intervenire solo dove e quando è necessario e opportuno, con aumento delle rese e risparmio considerevole dei fattori produttivi (semi, fertilizzanti, acqua, suolo, fitofarmaci, farmaci veterinari, carburanti, ecc.), di tempo, di fatica (fisica e mentale) e con benefici che superano il singolo contesto aziendale e investono l'intera società» e M. FERRARI, *Le imprese alimentari e la digitalizzazione*, cit., p. 277: «I vantaggi sono di tutta evidenza: un impiego più efficace delle risorse, con conseguenti risparmi di spesa, ma anche con un minor impatto sull'ambiente; un miglior coordinamento dei diversi attori del comparto, con ricadute anche sulla possibilità di disintermediare soggetti collocati in segmenti distanti della filiera; la possibilità di offrire beni e servizi su misura e, in taluni casi, in tempo pressoché reale; la disponibilità di flussi di informazioni significativi, con rilevanti implicazioni in termini ad esempio di tracciabilità».

¹¹⁸ Sottolinea tale aspetto anche A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, cit., p. 345 s.: «Ciò significa, in particolare, che non può certo pensarsi di abbandonare il ricorso alla tecnologia, al fine di riproporre modelli operativi agricoli premoderni, bensì continuare ad avvalersi delle tecnologie, anche quelle più avanzate come le digitali, al fine di assicurare uno svolgimento dell'attività agricola che, pur conservando le sue articolate modalità di attuazione, modifichi sensibilmente, in tutte le sue diverse manifestazioni, il rapporto tra economie esterne e diseconomie esterne: tecnologie, in definitiva, a loro volta, *green*, ossia che non siano orientate sempre e soltanto all'aumento delle produzioni e dei rendimenti dei terreni, come si qui avvenuto, anche al costo del conseguente progressivo inaridirsi della fertilità della risorsa terra e dell'aumento degli inquinamenti».

¹¹⁹ Del resto, non va dimenticato che nella definizione di sostenibilità formulata dall'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) in relazione al settore vitivinicolo, che è una delle poche definizioni di sostenibilità di cui si dispone, vi è un riferimento espresso alla viticoltura di precisione: l'OIV definisce come sostenibile, invero, quell'«approccio globale su scala dei sistemi di produzione e di trasformazione delle uve, associando contemporaneamente la perennità delle strutture e dei territori, l'ottenimento di prodotti di qualità, la presa in considerazione delle esigenze di una viticol-

digitale può essere indubbiamente di ausilio nella raccolta, nel monitoraggio e nella gestione dei dati.

Se si pensa che una delle definizioni più recenti di agricoltura di precisione identifica quest'ultima come «una strategia di gestione dell'attività agricola con la quale i dati vengono raccolti, elaborati, analizzati e combinati con altre informazioni per orientare le decisioni in funzione della variabilità spaziale e temporale al fine di migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse, la produttività, la qualità, la redditività e la sostenibilità della produzione agricola», risulta facile comprendere che il binomio digitalizzazione/sostenibilità è destinato a rinforzarsi ulteriormente¹²⁰.

Un altro profilo che potrebbe trarre giovamento da un maggiore ricorso alla digitalizzazione è, poi, quello della comunicazione della sostenibilità. Non va dimenticato, invero, che tanto l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, quanto la Strategia “Dal produttore al consumatore” confidano nel fatto che una maggiore sensibilizzazione dei consumatori nei confronti del c.d. consumo sostenibile possa accelerare il cambiamento: maggiore sarà la domanda di prodotti/servizi sostenibili, più alta sarà la propensione degli operatori a impegnarsi nella sostenibilità.

A questo proposito, giova ribadire che la stessa Strategia “Dal produttore al consumatore” dedica una particolare attenzione al profilo delle certificazioni e della etichettatura dei prodotti alimentari nell'ottica di rendere fruibile all'esterno la maggiore sostenibilità di determinate attività e/o prodotti e/o servizi: così com'è accaduto in passato e accade anche ora in relazione alle c.d. certificazioni/etichettature ambientali, anche nel settore agroalimentare la sostenibilità è vista, invero, come un fattore di competitività in ragione della

tura di precisione, dei rischi legati all'ambiente, alla sicurezza dei prodotti e alla salute dei consumatori e la valorizzazione degli aspetti patrimoniali, storici, culturali, ecologici e paesaggistici». Si veda, in proposito, B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, cit., p. 289.

¹²⁰ Trattasi della definizione formulata dall'*International Society of Precision Agriculture*, come ricordato da P. Lattanzi nella relazione dal titolo *L'agricoltura di precisione* tenuta al Convegno di Trento del 28 marzo 2023 “Verso un'agricoltura *data-intensive?* Prospettive e criticità della disciplina dell'agricoltura 4.0”.

crescente attenzione che i consumatori prestano a essa. In buona sostanza, la Commissione europea mostra di guardare alle certificazioni di sostenibilità come a strumenti che hanno una sorta di doppia anima: da un lato, sono uno strumento per il raggiungimento del tanto agognato obiettivo dello sviluppo sostenibile nella sua accezione olistica, dall'altro, sono uno strumento di mercato.

In tale prospettiva, per l'impresa agroalimentare perseguire una strategia di sostenibilità rappresenta non solo un costo, ma un investimento, finalizzato a metterla in condizione di godere di un vantaggio competitivo rispetto ai suoi *competitor*. Perché l'investimento nella sostenibilità si riveli redditizio, però, occorre che i consumatori e gli utenti siano messi in condizione di conoscere l'impegno profuso dagli operatori nel rispetto dei disciplinari di sostenibilità: diviene allora di fondamentale importanza per questi ultimi avere a disposizione strumenti che consentano loro di comunicare con immediatezza il valore aggiunto dei loro prodotti/servizi¹²¹, fermo restando che affinché l'intero sistema funzioni è indispensabile che vi sia, altresì, un controllo adeguato su cosa viene comunicato e sulla veridicità di ciò che si comunica¹²².

¹²¹ Giova, in proposito, segnalare che il valore aggiunto del prodotto e/o del servizio "sostenibile" potrebbe anche non consistere nella presenza di caratteristiche peculiari, ma derivare semplicemente dalle modalità con cui è stato ottenuto. Non va, peraltro, dimenticato che nel concetto di "comunicazione della sostenibilità" rientrano anche tutte le informazioni che vengono messe a disposizione del pubblico in relazione alle attività poste in essere dagli operatori (singoli o associati) per perseguire lo sviluppo sostenibile. Si pensi, a titolo di esempio, alla «Relazione di sostenibilità» prevista dall'art. 8 del reg. UE 2024/1143: tale disposizione prevede, invero, che «Un gruppo di produttori, o un gruppo di produttori riconosciuto, se tale gruppo esiste, può redigere e aggiornare regolarmente una relazione sulla sostenibilità basata su informazioni verificabili, recante una descrizione delle pratiche sostenibili esistenti utilizzate nella produzione del prodotto, dell'impatto del metodo di ottenimento del prodotto sulla sostenibilità in termini di impegni, ambientali, sociali, economici o di benessere degli animali, nonché le informazioni necessarie per comprendere in che modo la sostenibilità incide sullo sviluppo, sulle prestazioni e sulla posizione del prodotto» (art. 8, par. 1) e che in tale ipotesi «La Commissione rende pubblica la relazione sulla sostenibilità» (art. 8, par. 2). È assai probabile che, per rendere pubbliche le relazioni di sostenibilità redatte ai sensi dell'art. 8 del reg. UE 2024/1143, la Commissione europea si affidi alla rete. Si pensi, ancora, all'obbligo di rendere pubblico il c.d. bilancio di sostenibilità introdotto dalla direttiva 2022/24/UE: anche in tale ipotesi, le tecniche digitali di comunicazione si rivelano di grande utilità.

¹²² Si veda B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare*

Sotto entrambi tali profili la digitalizzazione può rivelarsi uno strumento estremamente utile: come viene evidenziato, peraltro, anche nella Strategia “Dal produttore al consumatore”, l’impiego delle c.d. *smart label* potrebbe facilitare l’accesso alle informazioni relative alla sostenibilità del prodotto/servizio consentendo ai consumatori di effettuare una scelta di acquisto sostenibile e agli organismi di controllo di procedere alle opportune verifiche circa la correttezza delle informazioni rese accessibili mediante il ricorso alle tecnologie digitali¹²³.

Da ultimo, la digitalizzazione potrebbe rappresentare anche una occasione per gli operatori della filiera di aumentare le loro possibilità di guadagno, nella misura in cui potrebbero entrare in contatto diretto con i consumatori attraverso il canale dell’*E-Commerce*.

7. Se, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, oggi-giorno la sostenibilità è la lente attraverso la quale va saggiata qualsivoglia scelta operata o qualsivoglia decisione presa, occorre sottoporre a tale lente anche la digitalizzazione della filiera agroalimentare.

sostenibile», cit., p. 310 s., la quale sottolinea che: «Dal proliferare di loghi, marchi e certificazioni volti ad attestare le caratteristiche che rendono un prodotto “sostenibile”, ne deriva anche la necessità di un’azione incisiva di controllo posta in essere dalle autorità competenti al fine di evitare casi di concorrenza sleale tra imprese e di ingannevolezza del consumatore e di sanzionarli».

¹²³ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 15, in cui è dato rinvenire la seguente affermazione: «La Commissione esaminerà altresì nuove modalità per fornire informazioni ai consumatori tramite *altri canali, compresi quelli digitali*, al fine di migliorare l’accessibilità delle informazioni alimentari, in particolare per le persone con disabilità visive» (corsivo aggiunto). L’attenzione riservata dalla Strategia “Dal produttore al consumatore” ai canali digitali di comunicazione è puntualmente evidenziata anche da G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione Business to Consumer*, cit., p. 617, laddove afferma: «Oltre a soffermarsi sul contenuto della comunicazione, non sono trascurate le modalità con le quali l’informazione è rivolta al consumatore, proponendo di esaminare l’utilizzo di canali, anche digitali, che consentono una maggiore accessibilità». Si veda, altresì, B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, cit., p. 318 s., la quale riporta come esempio riuscito di *smart label* quella impiegata nel sistema di certificazione volontaria della sostenibilità della filiera vitivinicola VIVA, che – come si è già avuto modo di ricordare – per la trasmissione al consumatore dei dati validati da un ente di certificazione terzo si avvale di un *QR-code* presente sull’etichetta del prodotto. Si veda, tuttavia, E. CARPI, *Dalla misura alla comunicazione di sostenibilità dei vini: cambio di paradigma?*, cit., p. 34 ss., ad avviso del quale la filiera vitivinicola sul piano della comunicazione della sostenibilità ha tuttora ampi margini di miglioramento.

Man mano che si è iniziato a prendere confidenza con l'impiego del digitale nella filiera agroalimentare sono emerse, invero, anche alcune criticità¹²⁴.

Per quanto concerne, in particolare, la prima fase della filiera, in uno studio condotto nell'aprile del 2021 dal «Comitato consultivo sulla digitalizzazione in agricoltura» dell'Accademia dei Georgofili¹²⁵ sono state messe bene in evidenza non solo le numerose e ampie potenzialità sottese all'impiego della digitalizzazione in agricoltura, ma anche taluni profili problematici che possono essere letti alla luce dei canoni della sostenibilità ambientale, economica e sociale¹²⁶.

Per quanto concerne il canone della sostenibilità ambientale, si è evidenziato che talvolta l'impiego della digitalizzazione ha portato a esternalità non del tutto positive: più nello specifico, in alcuni casi l'impiego del digitale al fine di garantire l'efficienza idrica ha porta-

¹²⁴ Si veda M. FERRARI, *Le imprese alimentari e la digitalizzazione*, cit., p. 277: «Tre invece i profili di criticità evidenziati dai portatori di interesse: 1) il rischio che il diverso ordine di grandezza dei soggetti coinvolti possa aggravare gli squilibri nella ripartizione del valore già presenti nella filiera; 2) l'esistenza di condizioni opache o ambigue relativamente alle condizioni di accesso e impiego dei dati raccolti; 3) la scarsità degli investimenti da parte delle piccole e medie imprese, per ragioni non solo finanziarie, ma anche culturali». Si veda, altresì, P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, cit., p. 558 s., la quale ha osservato che «al pari di ogni altra innovazione tecnologica che ha interessato il settore agricolo anche la digitalizzazione oltre a essere accompagnata da grandi aspettative porta con sé alcuni timori. I timori concernono in particolare la tutela dei dati personali e soprattutto la protezione e lo sfruttamento economico e commerciale dei dati agricoli non personali generati dai macchinari e dalle attrezzature impiegate nell'agricoltura di precisione (come droni, trattori, sensori e tutte quelle attrezzature che generano dati, in breve "macchinari e attrezzature di precisione")».

¹²⁵ Trattasi del documento, licenziato il 9 aprile 2021 dal Comitato consultivo sulla «digitalizzazione in agricoltura» dell'Accademia dei Georgofili, *Le prospettive della digitalizzazione per lo sviluppo sostenibile del territorio rurale*, a cura di G. Brunori, L. Casini, A. Di Lauro, F. Di Iacovo, P. Piccarolo, A. Pradossi, G. Rallo, A. Vagnozzi e M. Vieri, in *I Focus dei Georgofili*, vol. Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021, Firenze, 2021, p. 48 ss.

¹²⁶ Si veda, in tal senso, P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, cit., p. 558, la quale, a proposito dell'agricoltura di precisione, ha sottolineato che: «Ad oggi, comunque, l'affermazione su larga scala dell'agricoltura di precisione sconta ostacoli di varia natura: tecnologici (come la non ottimale diffusione della banda larga), economici (come il costo ancora elevato delle attrezzature) e sociali (come la carenza di professionalità)».

to a un maggiore consumo di acqua, così come in alcuni contesti la quantità di fertilizzanti applicati, dimensionata sulla base della sola informazione relata alla mappa della produzione per pianta, si è rivelata più ampia, perché taluni agricoltori hanno incrementato la loro somministrazione nelle zone del campo meno produttive. Ancora, l'impiego dei droni e della robotica non sempre è risultato compatibile con il rispetto degli *habitat* naturali nei quali sono stati utilizzati¹²⁷.

In relazione al canone della sostenibilità economica, si è osservato che l'accesso alla digitalizzazione è ancora troppo costoso per molti operatori del settore primario¹²⁸, il che rischia inevitabilmente di incidere sui rapporti di filiera e costringe a chiedersi se il binomio digitalizzazione/sostenibilità non sia destinato ad ampliare ulteriormente il preoccupante fenomeno della c.d. agricoltura a contratto.

Infine, per quanto concerne il canone della sostenibilità sociale, permane il problema della connettività e delle competenze necessarie a gestire gli strumenti digitali¹²⁹: non solo non tutte le zone rurali beneficiano di una copertura di rete adeguata, ma spesso gli operatori del settore primario, anche semplicemente per ragioni di età, non sono in grado di impiegare le nuove tecnologie, né manifestano un grande interesse nei loro confronti.

Questo consente di concludere che la digitalizzazione può essere senz'altro un valido alleato per il perseguimento dello sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare, nella misura in cui fornisce gli strumenti ideali per il rispetto dei disciplinari di sostenibilità, ma, per esserlo veramente, necessita di essere a sua volta sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico¹³⁰.

¹²⁷ Si veda il documento, licenziato il 9 aprile 2021 dal Comitato consultivo sulla digitalizzazione in agricoltura» dell'Accademia dei Georgofili, *Le prospettive della digitalizzazione per lo sviluppo sostenibile del territorio rurale*, cit., p. 57.

¹²⁸ Ivi, p. 54.

¹²⁹ Ivi, p. 54 ss.

¹³⁰ Come ha osservato P. Lattanzi nella relazione dal titolo *L'agricoltura di precisione* tenuta al Convegno di Trento del 28 marzo 2023 "Verso un'agricoltura *data-intensive*? Prospettive e criticità della disciplina dell'agricoltura 4.0", «Per essere una efficace alleata della sostenibilità, come la sostenibilità la digitalizzazione non deve essere lasciata alla sola potenza regolatrice del mercato, ma deve essere oggetto di una appropriata strategia di sviluppo da parte dei *policy-maker*».

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ANTONIO MANZONI

IL *FOOD COMMONS APPROACH* AL BANCO DI PROVA DELLA PAC E DELLA STRATEGIA “FROM FARM TO FORK”: UNA PROPOSTA INNOVATIVA PER SISTEMI ALIMENTARI PIÙ SOSTENIBILI IN UE

ABSTRACT

Questo contributo intende analizzare la PAC 2023-2027 in un contesto di crescente enfasi sulla sostenibilità e resilienza climatica dei sistemi agro-alimentari, grazie alla sinergia con il *Green Deal*, la Strategia “*From Farm to Fork*” e, non ultimi, i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni unite. Questa transizione segnala un cambiamento fondamentale verso un approccio più sistemico ed integrato al settore agricolo, che si distacca dalla prospettiva produttivistica della PAC del passato, e che può essere riassunto dal concetto di *food system approach*. In questo contesto di rinnovamento, emerge una nuova narrativa che propone il superamento della concezione tradizionale del cibo come mera *commodity*: il c.d. *food commons approach* (“cibo bene comune”). In aperta critica al sistema agroalimentare attuale, questo approccio si propone di applicare la prospettiva dei cc.dd. *commons* (beni comuni) al fine di offrire un’articolazione più democratica, ecologica, e socialmente inclusiva alla *governance*, alle attività e ai meccanismi dei sistemi alimentari attuali. L’articolo si propone di esaminare come l’approccio *food commons* si allinei con il rinnovato approccio sistemico nell’ambito della regolamentazione agricola europea, e come possa – o meno – contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità alimentare delineati dalla nuova PAC “verde” e della Strategia “*From Farm to Fork*”.

This contribution aims to analyse the new CAP 2023-2027 in a context of increasing emphasis on the sustainability and climate resilience of agri-food systems, thanks to the synergy with the Green Deal, the Farm to Fork Strategy, and, not least, the 17 Sustainable Development Goals of the United

Nations. This transition signifies a fundamental shift towards a systemic and integrated approach to the agricultural sector, moving away from the production-oriented perspective of the past CAP, encapsulated by the concept of the food system approach. In this context of renewal, a new narrative emerges proposing the overcoming of the traditional conception of food as a mere commodity: the so-called “food commons approach”. In open criticism of the current agri-food system, this approach aims to apply the perspective of the so-called “commons” to provide a more democratic, ecological, and socially inclusive articulation to the governance, activities, and mechanisms of current food systems. The article aims to examine how the food commons approach aligns with the renewed systemic approach within European agricultural regulation and how it may – or may not – contribute to achieving the sustainability goals outlined by the new “green” CAP and the Farm to Fork Strategy.

PAROLE CHIAVE: *Politica Agricola Comune – Strategia Farm to Fork – Green Deal europeo – Sistemi alimentari sostenibili – Beni comuni – Commons.*

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Farm to Fork Strategy – European Green Deal – Sustainable Food Systems – Food Commons – Commons.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'applicazione della categoria dei *commons* ai sistemi alimentari: il *food commons approach*. – 2.1. Il primo pilastro del *food commons approach*: il cibo come risorsa multidimensionale. – 2.2. Il secondo pilastro del *food commons approach*: una *governance* tri-centrica dei sistemi alimentari. – 2.3. Il terzo pilastro del *food commons approach*: da consumatori a *food citizens*. – 3. L'evoluzione delle politiche agroalimentari UE: un lungo percorso dalle “montagne di latte e burro” ad un *food system approach*. – 4. Il *food commons approach* al banco di prova: uno strumento utile al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità della F2F e della PAC?. – 4.1. Il *food commons approach* per una riforma delle attività dei sistemi alimentari: gli obiettivi della Strategia F2F. – 4.2. Il *food commons approach* e gli obiettivi di sostenibilità della nuova PAC 2023-2027: punti di forza e debolezze. – 4.2.1. Il *food commons approach* e gli obiettivi economici della nuova PAC. – 4.2.2. Il *food commons approach* e gli obiettivi climatico-ambientali della nuova PAC. – 4.2.3. Il *food commons approach* e gli obiettivi socio-economici della nuova PAC. – 5. Conclusioni: un *food commons system* è possibile?

1. Dopo una lunga attesa, nel gennaio 2023 è finalmente entrata in vigore la PAC 2023-2027¹. Al momento del suo avvio, le aspettative dal punto di vista della sostenibilità e della resilienza climatica erano alte, dati gli ambiziosi obiettivi che sono stati posti dalla stessa in sinergia con il *Green Deal* e le annesse strategie². Nella prospettiva di “transizione verde” in cui la PAC si colloca, il legislatore unionale ha più volte sottolineato negli ultimi anni come la sostenibilità dei nostri sistemi alimentari sia un aspetto di cruciale importanza, come dimostrato *in primis* dalla Strategia “Farm to Fork” (F2F)³. Tramite la dichiarata sinergia tra la PAC e il *Green Deal*, insomma, il quadro emergente sembrava delinearci attorno ad un abbandono definitivo di quella posizione strettamente “produttivista” che ha caratterizzato la PAC del passato, riconoscendo finalmente la necessità di adottare un approccio più sistemico ed integrato al settore agricolo, ovvero un *food system approach*. Questa visione, affermatasi in maniera crescente negli ultimi decenni in dottrina e nelle istituzioni politiche, supera la tradizionale visione lineare della catena di valore incentrata principalmente sulla produzione, per abbracciare sempre di più tutte quelle interconnessioni tra le varie *attività* (produzione, lavorazione, vendita, consumo di cibo, smaltimento, ecc.) e i loro *risultati* (soprattutto gli impatti ambientali, socio-economici, culturali, politici) in un'ottica di reciproca e continua interazione le une con gli altri. Questa evoluzione ha sicuramente visto un'importante conferma con

¹ Cfr. La base giuridica della PAC 2023-2027, costituita dai reg. (UE) n. 2115/2021; reg. (UE) n. 2116/2021; reg. (UE) n. 2117/2021.

² EUROPEAN COMMISSION, *The European Green Deal - COM (2019) 640 final*.

³ EUROPEAN COMMISSION, *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system - COM (2020) 381 final*.

l'integrazione da parte della PAC dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni unite⁴.

In questo contesto di cambiamento, negli ultimi anni una nuova narrativa ha iniziato ad affacciarsi nel panorama del *policy-making* agro-ambientale e della letteratura sui sistemi alimentari: quella che vede un superamento della tradizionale concezione del cibo come mera *commodity*, proponendo una visione alternativa e, possibilmente, più in linea con gli obiettivi di un sistema alimentare più equo, sostenibile, ed ecologico. In particolare, la visione forse più significativa e originale a riguardo – e che costituisce l'oggetto della presente analisi – è costituita dalla teoria del cibo come bene comune. Questo nuovo approccio interdisciplinare, sintetizzabile dal concetto-ombrello di *food commons* (o *food commons approach*), racchiude in sé molteplici implicazioni giuridiche, economiche, e socio-politiche. Infatti, questa visione muove da una critica severa al sistema alimentare post-industriale, considerato come intrinsecamente incapace di realizzare l'obiettivo ultimo della sicurezza alimentare in maniera sostenibile, e propone invece un'applicazione dei concetti e dei meccanismi propri dei *commons* (*governance* sussidiaria, decentrata, collettiva e partecipata; ripudio della mercificazione (*commodification*) assoluta delle risorse; *governance bottom-up* e nell'interesse delle generazioni future, e altro ancora) alla risorsa cibo e, più in generale, ai meccanismi, agli attori, e alla *governance* dei sistemi alimentari⁵.

Il presente articolo si pone l'obiettivo di analizzare come – e in quale misura – il *food commons* si ponga in linea con il crescente approccio sistemico nella regolamentazione del settore agricolo adottato dal legislatore europeo nel corso degli anni. Soprattutto, ci si interroga su come esso possa costituire un valido strumento per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi delineati dalla nuova PAC “verde” e dalla F2F per rendere i nostri sistemi alimentari più sostenibili, equi ed ecologici. Per rispondere a tali interrogativi, verrà seguita la seguente struttura argomentativa. In primo luogo, verrà offerta una descrizione analitica dell'approccio *food commons*.

⁴ Cfr. UNITED NATIONS, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015.

⁵ Per un approfondimento sulla teoria e il movimento socio-politico dei *commons*, si veda, tra gli altri, D. BOLLIER, *Think Like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons*, New Society Publishers, Gabriola Island, BC, 2014; D. BOLLIER e S. HELFRICH, *The wealth of the commons. A world beyond market and state*, Levellers Press, Amherst, Mass. (USA), 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011; F. CAPRA e U. MATTEI, *The Ecology of Law: Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, BK Publishers, San Francisco, 2015.

Questa teoria verrà descritta attraverso un esame dei suoi tre pilastri principali: (i) concezione multidimensionale del cibo; (ii) *governance* tri-centrica dei sistemi alimentari; (iii) rivisitazione degli attori dei sistemi alimentari: da consumatori a *food citizens*. Il paragrafo successivo è dedicato alla ricostruzione dell'evoluzione verso un approccio sempre più sistemico alla regolamentazione del settore agricolo europeo, che culmina, appunto, con la nuova visione delineata dalla sinergia tra la nuova PAC "verde" e la F2F. Quello che si vuol far emergere in questa parte è come l'approccio dei *food commons* si ponga in linea con la tendenza verso un crescente *food system approach* da parte del *policymaking* del settore agricolo unionale nel corso degli anni. Sulla scorta di questa ricostruzione, il seguente paragrafo analizza come e in quale misura questo approccio innovativo possa costituire un valido strumento per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi della PAC 2023-2027 per sistemi alimentari più sostenibili in UE. Infine, l'ultimo paragrafo sarà dedicato alle conclusioni e a possibili spunti per una maggiore inclusione dell'approccio dei *food commons* nel linguaggio e nell'architettura legislativa dell'UE sui sistemi alimentari, lasciando ad una futura analisi la disamina di quali specifici istituti di diritto unionale (e di implementazione nazionale) possano essere concretamente integrati da questo approccio. Il presente contributo, infatti, intende fornire prima di tutto una prospettiva teorica, socio-giuridica e socio-politica su questo tema ancora largamente inesplorato, per un arricchimento del dibattito su un diritto agro-alimentare sempre più interdisciplinare, sistemico ed integrato con altre discipline di studio.

2. Ormai da alcuni anni, si sta affermando sempre più tra gli studiosi e *policymakers* la convinzione secondo cui la concezione tradizionale del cibo come mera *commodity* sia una delle concause dei diversi fallimenti dei sistemi alimentari industrializzati attuali. Da un'eccessiva speculazione sui mercati azionari da parte dei grandi attori privati, alle ingenti quantità di cibo sprecato ogni anno, dal degrado ambientale causato dalle tecniche di agricoltura intensiva a questioni di insicurezza alimentare, la mercificazione assoluta del cibo porta con sé diverse problematiche strutturali che si ripercuotono sulla sostenibilità dei sistemi alimentari nel loro complesso sotto tutti i punti di vista – economico, sociale, ed ambientale. Come hanno sottolineato diversi autori, a causa di un insaziabile appetito del sistema alimentare industrializzato per le risorse naturali e di un modello di sviluppo economico neoliberale altamente inquinante, la società umana ha già superato sei dei nove *planetary boundaries* (tra cui: tasso di perdita della biodi-

versità, cambiamento climatico e interferenza umana con il ciclo dell'azoto), definiti come condizioni abilitanti per lo sviluppo umano⁶.

È proprio da queste circostanze che, negli ultimi anni, una schiera sempre più nutrita di ricercatori e attivisti ha iniziato a proporre un nuovo approccio che cerchi di rendere i sistemi alimentari più sostenibili, inclusivi, ed ecologici. Stiamo parlando del *food commons approach* che, come suggerisce il nome, consiste in una applicazione dei principi e delle particolarità della categoria dei beni comuni (o *commons*) alle attività, alla *governance*, agli attori, e alla struttura dei sistemi alimentari. Difatti, analogamente a una parte consistente degli studiosi dei beni comuni, che fondano il loro pensiero sulla critica alla mercificazione (*commodification*) assoluta delle risorse naturali, la pietra angolare su cui si sviluppa la teoria dei *food commons* è principalmente la critica alla mercificazione del cibo. Questa circostanza è considerata da diversi studiosi come la causa principale della disgregazione dei sistemi alimentari contemporanei di cui si è accennato poc'anzi⁷. In generale, la mercificazione del cibo può essere definita come una costruzione sociale che priva il cibo dei suoi attributi non puramente commerciali, solo per mantenere le sue caratteristiche di merce, ossia la durata di conservazione, la bellezza esteriore e la standardizzazione. Questo processo di mercificazione spesso implica un distacco della risorsa dai suoi significati non monetizzabili – come risorsa essenziale per la vita, come fattore di integrazione culturale e sociale, come diritto fondamentale⁸. Alla radice di questa critica, vi è la classificazione quadripartita dei beni (tra cui, il cibo) propria della tradizione economica, basata sugli attributi di escludibilità/non escludibilità e rivalità/non rivalità nel consumo. Secondo i *food commoners*, questa riduzione del cibo – e, per estensione, delle relative attività di produzione, commercio, lavorazione, consumo, etc. – a mera merce definita solo in termini di escludibilità e rivalità, è considerata irrealistica, insostenibile e moralmente ingiusta⁹. Secondo l'epistemologia economica,

⁶ Cfr. J. ROCKSTRÖM *et al.*, *The Planetary Commons: A New Paradigm for Safeguarding Earth-Regulating Systems in the Anthropocene*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2018, 121; J. ROCKSTRÖM *et al.*, *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, 2009, 461, p. 472 ss.

⁷ Cfr. T. FERRANDO *et al.*, *From food as commodity to food as liberation*, in *Development*, 2021, 64, p. 245 ss.

⁸ Cfr. N. CASTREE, *Commodifying What Nature?*, in *Progress in Human Geography*, 2003, 27, p. 273 ss.; P. JACKSON *et al.*, *Food as a Commodity, Human Right or Common Good*, in *Nature Food*, 2021, 2, p. 132 ss.; T. FERRANDO *et al.*, *From Food as Commodity to Food as Liberation*, in *Development*, 2021, p. 245 ss.

⁹ Cfr. per esempio S.R. MCGREEVY *et al.*, *Sustainable Agrifood Systems for a Post-Growth World*, in *Nature Sustainability - Perspectives*, 2022.

il cibo è una risorsa mono-dimensionale che viene valutata solo per il suo valore di *scambio* – il prezzo sul mercato – e quasi per nulla per il suo valore *d'uso*. In sintesi, quindi, la parte critica della dottrina dei *food commons* si rivolge alla valutazione puramente monetaria del cibo operata dal sistema alimentare industriale che, invece di essere fatta sulla base della sua essenzialità per la sopravvivenza e il benessere umano (senza contare tutte le altre dimensioni culturali, ambientali, religiose e sociali), è realizzata solo sulla logica del prezzo e, quindi, della massimizzazione del profitto. Tuttavia, la critica è più sfumata di così. Infatti, la dottrina dei *food commons* non rigetta la mercificazione del cibo *tout court*. Al contrario, essa accetta che il cibo possa essere venduto e scambiato sul mercato come una qualsiasi altra merce, ma questo non dovrebbe essere l'*unico* modo per valutarlo, assumendo così connotazioni egemoniche e totalizzanti¹⁰.

Muovendo da queste argomentazioni, l'approccio dei *food commons* propone possibili strade per poter ridisegnare e implementare sistemi alimentari più sostenibili. Analizzando la letteratura sull'argomento¹¹, può essere ricostruito un "denominatore comune" di questo approccio – o, meglio, movimento socio-politico – fluido e variegato. È possibile, infatti, identificare tre pilastri fondamentali che connotano la dottrina dei *food commons*: (1) una concezione multidimensionale del cibo, che ne rifiuta una mercificazione assoluta e che, al contrario, valorizza anche altre dimensioni non strettamente monetizzabili; (2) una *governance* tri-centrica dei sistemi alimentari, in cui le azioni collettive in seno alla società civile bilancerebbero e integrerebbero il settore pubblico e – soprattutto – privato; e, infine, (3) una rivalutazione degli attori dei sistemi alimentari, da semplici consumatori passivi a *food citizens* costituenti una *food democracy*, come individui politicamente responsabili che modellano collettivamente il loro sistema alimentare secondo meccanismi più democratici, partecipativi, inclusivi, ed ecologici. Nei prossimi paragrafi si andranno ad analizzare nel dettaglio questi tre pilastri.

¹⁰ Cfr. J.L. VIVERO-POL, *Food as a Commons: Reframing the Narrative of the Food System*, in *SSRN Electronic Journal*, 2013, p. 25 ss.; T. FERRANDO, *Cibo Bene Comune*, *Beni Comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano, 2016; T. FERRANDO, *Il Sistema Cibo Come Bene Comune* in J. LUTHER and G. BOGGERO, *Alimentare i diritti culturali*, Aracne, Roma, 2018; J.L. VIVERO-POL, *Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition*, in *Sustainability*, 2017, p. 9 ss.

¹¹ Cfr. *infra*. Per una trattazione più estesa, cfr. A. MANZONI, *The Food Commons Approach in the EU Agri-food Law. Reframing the Common Agricultural Policy for More Ecological Food Systems in Europe*, LITES - Legal Issues in Transdisciplinary Environmental Studies (LITES, volume 3), Springer, 2024.

2.1. Partendo dal primo pilastro, a fronte della tradizionale visione monodimensionale, il *food commons approach* individua altre non meno importanti dimensioni di questo bene: 1) il cibo come fattore essenziale per la vita, 2) il cibo come risorsa naturale rinnovabile, 3) il cibo come diritto umano, 4) il cibo come determinante culturale, 5) il cibo come bene pubblico; 6) il cibo come medicina. Secondo i *food commoners*, infatti, il primo passo verso sistemi alimentari più sostenibili consiste proprio in una rivisitazione del concetto di cibo da parte della società nel suo complesso. A fronte di tale rivalutazione, si sostiene, deriverebbe di conseguenza un cambio paradigmatico anche nella formulazione delle politiche agroalimentari da parte dei *policymakers*¹².

Come prima – spesso trascurata – dimensione, troviamo il cibo come elemento essenziale per la vita. Infatti, come è noto, il cibo è una componente fondamentale per il funzionamento biologico e la sussistenza dei ogni essere vivente. I *food commoners* sostengono che, anche se a causa della sua importanza questa dimensione dovrebbe essere alla base della valutazione del cibo – da parte della società, dei *policymakers*, dei produttori -, tuttavia è stata completamente oscurata dalla egemonica valutazione del cibo come mera *commodity* che caratterizza il nostro sistema alimentare contemporaneo¹³.

La seconda dimensione è quella del cibo come risorsa naturale e rinnovabile. A questo riguardo, viene sottolineato come gli ecosistemi naturali sono una fonte quasi illimitata di cibo di origine vegetale e animale. In quanto tali, questi ecosistemi e tutti i loro prodotti (tra cui il cibo, ma non solo) sono risorse potenzialmente infinite, data la loro capacità di riprodursi nel tempo attraverso i cicli rigenerativi naturali. A tal riguardo, nella sua ricerca che le è valsa il Nobel, Elinor Ostrom ha preso in considerazione diversi casi di studio relativi a risorse collettive produttive di cibo in tutto il mondo, dimostrando empiricamente come le comunità considerate siano riuscite a utilizzare e preservare questi beni comuni nel corso dei secoli¹⁴. In senso traslato, quindi, è possibile affermare che il cibo è anch'esso in larga

¹² Cfr. J.L. VIVERO-POL, *op. cit.*, 2017, e, dello stesso autore, *The idea of food as commons or commodity in academia. A systematic review of English scholarly texts*, in *Journal of Rural Studies*, 2017, 53, p. 182 ss.

¹³ Cfr. J.L. VIVERO-POL, *How do people value food? Systematic, heuristic and normative approaches to narratives of transition in food systems*, (tesi dottorale) Université catholique de Louvain, Belgium, 2017.

¹⁴ E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. Si veda anche l'articolo che ha iniziato il dibattito moderno sui *commons*: G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, p. 162.

misura rinnovabile, ogni volta che la risorsa che lo produce è governata in modo sostenibile e rigenerativo. Non solo: potremmo addirittura considerare gli interi sistemi alimentari come peculiari “ecosistemi dominati dall’uomo” (o “agroecosistemi”) che – se gestiti in modo sostenibile – conservano la capacità di riprodursi nel tempo, producendo ciclicamente le risorse necessarie alla salute dell’ecosistema.

La terza dimensione enfatizza il diritto al cibo e alla realizzazione di un’alimentazione adeguata come diritto umano fondamentale. Data la sua essenzialità per la vita di tutti gli esseri umani e per una piena realizzazione della *food security*, l’accesso al cibo e la realizzazione di una alimentazione adeguata sono codificati come diritto umano vincolante per il diritto internazionale, almeno per i Paesi parte dei rilevanti trattati. In particolare, il diritto al cibo tutela il diritto di tutti gli esseri umani a nutrirsi in modo dignitoso, producendo il proprio cibo, acquistandolo o ricevendolo dai sistemi di welfare, come stabilito dall’articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani (UDHR) e dall’articolo 11 della Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR)¹⁵.

L’alimentazione riveste anche un importante ruolo di determinante socio-culturale. Infatti, numerosi *food commoners* enfatizzano le profonde radici storiche, culturali e politiche del cibo nelle tradizioni di tutte le società del mondo. La coltivazione, produzione, lavorazione, e consumo di cibo non costituiscono azioni prive di significato, ma al contrario rappresentano nel loro insieme una celebrazione della commensalità e della vita sociale, delle tradizioni culturali e religiose che risalgono a centinaia di anni fa, dove la creatività umana si esplica nelle ricette e nella gastronomia, creando e rinforzando legami sociali. Questo è particolarmente vero per il nostro continente, l’Europa, il cui patrimonio culinario ha un valore immenso e

¹⁵ UNITED NATIONS, *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), 1948; United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, (ICESCR), 1966. Per una ricostruzione storica completa delle tappe che hanno portato al riconoscimento del diritto al cibo nel diritto internazionale, cfr. M. ALABRESE, *Il regime della ‘Food Security’ nel commercio agricolo internazionale. Dall’Havana Charter al processo di riforma dell’accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Torino, 2018; M. ALABRESE e G. STRAMBI, *Food Sovereignty and Food Security: Concepts and Legal Framework, Relazione al “XXX Congress and Colloquium of Rural Law”, Poznan, Polonia, 18-21 Settembre 2019*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 736 ss; B. CORIAT *et al.*, *Faire de l’alimentation un «bien commun»: les enseignements tirés de trois expériences de lutte contre la malnutrition*, in *Papiers de Recherche AFD*, n° 2019-114, 2019; VIVERO-POL J.L. e SCHUFTAN C., *No Right to Food and Nutrition in the SDGs: Mistake or Success?*, in *BMJ Global Health*, 2016, p. 1; A.I. TRAPÈ, *Il Diritto al Cibo Come Paradigma Giuridico*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l’agricoltura*, Pisa University Press, Pisa, 2019.

costituisce ancora oggi un forte elemento di identità culturale. In questo modo, mantenendo le sue radici profondamente radicate nei contesti sociali di riferimento, il cibo rimane una delle ultime fortezze contro la sua pervasiva standardizzazione dovuta al commercio globale, grazie alla promozione delle varietà nazionali, regionali e locali di ricette, sementi, specie animali, ecc. Strettamente collegato a questa dimensione del cibo, troviamo anche il suo valore religioso. Infatti, diversi studi dimostrano come, lungi dall'essere solo una reliquia del passato, vari tipi di cibo abbiano avuto una dimensione sacra per diverse comunità in tutto il mondo – e molte di queste tradizioni sono ancora vive¹⁶.

Procedendo oltre, secondo i *food commoners* il cibo può essere inquadrato anche come bene pubblico. Questa prospettiva, che sta conoscendo un rinnovato interesse negli ultimi anni, è sempre stata trascurata dal mondo accademico e dalle politiche alimentari, nonostante racchiuda in sé un enorme potenziale per quanto riguarda una piena realizzazione della sicurezza alimentare. A tal proposito, diversi sostenitori dei *food commons* argomentano che, così come determinati beni sono classificati come beni privati o beni comuni, anche il cibo potrebbe essere inquadrato come bene pubblico *da una deliberata scelta di politica* fatta in seno ad una determinata società, in un determinato periodo storico, e sulla base di motivazioni morali, bisogni percepiti, paradigmi dominanti, valori condivisi, e accordi di derivazione sociale e politica. Infatti, come i beni privati e i beni comuni, anche i beni pubblici non sono definiti dalle putative caratteristiche “ontologiche”, bensì dalla relativa società che li plasma e li crea in base alle sue esigenze e preferenze¹⁷. Come argomentano diversi sostenitori dei *food commons*, allo stesso modo in cui l'educazione e la sanità pubblica sono

¹⁶ Su tali aspetti si vedano, tra gli altri, M. ALABRESE, *op. cit.* e *Prodotti di qualità e alimenti Halāl* in A. MASSART e F.M. ORSINI, *Diritti culture e migrazioni. Problemi di frontiera del settore agroalimentare*, Pacini Editore, Pisa, 2011; M. ALABRESE e G. STRAMBI, *I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come “beni culturali”*, Edizioni Il Campano, Pisa, 2005; E. SIRSI, *Diritto alimentare e regole alimentari islamiche* in *ibid.*; M. MONTANARI, *Food Is Culture. Arts and Traditions of the Table*, Columbia University Press, New York, 2006, e *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Laterza, Bari, 1993; S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, RCS, Milano, 2014.

¹⁷ Questa concezione *fenomenologica* è stata ripresa dalla proposta di riforma del codice civile della Commissione Rodotà nel 2008, che, come sappiamo, è purtroppo rimasta lettera morta. In controtendenza rispetto alla tradizionale classificazione giuridica “dai regimi ai beni”, tale visione proponeva un approccio diametralmente opposto e altamente innovativo, ovvero “dai beni ai regimi”. Ovvero, si proponeva di classificare i beni (materiali o immateriali) in base ai cc.dd. “fasci di utilità” che essi sono idonei a soddisfare. Cfr. COMMISSIONE RODOTÀ, *Schema di legge-delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici*, 2007. Cfr. anche M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni*

state inquadrate come servizi essenziali da garantire universalmente ai contribuenti, anche il cibo potrebbe essere qualificato in maniera simile dai decisori politici, ad esempio garantendo una soglia minima di cibo per tutti e tutte¹⁸.

Infine un'ultima, ma non trascurabile dimensione è quella del cibo come medicina. Infatti, il nesso tra cibo e salute umana ha radici profonde che risalgono a millenni fa (ad esempio, la Medicina Ayurvedica, la medicina tradizionale cinese). Ciò si collega ovviamente alla stretta interconnessione tra diete e nutrizione, da un lato, e salute e sicurezza alimentare, dall'altro. In particolare, è ormai comprovato il ruolo cruciale che il cibo (e determinati alimenti in particolare) riveste nella lotta alla malnutrizione e nella prevenzione di diverse malattie non trasmissibili¹⁹.

2.2. Il secondo pilastro dell'approccio *food commons* può essere identificato nel peculiare sistema di *governance* dei sistemi alimentari che esso propone. A grandi linee, in questo regime le iniziative di *governance* collettiva delle risorse alimentari (le iniziative di *food commoning*) si pongono come "terzo nodo" complementare rispetto alle sfere del pubblico e del privato. Questi poli di potere consistono in: 1) le c.d. *azioni collettive per il cibo* (o, in inglese, *civic food networks*), espressive del modo di governare il sistema alimentare secondo i principi del *commoning*, ovvero tramite una *governance* collettiva, inclusiva, e partecipata; 2) lo *Stato partner*, espressione del potere pubblico e garante della difesa e della messa a disposizione dei beni essenziali per i cittadini contribuenti, tra cui il cibo; 3) il settore privato non esclusivamente "for-profit", che alloca il cibo come merce in base alla legge della domanda e dell'offerta, ma che viene limitato nei suoi eccessi dagli altri due poli di potere. In altre parole, questo sistema di *governance* tri-centrica del sistema alimentare integra il tradizionale duopolio Stato-privato con un terzo centro di potere espresso dalle azioni di *com-*

per uscire dalla crisi. Risorse e nuovi modelli di amministrazione, in *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento*, 23, 2016.

¹⁸ Sulla concezione del cibo come bene pubblico, cfr. JACKSON *et al.*, *op. cit.*; SCIENCE ADVICE FOR POLICY BY EUROPEAN ACADEMIES (SAPEA), *A Sustainable Food System for the European Union - A Systemic Review of the European Policy Ecosystem*, 2020; J.L. VIVERO-POL, *Food Is a Public Good*, in *World Nutrition*, 2015, 6, p. 306; C. TIMMERMANN, *Food Security as a Global Public Good*, in J.L. VIVERO-POL, T. FERRANDO, O. DE SCHUTTER, U. MATTEI (a cura di), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, Routledge, London, 2019; A. TXETXU, *El derecho a comer: Los alimentos como bien público global*, in *Arbor*, 2010, 186, 745, p. 847 ss.

¹⁹ Cfr. C. TIRADO VON DER PAHLEN, *Climate Change, the Food Commons and Human Health*, in *ibid.*, 2019.

moning della società civile, che tendono a promuovere il cibo in tutte le sue dimensioni attraverso una molteplicità di strutture aperte *peer-to-peer* finalizzate alla condivisione e alla co-produzione di conoscenze e pratiche legate al cibo²⁰.

Andando ad esaminare questo regime di *governance* più nel dettaglio, il primo nodo di potere viene individuato nei *civic food networks* (o CFN), ovvero in tutte quelle iniziative collettive in seno alla società civile che promuovono e mettono in pratica iniziative concrete di *food commoning*. È possibile individuare due filoni paralleli di questa gestione collettiva delle risorse alimentari. In primo luogo, ci sono le iniziative di *food commoning* che hanno luogo soprattutto nelle aree rurali, definibili come “tradizionali” (*food commons* c.d. tradizionali), nel senso che spesso si basano su modi tradizionali di governare le risorse naturali destinate alla produzione, lo scambio o il consumo di cibo – molto spesso si tratta dei casi di *common pool resources* studiati dalla Ostrom nella sua ricerca²¹. Questi *food commons* solitamente tramandano secoli di pratiche consuetudinarie di gestione collettiva e sostenibile delle risorse naturali – anche – per la produzione di cibo. Anche in Europa è ancora possibile trovarne degli esempi, sopravvissuti a secoli di *enclosures* e privatizzazioni: i cosiddetti *Everyman’s Rights* nei Paesi scandinavi, le *huertas* e i *Montes Vecinales en Mano Comun* spagnoli, i *baldios* portoghesi, i *crofts* in Scozia, gli usi civici, le università agrarie, le partecipanze, le regole italiane, solo per citarne alcuni. Non solo, si può trovare una variegata serie di esempi di questi *traditional food commons* in tutto il mondo, ognuno dei quali con le sue peculiarità, ma tutti caratterizzati da *governance* collettiva, rigenerativa, locale e su piccola scala. Considerati il più delle volte come forme di gestione delle terre ob-

²⁰ Sul concetto di *commoning* e *food commoning*, si vedano, tra gli altri, T. FERRANDO, *Commons and Commoning to Build Ecologically Reparatory Food Systems* in J. DUNCAN (a cura di), *Routledge Handbook of Sustainable and Regenerative Food Systems*, Routledge, Londra, 2020; T. FERRANDO e J.L. VIVERO-POL, *Commons and “Commoning”: A “new” Old Narrative to Enrich the Food Sovereignty and Right to Food Claims*, in *Right to Food and Nutrition Watch*, 2017, p. 50; V. FOURNIER, *Commoning: On the Social Organisation of the Commons*, in *Management (France)*, 2013, 16, p. 433; U. MATTEI e A. QUARTA, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *The Italian Law Journal*, 2015, 01, p. 303; A. ROSSI *et al.*, *(Re)Commoning Food and Food Systems. The Contribution of Social Innovation from Solidarity Economy*, in *Agriculture*, 2021, 11, p. 548; E. SANDSTRÖM *et al.*, *Commoning in the Periphery – The Role of the Commons for Understanding Rural Continuities and Change*, in *International Journal of the Commons*, 2017, 11, p. 508; J.L. VIVERO-POL, *Transition towards a Food Commons Regime: Re-Commoning Food to Crowd-Feed the World*, in *Perspectives on Commoning*, 2015, p. 1.

²¹ Cfr. E. OSTROM, *op. cit.*, p. 1990.

solete e inefficienti, tuttavia essi costituiscono spesso riserve di biodiversità agro-ambientale di immenso valore anche storico e socio-culturale, esempi di paesaggi millenari plasmati dall'uomo in simbiosi con la natura, sistemi di risorse essenziali per il sostentamento delle comunità rurali locali²². In aggiunta a questi *commons*, possono essere identificati anche *food commons* c.d. *contemporanei*. Questi ultimi, solitamente raggruppati sotto l'ombrello dei cc.dd. *alternative food networks* (AFN) – stanno fiorendo soprattutto negli ultimi decenni in tutto il mondo. Tali iniziative stanno esplodendo soprattutto nelle aree urbane e peri-urbane, guidati spesso da consumatori preoccupati che vogliono ridurre la loro impronta alimentare, produrre (in parte) il proprio cibo, migliorare la qualità delle loro diete, ed emanciparsi dalla grande distribuzione organizzata. Molte di queste iniziative sono l'espressione dell'attivismo politico e delle azioni collettive della società civile per rendere le filiere alimentari più sostenibili, democratiche, eque e corte. Dalla coltivazione al consumo, questi *food commons* contemporanei possono essere tutti raggruppati sotto lo stesso obiettivo di garantire l'equità e la sostenibilità dei nostri sistemi alimentari, promuovendo azioni collettive democratiche e in un'ottica di sussidiarietà orizzontale e cittadinanza attiva. Tra gli esempi si possono citare gli orti urbani, l'agricoltura sostenuta dalla

²² I domini collettivi sono stati trattati da una miriade di autori, e sono un tema caro anche all'agraristica italiana. Cfr., tra gli altri, P. GROSSI, *“Un altro modo di possedere”. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 2017 (ristampa); A. JANNARELLI, *I caratteri storici del “maso chiuso” e l'evoluzione nella dinamica costituzionale di un istituto vivo nella realtà sociale*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 255; L. RUSSO, *Il maso chiuso quale paradigma dei rapporti tra costituzione e agricoltura*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa University Press, Pisa, 2018; E. CRISTIANI, *Suolo, Terra, Acqua e Vento: i beni comuni nella legislazione regionale, Studi in onore di Luigi Costato - Volume primo*, Jovene, Napoli, 2014; F. ADORNATO, *Le proprietà collettive come proprietà ambientale*, in F. FONTANAROSA (a cura di), *Gli usi civici e le proprietà collettive tra realtà odierna e prospettive future*, Palladino, Campobasso, 2013; dello stesso autore, cfr. anche *Il ruolo delle proprietà collettive nelle politiche agricole*, in *Archivio Scialoja-Bolla 1/2009: Annali di Studi sulla proprietà collettiva*, Giuffrè, Milano, 2009, e *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata* in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *op. cit.*; L. PAOLONI, *Il Crofting Nelle Highlands e Nelle Isole Scozzesi. Un Modello (Antico) Di Agricoltura Sostenibile e Di Gestione Collettiva Delle Terre Agricole* in AA.VV. (a cura di), *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germano*, UTET, Milano, 2016; F. MANCINI e L. PAOLONI, *“Usi Civici”: The Italian Side of the Commons*, in *Annali 16/2014-2015 Università degli Studi del Molise. Dipartimento Giuridico*, 2015; M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 “Norme in materia di domini collettivi”. Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 4, p. 691; A. GERMANÒ e D. VITI (a cura di), *Agricoltura e ‘beni comuni’. Atti del convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011*, Giuffrè, Milano, 2012.

comunità (*community supported agriculture*, o CSA), i gruppi di acquisto solidale (GAS) e analoghe iniziative²³.

Il secondo nodo nella *governance* tri-centrica proposta dai *food commoners* si identifica nel potere pubblico, il cui compito generale è quello di massimizzare il benessere dei suoi cittadini e di fornire un quadro normativo e infrastrutturale che consenta il governo dei beni comuni da parte dei cittadini attivi. In quest'ottica, secondo i *food commoners*, lungi dal personificare la figura hobbesiana del Leviatano, che esercita il potere sui sudditi in maniera unidirezionale, gerarchica e *top-down*, lo Stato moderno dovrebbe assumere invece un ruolo di facilitatore delle azioni collettive, sussidiarie, e *bottom-up* dei cittadini per la gestione delle risorse comuni. Un *partner State* (o *enabling State*), quindi, faciliterebbe e promuoverebbe l'azione collettiva dei cittadini nella *governance* dei beni comuni, nel perseguimento del principio di sussidiarietà e di cittadinanza attiva in una prospettiva opposta, *dal basso verso l'alto* (o *bottom-up*)²⁴. Questa idea di Stato è stata definita *Partner State Approach* (PSA). Secondo questa concezione, lo Stato favorisce la produzione sociale autonoma, attuando politiche che mettono i cittadini in grado di proteggere e gestire i beni comuni attraverso modelli sostenibili di imprenditorialità e politica partecipativa. Detto altrimenti, adottando un PSA, lo Stato diventerebbe una sorta di arbitro, ritirandosi dal dilemma binario Stato/privatizzazione verso un mix potenzialmente ottimale tra regolamentazione governativa, libertà del mercato privato, e facilitazione di progetti autonomi e sussidiari in seno alla società civile²⁵.

2.3. Infine, il terzo pilastro della teoria dei *food commons* si focalizza su una rivalutazione degli attori dei sistemi alimentari, da semplici consumatori passivi a *food citizens* costituenti una *food democracy*. Infatti, come si può evincere da quanto descritto finora, questo approccio pone un forte accento sul ruolo essenziale degli individui organizzati collettivamente

²³ Cfr. sul tema la ricerca svolta da EUROPEAN CSA RESEARCH GROUP, *Overview of Community Supported Agriculture in Europe*, 2016, disponibile in *open access* alla pagina <http://urgenci.net/the-csa-research-group/>; P. LATTANZI, *Coltivare le città: percorsi agricoli sussidiari*, in *SERVITIUM*, 2018, Vol. 240-241, p. 91.

²⁴ Cfr. P. LATTANZI, *Prime note su agricoltura e sussidiarietà orizzontale*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2014, 1, p. 23; D. BOLOGNINO, R. CAMELI e F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus.org*, 2008.

²⁵ Cfr. V. KOSTAKIS e M. BAUWENS, *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*, Palgrave Macmillan, Londra, 2014; J.L. VIVERO-POL, *Epistemic Regards on Food as a Commons: Plurality of Schools, Genealogy of Meanings, Confusing Vocabularies*, in *SSRN Electronic Journal*, 2018.

nella *governance* del sistema alimentare – in altre parole, la comunità di riferimento che governa il sistema alimentare attraverso una cittadinanza attiva in maniera *bottom-up*. Che cosa comportano, dunque, i concetti di *food citizenship* e *food democracy* appena citati? Il termine *food democracy*, coniato da Tim Lang, si basa sul principio fondamentale secondo cui i cittadini hanno il diritto, la responsabilità e il potere di partecipare e determinare le decisioni riguardanti il loro sistema alimentare a vari livelli²⁶. Questo processo implica che ogni individuo debba essere considerato come un soggetto responsabile, istruito e attivo all'interno del sistema alimentare in cui vive, e non come un mero consumatore che subisca passivamente le scelte di marketing dei vari attori privati. In altre parole, all'interno di una *food democracy*, ogni cittadino deve essere considerato come parte di una o più comunità di *stakeholders* che governano collettivamente i loro sistemi alimentari con l'obiettivo ultimo di raggiungere la piena sicurezza alimentare, l'inclusione sociale, ed una produzione e consumo sostenibili. Come in una democrazia ogni cittadino ha la facoltà di esprimere il proprio voto su questioni che riguardano l'intera collettività, allo stesso modo ognuno dovrebbe avere voce in capitolo su come vengono gestite le risorse alimentari, e a ognuno di loro dovrebbe essere garantito un accesso equo e sufficiente a tale risorsa, indipendentemente dal suo potere d'acquisto. In questo contesto, il concetto di *food citizenship* presenta alcune assonanze con quello di sovranità alimentare, pur avendo un significato leggermente più ampio. Infatti, questo termine si riferisce alla pratica di impegnarsi in una varietà di comportamenti legati al cibo (definiti in senso stretto e ampio) che sostengono lo sviluppo di sistemi alimentari democratici, socialmente ed economicamente giusti e sostenibili dal punto di vista ambientale²⁷.

In sintesi, la narrazione dei *food commons* non mira a cancellare *in toto* la dimensione merceologica del cibo, ma, piuttosto, a diluirne l'attuale posizione egemonica. Esso mira a creare un sistema alimentare il cui obiettivo principale non sia (solo) la massimizzazione del profitto, ma anche e soprat-

²⁶ T. LANG, *Food Policy for the 21st Century: Can It Be Both Radical and Reasonable?* in M. KOC *et al.* (a cura di), *For hunger-proof cities: sustainable urban food systems*, International Development Research Centre, Ottawa, 1999, p. 218. Cfr. anche T. FERRANDO e J.L. VIVERO-POL, *Commons and "Commoning": A "new" Old Narrative to Enrich the Food Sovereignty and Right to Food Claims*, in *Right to Food and Nutrition Watch*, 2017, p. 50.

²⁷ Cfr. M. CHANG, *Growing a Care-Based Commons Food Regime*, in J.L. VIVERO-POL, T. FERRANDO, O. DE SCHUTTER, U. MATTEI (a cura di), *op. cit.*; S. MEHRABI *et al.*, *The Role of Consumer-Citizens and Connectedness to Nature in the Sustainable Transition to Agroecological Food Systems: The Mediation of Innovative Business Models and a Multi-Level Perspective*, in *Agriculture (Switzerland)*, 2022, 12, p. 2.

tutto valorizzare lo scopo principale del cibo – ovvero nutrire le persone in modo sostenibile ed ecologico. Pertanto, in una eventuale transizione verso un regime di *governance* improntata all'approccio *food commons*, la sfida più grande per il settore privato sarebbe quella di iniziare a sostenere un'etica che non sia guidata solo dalla massimizzazione del profitto e dallo sfruttamento intensivo delle risorse alimentari. Secondo questa visione, invece, il mercato dovrebbe iniziare a considerare *il primato del lavoro e delle risorse naturali sul capitale*²⁸. Sostenere un settore agroalimentare privato senza (il solo) scopo di lucro comporterebbe anche l'adozione di modalità di approvvigionamento alimentare non strettamente connesse allo scambio monetario.

Pertanto, è possibile riassumere queste considerazioni definendo un *food commons system* come un approccio innovativo al sistema alimentare basato su cinque parametri chiave: risorsa, soggetti, *governance*, regime economico-giuridico e narrazione morale. Questo sistema coinvolge risorse materiali e immateriali dedicate alla produzione, raccolta, consumo e trasformazione del cibo, gestite da comunità di cittadini auto-organizzate. La *governance* è collettiva, inclusiva e sostenibile, con l'obiettivo di garantire un accesso universale a cibo sostenibile non solo alle presenti generazioni, ma anche alle generazioni future. I *civic food networks* opererebbero accanto ad un settore agroalimentare privato eticamente orientato, con il supporto di uno "Stato partner" che promuova l'azione collettiva sussidiaria. L'approccio dei *food commons* sostiene un regime economico e giuridico che rifiuta la mercificazione assoluta del cibo, considerandolo parte di sistemi socio-agro-ecologici interconnessi. Il processo di *de-commodification* comprende non solo il cibo, ma anche elementi e processi necessari alla sua esistenza (la gestione e proprietà delle risorse produttive, i meccanismi di distribuzione, scambio, e consumo).

3. Se guardiamo alla cronologia della PAC, è possibile tracciarne una evoluzione che muove originariamente da un approccio incentrato sulla produzione agricola e sul sostegno ai redditi degli agricoltori, e che si è indirizzato sempre di più verso un'architettura delle politiche maggiormente sistemica, transdisciplinare ed integrata, definibile come *food system approach*. Questo cambiamento è emerso gradualmente nel corso degli anni, portando la PAC a includere nelle sue riforme una vasta gamma di questioni che vanno al di là della produzione, come la sicurezza alimentare,

²⁸ J.L. VIVERO-POL, *ECA: The Food Commons in Europe: Relevance, Challenges and Proposals to Support Them*, in *Commons Transition Wiki*, 2017, p. 11.

la mitigazione dei cambiamenti climatici, la conservazione della biodiversità, uno sviluppo rurale bilanciato ed inclusivo, e le condizioni sociali degli agricoltori, solo per citare alcuni esempi. In generale, l'adozione di un *food system approach* implica una visione sistemica dell'intera catena del valore agricola. In essa, si considerano le attività di produzione, trasformazione, vendita al dettaglio, distribuzione, consumo e smaltimento di cibo come attività intimamente interconnesse con i loro risvolti sociali, ambientali ed economici. Se vogliamo ricercare le origini dell'adozione di un approccio sistemico nel panorama delle politiche agroalimentari UE, dobbiamo rivolgere lo sguardo in particolar modo all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (*United Nations Sustainable Development Goals*, o UN SDGs)²⁹. Infatti, l'elaborazione di tali obiettivi nel 2015 può essere considerato un vero e proprio spartiacque di portata globale, che ha influenzato enormemente i quadri normativi e di *policy* negli anni a seguire – in particolar modo quelli agroalimentari. Nel nostro caso, l'adozione dei principi dello sviluppo sostenibile (sociale, economico e ambientale) da parte del legislatore europeo ha avuto un'influenza decisiva nella riforma della PAC. Il passaggio ad un *food system approach*, pertanto, ha comportato un cambiamento radicale rispetto al tradizionale focus sulla produzione e produttività della PAC delle origini, promuovendo invece una *governance* multi-livello che coinvolge una vasta gamma di *stakeholders* – non solo agricoltori e organi governativi, ma anche accademie, esponenti della società civile, ONG e altri. Inoltre, nel corso delle sue più recenti riforme, si evidenzia una crescente attenzione verso tutte le dimensioni della sicurezza alimentare, inclusi gli aspetti nutrizionali e socio-culturali del cibo. Quindi, per ragioni esplicative, è possibile suddividere l'evoluzione della PAC verso un *food system approach* in due fasi distinte: la PAC *prima* dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i relativi obiettivi, e la PAC *dopo* gli UN SDGs.

Per quanto riguarda la PAC *prima* degli SDGs, ci sono alcune tappe significative di questo processo evolutivo che vanno segnalate. Il *fil rouge* della prima fase della PAC, come ben si sa, era caratterizzato da un forte accento sulla produttività. L'agricoltura e l'allevamento erano considerati alla stregua di qualsiasi altro settore industriale, e le preoccupazioni per questioni ambientali, di sviluppo rurale, di benessere animale, di consumo sostenibile, o di *food security* in senso ampio erano pressoché assenti

²⁹ Cfr. sul tema anche M. ALABRESE, *L'Agenda 2030 per Lo Sviluppo Sostenibile*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2020.

dall'agenda del legislatore europeo. In altre parole, la PAC era una politica essenzialmente settoriale e per nulla integrata con gli altri settori dell'economia. I primi timidi passi verso un approccio più sistemico nella regolamentazione del settore agricolo UE possono vedersi soltanto a partire dagli anni '80. In particolare, le preoccupazioni ambientali e sociali legate all'agricoltura e all'allevamento cominciarono ad acquisire un'importanza crescente all'interno dell'intero apparato politico dell'UE, accanto ai tradizionali obiettivi orientati al mercato. Ad esempio, soprattutto dopo il disastro nucleare di Chernobyl del 1986, una vera e propria sensibilità ambientale iniziò a guadagnare slancio nelle agende politiche mondiali – UE compresa. La Conferenza di Rio (1992) e, in Europa, il 5th *Environmental Action Program* (1987)³⁰ sono solo due esempi di questa tendenza. Ma anche le questioni *sociali* iniziarono ad acquisire maggiore importanza nella mente del legislatore agroalimentare. Ad esempio, nel luglio 1988 la Commissione europea pubblicò il rapporto *The Future of Rural Society*, che costituisce il primo testo in cui si chiede che la PAC estenda il suo campo di applicazione in modo da coprire anche le questioni relative allo sviluppo rurale³¹. La stessa PAC dovette quindi adattarsi, “integrando la tradizionale dimensione settoriale, riferita ai problemi e alle prospettive del primario, con una dimensione territoriale rivolta a sostenere, *con un approccio sistemico*, lo sviluppo integrato dell'economia e della società rurali”³². Altra tappa de-

³⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, “Towards Sustainability” (5th *Ec Environmental Action Program*) - *The European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*, 1993. Questo programma politico rappresentò una tappa fondamentale nel percorso verso lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea, dal momento che conteneva una serie di obiettivi a lungo termine che estendevano il loro raggio d'azione anche all'arena globale. I temi toccati erano numerosi: il raggiungimento di una buona qualità di vita per tutti, l'accesso alle risorse naturali, la prevenzione dei danni ambientali causati dalle attività umane, e altri ancora. In sintesi, il documento sottolineava l'importanza di integrare le questioni di sostenibilità *ambientale* in tutte le principali politiche europee, PAC compresa. Cfr. Anche M.N. CARDWELL, *The European Model of Agriculture*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

³¹ Cfr. CEE, *The Future of Rural Society. Commission Communication Transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988* COM (88) 501, 1988. Questo documento segnò una tappa fondamentale, aprendo la strada al lancio dei programmi di sviluppo rurale qualche anno dopo. Infatti, esso muoveva dalla constatazione che l'evoluzione economica e sociale del secondo dopoguerra aveva prodotto un profondo cambiamento nelle aree rurali, al punto da richiedere un aggiornamento concettuale nella loro considerazione. Si ritenne quindi necessaria l'elaborazione di un'agenda politica specificamente dedicata alle aree rurali europee.

³² F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi. Capitolo 4 - La prima riforma della PAC*, in *Agriregionieuropa*, 2021, p. 16 (mio corsivo); EUROPEAN COMMISSION, *Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper* COM (85) 333 final, 1985.

gna di nota nell'evoluzione verso un approccio più sistemico si ebbe con la riforma MacSharry nel 1992, dove la tutela dell'ambiente diventa parte integrante della regolamentazione del settore agricolo³³. Infatti, non solo nel 1991 venne emanato il primo regolamento sull'agricoltura biologica della CEE (reg. CEE 2092/1991), ma anche molte altre questioni agro-ambientali e un "inverdimento" delle misure esistenti iniziarono ad essere ufficialmente incluse nella PAC a fianco alle tradizionali misure orientate al mercato e alla produzione³⁴. Una svolta cruciale, poi, si ebbe alla vigilia del nuovo millennio con la riforma c.d. Agenda 2000 (varata nel 1999)³⁵. L'obiettivo principale dichiarato della riforma era quello di creare un nuovo modello agricolo per la CE, ovvero un sistema in cui l'agricoltura fosse un settore *inserito ed integrato* in un mercato libero e aperto, ma che affrontasse anche questioni non strettamente produttivistiche (come la tutela dell'ambiente, del benessere animale, etc.) e che, più in generale, seguisse i principi di uno sviluppo sostenibile, perseguendo il benessere materiale ed immateriale della società europea. In questo contesto, la questione della *multifunzionalità* dell'agricoltura divenne centrale nella PAC³⁶. In particolare, il legislatore

³³ Cfr. F. SOTTE, *op. cit.*

³⁴ Ad esempio: il reg. (CEE) 2078/92 del Consiglio (che introduceva metodi di coltivazione più compatibili con l'ambiente, la protezione del paesaggio, del suolo e della biodiversità da parte degli agricoltori in quanto "custodi" del territorio); il reg. (CEE) 2079/92 del Consiglio (che istituisce un regime di prepensionamento per gli agricoltori); il reg. (CEE) 2080/92 del Consiglio (che istituisce un regime per le misure forestali in agricoltura). Cfr. il contributo di E. CRISTIANI, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea - Reg. CE 178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio Commento al Reg. CE 178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio - Capo V - Procedure e disposizioni finali. Sezione II - Disposizioni finali*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2003, Vol. 1-2; della stessa autrice, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Giappichelli, Torino, 2004; E. ROOK BASILE, *Il sistema della sicurezza alimentare attraverso le definizioni del regolamento 178/2002*, in *Agr. ist. merc.*, 2007, 3, p. 25; I. CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 3, p. 361.

³⁵ Cfr. F. SOTTE, *La Politica Agricola Europea. Storia e Analisi - Capitolo 5 - La PAC Negli Anni Novanta*, in *Agriregionieuropa*, 2021; D. BIANCHI e M. FISCHER BOEL, *La politica agricola comune (PAC): Tutta la PAC, niente altro che la PAC: compendio di diritto agrario comunitario*, Felici, Pisa, 2007.

³⁶ Cfr., tra gli altri, R. HENKE, *La nuova politica agricola comunitaria tra multifunzionalità e territorio*, in *Agric. Ist. Merc.*, 2007, 1, p. 137; R. HENKE *et al.*, *Multifunzionalità e sviluppo rurale nell'UE: un'analisi comparata*, in *QA: Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2005, p. 2; A. GERMANÒ, *Dalla Multifunzionalità Ai Beni "Comuni"*, in A. GERMANÒ e D. VITI (a cura di), *op. cit.*; L. CASINI, *Multifunzionalità e riforma della PAC*, in *Nuovo diritto agrario*, 2003, p. 1; L. BODIGUEL, *La Multifonctionnalité de l'agriculture: Un Concept d'avenir?*, in *Revue de droit rural*, 2008, p. 365; *La Multifonctionnalité de l'activité Agricole et Sa Reconnaissance Par Les Politiques Publiques Actes Du Colloque International de La Société Française d'économie Rurale*, in *Actes du colloque international de la Société française d'économie rurale 21-22 mars 2002*, Editions Quae, Versailles Cedex, 2003; *Le Territoire, Vecteur de La Reconnaissance Juridique*

comunitario riconobbe finalmente che l'agricoltura non è solo un settore economico dedito alla mera produzione di cibo ma, al contrario, è *anche* un settore che fornisce alla società un'ampia gamma di benefici materiali/immateriali aggiuntivi (e spesso *non monetizzabili*): la fornitura di beni pubblici e servizi ecosistemici, la coesione e l'inclusione sociale nelle aree rurali, la protezione dell'ambiente e del paesaggio, la sicurezza alimentare, il patrimonio culturale, solo per citarne alcuni. Importanti modifiche sulla struttura della PAC avvenne anche a causa della necessità di conformarsi al nuovo contesto internazionale derivato dall'istituzione della World Trade Organization (WTO) nel 1995, a seguito dell'ottavo ciclo negoziale del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), detto *Uruguay Round* e durato dal 1986 al 1994³⁷.

L'inclusione di obiettivi e misure non strettamente produttivistici e, *in primis*, le preoccupazioni ambientali, continuò a consolidarsi anche nella seguente riforma Fischler nel 2003, con l'introduzione del regime di condizionalità che incentivasse gli agricoltori a rispettare gli elevati standard dell'UE in materia di salute e benessere dei cittadini, delle piante e degli animali³⁸. E lo stesso trend si ripeté perfino nella riforma successiva, per il periodo 2007-2013, con l'inserimento definitivo dell'approccio LEADER nel programma di sviluppo rurale della PAC. Infatti, adottando uno sguardo più generale all'intero apparato regolatorio dell'UE, lo stabilirsi dell'approccio LEADER all'interno del II Pilastro può essere considerato come una

de l'agriculture Multifonctionnelle, in *Économie Rurale*, 2003, p. 273 ss.; F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2000; dello stesso autore, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Ed. Tellus, Roma, 2004.

³⁷ Tra i principali effetti dell'*Uruguay Round* e l'istituzione del WTO si sottolinea, in generale, un riduzione delle politiche protezionistiche della PAC e un allineamento dei prezzi interni ai prezzi di mercato mondiale, tramite un ridimensionamento delle barriere tariffarie e una limitazione dei sussidi alle esportazioni (oltre che dei sussidi interni). Cfr. sul tema M. ALABRESE, *Il regime della 'Food Security' nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 65 ss.; M. COCCIA, *Le attività del GATT nel 1986 e nel 1987: la dichiarazione di Punta del Este e l'Uruguay round*, in *La Comunità internazionale*, 1989; A. LATINO, *La Politica Agricola Comune (PAC) dalle origini all'inizio dell'Uruguay Round del GATT*, in *Regime degli scambi dei prodotti agricoli nell'Unione europea e nell'organizzazione mondiale del commercio*, Ripa di Fagnano (L'Aquila), Il sirente, 2008; P. BORGHI, *Riforme della PAC e riforme dei trattati comunitari: sempre meno PAC e sempre più WTO?*, in *Georgofili: atti dell'Accademia dei Georgofili*, 2008, Serie VIII, Vol. 5, Tomo II.

³⁸ Cfr. F. SOTTE, *La politica agricola europea. storia e analisi'. Capitolo 6 - Il primo tentativo di fischler di riformare la PAC 2021, e Capitolo 7: La Riforma Fischler e l'health Check della PAC*. in *Agriregionieuropa*, 2021; L. COSTATO, P. BORGHI, S. MANSERVISI, *Dalla riforma della PAC del 2003 alla PAC dopo Lisbona i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, Jovene, 2011; D. BIANCHI, *op. cit.*

prova esplicitiva dell'affermarsi di una nuova mentalità nel legislatore europeo. Con l'approccio decentrato e capillare sul territorio proprio delle Reti Rurali Nazionali, la PAC sembrò accettare ed inglobare sempre di più una visione sistemica ed integrata del settore agricolo. Come ben si sa, il percorso venne riaffermato anche nella successiva riforma della PAC (2014-2020), forte di uno spettro di applicazione sempre più ampio e vicino alla piena integrazione degli SDGs. In altri termini, la PAC 2014-2020 mantenne i piedi sul sentiero "verde" che era stato tracciato dall'UE negli ultimi decenni, anche se queste misure di *greening* sono state diffusamente considerate troppo deboli dalla dottrina e non solo³⁹. L'intreccio tra gli SDGs, gli obiettivi dell'Accordo di Parigi⁴⁰ e, successivamente, con quelli del *Green Deal* europeo⁴¹ sottolineò come il settore agricolo e i sistemi alimentari siano indissolubilmente legati a questioni ambientali e sociali di sostenibilità. In altre parole, sembrava che l'era *protezionistica, settoriale e produttivistica* della PAC fosse giunta al termine. Con l'ultima PAC 2014-2020 – e ancor più con la nuova, come vedremo tra poco – sembra che il legislatore dell'UE abbia definitivamente riconosciuto che una politica agricola globale non può concentrarsi solo sulla produzione e sul sostegno ai redditi degli agricoltori, ma debba abbracciare una visione più completa che comprenda *tutte* le fasi, gli attori, le attività, i risultati e gli effetti dell'agricoltura – in altre parole, che deve adottare un approccio più *sistemico* al settore agroalimentare.

Pochi anni dopo, un vero spartiacque fu rappresentato dalla pubblicazione dell'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite (UN SDGs). Durante l'elaborazione della PAC 2023-2027 (quindi, negli anni dal 2014 al 2022, a causa dei ritardi nelle negoziazioni e la pandemia di Covid-19) che si consolida nell'agenda del legislatore unionale una nuova idea di architettura e di approccio per la regolamentazione del settore agroalimentare. Prima con l'influenza dell'Agenda 2030 nel 2015, e poi con quella del *Green Deal* nel 2019, la PAC 2023-2027 è stata incubata e partorita in un contesto di ambiziosi progetti strategici verso la piena

³⁹ EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Greening: A More Complex Income Support Scheme, Not yet Environmentally Effective*, 2017; G. STRAMBI, *Condizionalità e "Greening" Nella PAC: È Abbastanza per Il Clima? Relazione al Convegno "Il Diritto Agrario-Alimentare-Ambientale Di Fronte Ai Cambiamenti Climatici"*, in *Agric. Ist. Merc.*, 2016, 2, p. 64 ss.

⁴⁰ Cfr. UNITED NATIONS, *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2015; A. SAVARESI, *The Paris Agreement: A New Beginning?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, p. 34; M. ALABRESE, *Politiche Climatiche, Politiche Agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 3, p. 618 ss.

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION, *The European Green Deal - COM (2019) 640 final 2019*.

sostenibilità e la neutralità climatica⁴². La nuova PAC “verde” è una PAC che ha finalmente integrato in sé una visione davvero sistemica al settore agricolo – almeno, in parola – grazie alla sua inclusione dei principi di sviluppo sostenibile all’interno dei suoi obiettivi specifici. Gli obiettivi agro-climatico-ambientali sono sempre più rafforzati, grazie al *no-backsliding principle*, agli eco-schemi, e alla sinergia con le strategie del *Green Deal* (*in primis* la Strategia per la biodiversità 2030 e la sua Legge sul ripristino della natura, o *Nature restoration law*⁴³). Ma anche gli obiettivi sociali hanno trovato un rinnovato impeto, come dimostrato dall’inclusione della nuova componente di “condizionalità sociale” per un maggiore rispetto delle condizioni lavorative delle persone impiegate in agricoltura⁴⁴. Il legislatore UE non nasconde come gli obiettivi generali e specifici della nuova PAC siano strutturati proprio sui tre pilastri dello sviluppo sostenibile, ma anzi lo rende un aspetto esplicito della propria strategia⁴⁵. Questa nuova architettura ben si sposa con il nuovo approccio che permea la nuova architettura verde delle politiche agroalimentari UE. Ciò è particolarmente evidente con il dichiarato obiettivo di sinergia tra la nuova PAC 2023-2027 e il pacchetto di strategie del *Green Deal*, *in primis* con la Strategia Farm to Fork (F2F), il

⁴² Cfr. P. BORGHI *et al.* (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano ed europeo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021; L. COSTATO, *La politica agricola dell’Unione europea dopo il Covid-19*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 3; dello stesso autore, vedasi anche *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, 1, p. 7.

⁴³ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives - COM (2020) 380 final*, e la proposta di Legge di ripristino della natura (*Nature restoration law*), COM (2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD), attualmente (maggio 2024) in attesa di approvazione da parte del Consiglio.

⁴⁴ Cfr. Considerando 48 e 49 e l’art. 14 del reg. (UE) 2115/2021 sui piani strategici nazionali. Sulle questioni sociali dell’agricoltura vedasi anche I. CANFORA e V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Dir. agroalim.*, 2021, 1, p. 39; I. CANFORA, *L’agricoltura come strumento di Welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell’agricoltura sociale*, in *Dir. agroalim.*, 2017, 1, p. 5; E. CRISTIANI, *L’agricoltura biologica come “attività di interesse nazionale con funzione sociale”: osservazioni critiche sulla proposta di legge nazionale in discussione al Senato*, in A. DI LAURO, G. STRAMBI, *Le funzioni sociali dell’agricoltura*. ETS, Pisa, 2020; G. MACCIONI, *L’agricoltura sociale: profili giuridici*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2015, 154, p. 2; G. MACCIONI, *L’agricoltura sociale: profili di tutela tra sostenibilità, inclusione, esigenze di rinnovamento*, in *Dir. agroalim.*, 2020, 595, p. 3.

⁴⁵ Cfr. in particolare gli artt. 5 e 6. Sul tema, cfr. anche P. LATTANZI, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in P. BORGHI *et al.* (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2021; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Cacucci Editore, Bari, 2021; A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 23.

cui fine è proprio quello di creare ed implementare sistemi alimentari sostenibili per l'UE⁴⁶. Se mettiamo insieme queste considerazioni con l'evoluzione complessiva della PAC, ritengo che si possa concludere come il *food system approach* progressivamente adottato da parte dell'UE possa essere considerato come la specifica declinazione dei principi della sostenibilità nell'ambito agroalimentare da parte del legislatore unionale. Questa affermazione è dimostrata dall'evoluzione delle summenzionate riforme della PAC, che hanno costantemente ampliato lo spettro delle misure ambientali e sociali nella regolamentazione del settore agroalimentare, sommandosi alla visione strettamente produttivista delle origini. Dal progressivo disaccoppiamento del sostegno agli agricoltori all'inverdimento dei pagamenti diretti, dall'introduzione del Programma di Sviluppo Rurale alla condizionalità ambientale e sociale, la PAC ha continuamente cercato di inserire l'attività agricola forse più cruciale – la produzione di cibo – all'interno di un contesto sempre più ampio, rappresentato da quell'intricata interconnessione di attività, processi, attori, e fattori ambientali e socio-economici che compongono i nostri sistemi alimentari. L'adozione da parte dell'UE di un *food system approach* come espressione del concetto di sostenibilità declinato nel settore agroalimentare può essere dimostrata anche da una considerazione lessicale e di vocaboli adottati nella legislazione agroalimentare e agroambientale dell'UE⁴⁷.

4. Date queste premesse, è ora possibile fornire una risposta alla domanda di ricerca alla base di questo studio. Vale a dire, *come e in quale misura* l'approccio dei *food commons* può essere uno strumento utile per il raggiungimento degli obiettivi dell'UE per un sistema alimentare più sostenibile, come espresso dalla nuova PAC e dagli obiettivi della F2F? Quali sono i punti di forza e di debolezza di questo approccio recentemente approdato nell'arena del dibattito agraristico? Ciò che si vorrebbe dimostrare – anche grazie alla considerazione di casi concreti di *food commoning* – è come l'adozione di tale approccio – non solo a livello di politiche europee, ma anche

⁴⁶ Cfr. a riguardo EUROPEAN COMMISSION, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, SWD(2020) 93 final - Commission Staff Working Document 2020.

⁴⁷ Effettuando una ricerca avanzata all'interno di tutti i domini di EUR-Lex, e utilizzando la stringa di ricerca "*food systems*" AND "*food system*", il database mostra complessivamente 288 risultati. Se filtriamo questi risultati per anno, 272 (ben il 94%) risultano solo dal 2016 in poi, evidenziando chiaramente come la terminologia di "sistema alimentare" abbia iniziato a entrare in modo consistente nel lessico giuridico dell'UE solo dopo l'elaborazione degli SDGs nel 2015. Questa tendenza ha visto il suo culmine con l'elaborazione della PAC 2023-2027 e, naturalmente, con la pietra miliare rappresentata dal *Green Deal*.

nel più ampio contesto della società civile – potrebbe apportare un contributo positivo alla costruzione e all’implementazione di sistemi alimentari più sostenibili, offrendo un modo alternativo e più ecologico di concepire il cibo, gli attori, e la *governance* degli stessi. Quello che vorrei far emergere in questa sede è che, nonostante alcune inconciliabili divergenze con l’attuale modello di sviluppo agricolo industrializzato, il *food commons approach* possa costituire una valida via per rendere più ecologici, resilienti e sostenibili i nostri sistemi alimentari. In altre parole, un *food commons system* – cioè, un sistema alimentare improntato ai principi dei *commons* – non si pone in contrasto ma, al contrario, è in larga parte compatibile con il modello di sviluppo sostenibile dei sistemi alimentari attuali, e quindi può costituire un’utile risorsa per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi della nuova PAC “verde” e della Strategia F2F⁴⁸. Tutto questo nonostante – e giova ripeterlo ancora una volta – non vi sia alcuna menzione né considerazione alcuna delle iniziative di *commoning* del sistema alimentare da parte del legislatore agroalimentare e ambientale europeo. Perciò, come prima cosa, è utile evidenziare come il *food commons approach* miri a rendere più sostenibili, ecologiche ed eque le varie attività dei sistemi alimentari, potendo così costituire un interessante spunto per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia F2F – il cui piano di azione prevede proprio 27 azioni specifiche per rendere la produzione, la distribuzione, la lavorazione, il consumo, lo spreco e la perdita alimentare più sostenibili. Come si vedrà nelle righe seguenti, tuttavia, le varie iniziative che verranno descritte mirano spesso a migliorare molteplici attività dei sistemi alimentari, e quindi considerando la produzione, la distribuzione, il consumo, e la lotta allo spreco come aspetti intimamente collegati e da affrontare in un’ottica sistemica. Successivamente, si analizzeranno i potenziali contributi di un *food commons approach* per una riforma degli obiettivi di sostenibilità della PAC 2023-2027.

4.1. Partendo proprio dalla produzione, è possibile notare come, in Europa, vi siano numerosi esempi dei summenzionati *food commons* “tradi-

⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION, *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system - COM (2020) 381 final 2020*. Per una chiara esposizione di tale strategia nelle sue varie componenti, cfr. H. SCHEBESTA and J. CANDEL, *Game-Changing Potential of the EU's Farm to Fork Strategy*, in *Nature Food*, 2020, 1, p. 586 ss.; H. SCHEBESTA, N. BERNAZ, C. MACCHI, *The European Union Farm to Fork Strategy: Sustainability and Responsible Business in the Food Supply Chain*, in *European Food and Feed Law Review*, 2020, 15, p. 420; H. SCHEBESTA et al., *Tour de Table: Farm to Fork Law Update*, in *European Food and Feed Law Review*, 2022, 3, p. 208 ss; F. VENTURI, *The Farm to Fork Strategy. A Comprehensive but Cautious Approach to “Multidimensional” Food Sustainability*, in *Riv. quadr. dir. amb.* 2021.

zionali” e “contemporanei” che contribuiscono in maniera non trascurabile ad una produzione di cibo più sostenibile. Questo viene ottenuto soprattutto grazie all’adozione di metodi di coltivazione ed allevamento agroecologici, i quali si sovrappongono spesso ai principi dell’agricoltura biologica, grazie ad una diversificazione delle aziende e dei paesaggi agricoli sul territorio, alla sostituzione degli input chimici con materiali e processi organici, e all’ottimizzazione della biodiversità e degli ecosistemi come parte di una strategia olistica per costruire la fertilità del suolo a lungo termine, tra le altre cose⁴⁹. L’agroecologia è stata ufficialmente riconosciuta dalla IAASTD e dalla FAO come una delle modalità più promettenti per garantire l’attuazione delle tre dimensioni della sostenibilità nelle attività agricole e forestali⁵⁰. Se consideriamo la relazione tra l’agroecologia e i *commons*, si può evincere dalla letteratura sul tema come i due temi – soprattutto per quanto riguarda le più recenti esperienze di *food commoning*, come orti urbani collettivi, iniziative di Community Supported Agriculture, e simili – siano strettamente collegati tra di loro. Infatti, prima di tutto, secondo alcune stime non ufficiali, vi sono più di 9 milioni di ettari di Superficie Agricola Utilizzata (SAU) in gestione collettiva in tutta Europa (senza contare le terre collettive non agricole, che porterebbe la superficie totale a circa 12 milioni di ettari⁵¹), la maggior parte dei quali fornisce e può fornire un contributo essenziale agli obiettivi di produzione sostenibile, *in primis* all’ambizioso target della F2F di arrivare al 25% dei terreni UE coltivati in modo biologico entro il 2030. A questi si aggiunge l’altrettanto vasto universo dei *food commons* contemporanei – rappresentati per lo più dalle CSA e da iniziative strettamente connesse – che molto spesso adottano metodi di produzione agroecologici. A tal proposito, esistono diversi esempi che possono essere citati, senza pretese di esaustività. Ad esempio, sono riportati diversi casi di *food commoning* che generano una produzione alimentare sostenibile, inclusiva e partecipativa nella città di Berlino, come *The Peace of Land Urban Garden*, o *Food Coop Wedding-West*⁵². Queste esperienze si collocano concettualmente

⁴⁹ Cfr. IPES FOOD, *Towards a Common Food Policy for the European Union. The Policy Reform and Realignment That Is Required to Build Sustainable Food Systems in Europe*, 2019; M. MONTEDURO *et al.* (a cura di), *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2016.

⁵⁰ Cfr. IAASTD, *Agriculture at a Crossroads: Global Report*, Island Press, Washington, D.C., 2009; FAO, *Scaling up Agroecology Initiative: Transforming Food and Agricultural Systems in Support of the SDGs*, 2018.

⁵¹ Cfr. J.L. VIVERO-POL, *op. cit.*, 2017.

⁵² Cfr. N. SCHARF *et al.*, *Urban Commons for the Edible City-First Insights for Future Sustainable Urban Food Systems from Berlin, Germany*, in *Sustainability*, 2019, 11, p. 1 ss.

all'interno di quel movimento globale che va sotto il nome di *edible cities*, un approccio che negli ultimi anni ha ricevuto un'attenzione crescente da parte della letteratura. Rendere le città *edible* (letteralmente "commestibili") significa rendere la produzione di cibo come parte integrante e aspetto onnipresente della realtà urbana⁵³. Questo approccio, dove implementato, aiuta a superare diversi problemi sociali dei sistemi alimentari di matrice urbana grazie a dinamiche inclusive e partecipative, e di creare nuove imprese e posti di lavoro *green*, generando così una crescita economica locale e promuovendo la coesione sociale⁵⁴. Tra i vari esempi a riguardo, esiste anche un caso unico in Italia denominato Gruppi per l'Acquisizione di Terre (acronimo GAT). Questa iniziativa promuove l'acquisto collettivo di terreni agricoli che producono prodotti di alta qualità e biologici, attraverso il finanziamento di piccoli investitori. La missione dei GAT è quella di promuovere metodi agroecologici (ad esempio, la permacultura), e una visione condivisa di valori agricoli sostenibili tra investitori e agricoltori⁵⁵. Un altro aspetto interessante di *food commoning* strettamente legato alla produzione sostenibile riguarda la condivisione delle sementi e, più in generale, la questione delle conoscenze agricole e gli input *open-source* per gli agricoltori. Ad esempio, *Kultursaat* è un'associazione che opera in Germania, e ha come missione il promuovere varietà di sementi per gli agricoltori biologici attraverso una *governance* policentrica e collettiva. L'obiettivo è sostenere la produzione biologica rifiutando la mercificazione e l'*enclosure* delle sementi e delle risorse genetiche per l'agricoltura, promuovendo invece la condivisione delle conoscenze attraverso sistemi *open access* e procedure decisionali collettive tra i partecipanti⁵⁶. Inoltre, un'altra questione degna di nota è rappresentata dai "Sistemi di Garanzia Partecipata" (in inglese, PGS,

⁵³ Il termine *edible cities* è stato coniato nella città di Todmorden (Regno Unito), dove è stato fondato il movimento *Incredible Edible*. L'obiettivo di questo movimento è essenzialmente quello di riunire le persone attraverso azioni che ruotano attorno al cibo locale, aiutando le comunità a diventare autosufficienti nella produzione alimentare attraverso varie iniziative. Si veda il sito web di *Incredible Edible*, disponibile all'indirizzo <https://www.incredible-edible-todmorden.co.uk/home> e <https://www.incredibleedible.org.uk/>. Nelle *edible cities*, la produzione alimentare diventa parte integrante della città e aspetto onnipresente della matrice urbana.

⁵⁴ Cfr. N. SCHARF *et al.*, *op. cit.*

⁵⁵ Cfr. A. MANZONI, *Farmland as a "Common"? Two Case Studies Regarding Sustainable Farming in Northern Italy*, in *EU Agrarian Law*, 2019, 8, p. 1. Nello stesso articolo, viene presentato un altro caso di studio di una CSA ("Arvaia"), che riconosce esplicitamente la conservazione e la promozione dei beni comuni nella sua missione.

⁵⁶ Cfr. S. SIEVERS-GLOTZBACH e A. CHRISTINCK, *Introduction to the Symposium: Seed as a Commons-Exploring Innovative Concepts and Practices of Governing Seed and Varieties*, in *Agriculture and Human Values*, 2021, 38, p. 499 ss.; S. SIEVERS-GLOTZBACH *et al.*, *Diverse*

acronimo di *Participatory Guarantee Systems*), che consistono in un sistema autocertificato di prodotti biologici gestito congiuntamente da produttori e “co-produttori”, cioè consumatori coinvolti in un sistema di responsabilità condivisa⁵⁷. L’IFOAM (Federazione Internazionale dei Movimenti per l’Agricoltura Biologica) definisce i PGS come “sistemi di garanzia della qualità focalizzati a livello locale che certificano i produttori sulla base della partecipazione attiva delle parti interessate e sono costruiti su una base di fiducia, reti sociali e scambio di conoscenze”⁵⁸. In contrasto con il modello tradizionale di certificazione biologica, che viene effettuata da un ente terzo “ufficiale” designato che assicura il rispetto di determinati standard lungo la filiera, la PGS può essere vista come un esempio concreto di *food commoning* (e di sovranità alimentare), in cui produttori e consumatori sono i soggetti legittimati a stabilire gli standard di produzione biologica⁵⁹. In effetti, nella PGS gli *stakeholders* non sono concepiti come soggetti estranei alla catena alimentare ma, al contrario, si configurano come veri protagonisti, stabilendo congiuntamente i criteri che devono essere rispettati nel loro modello di garanzia della qualità (cosa si intende per “produzione biologica”, “agroecologia”, ecc.). Anche se non riconosciute ufficialmente dall’UE, le PGS potrebbero promuovere un modo di *governance* del sistema alimentare dal basso, più democratico e localizzato, che potrebbe offrire alcuni spunti utili per un maggior *empowerment* dei cittadini nel plasmare i propri sistemi alimentari e per il raggiungimento degli obiettivi di produzione sostenibile previsti dalla strategia F2F.

Anche per quanto riguarda le dimensioni della lavorazione e della distribuzione sostenibili di cibo il *food commons approach* può fornire degli spunti interessanti. A questo proposito, l’apporto più rilevante delle iniziative di *food commoning* consiste nella valorizzazione delle filiere corte e dell’approvvigionamento locale, grazie alla promozione di iniziative bot-

Seeds – Shared Practices: Conceptualizing Seed Commons, in *International Journal of the Commons*, 2020, 14, p. 418 ss.

⁵⁷ Cfr. A. ROSSI *et al.*, *(Re)Commoning Food and Food Systems. The Contribution of Social Innovation from Solidarity Economy*, in *Agriculture*, 2021, 11, p. 548 ss; G. SACCHI, *I Sistemi Di Garanzia Partecipativa per i Prodotti Biologici*, in *Agriregionieuropa*, 2018, p. 14.

⁵⁸ M. CUÉLLAR-PADILLA e E. GANUZA-FERNANDEZ, *We Don’t Want to Be Officially Certified! Reasons and Implications of the Participatory Guarantee Systems*, in *Sustainability*, 2018, 10, 4, p. 2 (mia traduzione). Cfr. anche IFOAM INTERNATIONAL FEDERATION OF ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS, *Sistemas de Garantía Participativos. Visión Compartida, Ideales Compartidos*, 2008.

⁵⁹ Cfr. *ibidem* e S. LEMEILLEUR e J. SERMAGE, *Building a Knowledge Commons: Evidence from the Participatory Guarantee System for an Agroecology Label in Morocco*, in *International Journal of the Commons*, 2020, 14, p. 465 ss.

tom-up e collettive dei sistemi alimentari che si basino anche sull'autoapprovvigionamento e su canali di distribuzione alternativi al mercato⁶⁰. In effetti, nonostante i suoi diversi benefici, la standardizzazione e la globalizzazione delle filiere alimentari molto lunghe hanno comportato costi enormi in termini di declino rurale, salute degli ecosistemi, costi per gli agricoltori (il cui potere contrattuale è sempre più basso) e salute dei consumatori (ad esempio a causa dell'esposizione a sostanze chimiche e della resistenza antimicrobica)⁶¹. A questa organizzazione anti-ecologica della nostra filiera alimentare, i *food commoners* rispondono con i cosiddetti sistemi alimentari alternativi (in inglese, *alternative food networks/systems*, abbreviato: AFN/AFS). Gli AFN/AFS incarnano il vero spirito dell'approccio *food commons*, in quanto possono essere definiti da elementi di controllo e cooperazione comunitaria, intesi come opportunità per tutti gli attori del sistema alimentare di partecipare attivamente al modo in cui i loro sistemi prendono forma – la summenzionata *food democracy*. Gli AFN/AFS mirano a migliorare l'impatto *ambientale* (ad esempio, promuovendo la biodiversità all'interno delle aziende agricole, o riducendo gli imballaggi); l'impatto *economico* (ad esempio, generando occupazione, aumentando le entrate dei lavoratori del settore agroalimentare); e l'impatto *sociale* (ad esempio, promuovendo una maggiore consapevolezza da parte dei consumatori sull'origine e la qualità del loro cibo, incoraggiando la cittadinanza a forme di democrazia alimentare e a nuovi modelli di *governance* dei sistemi alimentari; o colmando il divario socio-economico tra le aree urbane e rurali). Spesso gli AFN/AFS mirano anche espressamente a migliorare la sicurezza alimentare della comunità, promuovendo l'accesso ai cibi freschi per i consumatori e sostenendo i piccoli produttori e le economie locali. In altre parole, gli AFS/AFN possono essere identificati come una concretizzazione dei principi dei beni comuni alla realtà e ai meccanismi di funzionamento dei sistemi alimentari. Negli

⁶⁰ Cfr. H. RENTING, M. SCHERMER e A. ROSSI, *Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship*, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 2012, 19, p. 289 ss.; S. PROST *et al.*, *Food Democracy in the Making: Designing with Local Food Networks*, in *Conference Proceedings on Human Factors in Computing Systems*, 2018; S. FORSELL e L. LANKOSKI, *The Sustainability Promise of Alternative Food Networks: An Examination through "Alternative" Characteristics*, in *Agriculture and Human Values*, 2015, 32, p. 63 ss.; F. BARBERA e J. DAGNES, *Building Alternatives from the Bottom-up: The Case of Alternative Food Networks*, in *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 2016, 8, p. 324 ss.; Y. CHIFFOLEAU, S. MILLET AMRANI e A. CANARD, *From Short Food Supply Chains to Sustainable Agriculture in Urban Food Systems: Food Democracy as a Vector of Transition*, in *Agriculture*, 2016, p. 6; R. MICHEL-VILLARREAL *et al.*, *Sustainability in Alternative Food Networks: A Systematic Literature Review*, in *Sustainability*, 2019, p. 11.

⁶¹ IPES FOOD, *op. cit.*, p. 80.

AFS/AFN, infatti, una società civile politicamente consapevole – meglio: una comunità di *food citizens*⁶² – riprende il controllo del proprio sistema alimentare e lo progetta in modo da realizzare le tre dimensioni della sostenibilità in modo democratico ed inclusivo⁶³.

Detto questo, uno degli aspetti più significativi e ricorrenti degli AFN è l'adesione a meccanismi di distribuzione del cibo alternativi al mercato. In altre parole, mentre per il modello *mainstream* il cibo viene distribuito come merce solo in ragione del suo prezzo sul mercato (*valore di scambio*, determinato dalla legge della domanda e dell'offerta), molti sistemi alimentari alternativi utilizzano invece modalità di allocazione che promuovono invece le altre non meno importanti dimensioni non mercificabili del cibo (*valore d'uso*). In particolare, esistono diversi casi di AFS/AFN in tutta Europa (e non solo) che si basano su iniziative di condivisione del cibo – il c.d. *food sharing*⁶⁴. Per citare altri esempi che includono anche la dimen-

⁶² Cfr. *supra*.

⁶³ Cfr. IPES FOOD, *op. cit.* Cfr. anche A. TREGGAR, *Progressing Knowledge in Alternative and Local Food Networks: Critical Reflections and a Research Agenda*, in *Journal of Rural Studies*, 2011, 27, p. 419 ss.; Y. CHIFFOLEAU *et al.*, *The Participatory Construction of New Economic Models in Short Food Supply Chains*, in *Journal of Rural Studies*, 2019, 68, p. 182 ss.

⁶⁴ Ad esempio, uno studio condotto da Davies, Cretella e Franck nel 2019 ha esaminato diversi casi di *food sharing* in tre città europee (Berlino, Londra e Dublino), con l'obiettivo di dimostrare come queste iniziative (con il supporto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) possano contribuire a promuovere sistemi alimentari urbani più sostenibili e democratici. Per dimostrare ciò, gli autori identificano alcuni indicatori fondamentali per verificare la realizzazione di una vera democrazia alimentare, come ad esempio la *sostenibilità* (ad esempio, riduzione degli sprechi attraverso la redistribuzione), il *diritto al cibo* (ad esempio, migliorare l'accessibilità al cibo da parte dei cittadini), la *partecipazione* (ad esempio, facilitare gli scambi *peer-to-peer* di cibo in eccedenza) e il *riorientamento del controllo* (ad esempio, mettere gli attori partecipanti in condizione di sviluppare competenze e conoscenze sul cibo). Cfr. A.R. DAVIES, A. CRETELLA e V. FRANCK, *Food Sharing Initiatives and Food Democracy: Practice and Policy in Three European Cities*, in *Politics and Governance*, 2017, 7, p. 8 ss. Su questo tema, cfr. anche S. BLISS, *The Case for Studying Non-Market Food Systems*, in *Sustainability*, 2019, 11, p. 3224 ss.; H. RENTING, TK. MARSDEN and J. BANKS, *Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development*, in *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2003, 35, p. 393 ss.; P. DE BERNARDI *et al.*, *Knowledge Transfer Driving Community-Based Business Models towards Sustainable Food-Related Behaviours: A Commons Perspective*, (2021) 19 in *Knowledge Management Research & Practice*, 2021, 19, p. 319 ss.; P. DE BERNARDI *et al.*, *How to Avoid the Tragedy of Alternative Food Networks (AFNs)? The Impact of Social Capital and Transparency on AFN Performance*, in *British Food Journal*, 2020, 122, p. 2171 ss.; H. EL BILALI *et al.*, *Food and Nutrition Security and Sustainability Transitions in Food Systems*, in *Food and Energy Security*, 2019, 8, p. 1 ss.; L. VENN *et al.*, *Researching European "alternative" Food Networks: Some Methodological Considerations*, in *Area*, 2006, 38, p. 248 ss.; A. MANGANELLI, *The Hybrid Governance of Urban Food Commons. Evidence from the Brussels- Capital Region*, dalla conferenza *In Defense of the Commons: Challenges, Innovation and Action, the Seventeenth Biennial Conference of the International Association for the Study of the*

sione dello spreco alimentare, la *Foodsharing Platform* consiste in una piattaforma online in cui la comunità auto-organizzata organizza la raccolta di rifiuti alimentari provenienti da diverse aziende di vendita al dettaglio in tutta la Germania. Questa iniziativa ha contribuito a ridurre gli sprechi di cibo in maniera efficiente soprattutto grazie al ruolo attivo della comunità e all'aiuto fondamentale delle tecnologie di comunicazione digitale⁶⁵. Anche i Paesi Bassi hanno diversi casi di AFS/AFN con finalità simili, come dimostrato da alcuni casi di studio nella città di Groningen. Ad esempio, uno dei casi considerati è il *Free Café*, un'iniziativa di condivisione delle eccedenze alimentari. Gli autori dello studio in questione hanno voluto dimostrare come tale iniziativa abbia favorito l'auto-organizzazione della comunità, il legame sociale e una maggiore cooperazione tra i cittadini, con un conseguente processo di trasformazione più ampio dei sistemi alimentari locali⁶⁶. In un altro recente studio, Mestres e Lien hanno tracciato un'analisi comparativa tra le AFN in Spagna e in Norvegia, dimostrando come, nonostante la diversità degli scenari agricoli ed economici, queste iniziative promuovano forme benefiche di condivisione del cibo tra i cittadini e numerose pratiche di scambio che vanno dalla reciprocità e dal baratto allo scambio di mercato senza intermediari attraverso piattaforme on-line⁶⁷. In generale, si può affermare come le esperienze di AFS/AFN esaminate dimostrano che in tutta Europa (e non solo) esista un patrimonio unico in termini di schemi democratici e partecipativi di approvvigionamento alimentare, che raccoglie migliaia di cittadini intenzionati a plasmare attivamente i loro sistemi alimentari da una prospettiva *bottom-up*, e senza affidarsi esclusivamente a sistemi di mercato "ufficiali". Purtroppo, ciò che manca è un censimento di queste iniziative a livello europeo, censimento che potrebbe gettare luce sulla rilevanza quantitativa del cibo che viene prodotto, scambiato, salvato

Commons, 2019; T. DE GROOT, *Social Circularity: Food-Sharing Platforms Are Re-Inventing Urban Solidarity*, in S. BLOEMEN e T. DE GROOT (a cura di), *Our Commons. Political Ideas for a New Europe*, Institute of Network Cultures, Amsterdam, 2019.

⁶⁵ Cfr. O. MORROW, *Sharing Food and Risk in Berlin's Urban Food Commons*, in *Geoforum*, 2019, 99, p. 202 ss.

⁶⁶ Cfr. M. HASANOV, C. ZUIDEMA e L.G. HORLINGS, *Exploring the Role of Community Self-Organisation in the Creation and Creative Dissolution of a Community Food Initiative*, in *Sustainability*, 2019, 11; S. AL SMAAL, *Exploring Farm-to-Restaurant Relations and the Potential of a Local Food Hub: A Case Study in the City-Region of Groningen, The Netherlands*, in *Sociologia Ruralis*, 2022, p. 1.

⁶⁷ Cfr. S. GÓMEZ MESTRES e M.E. LIEN, *Recovering Food Commons in Post Industrial Europe: Cooperation Networks in Organic Food Provisioning in Catalonia and Norway*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2017, 30, p. 625 ss.

dallo spreco, o sulla quantità di cittadini che beneficiano e/o sono coinvolti in tali reti⁶⁸.

Un aspetto troppo a lungo ignorato dalle politiche agricole unionali è quello del consumo di cibo, tassello fondamentale in ottica di sostenibilità a tutto tondo dei sistemi alimentari. Per fortuna, il progressivo approccio sistemico adottato dal legislatore UE sta lentamente colmando questa lacuna, e – seppur con reiterati dietrofront – la Strategia F2F sembra costituire una prima base per poter sviluppare politiche in tal senso. Gli attuali modelli di consumo alimentare sono altamente insostenibili sotto tutti i punti di vista⁶⁹. Si può affermare come numerose iniziative riconducibili al concetto-ombrello di *food commoning* abbiano tra i propri obiettivi quello di promuovere diete più sane e sostenibili dal punto di vista ambientale. Ad esempio, il *Mundraub* di Berlino fornisce la più grande piattaforma online per la mappatura di piante e alberi da frutto commestibili negli spazi pubblici e mira anche a promuovere modelli di consumo più responsabili tra i cittadini, in modo simile a quanto avviene per le già citate *Food Coop Wedding-West* e *Baumhaus Community Kitchen*⁷⁰. Purtroppo, queste iniziative sono troppo spesso messe in ombra dall'enorme potere della grande distribuzione privata all'interno della filiera agroalimentare (*in primis* supermercati e discount), che può sempre garantire prezzi più competitivi e una presenza capillare sul territorio, senza considerare la loro capacità di determinare la quasi totalità dei *food environments* che ci circondano⁷¹.

Per “chiudere il cerchio”, anche la lotta agli sprechi e alle perdite alimentari costituisce un caposaldo di molte iniziative di *food commoning*, che potrebbero ricevere più attenzione dal legislatore europeo per il raggiungimento di una piena sostenibilità alimentare. Infatti, secondo le stime

⁶⁸ Vedasi comunque EUROPEAN CSA RESEARCH GROUP, *op. cit.*

⁶⁹ Cfr. IPES FOOD, *op. cit.*, p. 70; WHO, 'Healthy Diet', Fact sheets, 2018, disponibile alla pagina <http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>; WHO, 'Noncommunicable Diseases', Regional Office for Europe, 2019, disponibile alla pagina <http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases>; WHO, 'Obesity and Overweight', 2021, disponibile alla pagina <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>; FAO e WHO, 'Sustainable Healthy Diets - Guiding Principles', 2019.

⁷⁰ Cfr. N. SCHARF *et al.*, *op. cit.* In quest'ultimo caso, vengono organizzate sessioni settimanali di “cucina comunitaria”, dove, attraverso la convivialità e l'esperienza diretta della quantità di cibo che di solito viene sprecata, le persone diventano più consapevoli dell'impatto ambientale e sociale del consumo alimentare individuale.

⁷¹ Sul concetto di *food environment*, cfr. C. TURNER *et al.*, *Concepts and Critical Perspectives for Food Environment Research: A Global Framework with Implications for Action in Low- and Middle-Income Countries*, in *Global Food Security*, 2018, 18, p. 93 ss.

EUROSTAT (2023) nell'UE ogni anno vengono generati circa 58 milioni di tonnellate di rifiuti alimentari (131 kg per abitante), con costi associati stimati in 132 miliardi di euro⁷². A tal proposito, è interessante notare come tra gli obiettivi principali della F2F Strategy vi sia proprio la riduzione del 50% dello spreco alimentare pro capite entro il 2030, e l'elaborazione di obiettivi giuridicamente vincolanti per ridurre lo spreco alimentare, oltre ad altre azioni correlate. Quindi, quale contributo potrebbe dare il *food commons approach* per il raggiungimento di questi obiettivi? Uno studio significativo è stato condotto su questo tema specifico da Sauras e Theesfeld nel 2021⁷³. Le autrici hanno analizzato diverse prospettive sulla narrativa del cibo come bene comune, e sul loro ruolo effettivo e sul loro grado di successo nel determinare ed influenzare le politiche alimentari locali. In particolare, lo studio ha preso in considerazione quattro dimensioni: (1) "input aperti in agricoltura", (2) "responsabilità congiunta per i prodotti alimentari", (3) "riduzione degli sprechi alimentari" e (4) "salvaguardia della cultura e della conoscenza alimentare", e hanno condotto la loro ricerca su dodici casi di studio in Germania. I risultati conclusivi della loro analisi hanno mostrato che, tra i vari discorsi considerati, quello della "riduzione dello spreco alimentare", incorporato nella concezione del cibo come bene comune, è quello che ha il maggior grado di successo nell'essere incluso nella progettazione delle agende politiche locali. I "segreti" di questo successo sembrano risiedere in due risultati principali. In primo luogo, il discorso sulla riduzione dello spreco alimentare si basa su un imperativo morale che è quasi unanimemente condiviso da tutti, poiché tocca elementi di giustizia sociale e ambientale, responsabilità, solidarietà e cura. In secondo luogo, è stato valutato che, puntando "unicamente" a modificare il livello di allocazione delle risorse (alimentari, in questo caso), questo discorso può anche essere ripreso più rapidamente di altri nelle agende politiche, perché implica un minor numero di azioni da attuare concretamente. Infatti, anche se l'allocazione delle risorse può essere difficile da cambiare, il livello di difficoltà non è così grande come quello che si può incontrare nel tentativo

⁷² Cfr. EUROSTAT, 'Food Waste and Food Waste Prevention - Estimates', 2023, disponibile alla pagina https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Food_waste_and_food_waste_prevention_-_estimates. Sempre secondo le stesse stime, EUROSTAT riporta come circa il 10% degli alimenti messi a disposizione dei consumatori dell'UE (ad esempio nella vendita al dettaglio) venga sprecato.

⁷³ Cfr. E. CARCELLER-SAURAS e I. THEESFELD, *The Food-as-a-Commons Discourse: Analyzing the Journey to Policy Impact*, in *International Journal of the Commons*, 2021, 15, p. 368 ss.

di cambiare, ad esempio, le strutture di *governance*, l'ambiente istituzionale o i costumi e le norme tradizionali. In sintesi, visti i cambiamenti strutturali molto impegnativi che l'adozione della dottrina dei *food commons* potrebbe comportare, alla luce di questa analisi condotta da Sauras e Theesfeld potremmo concludere che la dimensione della riduzione dello spreco e della perdita di cibo potrebbe offrire un valido passaggio per far sì che il *food commons approach* entri effettivamente nell'agenda dei responsabili politici dell'UE. In altre parole, è prevedibile che il legislatore europeo e la società civile vedano l'adozione di un *food commons approach* come un cambiamento paradigmatico troppo inverosimile e troppo grande per essere approvato in modo ampio e sistematico in un breve periodo di tempo. Pertanto, il discorso della riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari potrebbe costituire il "cavallo di Troia" dell'approccio *food commons* per essere ampiamente accettato e convalidato come nuova pietra angolare per riformare i nostri sistemi alimentari.

4.2. Come sappiamo, la nuova PAC 2023-2027 è ufficialmente entrata in vigore, e ha disegnato un ampio ventaglio di obiettivi di sostenibilità economica, ambientale, e sociale che tutti gli Stati Membri dovranno raggiungere attraverso l'implementazione dei propri Piani Strategici Nazionali secondo il c.d. *new delivery model*. In questo scenario, si vuole dimostrare come, pur essendo largamente ignorata dal legislatore unionale, e pur con alcune discrepanze inconciliabili col modello economico attuale, l'approccio *food commons* contenga in realtà un grande potenziale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi.

4.2.1. I principali obiettivi economici della nuova PAC riecheggiano gli obiettivi originari del suo trattato fondativo⁷⁴, e sono raggruppati dalla Commissione europea sotto tre voci principali: (1) garantire un reddito sostenibile per gli agricoltori; (2) rafforzare l'orientamento al mercato dell'agricoltura europea attraverso una maggiore competitività e produttività; (3) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. L'approccio *food commons* – e il più generale movimento sociale ascrivibile ai beni comuni – muovono una critica piuttosto aspra nei confronti del

⁷⁴ Gli obiettivi originari della PAC ai sensi dell'articolo 39 del TFUE, infatti, sono: incrementare la produttività dell'agricoltura; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

pensiero economico *mainstream* odierno, definito dai critici come “neoliberale”. Pertanto, è quasi inevitabile aspettarsi che molti dei nuovi obiettivi economici della PAC non siano totalmente condivisi – o addirittura non lo siano affatto – dalla visione propria dei *food commons*. Tuttavia, proprio per questo aspetto di incompatibilità, questo approccio può offrire alcuni spunti interessanti su come affrontare o, possibilmente, riformare le diverse questioni economiche riguardanti il futuro dei sistemi agroalimentari dell’UE, così come inquadrati dalla PAC.

Un primo punto di convergenza tra l’approccio *food commons* e gli obiettivi economici della PAC riguarda la questione specifica del sostegno al reddito degli agricoltori, e in particolare nell’elemento della volatilità dei prodotti agricoli (obiettivo 1). Come ben si sa, infatti, sin dalla sua nascita la PAC pone in essere misure per sostenere i redditi degli agricoltori e contrastare la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli, causata dalla crescente globalizzazione, che influisce sulla prevedibilità del mercato e sulla fluttuazione dei prezzi, dagli eventi climatici, che influiscono sui rendimenti delle colture, dai continui cambiamenti nelle preferenze dei consumatori, e altri fattori strutturali. In altre parole, i prodotti agricoli si comportano sul mercato esattamente come tutte le altre *commodities*, con l’importante avvertenza che il settore agricolo, rispetto ad altri, è particolarmente sensibile a fattori fuori dal controllo umano, come condizioni naturali, eventi climatici, ecc. Detto questo, uno dei principi cardine del *food commons approach* è il rifiuto radicale della visione monodimensionale del cibo come semplice merce. Come descritto in precedenza, secondo il primo pilastro del *food commons approach* la classificazione economica dei beni ha un carattere fortemente ideologico e non ancorato nelle reali funzioni e necessità che il cibo è idoneo a soddisfare. Pertanto, in una prospettiva generale e *de iure condendo*, una ri-classificazione del concetto di cibo – da merce a risorsa multi-dimensionale – porterebbe come inevitabile conseguenza anche ad una rivisitazione strutturale delle politiche sul cibo stesso. Oltre alla dimensione di *commodity*, quindi, questa rivisitazione dovrebbe comprendere nella nozione di cibo anche le altre non meno importanti caratteristiche non merceologiche summenzionate – il cibo come elemento essenziale per la vita; come bene pubblico il cui accesso potrebbe essere garantito a tutti a prezzi ragionevolmente bassi, o nell’ambito di programmi di fornitura gratuita, come per l’educazione e la sanità; il cibo come diritto umano tutelato dal diritto internazionale; il cibo come determinante socioculturale, o tutte queste dimensioni interconnesse. In questo modo, lo status giuridico e normativo degli alimenti all’interno della PAC (e della legislazione UE) potreb-

be cambiare in maniera strutturale, per abbracciare queste altre dimensioni essenziali all'interno del suo lessico descrittivo e normativo. Tale cambio paradigmatico nelle politiche unionali, seppur all'apparenza velleitario ed ambizioso, sta già accadendo da alcuni anni a questa parte, come dimostrato da diversi studi⁷⁵. Questo processo, in sintesi, potrebbe comportare l'ancoraggio del significato giuridico, economico e politico del cibo non solo al suo prezzo sul mercato – il quale soffre di un alto grado di volatilità –, ma anche a basi teoriche e semantiche più “stabili” che potrebbero superare questa concezione monodimensionale e merceologica.

Forse la teoria dei *food commons* ha qualcosa in più da dire sugli altri due obiettivi economici della PAC 2023-2027, che mirano rispettivamente a migliorare la produttività e la competitività del settore agricolo e a rafforzare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. Partendo dal primo, è possibile notare fin da subito come ci siano due aspetti principali che potrebbero essere riformati da un approccio *food commons*. Uno riguarda le *premesse* più generali che sottendono l'aumento della produttività e della competitività. Il secondo, invece, riguarda i *mezzi* per raggiungere questi obiettivi. In particolare, sono tre i punti principali su cui un approccio *commons-based* offrirebbe una prospettiva radicalmente diversa da quella immaginata dalla Commissione. Partendo da una critica alle premesse del summenzionato obiettivo di produttività, secondo i *food commoners* l'appello della Commissione ad una *sustainable intensification* del settore agricolo europeo appare notevolmente miope e ancora ancorato ai modelli iper-produttivistici del passato, se non addirittura in contrasto con gli ambiziosi obiettivi di sostenibilità agro-climatico-ambientale del *Green Deal*. L'abbraccio di un *food commons approach*, al contrario, promuoverebbe un percorso opposto, riassumibile nello slogan “meno volume, più valore” (*less volume, more value*). In altre parole, secondo questa visione il settore agro-alimentare dell'UE dovrebbe intraprendere un piano economico coerente e integrato che dia priorità alla produzione di meno cibo (in larga parte sprecato) e, allo stesso tempo, ad una sua migliore allocazione ed alla lotta allo spreco. Considerare il cibo come “bene comune” multidimensionale implica valutarlo non solo per il suo prezzo, ma anche e soprattutto *per i bisogni*

⁷⁵ SAPEA SCIENCE ADVICE FOR POLICY BY EUROPEAN ACADEMIES, *op. cit.*; P. JACKSON *et al.*, *op. cit.*; S.R. MCGREEVY *et al.*, *op. cit.*; GROUP OF CHIEF SCIENTIFIC ADVISORS - SAM EGE, *Towards a Sustainable Food System - Moving from Food as a Commodity to Food as More of a Common Good*, 2020; O. DE SCHUTTER *et al.*, *Food as Commons: Towards a New Relationship between the Public, the Civic and the Private*, in J.L. VIVERO-POL, T. FERRANDO, O. DE SCHUTTER, U. MATTEI (a cura di), *op. cit.*

*umani essenziali che esso è destinato a soddisfare*⁷⁶. Considerare il cibo come un bene comune significa disegnare politiche alimentari che allochino questa risorsa dove è effettivamente necessario per sfamare le persone, e non solo dove c'è il denaro per acquistarlo⁷⁷. Questa critica è direttamente collegata a quella rivolta ai *mezzi* – apparentemente – preferiti dall'UE per ottenere un aumento della produttività agricola: l'impiego diffuso di soluzioni digitali e tecnologiche riconducibili al concetto-ombrello di *smart farming* o “agricoltura 4.0”. In effetti, dall'esame delle strategie della PAC e del *Green Deal* – solo per citarne alcune – sembra abbastanza chiaro che il futuro tracciato dall'UE per il settore agricolo sarà sempre più *digital*. La tecnologia blockchain, l'agricoltura 4.0, l'agricoltura di precisione, il telerilevamento, le tecnologie di osservazione satellitare, sono tutti destinati a diventare la via maestra nelle politiche agroalimentari future. Tuttavia, questa eccessiva fiducia nelle soluzioni tecnologiche come mezzo per ottenere una maggiore produttività e, in generale, come panacea per tutti i problemi che affliggono il settore agroalimentare, comportano inevitabilmente dei compromessi tra diversi aspetti della sostenibilità che spesso vanno a scapito delle questioni ambientali. Ad esempio, i sistemi intensivi di allevamento *indoor* possono essere i migliori per implementare tecnologie di cattura del metano. Tuttavia, essi generano livelli di rifiuti ingestibili, contribuiscono alla scomparsa dei pascoli permanenti (con impatti negativi sulle emissioni di CO₂ e sulla biodiversità) e influenzano negativamente il benessere animale. Per di più, mentre possono contribuire alla riduzione di alcuni impatti ambientali, le tecnologie di precisione rischiano di approfondire i problemi socio-economici nel settore agricolo, ad esempio rendendo gli agricoltori più dipendenti dalle imprese agroalimentari, più dipendenti dal credito e potenzialmente riducendo l'occupazione rurale⁷⁸. In altri termini, senza mettere in dubbio gli enormi benefici che una diffusione di queste tecnologie possa apportare al sistema agroalimentare, l'eventuale adozione di un *food commons approach* da parte delle politiche unionali comporterebbe un'attenta considerazione

⁷⁶ Questa formulazione risuona nella definizione che la Commissione Rodotà diede alla categoria dei beni comuni, nella sua proposta di riforma del Titolo II, Libro III, del Codice Civile italiano. La Commissione definiva i beni comuni come quei beni “idonei a esprimere utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità”.

⁷⁷ Cfr. J. O'NEILL, *Food, Needs and Commons*, in J.L. VIVERO-POL, T. FERRANDO, O. DE SCHUTTER, U. MATTEI (a cura di), *op. cit.*; S. LEYRONAS *et al.*, *Making Food a “Common Good”*: *Lessons From Three Experiences to Fight Malnutrition*, Working Paper, 2020, disponibile alla pagina <https://ideas.repec.org//p/avg/wpaper/en10303.html>.

⁷⁸ Cfr. IPES FOOD, *op. cit.*

delle possibili conseguenze sociali che ne possono scaturire in un contesto di libero mercato. Una prima conseguenza negativa che viene paventata è il possibile *digital divide* che si potrebbe creare tra gli attori del sistema alimentare che possono permettersi queste tecnologie, da un lato, e quelli che non possono permettersi – divario che andrebbe inevitabilmente a discapito dei piccoli agricoltori. Infatti, le uniche aziende agricole competitive in questo scenario – in Europa e in ambito internazionale – sarebbero solo quelle che possiedono i mezzi economici per permettersi adeguamenti tecnologici strutturali, che sono spesso estremamente costosi e remunerativi dell'esborso solo nel medio-lungo periodo, come sottolineato dalla Commissione⁷⁹. Un altro aspetto correlato risiede nella necessità che l'impiego di queste tecnologie non favorisca modelli agricoli estrattivi e ad alta intensità, ma sia invece utilizzato per potenziare attività agroecologiche e sostenibili. In altre parole, una prospettiva di *food commoning* non condanna a priori l'adozione di tecnologie digitali (come si è visto nei vari esempi di *food commons* urbani di cui sopra), ma, al contrario, punterebbe invece a diffonderne l'utilizzo in modo equo e al servizio delle pratiche agricole più sostenibili. Ciò significherebbe, ad esempio, assicurare l'accesso aperto e lo scambio orizzontale *peer-to-peer* di tali tecnologie tra gli utenti, e cercare di limitare il più possibile i brevetti di proprietà intellettuale. Peraltro, tale approccio si porrebbe in linea anche con la recente Strategia UE in materia di dati la quale, tra i suoi pilastri, contempla anche la creazione di uno "spazio comune europeo di dati sull'agricoltura", il cui obiettivo è quello di sviluppare uno spazio dati sicuro e affidabile per consentire al settore agricolo di condividere e accedere ai dati in modo trasparente, per agevolare la condivisione, l'elaborazione e l'analisi dei dati agricoli (o *ag-data*)⁸⁰.

⁷⁹ Cfr. EU COMMISSION, *Modernising and Simplifying the CAP. Economic Challenges Facing EU Agriculture*, 2017. Sulle questioni relative al *digital divide* in agricoltura, cfr. M. CAROLAN, *Digitization as Politics: Smart Farming through the Lens of Weak and Strong Data*, in *Journal of Rural Studies*, 2022, 91, p. 208 ss.; S. ROLANDI *et al.*, *The Digitalization of Agriculture and Rural Areas: Towards a Taxonomy of the Impacts*, in *Sustainability*, 2021, 13, p. 5172 ss.; S. ROTZ *et al.*, *Automated Pastures and the Digital Divide: How Agricultural Technologies Are Shaping Labour and Rural Communities*, in *Journal of Rural Studies*, 2019, 68, p. 112 ss.; S. ROTZ *et al.*, *The Politics of Digital Agricultural Technologies: A Preliminary Review*, in *Sociologia Ruralis*, 2019, 59, p. 203 ss.; P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 4, p. 555 ss.; A. SABA, "Blockchain" e Vino: una nuova frontiera relazione al Convegno "Il diritto del vino", *Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*, 17 Maggio 2019, in *Diritto agroalimentare*, 2019, 3, p. 491 ss.

⁸⁰ Cfr. Strategia europea per i dati – COM (2020) 66 final. In un'ottica di implementazione sistematica di questa strategia, l'UE ha anche adottato, tra le altre cose, un regolamento sulla *governance* europea dei dati (entrato in vigore nel 2022), e ha proposto una legge

In aggiunta a queste considerazioni, la prospettiva dei *food commons* potrebbe anche offrire alcuni spunti utili per quanto riguarda l'obiettivo correlato di rafforzamento della posizione degli agricoltori nella catena del valore. Infatti, è noto come l'elevata concentrazione nei settori a valle della filiera agroalimentare (in particolare, i settori della vendita al dettaglio, distribuzione, trasformazione) metta molto spesso gli agricoltori in una posizione di minor potere contrattuale, potendo contribuire solo in scarsa misura a determinare un valore aggiunto ai propri prodotti. La Commissione ha riscontrato che a questa questione si aggiunge anche la circostanza per cui gli agricoltori sono spesso riluttanti a impegnarsi in cooperative e organizzazioni di produttori. In particolare, l'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) condotta dalla Commissione a questo proposito ha individuato diversi fattori sociali che spesso ostacolano una maggiore cooperazione tra gli agricoltori – ostacoli la cui risoluzione porterebbe probabilmente a un rafforzamento della loro posizione all'interno della filiera. Ad esempio, l'analisi ha rilevato che l'indipendenza/individualismo, la mancanza di fiducia e di comunicazione e l'assenza di una identità collettiva sono alcune delle ragioni principali per cui il gruppo rappresentato dagli agricoltori è così slegato e privo di forza economica rispetto ad altri attori del sistema alimentare situati più a valle nella filiera. Alla luce di ciò, appare abbastanza chiaro come l'adozione di un approccio *food commons* nella definizione delle politiche agroalimentari si inserisca specificamente in questo aspetto. Infatti, i *commons* promuovono esattamente i paradigmi opposti della *cooperazione, dell'identificazione collettiva come comunità, della comunicazione e della risoluzione dei problemi tra pari, dell'inclusione sociale*, solo per citarne alcuni⁸¹. In questo modo, una *food commons policy*

sui dati (che entrerà in vigore presumibilmente a metà del 2024). Vedasi anche la dir. (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (c.d. *Open Data Directive*), e il reg. (UE) 2022/868 – Regolamento sulla *governance* dei dati. Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati) – COM (2022) 68 final. Cfr. sul tema J. BAARBÉ, M. BLOM e J. DE BEER, *A Proposed "Agricultural Data Commons" in Support of Food Security*, in *The African Journal of Information and Communication*, 2019, 23, p. 1 ss.; EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Data in the Common Agricultural Policy Unrealised Potential of Big Data for Policy Evaluations*' (2022); C. ATIK, *Addressing Data Access Problems in the Emerging Digital Agriculture Sector: Potential of the Refusal to Deal Case Law to Complement Ex-Ante Regulation*' (2023), *European Competition Journal* 1; K.H. COBLE *et al.*, *Big Data in Agriculture: A Challenge for the Future in Applied Economic Perspectives and Policy*, 2018, 40, p. 79 ss; B. LA PORTA, *Contributo per una visione contemporanea dell'azienda agricola. Tra Sostenibilità e Sfide Del Mondo Digitale*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁸¹ Cfr. D. IMAMI, V. VALENTINOV e E. SKRELI, *Food Safety and Value Chain Coordination*

potrebbe generare un maggiore potere in capo agli agricoltori, dato il loro ruolo fondamentale in termini di sicurezza alimentare, di mantenimento della biodiversità, della fornitura di beni pubblici, e di sviluppo rurale sostenibile. Ciò si ricollegerebbe anche all'obiettivo della F2F di migliorare le filiere alimentari più corte e di promuovere l'agricoltura locale e su piccola scala con vendita diretta ai consumatori, che si è dimostrata più vantaggiosa in termini ambientali, sociali ed economici, oltre a contribuire a realizzare uno sviluppo rurale più sostenibile e inclusivo.

4.2.2. A differenza di quanto avviene per gli obiettivi economici appena esaminati, i punti di connessione tra il *food commons approach* e gli obiettivi agro-climatico-ambientali della PAC 2023-2027 sono indubbiamente più evidenti⁸². In questo paragrafo si intende dimostrare che esiste una significativa "realtà invisibile" di iniziative di *food commons* in tutta Europa che, nonostante una pressoché totale negligenza da parte del legislatore europeo, produce numerosi benefici ambientali in termini di fornitura di beni pubblici e servizi ecosistemici, di conservazione della biodiversità e di mitigazione dei cambiamenti climatici, tra gli altri. In particolare, esiste un enorme patrimonio in termini di *food commons* tradizionali che sopravvivono ancora oggi in Europa, e che potrebbero apportare un contributo significativo al raggiungimento *sistematico* degli obiettivi agro-climatico-ambientali della nuova PAC, soprattutto grazie ad una tradizione centenaria di gestione sostenibile, ecologica e resiliente delle risorse rurali. Difatti, secondo le più recenti stime EUROSTAT (anche se rappresentano solo 13 Stati membri dell'UE e coprono solo la SAU, escludendo le foreste e le zone costiere) i domini collettivi *lato sensu* ammontano a più di 12,5 milioni di ettari, ovvero il 5% del territorio dell'UE, anche se altre stime fanno salire questa cifra al 9% quando si considerano anche superfici non strettamente agricole come foreste e zone costiere⁸³. Osservando dati più disaggregati, si può notare come non solo la quantità di *commons* in Europa sia drasticamente diminuita nel corso degli anni⁸⁴, ma anche e soprat-

in the Context of a Transition Economy: The Role of Agricultural Cooperatives, in *International Journal of the Commons*, 2015, 15, p. 21 ss.

⁸² Il reg. (UE) 2115/2021 stabilisce gli obiettivi ambientali e climatici della nuova PAC sotto tre voci principali: (4) affrontare il cambiamento climatico; (5) garantire la protezione dell'ambiente; (6) preservare i paesaggi e la biodiversità.

⁸³ Cfr. EUROSTAT, *Farm Structure Survey – Common Land*.

⁸⁴ Sempre secondo i dati EUROSTAT, tra il 2010 e il 2013 l'estensione totale dei *commons* negli stati considerati è diminuita del 6%, passando da 9.584.531 a 9.049.629 ettari. Da notare come EUROSTAT renda note le statistiche sulle terre collettive anche per il 2016 e il 2020.

tutto come le terre collettive rappresentino una porzione non trascurabile dei Paesi UE considerati. Citando i dati EUROSTAT, le maggiori aree di terre collettive (prevalentemente rappresentate da pascoli e prati permanenti), e di fatto più del 50% del totale dei *commons* identificati per i 15 Paesi, si trovano nei seguenti tre Stati membri: Spagna (18%), Romania (17%) e Grecia (16%). Insieme al Regno Unito (13%), questi quattro Paesi coprivano circa il 64% del totale delle terre collettive identificate da EUROSTAT nel 2013. Per quanto riguarda i singoli Stati membri, le quote più alte della SAU nazionale sono state registrate da Grecia (30%), Croazia (28%), Bulgaria (18%) e Romania (12%)⁸⁵.

In termini più concreti, uno dei casi più significativi di questi *traditional food commons* è rappresentato dai cosiddetti territori “ICCA”⁸⁶. Contrariamente alle aspettative, ICCA non è un acronimo, ma un termine che sta per “territori e aree conservati dai popoli indigeni e dalle comunità locali” o “territori di vita” (*territories of life*)⁸⁷. Nonostante questo consorzio comprenda casi su scala globale, anche l’Europa è ricca di tali territori. In Spagna, ad esempio, esiste un’ampia varietà di queste aree rurali gestite in maniera collettiva – per lo più note con la denominazione *Montes Vecinales en Mano Comun* (MVMC) – che continuano tuttora, dopo secoli di gestione sostenibile, a fornire importanti benefici agro-ambientali – senza considerare il loro enorme valore storico e socioculturale per le comunità locali. Sul tema, Couto e Gutierrez hanno dimostrato come il mantenimento della gestione collettiva di queste aree abbia contribuito in modo significativo a preservarle dal degrado e dall’impoverimento nel corso degli anni⁸⁸. Infatti, non solo la gestione collettiva di queste aree ne ha impedito la devastazione,

Le cifre (considerando solo la SAU nei Paesi dell’UE-27) ammontano a 103.030 ettari nel 2016 e a 717.050 ettari dal 2020. Tuttavia, i dati non sono disaggregati a livello sub-nazionale, con l’unica eccezione di Italia, Ungheria, Romania e Portogallo. Inoltre, la metodologia di quantificazione di queste terre collettive non è esplicitata.

⁸⁵ Cfr. *Ibidem* e M. GRECO, *Le Statistiche Sulle Common Land Nell’Unione Europea e in Italia*, in *Agriregionieuropa*, 2014, 36, 1; P. GASPARINI, L. DI COSMO, A. FLORIS, D. DE LAURENTIS (a cura di), *Italian National Forest Inventory - Methods and Results of the Third Survey: inventario nazionale delle foreste e dei serbatoi forestali di carbonio - Metodi e risultati della terza indagine*, Springer Tracts in Civil Engineering, Cham, 2022.

⁸⁶ Il Consorzio ICCA è un’organizzazione ombrello che cerca di promuovere e proteggere migliaia di territori gestiti in maniera ecologica e resiliente dalle comunità locali di tutto il mondo. Cfr. il sito web del Consorzio ICCA <https://www.iccaconsortium.org/>.

⁸⁷ Cfr. M. BASSI, *Territories of Life in Europe. Towards a Classification of the Rural Commons for Biodiversity Conservation*, in *Antropologia Pubblica*, 2022, p. 8.

⁸⁸ S. COUTO e J.E. GUTIÉRREZ, *Recognition and Support of ICCA in Spain*, in A. KOTHARI et al. (a cura di), *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies. Technical Series*

ma ha anche contribuito positivamente all'ambiente circostante, poiché le comunità locali sono quasi sempre state in grado di garantire una fornitura costante dei servizi ecosistemici da cui la comunità dipende, promuovendo un utilizzo razionale e del territorio e sviluppando regole per prevenire e punirne l'eccessivo sfruttamento. Per quanto riguarda lo stretto valore ambientale di queste ICCA spagnole, è stato documentato dagli stessi autori come, ad esempio, la maggior parte degli habitat legati ai pascoli estensivi in Spagna sono catalogati come habitat prioritari dalla Direttiva Habitat dell'UE⁸⁹ sulla base della loro elevata ricchezza in termini di biodiversità – soprattutto nelle zone di alta montagna -, e l'esistenza di molti di essi è intimamente collegata ad una lunga tradizione di gestione collettiva degli stessi. Ma non è tutto. Infatti, il rapporto mostra anche come il pascolo estensivo sia stato ulteriormente identificato come un importante fattore di fertilizzazione negli ecosistemi di alta montagna, e che la gestione e l'attività pastorale nei pascoli di alta quota è particolarmente importante, non solo in termini di rarità e fragilità degli ecosistemi – erosione del suolo, rifugio di specie relitte, cambiamenti climatici, ecc. – ma anche perché queste aree sono molto fragili in termini socioeconomici a causa della scarsità e della stagionalità delle risorse locali, cosa che aumenta chiaramente l'importanza dell'allevamento per il reddito delle comunità locali. Inoltre, la Spagna è ricca di foreste gestite in maniera collettiva, che costituiscono serbatoi essenziali per la biodiversità e per la mitigazione dei cambiamenti climatici, grazie alla loro funzione di stoccaggio del carbonio⁹⁰.

Anche in Italia il valore ambientale di queste terre collettive è importante. Ad esempio, il rapporto realizzato nel 2012 sulle ICCA italiane mostra come vi siano prove inconfutabili che molte di queste terre comuni hanno delimitato porzioni rilevanti del loro territorio da includere nella rete Natura 2000 dell'UE⁹¹. Il valore ecologico di queste aree è dimostrato anche dalla circostanza che un'ampia gamma di terre collettive in tutta Italia incorpora

no. 64, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh, and Natural Justice, Montreal, Canada. Technical Series no. 64, 2012.

⁸⁹ Cfr. Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

⁹⁰ Cfr. C. SALGUERO, *ICCA's in Conservation Action and Policy in Europe and the Mediterraneo*, parte della conferenza *Trashumancia y Naturaleza Mediterranean Consortium for Nature and Culture*, 2016; E. GALÁN, E. GARMENDIA e O. GARCÍA, *The Contribution of the Commons to the Persistence of Mountain Grazing Systems under the Common Agricultural Policy*, in *Land Use Policy*, 2022, 117, 106089.

⁹¹ Cfr. M. BASSI, *Recognition and Support of ICCAs in Italy*, in A. KOTHARI *et al.* (a cura di), *op. cit.*

preziosi ecosistemi agro-ambientali, oltre a fornire paesaggi agricoli, naturali e seminaturali, nonché rifugio per la fauna selvatica e la biodiversità, o il mantenimento di bacini idrografici e di risorse idriche. Secondo l'ultimo censimento dell'agricoltura ISTAT effettuato nel 2020, in Italia si contano ben 2.495 proprietà collettive operanti su 482.316 ettari di SAU. Nonostante le proprietà collettive rappresentino un numero esiguo rispetto al totale delle aziende agricole italiane (circa lo 0,1%), tuttavia esse gestiscono ingenti quantità di terreni (3,8% della SAU totale)⁹². Inoltre, come per la Spagna e per altri Paesi UE, è importante ricordare che anche in Italia esiste un'ampia porzione di boschi gestiti in maniera collettiva che non sono computate nella SAU totale (e quindi sono stati esclusi dal censimento) ma che, tuttavia, rivestono una particolare importanza in termini di biodiversità e mitigazione del clima⁹³. Secondo le statistiche ufficiali ISTAT del 2010, infatti, si può notare come, nel totale degli ettari gestiti in maniera collettiva, fossero stati registrati più di un milione di ettari non agricoli calcolati nella Superficie Totale (e non nella SAU), e prevalentemente rappresentati da boschi⁹⁴.

L'importante valore ecologico e ambientale *food commons* tradizionali è documentato anche in altri Paesi europei, come la Croazia, la Romania, la Slovenia o il Portogallo, solo per citarne alcuni⁹⁵. Ad esempio, lo studio condotto da Beneš nel 2012 mostra come diverse ICCA in Croazia stiano ancora sopravvivendo nonostante decenni di urbanizzazione e di esproprio, contribuendo a fornire preziosi esempi ecologici di gestione dei terreni comuni nelle aree rurali⁹⁶. Interessante anche il caso della Romania dove, anche se in declino come in tutti gli altri Paesi dell'UE, le terre collettive costituiscono ancora una realtà importante in termini di fornitura di beni pubblici agroambientali. Infatti, il 42% delle foreste e pascoli collettive in

⁹² Cfr. 7° Censimento dell'Agricoltura ISTAT, 2020 e M. GRECO, *op. cit.*

⁹³ Cfr., tra gli altri, M. MERLO *et al.*, *Collective Forest Land Tenure and Rural Development in Italy. Selected Case Studies*, FAO, 1989; P. GATTO e N. BOGATAJ, *Disturbances, Robustness and Adaptation in Forest Commons: Comparative Insights from Two Cases in the Southeastern Alps*, in *Forest Policy and Economics*, 2015, 28, p. 56 ss.; N. LUCIFERO, *Le Strutture Collettive per Una Gestione Attiva e Razionale Delle Risorse Forestali*, in M. D'ADDEZIO e S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni della sostenibilità*, Giappichelli, Torino, 2021.

⁹⁴ Cfr. M. GRECO, *op. cit.*, e P. GASPARINI *et al.*, *op. cit.*

⁹⁵ A. LAWRENCE *et al.*, *Forests in Common: Learning from Diversity of Community Forest Arrangements in Europe*, in *Ambio*, 2021, 50, p. 448 ss.; R. BROUWER, *Baldios and Common Property Resource Management in Portugal*, in *Unasylva*, 1995, 180, p. 37 ss.; R. SERRA e J. GAMA AMARAL, *Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities (ICCAs) in Portugal*, ICCA Consortium 2021.

⁹⁶ Cfr. I. BENEŠ, *Recognition and Support of ICCAs in Croatia*, in A. KOTHARI *et al.* (a cura di), *op. cit.*

Romania è incluso in aree protette, il 15% di esse si trova in parchi nazionali, e molte regioni del Paese basano ancora il loro sviluppo rurale sulla gestione sostenibile dell'ambiente implicita nella gestione delle terre collettive⁹⁷.

4.2.3. Il *food commons approach* può offrire spunti interessanti anche per il raggiungimento degli obiettivi socio-economici della nuova PAC⁹⁸. In particolare, ci sono diversi punti di interconnessione tra i *commons* e alcuni importanti pilastri del Programma di sviluppo rurale (PSR). Infatti, come considerazione preliminare si può notare come uno degli strumenti di maggior successo del PSR consista nel famoso approccio LEADER. Come ben si sa, l'approccio LEADER è stato concepito per la prima volta per rispondere alle carenze del tradizionale approccio *top-down* e monolitico delle politiche agricole unionali nel regolamentare lo sviluppo rurale. Pertanto, l'approccio LEADER opera attraverso una rete capillare di circa 2.800 Gruppi di azione locale (GAL) in tutta l'UE, per garantire l'impegno degli attori locali – autorità pubbliche, aziende private, attori della società civile, agricoltori – nell'attuazione concreta e *bottom-up* delle misure di sviluppo rurale riguardanti le loro aree⁹⁹. Come ben sappiamo, inoltre, molti di questi “nodi” di sviluppo rurale dislocati localmente sono incentrati sulla produzione, distribuzione e vendita al dettaglio di prodotti alimentari. Da questa descrizione generale, è già possibile vedere chiaramente come il *food commons approach* si adatti perfettamente a questo approccio, integrandosi ad esso in maniera complementare. Da un approccio volto a stimolare l'uguaglianza e l'unità di tutti i soggetti interessati nei processi di elaborazione delle politiche rurali locali ad una maggiore responsabilizzazione delle comunità locali nella gestione dal basso delle loro risorse naturali in attuazione

⁹⁷ Cfr. M. VASILE, *Forest and Pasture Commons in Romania. Territories of Life, Potential ICCAs: Country Report*, ICCA Consortium, 2019; L. SUTCLIFFE *et al.*, *Pastoral Commons Use in Romania and the Role of the Common Agricultural Policy*, in *International Journal of the Commons*, 2013, 7, p. 58 ss.

⁹⁸ Come enunciato nel reg. (UE) 2115/2021, tali obiettivi sono: (7) sostenere il ricambio generazionale; (8) promuovere occupazione, crescita e parità nelle zone rurali; e (9) rispondere alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute. Cfr. EU COMMISSION, *Modernising and Simplifying the CAP. Socio-Economic Challenges Facing Agriculture and Rural Areas*, 2017.

⁹⁹ Questo è il numero registrato nel 2018, secondo il sito della European Network for Rural Development (ENRD), https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en. Il numero di GAL è recentemente aumentato, come riportato dalla Corte dei Conti europea. Cfr. EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Special Report 10/2022: LEADER and Community-Led Local Development Facilitates Local Engagement but Additional Benefits Still Not Sufficiently Demonstrated*, 2022.

del principio di sussidiarietà, alla promozione di un ruolo multifunzionale dell'agricoltura ad una *governance* resiliente, integrata e rigenerativa delle risorse rurali che si rifà a tradizioni millenarie. Sono tutti esempi, questi, ampiamente promossi dalle iniziative di *food commoning* che potrebbero integrarsi perfettamente nel PSR, se ufficialmente riconosciute dall'UE¹⁰⁰.

Andando più nello specifico, invece, è interessante analizzare *se e in che misura* l'approccio *food commons* risponda o meno ai suddetti obiettivi socio-economici della nuova PAC. Più nello specifico, possono essere presi in considerazione un paio di esempi particolarmente rappresentativi per le due macro-categorie di *food commons* descritte in precedenza (*food commons* tradizionali e *food commons* contemporanei), cercando di dimostrare il seguente ragionamento. I primi, di solito, ottengono ottimi risultati in termini di conservazione dell'ambiente e del paesaggio in un'ottica di gestione sostenibile delle risorse rurali, ma non rispondono perfettamente agli obiettivi socio-economici della PAC sopra descritti, come l'incremento delle opportunità di lavoro nelle aree rurali, o il ricambio generazionale tra agricoltori¹⁰¹. D'altra parte, invece, gli esempi di *food commons* contemporanei mostrano una natura più dinamica e coinvolgente (ad esempio, grazie ad una sempre più diffusa presenza sulle piattaforme web, ad un crescente impegno in seno alla società civile, ad una composizione prevalentemente giovane degli utenti, tra le altre cose). Ma, d'altro canto, è anche vero che potrebbero non possedere quella resilienza, robustezza e, soprattutto, quell'integrazione con l'ambiente naturale che appartiene invece alla maggior parte dei *commons* tradizionali, la cui presenza nel territorio di riferimento è così profondamente radicata da rappresentare, il più delle volte, esempi unici di paesaggi rurali millenari¹⁰². Quello che si intende dimo-

¹⁰⁰ Cfr., ad esempio, J.D. GERBER *et al.*, *The Role of Common Pool Resource Institutions in the Implementation of Swiss Natural Resource Management Policy*, in *International Journal of the Commons*, 2008, 2, p. 222 ss.; A. GREYER *et al.*, *Trento Social Commons. Community Engagement as Tools for New Physical and Cultural Relationships Between Rural and Peripheral Spaces*, in *Revue de géographie alpine*, 2018, 106-2; E. SANDSTRÖM, A. EKMAN e K.J. LINDHOLM, *Commoning in the Periphery – The Role of the Commons for Understanding Rural Continuities and Change*, in *International Journal of the Commons*, 2017, 11, p. 508 ss.; C. BERNARD *et al.*, *Forests and Pastures' Devolution Process in Albania: A Sustainable Management of Mediterranean Commons?*, atti del convegno *Inception Study on Communal Forestry in Albania - December 4th, 2013 - Tirana, Albania*, 2013.

¹⁰¹ Cfr., ad esempio, I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, 2020, 1, p. 7 ss.; G. STRAMBI, *Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2018, 1, p. 199 ss.

¹⁰² Molti esempi di *food commons* contemporanei non sono propriamente ancorati a

strare – e offrire come spunto di riflessione – da questa valutazione comparativa è come l’UE potrebbe attingere al “meglio di entrambe” queste due tipologie di *commons* – il profondo radicamento sul territorio dei *food commons* tradizionali, da un lato, ed una maggiore consapevolezza sull’inclusione sociale dei *food commons* contemporanei, dall’altro – per ottenere uno sviluppo rurale più integrato ed equilibrato e per realizzare meglio i suddetti obiettivi socio-economici della nuova PAC. Questo aspetto viene particolarmente in rilievo con l’ultima riforma 2023-2027, in cui ampio potere viene decentrato in mano agli stati membri con l’implementazione dei suddetti obiettivi specifici tramite i Piani strategici della PAC (PSP) nazionali nel c.d. *new delivery model*¹⁰³.

Partendo da un esempio di *food commons* tradizionale, ho scelto di considerare un caso di studio particolarmente esemplificativo della categoria, ovvero il caso dei Consorzi Vicinali nella regione alpina italiana analizzato da Carestiato e Bassi nel 2016¹⁰⁴. Gli autori dello studio hanno analizzato il caso di diciannove Consorzi Vicinali in Friuli-Venezia Giulia, con l’intento di valutare il loro ruolo per uno sviluppo rurale dinamico e sostenibile nell’area di riferimento. La metodologia impiegata dagli autori è consistita nel valutare l’aderenza dei casi studio selezionati agli otto “principi di progettazione” di Elinor Ostrom (i cc.dd. *design principles*) per una gestione efficiente dei *commons*: (1) confini della risorsa collettiva chiaramente definiti; (2) proporzionalità tra costi e benefici nelle regole di appropriazione e le condizioni locali; (3) accordi sulle scelte collettive riguardanti la risorsa comune; (4) monitoraggio continuo della risorsa; (5) repressione delle infrazioni con sanzioni graduali; (6) effettività dei meccanismi di risoluzione delle controversie tra i membri della comunità di riferimento; (7) diritto degli utilizzatori di organizzarsi; (8) istituzioni a più livelli per la *governance* della risorsa (c.d. *governance multilivello*)¹⁰⁵. Oltre ai fattori ambientali che incidono sulla dinamicità del territorio rurale – che non

terre agricole, ma si sostanziano invece in azioni o iniziative collettive per l’approvvigionamento o la distribuzione di cibo alternative, come la Rete delle *Transition Towns* (Inghilterra), la *Xarxa de Economia Solidària de Catalunya* (Spagna), Genuino Clandestino (Italia) o la *Cork Food Policy Council* (Irlanda).

¹⁰³ Il PSP Italiano è reperibile al seguente indirizzo: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037>. Per alcuni spunti su quali istituti del diritto unionale, ed in particolare della PAC, siano più in grado di integrare e riflettere l’approccio dei *food commons*, si veda il paragrafo conclusivo.

¹⁰⁴ Cfr. M. BASSI e N. CARESTIATO, *Common property organisations as actors in rural development: A case study of a mountain area in Italy*, in *International Journal of the Commons*, 2016, 10, 1, p. 363 ss.

¹⁰⁵ Cfr. E. OSTROM, *op. cit.*

analizzeremo in questa sede -, gli aspetti sociali ed economici presi in considerazione dagli autori per quanto riguarda i Consorzi sono stati il grado di coinvolgimento e l'età dei partecipanti alla *governance* del dominio collettivo (come aspetti sociali), e la capacità dei Consorzi di creare opportunità di lavoro nella *governance* della risorsa collettiva e la possibilità di accedere ai fondi UE (come aspetti economici). Lo studio ha concluso che la maggior parte dei casi considerati sono solidi in termini di aderenza ai *design principles* di Ostrom, e quindi possono essere considerati buoni esempi di gestione collettiva di risorse rurali, ricoprendo anche un profondo valore storico, culturale e sociale per la comunità che li abita da generazioni. Tra i casi considerati, il livello di partecipazione della comunità alla *governance* della risorsa è piuttosto elevato nella maggior parte dei Consorzi. Tuttavia, per quanto riguarda la creazione di opportunità di lavoro per i membri più giovani, solo un piccolo numero di casi considerati (3 su 19) ha ottenuto un risultato positivo in questo senso, integrato dal fatto che molte volte i membri più giovani non possono lavorare per il Consorzio a causa di altri impegni lavorativi lontani dall'area. La maggior parte dei membri di questi *commons* sono anziani e/o pensionati, il che significa che il ricambio generazionale per questi beni consueti è piuttosto stagnante. Inoltre, per quanto riguarda gli altri fattori economici della vitalità rurale – la possibilità di accedere ai fondi europei – solo un terzo dei Consorzi esaminati dallo studio li ha effettivamente ricevuti. Inoltre, lo studio denota come il più delle volte manchi un piano di gestione strutturato di queste risorse collettive (nonostante le regole non scritte e informali sulla *governance* delle risorse in questione rivestono una grande importanza), e questo aspetto può influire negativamente sulla ricezione dei fondi UE, che richiedono capacità di gestione dei progetti molto puntuali. Gli autori hanno concluso che, sebbene la solidità dei Consorzi in termini di rispondenza ai principi progettuali di Ostrom sia generalmente abbastanza elevata, tuttavia questa capacità di mantenere alcune caratteristiche desiderate nonostante le fluttuazioni interne ed esterne non sempre corrisponde a un'elevata redditività in termini di gestione delle risorse naturali, partecipazione interna, creazione di opportunità di lavoro soprattutto per i giovani e capacità di attrarre sostegno finanziario. Questa incoerenza – concludono gli autori – è dovuta principalmente al fatto che alcuni Consorzi non sono stati in grado di rivedere le proprie funzioni in base alle attuali esigenze della comunità locale. Come si può evincere da questo caso di studio emblematico, quindi, si può notare come i *commons* tradizionali siano ricchi di componenti storiche, sociali e culturali essenziali per il mosaico rurale europeo nella gestione sostenibile delle risorse natu-

rali. Tuttavia, il loro contributo nell'affrontare gli obiettivi socio-economici della nuova PAC (*in primis* occupazione e crescita delle aree rurali e rinnovamento generazionale) non è particolarmente significativo.

Dall'altro lato, negli ultimi decenni, sempre più esempi di *food commons* contemporanei stanno fiorendo in tutto il continente, rivestendo un ruolo fondamentale nell'affrontare la parziale mancanza di dinamicità, flessibilità e inclusione sociale dei *commons* più tradizionali. Infatti, forme più moderne di *food commoning* contribuiscono sempre di più a realizzare un maggiore coinvolgimento della comunità e degli stakeholder nel settore agricolo e in tutto il sistema alimentare (in particolare, i numerosi esempi di *Community Supported Agriculture* (CSA) e le iniziative ad esse collegate). Infatti, le CSA costituiscono un paradigmatico "punto di connessione" tra il settore agroalimentare e la società civile, tra la comunità rurale e quella urbana, tra la tradizione e l'innovazione nella *governance* del sistema alimentare sostenibile. Ma quello che più rileva ai nostri scopi in questo paragrafo è come le CSA e le iniziative di *food commoning* contemporanee possano fornire i "pezzi mancanti" agli esempi di gestione collettiva tradizionale sopra esaminati per quanto riguarda la loro funzione sociale, tra cui un maggiore senso di comunità e cooperazione tra agricoltori e cittadini-consumatori, uno sviluppo sociale più inclusivo e solidale, e un impegno più diffuso della società civile nella gestione delle attività dei sistemi alimentari. Il modello CSA può essere visto come l'applicazione concreta dell'*empowerment* degli attori dei sistemi alimentari secondo il *food commons approach*, ovvero la considerazione di ogni individuo come componente attiva del proprio sistema alimentare e che, in quanto tale, ha il potere politico di plasmarne le regole, le prospettive e i risultati secondo i principi della sostenibilità. Per comprendere la crescente importanza di questi *food commons* contemporanei nello sviluppo socio-economico del sistema alimentare dell'UE, è possibile considerare anche i dati del rapporto 2016 da parte dell'*European CSA Research Group*, secondo il quale le CSA e le iniziative strettamente correlate stanno conoscendo un trend in crescita in tutta Europa. Infatti, dallo studio si può evincere come nel 2015 in Europa erano attive 2.783 CSA, che producevano cibo per quasi mezzo milione di persone (474.455). Se a queste si aggiungono le iniziative strettamente collegate, come i GAS italiani, le cifre salgono a circa 6.300 iniziative CSA e un milione di consumatori¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Cfr. EUROPEAN CSA RESEARCH GROUP, *op. cit.*

In conclusione, da questa valutazione comparativa possono trarsi degli spunti interessanti sul possibile contributo da parte delle iniziative di *food commonsing* per il raggiungimento degli obiettivi sociali della PAC. Infatti, da un punto di vista generale, i principi dei *commons* si sposano perfettamente con i principi che caratterizzano l'approccio LEADER del PSR (soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione *bottom-up* e l'articolazione nel territorio grazie ai GAL). Inoltre, come ho cercato di dimostrare, la sinergia tra i *food commons* tradizionali e quelli contemporanei potrebbe costituire un interessante spunto per il raggiungimento di alcuni obiettivi sociali della nuova PAC. Da un lato, infatti, i *food commons* tradizionali potrebbero fornire modelli di *governance* più resilienti e *green* delle risorse rurali europee, ma, dall'altro, sono carenti di quelle flessibilità e adattabilità necessarie per affrontare le più moderne questioni socio-economiche che interessano le aree rurali, come lo spopolamento e il ricambio generazionale. D'altra parte, i *food commons* contemporanei – qui incarnati dalle iniziative CSA e iniziative strettamente correlate – non possiedono certo la tradizione centenaria di radicamento territoriale proprio dei *commons* tradizionali, ma, d'altro canto, possono integrarli positivamente fornendo modelli di *governance* del sistema alimentare più versatili, moderni e inclusivi di un più vasto numero di stakeholders dei nostri sistemi alimentari.

5. Questo articolo ha cercato di portare chiarezza su questo innovativo approccio mirato a riformare i nostri sistemi alimentari, il c.d. *food commons approach*, tentando di analizzare come e in quale misura esso possa costituire un valido modello per integrare le politiche agro-alimentari e agro-ambientali europee – *in primis* la nuova PAC 2023-2027 e la F2F. Comparando questa prospettiva con le principali dimensioni del concetto di sistema alimentare, nelle pagine precedenti ho provato a interrogarmi se un *food commons system* – ovvero, un sistema alimentare improntato ai principi dei *commons* – sia possibile per il futuro dell'UE, alla luce delle importanti riforme della nuova PAC “verde” e la sua sinergia con il *Green Deal* e le strategie annesse, in particolare la F2F e la Biodiversity Strategy. In sintesi, questo approccio porta con sé numerosi spunti per ripensare e ristrutturare il sistema alimentare europeo attraverso le lenti dell'ecologia, dell'inclusione sociale, e della sostenibilità a tutto tondo, mettendo al centro delle politiche europee il cibo come catalizzatore di un cambiamento paradigmatico. Infatti, l'adozione di un *food commons approach* da parte dell'UE potrebbe portare alla radicale trasformazione – auspicata da sempre più autori – dalla tradizionale “common agricultural policy” ad una

“common *food policy*”¹⁰⁷. Una tale visione della politica agro-alimentare sarebbe infatti strutturata attorno al concetto di sistema alimentare sostenibile, abbandonando definitivamente i suoi retaggi mono-settoriali e iperproduttivistici del passato, e abbracciando invece una prospettiva più olistica, integrata e sistematica di tutte le dimensioni dei sistemi alimentari. Questa nuova visione promuoverebbe una visione del cibo multidimensionale – il cibo non solo come mera *commodity*, ma anche come irrinunciabile diritto umano e come bene pubblico – e una *governance* tri-centrica dove l’azione concertata della società civile possa finalmente contribuire a plasmare la produzione, la distribuzione e il consumo del cibo in un’ottica di sussidiarietà, democrazia partecipativa, ed inclusione sociale. Infatti, apportando un’interpretazione più inclusiva degli attori dei sistemi alimentari, in un *food commons system* tutti i cittadini sono da considerarsi come portatori di interessi, perché ognuno di questi attori può influenzare e determinare i meccanismi di funzionamento e i risultati del sistema alimentare attraverso le proprie scelte e decisioni. In un *food commons system* gli individui cessano di essere semplici consumatori passivi, diventando veri e propri *food citizens* (o *citizens-consumer*). Ovvero, individui profondamente inseriti nel loro contesto socio-economico e culturale di riferimento, e che operano come attori politicamente responsabili plasmando “dal basso” i sistemi alimentari in cui vivono. Da sottolineare ancora come gli attori di un *food commons system* sono quindi anche e soprattutto parte di una *comunità*. Non sono monadi isolate, che agiscono solo per la massimizzazione del profitto individuale. Al contrario, operano e vivono considerando sempre il benessere dei loro simili e delle generazioni future. Alla luce di queste osservazioni, una maggiore considerazione del *food commons approach* da parte delle politiche unionali potrebbe integrare e migliorare il modo in cui i consumatori sono attualmente inquadrati dalla regolamentazione dei sistemi alimentari. Appoggiando questa prospettiva, infatti, gli attori dei sistemi alimentari rappresenterebbero un’ampia gamma di *food citizens* interconnessi, che operano come parte integrante della loro comunità, e quindi come soggetti profondamente radicati nel loro contesto fisico, istituzionale e normativo (terra, diritti di proprietà, politiche agroalimentari, etc.), socio-economico (aspetti lavorativi, di inclusione sociale, di welfare, etc.), e culturale (promozione delle identità culinario-gastronomiche, istruzione e formazione, questioni di genere, etc.). Tutti gli attori di un *food commons*

¹⁰⁷ In tal senso, cfr. IPES FOOD, *op. cit.*

system opererebbero secondo i principi del *food commoning*, e quindi attraverso pratiche sociali, norme e attività che aiutano una comunità a gestire una risorsa essenziale (il cibo e il sistema alimentare, nel nostro caso) per il beneficio collettivo – per il bene comune, appunto. Questa rivisitazione degli attori dei sistemi alimentari si integra perfettamente con l’innovativa idea di *governance* tri-centrica, dove le comunità di *food citizens* possono auto-organizzarsi per la gestione collettiva delle varie attività dei sistemi alimentari grazie ad un quadro regolatorio da parte di un *partner State*, e tramite una *governance* inclusiva, coordinata, cooperativa e sostenibile e a beneficio delle generazioni presenti e future. Da un punto di vista pratico e operativo, tuttavia, è indubbio come questo approccio presenti enormi difficoltà di realizzazione, dati i suoi principi spesso in aperto contrasto con le politiche unionali – soprattutto quelle economiche – incentrate sull’aumento della produttività e sul classico paradigma del cibo come mera *commodity*. Una concreta integrazione del *food commons approach*, difatti, implicherebbe un vero e proprio cambio paradigmatico che investirebbe le misure della PAC e gli strumenti regolatori del settore agricolo alla radice. Osservando le sempre più evidenti difficoltà dei sistemi alimentari attuali di raggiungere una piena sostenibilità, tale cambiamento radicale sembra essere tuttavia necessario, soprattutto alla luce degli ambiziosi obiettivi che l’UE si è posta in tema di contrasto e resilienza ai cambiamenti climatici, di protezione della biodiversità, e di uno sviluppo rurale socialmente inclusivo. L’approccio dei *food commons* offre spunti su come questi cambiamenti strutturali possano – e debbano – partire *anche* dal basso, dalla società civile e da cittadini consapevoli del proprio ruolo di protagonisti all’interno dei sistemi alimentari, non solo come consumatori, ma anche come veri e propri *attori*.

In conclusione, nonostante alcune divergenze irrinconciliabili, da questa prima analisi emerge come il modello *food commons* si ponga effettivamente in linea coi principi e i target di sostenibilità imposti dall’UE per il futuro dei sistemi agroalimentari. Lasciando l’analisi di quali specifici istituti di diritto unionale ad una separata indagine, questo contributo ha prima di tutto lo scopo di fare chiarezza su questo approccio innovativo e ancora largamente inesplorato, raccogliendo e sistematizzando sotto un denominatore comune esempi e iniziative riconducibili al concetto-ombrello di *food commoning* nei principali paesi europei. Ancora prima che ipotizzare concreti strumenti di implementazione di questo approccio a livello di politiche unionali (e nazionali), a parere di chi scrive come primo e necessario step è necessario un riconoscimento ufficiale delle iniziative di *food com-*

moning (e di *commoning*) da parte dei *policymakers* dell'UE. Senza un tale riconoscimento, infatti, appare impossibile una concreta implementazione a livello nazionale, regionale e locale. Peraltro, ciò permetterebbe un riconoscimento di sussidi della PAC specificamente dedicati agli enti collettivi variamente denominati. Azione necessaria al fine di un tale riconoscimento sarebbe una mappatura aggiornata di tutte le esperienze e iniziative di *food commoning* – sia “contemporanei” che “tradizionali” (cfr. *supra*). Questa mappatura potrebbe identificarsi in un censimento ed una mappatura di tutte queste iniziative e realtà di gestione collettiva delle risorse naturali – e non, come nei casi di *food sharing* e simili visti sopra – produttive di cibo. Tale compito sarebbe certamente complesso, a causa della varietà di queste esperienze sia a livello nazionale che a livello locale. Tuttavia, un tale censimento – ad esempio, a livello di SAU o di Superficie Agricola Totale (SAT) in dominio o uso collettivo – permetterebbe non solo di portare alla luce e riconoscere ufficialmente una realtà che, secondo le fonti sopracitate, sembra fortemente sottostimata, ma anche di immaginare nuovi strumenti di sostegno per queste iniziative in seno alla prossima riforma della PAC. Infatti, si è evidenziato come numerosi esempi di *commons* contribuiscano agli obiettivi di resilienza ai cambiamenti climatici e di preservazione della biodiversità (in particolare i *commons* “tradizionali”), oltre che agli obiettivi di inclusione sociale (in particolare i *commons* “contemporanei”) nelle aree rurali, urbane e sub-urbane. Un passo decisivo verso una maggiore integrazione e riconoscimento del *food commons approach* nelle politiche agro-alimentari unionali potrebbe venire dal *new delivery model* instaurato dalla recente riforma PAC 2023-2027. Infatti, grazie ad una maggiore autonomia decisionale, decentramento, e sussidiarietà, gli Stati Membri potranno valorizzare al meglio le proprie esperienze regionali o locali di *commoning* nel proprio PSP, tramite misure di sviluppo rurale maggiormente integrate (ad esempio, arricchendo le partnership pubblico-private con organizzazioni collettive in seno alla società civile), forme di condizionalità ambientale e sociale rafforzate, per citare alcuni esempi.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

IL CONTRASTO ALLO SPRECO ALIMENTARE NELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI

Gli articoli presenti in questa sezione della *Rivista*, dedicati alle legislazioni nazionali che hanno adottato misure per il contrasto allo spreco alimentare, sono parte delle attività svolte dal gruppo di ricerca dell'Università di Bari nell'ambito del progetto "ONFOODS - Research and innovation network on food and nutrition Sustainability, Safety and Security – Working ON Foods", Spoke 1 "Global sustainability" - finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU – PNRR - Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 – Avviso N. 341 del 15 marzo 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca - Codice progetto PE00000003, Decreto Direttoriale MUR n. 1550 dell'11 ottobre 2022, CUP D93C22000890001.

RED.

FLAVIA TRENTINI*

**DONAZIONE DI CIBO
OLTRE IL TERMINE MINIMO DI CONSERVAZIONE:
UN'ANALISI DELLA PROPOSTA DI LEGGE
PER LA CREAZIONE DI UNA POLITICA NAZIONALE
DI LOTTA ALLA PERDITA E ALLO SPRECO ALIMENTARE
IN BRASILE**

ABSTRACT

L'articolo analizza lo stato dell'arte delle politiche pubbliche destinate a combattere la perdita e lo spreco di cibo in Brasile. A tal fine, utilizza come metodologia la ricerca documentaria, cercando i progetti di legge attualmente in fase di elaborazione al Congresso nazionale sulla base di documenti ufficiali. In primo luogo, presenta l'importanza della questione e poi traccia la storia dei testi normativi legati alla lotta allo spreco alimentare nel Paese. In terzo luogo, analizza le proposte di legge selezionate, con particolare attenzione a quelle che prevedono la donazione di prodotti che hanno superato il termine minimo di conservazione. Inoltre, confronta la legislazione brasiliana con quella italiana e dell'Unione europea, in particolare dell'Italia, analizzando come il dovere di informazione e la sicurezza alimentare siano tutelati nel diritto comparato. Infine, conclude che è importante donare i prodotti ancora idonei al consumo, per evitare gli sprechi, a condizione che vengano mantenuti gli standard di sicurezza alimentare.

The article analyzes the state of the art of public policies aimed at combating food loss and waste in Brazil. To this end, we use documentary research as methodology, searching for bills currently being processed in the

* Professoressa associata - Università di Sao Paolo (Brasile) - Facoltà di Giurisprudenza di Ribeirão Preto. Ricerca svolta durante il periodo di *visiting professor* presso l'Università degli Studi di Bari, sotto la supervisione della prof.ssa Irene Canfora (N.d.R.).

National Congress based on official records. Firstly, we present the importance of the issue and then we trace the history of regulatory texts linked to tackling food waste in the country. Thirdly, we analyze the selected bills, with special emphasis on those that provide for the donation of products beyond their minimum shelf life. We also compare Brazilian legislation with that of the European Union, particularly Italy, analyzing how the duty of information and food safety are protected in comparative law. Finally, we conclude that it is important to donate products that are still fit for consumption in order to avoid waste, as long as food safety standards are maintained.

PAROLE CHIAVE: Spreco alimentare – Politiche pubbliche – Sicurezza alimentare.

KEYWORDS: *Food Waste – Public Policies – Food Safety.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Fame e sicurezza alimentare: il ruolo delle donazioni di cibo. – 3. Un’iniziativa normativa sul tema: la Legge c.d. “del Buon Samaritano”. – 4. Il progetto di legge brasiliana - Politica Nazionale per la Lotta alla Perdita e allo Spreco di Cibo. – 5. Donazione di alimenti oltre il termine minimo di conservazione. – 6. Informazione ai consumatori sulla durata minima di conservazione degli alimenti. – 7. Considerazioni finali.

1. La riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari è una sfida globale che incide profondamente sulla società, sull’economia e sull’ambiente. In Brasile, come in molte parti del mondo, si perdono enormi quantità di cibo lungo tutta la filiera produttiva, dalla coltivazione al consumo finale¹. Questo scenario non rappresenta solo una questione di inefficienza economica ma anche un grave problema sociale considerando la fame e l’insicurezza alimentare di cui soffre una parte significativa della popolazione.

La riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari è una sfida globale che dipende dall’azione congiunta di tutti i Paesi finalizzata ad avere un impatto positivo sul benessere sociale. Secondo il rapporto *Food Waste 2021* della ONU, la riduzione delle perdite e degli sprechi ha un impatto sulla crescita sostenibile e sulla sicurezza alimentare (*safety e security*), oltre che sulle risorse naturali e sull’ecosistema². In questo senso il rapporto sottolinea che la mancanza di migliori tecniche di produzione, stoccaggio e trasporto, così come lo spreco da parte di fornitori e consumatori, sono fattori che tendono a limitare la quantità di cibo disponibile per i gruppi che devono affrontare l’insicurezza alimentare.

La situazione brasiliana su questo tema è a dir poco paradossale, in quanto il Brasile è il quinto Paese più popoloso al mondo con oltre 200 milioni di abitanti, il quarto produttore mondiale di cibo e, di conseguenza, tra le dieci nazioni che sprecano più cibo al mondo. Delle 140.000 tonnellate di cibo prodotte ogni giorno, 40.000 vengono sprecate, per un totale di 263 milioni di tonnellate di rifiuti all’anno. Un altro dato importante è che secondo le Nazioni Unite, nel 2022, solo in Brasile, 70,3 milioni di persone si trovavano in uno stato di moderata insicurezza alimentare, 21,1 milioni

¹ FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023: urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum*, Roma, 2023. Consultabile alla pagina web: <https://www.wfp.org/publications/state-food-security-and-nutrition-world-sofi-report-2023>. Consultato il: 31/1/2024.

² ONU. *Food Waste Index Report 2021*. Nairobi Consultabile alla pagina web: <https://www.unep.org/resources/report/unep-food-waste-index-report-2021>. Consultato il: 24/6/2024.

erano in una condizione di grave insicurezza alimentare e 10,1 milioni erano malnutrite³.

In questo articolo, lo spreco alimentare sarà analizzato considerando principalmente la condizione del cibo, che può essere consumato senza problemi di sicurezza e, grazie all'attività di enti pubblici, privati e del terzo settore, è distribuito gratuitamente alle fasce più vulnerabili della popolazione⁴. Questo articolo analizzerà nello specifico la donazione di cibo oltre il termine minimo di conservazione di cui al progetto di legge brasiliano che prevede l'istituzione della Politica Nazionale di Lotta alla Perdita e allo Spreco Alimentare (PNCPDA) basandosi sull'esperienza normativa italiana e sulle recenti discussioni nel panorama europeo.

L'articolo si compone di cinque parti: la prima presenta una discussione sul ruolo della donazione di cibo in uno scenario di insicurezza alimentare; la seconda fa riferimento all'attuale quadro normativo sulla materia in Brasile – la Legge del Buon Samaritano. Seguirà una descrizione del progetto di legge – Politica Nazionale per la Lotta alla Perdita e allo Spreco di Cibo, e in particolare del capitolo sulla donazione di cibo oltre il termine minimo di conservazione. L'articolo si conclude con alcune riflessioni circa il miglioramento della legge brasiliana su come informare i consumatori e le istituzioni destinatarie sulla durata minima di conservazione dei prodotti alimentari.

2. Il riconoscimento del diritto umano all'alimentazione implica necessariamente l'eliminazione della fame, ma non si limita a questo. Il suo significato è ampio e non può essere limitato a raccomandazioni minime di energia e nutrienti. In questo senso è attraverso la sicurezza alimentare e

³ FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*, cit.

⁴ Sul punto G. STRAMBI, *Limiti e regole nella distribuzione delle eccedenze alimentari*, in A. DI LAURO, *NutriDialogo. Il diritto incontra le altre scienze su agricoltura, alimentazione, ambiente*, ETS, Pisa, 2015, p. 35. Secondo il progetto di legge n. 2874/2019, si considerano rifiuti alimentari: l'eliminazione volontaria di alimenti a causa di: a) scadenza della data di vendita; danni all'imballaggio; c) danni parziali o aspetto commercialmente indesiderabile, pur mantenendo le proprietà nutrizionali e la sicurezza sanitaria, nel caso di prodotti freschi; d) altre circostanze definite dalla normativa. BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei n° 2.874 (substitutivo), de 2019. Consultabile alla pagina web: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9048077&ts=1674176957342&disposition=inline&r_gl. Consultato il: 24/01/2024. Allo stesso modo, la legge italiana definisce «spreco alimentare»: l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinati al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti. Consultabile alla pagina web: consultato il: /01/2024.

nutrizionale che le autorità pubbliche potranno garantire il diritto umano a un'alimentazione adeguata.

Il concetto di sicurezza alimentare è in continua evoluzione e presenta diverse dimensioni⁵. La definizione scelta dal Brasile si trova nell'art. 3 della legge 11.346 del 2006 che afferma che: «La sicurezza alimentare e nutrizionale consiste nella realizzazione del diritto di tutti all'accesso regolare e permanente a cibo di qualità in quantità sufficiente senza compromettere l'accesso ad altri bisogni essenziali sulla base di pratiche alimentari che promuovono la salute, rispettano la diversità culturale e sono sostenibili dal punto di vista ambientale, culturale, economico e sociale»⁶.

Inoltre, l'art. 4 della legge ha ampliato il concetto includendo tutte le nozioni di accesso ad aspetti quali la conservazione della biodiversità e l'uso sostenibile delle risorse; la promozione della salute con particolare attenzione alle popolazioni socialmente vulnerabili; la qualità biologica, sanitaria, nutrizionale e tecnologica degli alimenti; e persino l'accesso alle informazioni. Degna di nota è anche la disposizione esplicita che impone allo Stato l'obbligo di attuare politiche e strategie pubbliche sostenibili e partecipative in tutte le fasi della produzione, commercializzazione e consumo di alimenti.

Il dibattito sui possibili strumenti contro lo spreco alimentare viene spesso analizzato come lotta all'insicurezza alimentare e mette in evidenza l'importanza dell'azione di enti pubblici e privati e del terzo settore, ovvero di una nuova *governance*. Le donazioni possono certamente contribuire a combattere l'insicurezza alimentare se ci sono prodotti alimentari adatti al consumo. Tuttavia, le donazioni non vanno alla radice del problema; sono una misura palliativa che agisce solo su uno dei sintomi della vulnerabilità sociale ed economica⁷.

Tuttavia, la donazione è uno strumento rilevante se analizzata come esternalità dello spreco alimentare. Fino al 2020, trentasette proposte di legge per combattere la perdita e lo spreco di cibo erano in attesa di approvazione al Congresso nazionale brasiliano⁸. La maggior parte di queste

⁵ Sull'argomento M. ALABRESE, *Os Contornos da Segurança Alimentar no Âmbito do Sistema Jurídico Multilateral de Comércio*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 43, pp. 1-8.

⁶ BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Consultabile alla pagina web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Consultato il: 29/01/2024.

⁷ Sul punto G. MACCIONI, *Spreco alimentare: regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 30.

⁸ Mi permetto di rinviare a Bruna Laís Ojeda CRUZ *et al.*, *Uma investigação sobre os projetos de leis de combate ao desperdício de alimentos no Brasil*, in *Revista Brasileira de Po-*

proposte di legge (72,97%) utilizza le donazioni di cibo come strategia per ridurre lo spreco. Le proposte vanno dall'esenzione di responsabilità civile e penale per i donatori di cibo, al rendere obbligatorie le donazioni e punire le strutture che non donano cibo. Nonostante l'importanza della donazione, va sottolineato che è necessario attuare altre strategie per raggiungere il diritto al cibo e la sicurezza alimentare.

3. Il quadro di riferimento per lo spreco alimentare dal punto di vista della donazione di cibo si trova nella legge 14.016/2020, nota come Legge del Buon Samaritano, ispirata all'americana *Good Samaritan Food Donation Act*, approvata nel 1996 sotto l'amministrazione Clinton⁹. In Brasile, la legislazione in vigore fino all'entrata della legge sulla donazione di cibo comportava responsabilità giuridiche per il donatore, nella misura in cui poteva essere ritenuto responsabile per colpa in caso di danni causati al ricevente.

Ai donatori è stata assegnata una responsabilità sia civile che penale in caso di danni o di rischio di danni alla salute e alla vita di chi riceve la donazione¹⁰. Pertanto, nella maggior parte dei casi, il donatore sceglieva di disfarsi del cibo piuttosto che donarlo e assumersi il rischio di pagare un risarcimento.

Il Codice del Consumo è la principale fonte normativa che regola la materia in Brasile, a partire dall'art. 6, che prevede i diritti fondamentali

líticas Públicas. Brasília, v. 12, n. 3, p. 226-252, 2022. Consultabile alla pagina web: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7824. Consultato il: 24/01/2024.

⁹ Analogamente, la legislazione italiana n. 155 de 25 de junho de 2003. Consultabile alla pagina web: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2003/07/01/003G0174/sg>. Consultato il: 30/01/2024. Si tratta di una legge con un unico articolo che mira a eliminare gli ostacoli alla donazione di cibo. Stabilisce che coloro che distribuiscono cibo gratuitamente sono trattati alla pari dei consumatori finali. Sull'argomento, si veda P. LATTANZI, *Riduzione dello spreco alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 298. A suo avviso, dopo la legge n. 147 del 2013 e il regolamento 852 del 2004, sembra che si sia abbandonata la logica dell'eccezione normativa sulla sicurezza alimentare a favore di una logica di autocontrollo e autoregolamentazione. Sulla stessa linea, Giuliana Strambi sottolinea che l'assenza di un'esenzione di responsabilità per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), a differenza della legge americana, introduce un elemento di incertezza nel sistema italiano. G. STRAMBI, *Limiti e regole nella distribuzione delle eccedenze alimentari*, cit., p. 39. I. TRAPÈ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 10.

¹⁰ Sull'argomento M. PEIXOTO, Rodrigo H.C. DOLABELLA, *Perdas e desperdício de alimentos: proposições legislativas no Congresso Nacional*, in *Perdas e desperdício de alimentos [recurso eletrônico]: estratégias para redução / relator Evair Vieira de Melo; consultores legislativos: Rodrigo Dolabella (coordenador), Marcus Peixoto, Alberto Pinheiro*. – Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 2018. – (Série cadernos de trabalhos e debates; n. 3 e-book). pp. 209-228.

del consumatore, come la «protezione della vita, della salute e della sicurezza contro i rischi causati da pratiche di fornitura di prodotti e servizi considerati pericolosi o dannosi» (comma I), e «l'effettiva prevenzione e riparazione dei danni patrimoniali e morali, individuali, collettivi e diffusi» (punto VI)¹¹.

A loro volta, gli artt. 12, 13 e 18 (§ 6 II e III)¹² regolavano la responsabilità dei fornitori lungo tutta la catena di produzione. Questo scenario è stato considerato un ostacolo alla lotta contro lo spreco alimentare in Brasile, in quanto scoraggiava le donazioni. Negli ultimi anni sono apparse nelle legislature brasiliane diverse proposte di legge che riguardano le donazioni di cibo e che prevedono una revisione sulle responsabilità per delle donazioni di cibo¹³.

Tuttavia, solo nel giugno 2020 è stata pubblicata la legge 14.016/20¹⁴ che regola la materia, derivante da un disegno di legge presentato nello stesso anno e approvato nel giro di pochi mesi. L'art. 1 di questa legge autorizza gli stabilimenti dediti alla produzione e alla fornitura di alimenti, compresi quelli freschi, i prodotti industrializzati e i pasti pronti, a donare le eccedenze non vendute e ancora idonee al consumo umano, purché siano rispettati i criteri di qualità e sicurezza del prodotto¹⁵. Il testo chiarisce inoltre che l'autorizzazione si estende a tutte le strutture che forniscono alimenti pronti per il consumo (aziende, ospedali, supermercati, cooperative, ristoranti, snack bar, ecc.) e che la donazione può essere effettuata direttamente o tramite banche alimentari e organizzazioni caritatevoli o religiose.

Elencando i beneficiari della donazione, la legge esclude esplicitamente l'applicazione delle regole di protezione del consumatore. In quest'ottica, afferma che la responsabilità civile e amministrativa per i danni causati dal

¹¹ BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Consultabile alla pagina web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Consultato il: 23/01/2024.

¹² *Ibidem*.

¹³ Sul punto M. PEIXOTO, Rodrigo H.C. DOLABELLA, *Perdas e desperdício de alimentos: propostas legislativas no Congresso Nacional*, cit., pp. 209-228.

¹⁴ Per quanto riguarda il confronto tra il diritto brasiliano e quello americano, mi permetto di rinviare a F. TRENTINI, Ana Luísa CAMPOS ROCHA, *A Lei Brasileira n. 14.016/2020 sobre responsabilidade do doador de alimentos: Um estudo comparativo à luz da Good Samaritan Law norteamericana*, in *Revista Iberoamericana de derecho agrario*, v. 13, 2021, pp. 1-21. Consultabile alla pagina web: <https://latam.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=166c6909ed0ac4160287bd1a25d56583>. Consultato il: 31/01/2024.

¹⁵ BRASIL. Lei n. 14.016, de 23 de junho de 2020. Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. Consultabile alla pagina web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14016.htm. Consultato il: 23/01/2024.

cibo donato sorge solo se il donatore e l'intermediario agiscono con dolo. Aggiunge che la responsabilità del donatore e dell'intermediario termina al momento della prima consegna del cibo, intendendo per prima consegna «la prima cessione dell'oggetto donato dal donatore all'intermediario o al beneficiario finale, o dall'intermediario al beneficiario finale».

Nell'affrontare la questione della responsabilità in ambito penale, inoltre, la legge stabilisce che questa si verificherà solo se si dimostrerà l'intento specifico di causare danni alla salute altrui al momento della prima consegna, anche se questa non viene effettuata al consumatore finale. Infine, regola l'acquisto preferenziale di alimenti da parte del Governo Federale attraverso il Programma di Acquisizione Alimentare (PAA).

Sebbene parzialmente, a prima vista, la normativa sembra essere uno strumento potenzialmente utile per combattere l'insicurezza alimentare e lo spreco, regolando la questione della responsabilità civile, amministrativa e penale del donatore. In particolare, il legislatore assegna una responsabilità civile al donatore, che risponde a titolo di colpa. Pertanto, diversamente dalle disposizioni del codice del consumo, per cui il fornitore è responsabile in modo solidale con gli altri operatori della catena di distribuzione, la legge esclude questa solidarietà.

4. Come abbiamo visto, la legge 14.016/20 è ben lontana dall'istituire una politica pubblica nazionale sulla perdita e lo spreco di cibo, poiché si limita ad affrontare solo una delle misure per gestire le eccedenze alimentari, ovvero la redistribuzione alla popolazione vulnerabile. In questo senso, è urgente creare una politica nazionale di lotta alla perdita e allo spreco alimentare (PNCPDA) in Brasile.

Tra le varie proposte legislative in materia, una che si presta a questo scopo è il disegno di legge *substitutivo*¹⁶ del Senato 2.874 del 2019¹⁷, che mira a istituire una politica nazionale per la lotta alla perdita e allo spreco di cibo (PNCPDA) e a modificare le leggi 14.016 del 23 giugno 2020, 9.249 del 26 dicembre 1995 (che riguarda l'imposta sul reddito delle società), 9.605

¹⁶ BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal. Art. 246, § 4 Gli emendamenti che sostituiscono il disegno di legge nella sua interezza saranno contrassegnati dalla parola "sostitutivo" dopo il numero tra parentesi. Consultabile alla pagina: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Consultato il: 23/06/2024.

¹⁷ BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei n° 2.874 (substitutivo), de 2019. Consultabile alla pagina web: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9048077&ts=1674176957342&disposition=inline&_gl. Consultato il: 24/01/2024.

del 12 febbraio 1998 (che prevede sanzioni penali e amministrative per i comportamenti dannosi per l'ambiente), e 12.305 del 2 agosto 2010 (che stabilisce la politica nazionale sui rifiuti solidi).

Per quanto riguarda le disposizioni del *substituto* del disegno di legge 2.874 del 2019, l'art. 2, punti I e II, distingue tra perdita di cibo, che è il risultato di inefficienze nelle catene di approvvigionamento alimentare, e spreco di cibo, che consiste disfarsi volontariamente di prodotti alimentari. Questa misura è essenziale ai fini metodologici della misurazione delle perdite e degli sprechi alimentari, in quanto la definizione legale consente di stabilire esattamente cosa debba essere contabilizzato come perdita e cosa come spreco.

A sua volta, l'art. 3 definisce i principi della politica nazionale sulle perdite e i rifiuti di cibo. Il primo articolo dà una visione sistemica della PDA, che riconosce le sue conseguenze per l'ambiente, la cultura, l'economia e la salute pubblica, e il comma II stabilisce il riconoscimento del diritto umano all'alimentazione come principio.

Pertanto, vi è una visione più ampia rispetto a quella della Legge 14.016/2020, poiché la PDA è considerata non solo come un fattore di insicurezza alimentare, ma anche come un fenomeno con conseguenze ambientali ed economiche. In questo modo, vengono stabiliti gli obiettivi della politica, tra i quali: *a*) mitigare lo spreco alimentare per contribuire a ridurre l'insicurezza alimentare; *b*) ampliare l'uso di alimenti privi di valore commerciale, donandoli per il consumo umano, in via prioritaria, ma anche per il consumo animale e per l'uso nel compostaggio, se inadatti al consumo umano e animale.

Il capitolo III del progetto di legge riguarda gli strumenti di politica pubblica. Il principale è costituito da partenariati e programmi tra il governo federale, gli Stati, i Comuni e le organizzazioni della società civile per ridurre la perdita e lo spreco di cibo. L'art. 6 definisce alcune strategie che questi programmi dovrebbero privilegiare, come ad esempio: incoraggiare la ricerca, diffondere informazioni sulla lotta alla PDA, istituire strumenti fiscali e creditizi, tra gli altri. In questo senso, l'art. 7 stabilisce che le autorità pubbliche e le organizzazioni che partecipano ai programmi PNCPDA devono realizzare campagne educative rivolte al consumatore finale per incoraggiarlo a non dedicare attenzione all'aspetto degli alimenti e ad adottare buone pratiche di stoccaggio, preparazione, riutilizzo e conservazione degli alimenti.

Il capitolo IV del progetto di legge, invece, si occupa delle donazioni alimentari, determinando, soprattutto, la limitazione della responsabilità

dei donatori. Pertanto, le donazioni sono solo uno degli strumenti della politica nazionale per combattere la perdita e lo spreco di cibo. Infine, il progetto di legge prevede anche una modifica all'art. 13 della legge 9.249/1995 per consentire una detrazione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche che effettuano donazioni alimentari. È interessante notare che questa deduzione si applica anche, sebbene a un livello inferiore, alle donazioni di alimenti oltre il termine minimo di conservazione. La proposta di legge mira anche a modificare la legge 9.605/1998 per rendere reato lo smaltimento ingiustificato di alimenti scaduti ma ancora idonei al consumo.

5. La discussione sulla donazione di alimenti oltre il termine minimo di conservazione è stata inserita nell'agenda legislativa da quando, nel 2015, la proposta PLS 738, accantonata nel 2017, autorizzava la donazione di alimenti oltre il termine minimo di conservazione e proponeva di rendere obbligatoria l'informazione sulle etichette degli alimenti confezionati sulla differenza tra la data di scadenza e termine minimo di conservazione¹⁸.

In primo luogo, va chiarito che la proposta legge brasiliana utilizzava l'espressione scadenza per la vendita e per il consumo sicuro e non l'espressione termine minimo di conservazione. La proposta definiva due tipi di data di scadenza: *a*) la data di scadenza per la vendita, quella in cui è garantita la migliore qualità dell'alimento, con una conservazione ottimale del sapore, della consistenza, dell'aroma e dell'aspetto; e *b*) la data di scadenza per il consumo sicuro, quella che è più lunga della data di scadenza per la vendita ma che consente comunque di consumare l'alimento in sicurezza¹⁹.

¹⁸ BRASIL. Projeto de lei do Senado n° 738, de 2015. Arquivado em 03/02/2017. Consultabile alla pagina web: legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm. Consultato il: 24/01/2024.

¹⁹ Ai fini del presente articolo, sono state prese in considerazione due nomenclature: minimo di conservazione e data di scadenza. La scelta si basa su tre fattori: 1. A differenza della proposta di PL.738, si è ritenuto che i termini suggeriti fossero troppo vicini foneticamente (tra termine di conservazione per la vendita e termine di conservazione per il consumo sicuro), il che avrebbe generato ancora più confusione per i consumatori; 2. Il termine – data di scadenza – è già stabilito negli strumenti normativi brasiliani e nella giurisprudenza brasiliana come termine ultimo per il consumo e l'immissione sul mercato; 3. La proposta di legge sostitutiva 2874/2019, quando sarà presentata la proposta di legge, è stata modificata. Il disegno di legge sostitutivo 2874/2019, nel concettualizzare lo spreco alimentare all'art. 2 come: cessione volontaria di alimenti a causa di: scadenza della data di vendita, ritiene che l'alimento sia ancora idoneo al consumo, ovvero che sia superata la data in cui il prodotto alimentare mantiene le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione, ma può ancora essere considerato sicuro per il consumo, ovvero si tratta di un periodo minimo di conservazione. Pertanto, si è preferito mantenere la nomenclatura (termine minimo di conservazione), che può ancora essere consumato, e la data di scadenza come limite ultimo per il consumo. In

Il progetto di legge 738 intendeva inoltre modificare l'art. 2 del decreto legge 986 del 21 ottobre 1969, che ora sarebbe stato formulato come segue: «Articolo 11, IX - La data di scadenza per la vendita al consumatore finale e la data di scadenza per il consumo sicuro; X - Le raccomandazioni per la conservazione e lo stoccaggio, necessarie a garantire un consumo sicuro; XI - Altre informazioni che possono essere stabilite da regolamenti». Il quinto paragrafo dello stesso articolo aggiunge che, al fine di evitare lo smaltimento volontario degli alimenti da parte del consumatore finale, gli stabilimenti industriali che li trasformano, li producono o li confezionano sono tenuti a comunicare chiaramente sull'etichetta la differenza tra la data di scadenza per la vendita e la data di scadenza per il consumo sicuro.

D'altra parte, il progetto di legge 2.874 del 2019 propone che le donazioni di alimenti oltre la data di scadenza riportata sulla confezione, ma in condizioni di consumo sicuro secondo la valutazione del donatore, seguano le norme stabilite dalle autorità sanitarie. In questo modo, gli alimenti ancora idonei al consumo possono essere donati e godere di incentivi fiscali, anche se inferiori a quelli proposti per le donazioni di alimenti ancora entro la data di consumo sicuro.

Purtroppo in Brasile non esistono statistiche sulle eccedenze alimentari potenzialmente donabili. Tuttavia, la logica del progetto di legge ritiene che l'esenzione fiscale che verrà presentata, a differenza di altre esenzioni fiscali attualmente esistenti, abbia ricadute socio-economiche positive. Tuttavia, chiarisce che, per poter beneficiare di queste detrazioni, i donatori sono obbligati a fornire alle autorità fiscali e sanitarie federali le informazioni sulle donazioni effettuate, che faranno parte di un sistema informativo istituito da queste autorità a questo scopo, in conformità con i regolamenti²⁰.

questo modo, quello che la PL intende come termine di conservazione per la vendita è stato chiamato termine minimo di conservazione, per differenziarlo da data di scadenza già in uso. Un altro fattore è la terminologia già utilizzata in documenti normativi in altre lingue latine, come la legge italiana.

²⁰ Art. 13. (...) § 3º Nas doações de alimentos ainda no prazo de validade previsto na embalagem, e de alimentos in natura em condições de consumo seguro e na forma das normas sanitárias vigentes, o limite da dedução prevista no inciso III do § 2º desta Lei será de 5% (cinco por cento). § 4º Nas doações de alimentos fora do prazo de validade previsto na embalagem, mas em condições de consumo seguro segundo a avaliação do doador e conforme regulamento, o limite da dedução prevista no inciso III do § 2º deste artigo será de 4% (quatro por cento). § 5º As pessoas jurídicas que doarem alimentos e fizerem jus à dedução prevista no inciso III do § 2º deste artigo ficam obrigadas a prestar informações sobre volume, espécie de alimento, valor, organizações intermediárias, beneficiários das doações, entre outras, sempre que solicitado pelas autoridades fiscais e sanitárias, e que comporão sistema de registro de informações estatísticas e geográficas sobre doações de alimentos, na forma do regulamento. Art. 8º Desde que mantidas as propriedades nutricionais e a seguran-

Il progetto di legge stabilisce aliquote diverse per i prodotti entro la data di consumo sicuro, con una detrazione del 5%, mentre per i prodotti alimentari al di fuori della data di consumo sicuro indicata sulla confezione, la riduzione potrebbe arrivare al 4%²¹. Tuttavia, l'art. 8, incluso nel capitolo IV – la donazione di alimenti –, ritiene che ciò sia possibile solo se le proprietà nutrizionali e la sicurezza per il consumo sono mantenute nel rispetto della data di vendita.

Va notato che la materia dei prodotti alimentari è soggetta a un intreccio di leggi e istruzioni normative, poiché la competenza legislativa è concorrente tra gli enti della federazione. Secondo il § 1 dell'art. 24 della Costituzione brasiliana²², la competenza dell'Unione si limita a stabilire regole generali, mentre le altre enti federali sono responsabili di dettagliare le linee guida federali. Esistono regole stabilite da leggi federali approvate dal legislatore (Codice del Consumo), decreti emanati dalla Presidenza della Repubblica, risoluzioni del Consiglio Collegiale di ANVISA, istruzioni normative del Ministero dell'Agricoltura, dell'Allevamento e dell'Approvvigionamento (MAPA), ordinanze del Ministero della Giustizia e dell'Istituto Nazionale di Metrologia, Qualità e Tecnologia (INMETRO). L'azione di ciascuna di queste fonti dipende dalla stretta osservanza dei limiti delle rispettive competenze²³.

ça para consumo, os alimentos industrializados ou embalados, respeitado o prazo de validade para venda, e os alimentos preparados ou in natura que tenham perdido sua condição de comercialização podem ser doados, no âmbito da PNCPDA, a bancos de alimentos, instituições receptoras e diretamente ao consumidor final. Parágrafo único. Os bancos de alimentos, as instituições receptoras e os estabelecimentos que realizam doações diretamente aos beneficiários deverão contar com profissional legalmente habilitado que assegure a qualidade nutricional e sanitária dos alimentos entregues. Si noti che questa non è la tecnica *nudge* utilizzata dalla legge italiana. BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei nº 2.874 (substitutivo), de 2019. Consultabile alla pagina web: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9048077&ts=1674176957342&disposition=inline&_gl. Consultato il: 24/01/2024.

²¹ La legge italiana n. 166/2016 incentiva inoltre la donazione di cibo riducendo le tasse. «Riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti 1. All'art. 1, comma 652, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Alle utenze non domestiche relative ad 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 alimentari agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno ovvero per l'alimentazione animale, il comune 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» Consultabile alla pagina web: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/30/16G00179/sg>. Consultato il: /01/2024.

²² BRASIL. Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988. Consultabile alla pagina web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0986.htm. Consultato il: 24/01/2024.

²³ Sulla competenza di ANVISA, si veda Maria Cecília Cury Chaddad, *Competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária para regular a publicidade de alimentos na visão dos*

È inoltre importante ricordare che lo scopo istituzionale di ANVISA è promuovere la tutela della salute della popolazione attraverso il controllo sanitario della produzione e della commercializzazione di prodotti e servizi soggetti a sorveglianza sanitaria²⁴. L'Agenzia è inoltre responsabile della regolamentazione, del controllo e dell'ispezione di prodotti e servizi che rappresentano un rischio per la salute pubblica, in conformità alla legislazione vigente. Tra questi vi sono: gli alimenti²⁵, comprese le bevande, l'acqua in bottiglia, i suoi fattori di produzione, il suo imballaggio, gli additivi alimentari, i limiti dei contaminanti organici, i residui di pesticidi e i farmaci veterinari.

Sempre in tema di risoluzioni ANVISA, la Risoluzione 216 stabilisce le procedure per la manipolazione, la preparazione, l'imballaggio, la conservazione, il trasporto e l'esposizione dei prodotti alimentari in modo corretto e sicuro, stabilendo che le materie prime e gli ingredienti non utilizzati integralmente devono essere etichettati con la data di scadenza dopo l'apertura o la rimozione dalla confezione originale. Un altro punto aggiunge che la data di scadenza deve essere rispettata²⁶.

Inoltre, il Ministero dello Sviluppo Sociale, nel pubblicare una Guida per la valutazione degli alimenti donati ai Banchi alimentari chiarisce che gli alimenti donati prossimi alla scadenza richiedono un breve tempo per essere trasportati tra il donatore e l'istituzione. In un altro punto, ribadisce che la data di scadenza, tra le altre cose, è una condizione obbligatoria per ricevere gli alimenti²⁷.

tribunais superiores: uma análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, In F. TRENTINI, P. BRANCO; M. CATALAN (coord.), *Direito e comida: do campo à mesa: cidadania, consumo, saúde e exclusão social*, Belo Horizonte, Fórum, 2023.

²⁴ BRASIL. Lei n° 9.782, de 26 de janeiro de 1999. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782. Consultato il 24 /01/2024. ANVISA é autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde.

²⁵ BRASIL. Decreto-lei n° 986, de 21 de outubro de 1969. Consultabile alla pagina web: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0986.htm. Conceitua alimento como: toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento. 2.1 Alimentos preparados: são alimentos manipulados e preparados em serviços de alimentação, expostos à venda embalados ou não, subdividindo-se em três categorias: a) Alimentos cozidos, mantidos quentes e expostos ao consumo; b) Alimentos cozidos, mantidos refrigerados, congelados ou à temperatura ambiente, que necessitam ou não de aquecimento antes do consumo; c) Alimentos crus, mantidos refrigerados ou à temperatura ambiente, expostos ao consumo.

²⁶ BRASIL. ANVISA. Resolução Colegiada n° 216. Consultabile alla pagina web: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2004/res0216_15_09_2004.htm. Consultato il: 25 /01/2024.

²⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Guia de avaliação de alimentos doados

Nello specifico, il progetto di legge 2.874 del 2019 propone che le donazioni di alimenti che hanno superato il termine minimo di conservazione sulla confezione, ma che sono sicuri da consumare secondo il giudizio del donatore, debbano seguire le norme che saranno stabilite dalle autorità sanitarie. In questo modo, la corretta applicazione delle cosiddette norme sanitarie potrebbe esonerare il donatore da responsabilità.

Apparentemente, il legislatore brasiliano tende a scegliere un modello ispirato a una logica di autoregolamentazione, ma la sicurezza del cibo donato a questa categoria di persone in situazione di insicurezza alimentare, a cui il cibo sarà diretto, deve essere rispettata, così come il dovere di informare chiaramente i consumatori, le aziende e gli altri operatori del sistema del periodo in cui può essere consumato senza rischio di danni per la salute.

6. Certamente, questioni come la sicurezza alimentare, l'informazione e l'etichettatura sono particolarmente rilevanti, poiché l'argomento riguarda gli alimenti. La sua complessità e importanza intreccia diversi rami del diritto. Il progetto di legge 2874/2019 stabilisce che, purché siano mantenute le proprietà nutrizionali e la sicurezza per il consumo, i prodotti industrializzati possono essere donati entro la data di scadenza o al di fuori della data di scadenza prevista sulla confezione, ma in condizioni di sicurezza per il consumo²⁸.

Si apre così il dibattito sull'informazione al consumatore, principalmente su due termini: la data di scadenza, che riguarda la sicurezza igienico-sanitaria del prodotto, poiché dopo la data di scadenza il prodotto potrebbe rappresentare un rischio per la salute del consumatore e non dovrebbe essere immesso sul mercato gratuitamente. Dall'altra parte, il termine minimo di conservazione, o come lo chiama il disegno di legge, i prodotti in condizioni di consumo sicuro, si riferiscono ad altri requisiti del prodotto, legati più alle caratteristiche organolettiche, sensoriali e nutrizionali.

Pertanto, la donazione di prodotti al di fuori del termine minimo di conservazione dovrebbe essere modificata e dovrebbero essere sviluppati strumenti informativi ed educativi. Le modifiche normative dovrebbero

aos Bancos de Alimentos. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2018. Consultabile alla pagina web: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/livro%20Guia%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20alimentos'-mod13.pdf. Consultato il: 24/01/2024.

²⁸ BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei n° 2.874 (substitutivo), de 2019. Consultabile alla pagina web: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9048077&ts=1674176957342&disposition=inline&_gl. Consultato il: 24/01/2024.

riguardare soprattutto l'etichettatura e l'informazione al consumatore, perché, come abbiamo visto, la normativa brasiliana fa riferimento solo alla data di scadenza. In via preliminare, segnaliamo il decreto legge 986 del 21 ottobre 1969, i regolamenti dell'Agenzia Nazionale di Sorveglianza Sanitaria (ANVISA)²⁹ e la legge 14016/20, oltre all'inserimento più preciso dei concetti nel disegno di legge 2.874 del 2019.

Senza altro, una nuova interpretazione del Codice del Consumo (CDC) nel suo art. 4, richiederebbe un'azione governativa per proteggere efficacemente i consumatori, garantendo prodotti e servizi con adeguati standard di qualità, sicurezza, durata e prestazioni. Un'altra possibilità sarebbe un'aggiunta al § 6 dell'art. 18, che considera non idonei all'uso e al consumo i prodotti la cui data di vendita è scaduta, senza però specificare se si tratta solo della data di vendita o del termine minimo di conservazione.

Poiché il § 6 dell'art. 18 influisce sull'interpretazione dell'art. 76 del CDC, è un reato contro i rapporti di consumo: «(...) IX - vendere, avere in deposito per la vendita o esporre per la vendita o, in qualsiasi modo, consegnare materie prime o merci in condizioni inadatte al consumo». Pertanto, secondo l'art. 18, anche i prodotti scaduti costituirebbero un reato.

In questo senso, è importante informare i consumatori, i donatori e, in questo caso specifico, le istituzioni beneficiarie, perché il riferimento alla data di scadenza e al termine minimo di conservazione deve essere adeguato e chiaro. Oltre a contenere specificamente informazioni corrette, chiare, precise e ben visibili in portoghese, sulle loro caratteristiche, qualità, quantità, composizione, prezzo, garanzia, date di scadenza e origine, tra gli altri dati, nonché sui rischi che presentano per la salute e la sicurezza dei consumatori.

È interessante notare che la recente risoluzione 429 del 2020 di ANVISA sull'etichettatura degli alimenti menziona solo la durata di conservazione degli alimenti. Prendiamo l'esempio dell'art. 24, esso stabilisce che le proprietà nutrizionali dichiarate siano presenti fino alla fine del periodo di conservazione del prodotto, considerando il modo in cui l'alimento è preparato, come indicato dal produttore sull'etichetta. Analogamente, l'art. 31 ritiene che i valori nutrizionali dichiarati debbano essere quelli che meglio rappresentano le loro quantità nell'alimento, tenendo conto: «(...) VI - del termine di conservazione dell'alimento».

²⁹ BRASIL. Lei n° 9.782, de 26 de janeiro de 1999. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782. Consultato il 24 /01/2024. L'ANVISA è un'autarchia in regime speciale, legata al Ministero della Salute.

La giurisprudenza dello STJ sulla data di scadenza è consolidata anche nel senso che esiste un danno quando un prodotto alimentare viene immesso sul mercato dopo la data di scadenza. Un esempio della posizione dello STJ è l'Appello speciale n. 1.799.346 - SP, redatto dal giudice Nancy Andrighi, in un'azione civile pubblica presentata dalla Procura di San Paolo, in cui è stato causato un danno morale collettivo dal fatto che una catena di supermercati, situata nel comune di Ribeirão Preto (SP), ha messo in vendita prodotti alimentari oltre la data di scadenza e prodotti con etichette sovrapposte a quelle originali, manomettendo la data di scadenza al fine di prolungarla³⁰.

La sentenza ha ritenuto che vi sia stata una totale violazione della fiducia nel rapporto con il consumatore, perché la sovrapposizione di etichette per posticipare falsamente la data di scadenza dei prodotti e l'esposizione in vendita di alimenti notoriamente avariati costituiscono un reato grave contro la garanzia della sicurezza alimentare. Pertanto, la data di scadenza superata al momento del sequestro della merce in vendita dimostra già che essa è inadatta al consumo.

La posizione dello STJ è identica a quella della giurisprudenza italiana degli anni '80, che riteneva che una volta superato il termine minimo di conservazione il prodotto fosse in cattivo stato di conservazione, cioè inadatto al consumo. Tuttavia, la disposizione inserita nell'art. 4 della legge italiana n. 166/2016 è stata molto importante per cambiarne lo stato dell'arte³¹, in quanto afferma che possono esser donati anche alimenti con

³⁰ Nello stesso senso, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha consolidato l'interpretazione in materia alimentare secondo cui chiunque sia fornitore di un prodotto può essere ritenuto responsabile per colpa se non segue le precauzioni necessarie al momento dell'immissione del prodotto sul mercato. Allo stesso modo, secondo Giuliana Strambi, l'art. 1, comma V, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, stabilisce che l'applicazione delle precauzioni secondo le determinazioni del Ministero della Salute può determinare l'esonero o meno della colpa della Onlus. G. STRAMBI, *Limiti e regole nella distribuzione delle eccedenze alimentari*, cit., p. 35.

³¹ L'art. 4 della legge italiana n. 166 del 2016 distingue tra le due definizioni «termine minimo di conservazione»: la data fino alla quale un prodotto alimentare conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione. Gli alimenti che hanno superato tale termine possono essere ceduti ai sensi dell'art. 4, garantendo l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione; g) «data di scadenza»: la data che sostituisce il termine minimo di conservazione nel caso di alimenti molto deperibili dal punto di vista microbiologico oltre la quale essi sono considerati a rischio e non possono essere trasferiti né consumati. Consultabile alla pagina web: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/30/16G00179/sg>. Consultato il: 30/01/2024. Sulla legge italiana, si veda L. COSTANTINO, *Proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi ed inquadramento sistematico*, in *Diritto agroalimentare*, n. 2, 2016, p. 391 ss.

termine minimo di conservazione scaduto, purché in buone condizioni di conservazione.

In una fase successiva, la giurisprudenza ha superato questo orientamento e ha rifiutato di equiparare gli alimenti con termini minimi di conservazione scaduti a quelli mal conservati, in quanto tale equiparazione si è ritenuta fondata su una mera presunzione. È rimasta, tuttavia, la riserva che deve essere rispettata la conformità alle norme igienico-sanitarie per la conservazione degli alimenti.

A causa della mancanza di norme europee in materia, la Corte di giustizia dell'UE, con il cosiddetto caso Muller del 13 marzo 2003, in base al reg. 13/2000, ha stabilito che gli alimenti che hanno superato il termine minimo di conservazione possono essere mantenuti sul mercato. La Corte ha sottolineato che la questione non rientrava nell'armonizzazione imposta dalla direttiva 13 del 2000, ma che sarebbe spettato agli Stati membri dell'UE regolamentarla, ma ha sottolineato che le condizioni del prodotto dovevano essere indicate in modo chiaro e comprensibile a tutti, con una menzione specifica³².

Anche in assenza di una legislazione specifica in materia, l'UE rimane impegnata a ridurre le perdite e gli sprechi alimentari. Tra le misure previste dalla direttiva 851/2018, vi sono gli obiettivi relativi ai rifiuti alimentari: a. ridurre la quantità di perdite nel processo di produzione; b. ridurre i rifiuti alimentari domestici; c. incoraggiare le donazioni e monitorare e prevenire i rifiuti alimentari³³. Per quanto riguarda specificamente la donazione, nel 2017, la Commissione ha lanciato la comunicazione C-361 sugli orientamenti per gli Stati membri dell'UE in materia di prodotti alimentari³⁴.

Per quanto riguarda in particolare le norme sull'indicazione della data sull'etichetta degli alimenti, occorre fare riferimento al reg. 1169/2011 sulla fornitura d'informazioni ai consumatori sui prodotti alimentari. Il regolamento sottolinea la differenza tra il termine minimo di conservazione, che indica la data fino alla quale si può ragionevolmente prevedere che l'alimento mantenga le sue condizioni ottimali se correttamente conservato, e

³² UNIÃO EUROPEIA. Sentenza della Corte. Procedimento C-229/01. Consultabile alla pagina web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0229&from=IT>. Consultato il: 29/01/2024.

³³ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2018/851/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018. Consultabile alla pagina web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851>. Consultato il: 08 de fev. 2024.

³⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão (2017/C 361/01). Orientações da UE sobre a doação de géneros alimentícios. Consultabile alla pagina web: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1025\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1025(01)). Consultato il: 08/02/2024.

la data di scadenza (“consumare entro”), che è obbligatoria per gli alimenti che, dal punto di vista microbiologico, possono presentare un pericolo immediato per la salute umana dopo un breve periodo di tempo. La data di scadenza riguarda la sicurezza. Oltre la data di scadenza, un prodotto alimentare di questo tipo non può essere immesso sul mercato perché non è considerato sicuro. Per aiutare gli Stati membri, la Commissione europea si è impegnata a fornire maggiori informazioni sul significato di queste due date e a tradurre i termini in ciascuna delle lingue nazionali.

Pertanto, la commercializzazione di alimenti fino al termine minimo di conservazione (preferibilmente consumati prima) è consentita dalle norme dell’UE, a condizione che l’alimento sia sicuro e le sue informazioni non siano fuorvianti. La comunicazione C-361/2017 ritiene che gli Stati membri che limitano o vietano la commercializzazione degli alimenti dopo il periodo minimo di consumo incoraggiano lo spreco alimentare evitabile. Il divieto limita la redistribuzione degli alimenti in gran parte a causa della mancanza di chiarezza su quanto tempo possano essere consumati dopo la data minima di vendita.

La stessa comunicazione della Commissione ritiene inoltre necessario facilitare la redistribuzione degli alimenti dopo il termine minimo di conservazione, tenendo conto delle linee guida aggiuntive emanate dai banche alimentari e da altre organizzazioni caritative. Tuttavia, sottolinea che queste linee guida sono solo indicative e che l’eventuale distribuzione di alimenti, se ci sono ragioni per considerare cibo non idoneo al consumo, non dovrebbe essere distribuita. Devono essere sempre garantite le corrette condizioni di conservazione e l’integrità dell’imballaggio.

Dopo la comunicazione del 2017/361-C, sono state effettuate due valutazioni (2018 e 2020) per analizzare le misure adottate a livello nazionale per ridurre gli sprechi³⁵, in particolare per quanto riguarda l’indicazione della scadenza minima e l’incentivo alla donazione. In generale, le valutazioni hanno ritenuto che la maggior parte degli Stati membri abbia incluso la questione della gestione responsabile nella propria legislazione nazionale. Allo stesso tempo, le valutazioni hanno fatto eco alle richieste degli Stati membri che ritengono che l’UE potrebbe attuare misure aggiuntive e più specifiche sulle norme applicabili in tutta l’UE in materia di donazioni di

³⁵ UNIÃO EUROPEIA. Food losses and food waste: assessment of progress made in implementing the Council conclusions adopted on 28 June 2016. Consultabile alla pagina web: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11665-2020-INIT/en/pdf>. Consultato il: 08/02/2024.

alimenti e sulle relative disposizioni stabilite nella legislazione sull'igiene alimentare, ad esempio, garantendo un migliore uso delle indicazioni della data e sviluppando materiali e campagne informative a livello europeo rivolte ai consumatori. Allo stesso tempo, le misure introdotte nella maggior parte degli Stati membri in merito al periodo minimo di consumo e alla data di scadenza sono state considerate un argomento rilevante³⁶.

Il tema ha acquisito ancora più rilevanza dopo l'avvio del *Green Deal* europeo nel 2019, e sono state create altre iniziative complementari, sia il Piano per l'Economia Circolare che la *Farm to Fork Strategy*. Nel luglio 2023, la Commissione europea ha presentato una proposta di revisione della Direttiva quadro 98/2008. La revisione include nuovi obiettivi dell'UE per ridurre i rifiuti alimentari entro il 2030 e contribuire alla sicurezza alimentare³⁷. La proposta è stata sottoposta a consultazione pubblica fino al 22 novembre 2023 ed è attualmente oggetto di un invito a presentare prove fino al 22 febbraio 2024.

7. La riduzione dello spreco alimentare è certamente una sfida globale importante. Per questo i Paesi stanno predisponendo politiche pubbliche per affrontare il problema, definendo obiettivi, strumenti e incentivi per raggiungerli. In questo senso, anche il Brasile si sta organizzando a livello giuridico per stabilire la propria politica contro la perdita e lo spreco di cibo, soprattutto attraverso la proposta di legge 2.874 del 2019.

Tra i vari strumenti per ridurre lo spreco alimentare, la donazione è sempre presente per la sua azione polivalente, cioè riduce le eccedenze alimentari che certamente incidono sull'ambiente, ma contribuisce anche a ridurre l'insicurezza alimentare. Non è diverso il caso della proposta di legge analizzata, che stabilisce addirittura una riduzione fiscale per i prodotti donati anche dopo la scadenza del termine minimo di conservazione.

³⁶ A causa della mancanza di normative europee, nel 2022 il governo francese ha emanato un decreto che stabilisce che i professionisti possono: aggiungere la dicitura «Per una degustazione ottimale» (DDM) prima dalla indicazione DDM aggiunge la frase «Questo prodotto può essere consumato dopo questa data» o qualsiasi altra dicitura equivalente per il consumatore, nel campo visivo della DDM o combinare le due menzioni di cui sopra. FRANÇA. Décret n° 2022-1440 du 17 novembre 2022 relatif aux modalités de l'information des consommateurs au sujet du caractère consommable des denrées alimentaires. Consultabile alla pagina web <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046572104>. Consultato il: 07/02/2024.

³⁷ UNIÃO EUROPEIA. Revisão da Diretiva-Quadro 98/2008 Resíduos da EU. Consultabile alla pagina web: c.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13225-Environmental-impact-of-waste-management-revision-of-EU-waste-framework_en. Consultato il: 07/02/2024.

Nonostante le disposizioni del progetto di legge per incoraggiare le donazioni non si possono trascurare altri importanti temi, come l'informazione (etichettatura dei prodotti) e la sicurezza alimentare dal punto di vista igienico-sanitario. L'etichettatura dei prodotti alimentari con un termine minimo di conservazione e una data di scadenza può contribuire a ridurre lo spreco di cibo in ambito domestico, oltre a informare gli agenti intermediari coinvolti nella donazione.

Questo nuovo modo di informare le persone sulla data di scadenza dei prodotti per contribuire alla riduzione dei rifiuti è un tema che viene affrontato sia dall'Unione europea che da alcuni Paesi membri, come l'Italia e la Francia. La questione non è priva di sfide, sia in termini di complessità normativa, sia per quanto riguarda l'esigenza di sensibilizzare le persone sulla necessità di produrre meno sprechi alimentari, assicurando al contempo che le donazioni siano in grado di provvedere a chi si trova in uno stato di insicurezza alimentare.

ANA MARÍA CARRETERO GARCÍA

LA RESPUESTA DEL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL AL PROBLEMA DEL DESPILFARRO ALIMENTARIO

ABSTRACT

La propia UE señala que el actual sistema de producción de alimentos no es sostenible porque contamina el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales, al mismo tiempo que una parte importante de los alimentos se desperdicia. Sin embargo, no existe legislación específica que aborde el problema a nivel comunitario.

Ante la gravedad de las consecuencias derivadas del despilfarro alimentario, con repercusiones negativas a nivel económico, social y medioambiental, el objetivo del presente trabajo es identificar las herramientas diseñadas por el ordenamiento jurídico español para intentar revertir esta situación.

Para ello abordaremos los distintos marcos de actuación propuestos por la Estrategia Española de Economía Circular y el Plan de Acción Nacional de la PAC, por la nueva legislación sobre residuos y por el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario con el fin de analizar si las medidas previstas resultan útiles tanto para prevenir y reducir el despilfarro alimentario, como para lograr un modelo económico más sostenible y eficiente en el uso de los recursos capaz de garantizar también la seguridad alimentaria.

The EU itself points out that the current food production system is not sustainable because it pollutes the air, water, and soil; contributes to biodiversity loss and climate change; and consumes excessive natural resources (at the same time, that a significant part of food is wasted). However, there is no specific legislation addressing the problem by European Union law.

Given the serious consequences derived from food waste, with negative economic, social, and environmental repercussions, the purpose of this paper is to identify the tools designed by the Spanish legal system to try to reverse this situation.

To this end, we will address the different frameworks for action proposed by the Spanish Circular Economy Strategy and the CAP National Action Plan, by the new legislation on waste and by the Draft Law on the prevention of food losses and waste. At the same time, it is necessary to analyze whether the planned measures are useful both to prevent and reduce food waste, and to achieve a more sustainable and efficient economic model in the use of resources that in turn guarantees food security.

PAROLE CHIAVE: Economía circular – Pérdidas y desperdicio de alimentos – Seguridad alimentaria – Sostenibilidad económica, social y ambiental.

KEYWORDS: *Circular Economy – Food Losses and Waste – Food Safety – Economic, Social and Environmental Sustainability.*

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Campañas de sensibilización y Código de buenas prácticas. – 3. La “aportación” de la Estrategia Española de Economía Circular y del Plan de Acción Nacional de la PAC. – 4. Aspectos relativos al despilfarro alimentario en la nueva legislación sobre residuos. – 5. El proyecto de ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. – 5.1. Objeto general, fines específicos y principios rectores. – 5.2. La jerarquía de prioridades establecida para los agentes de la cadena alimentaria. – 5.3. Obligaciones generales y obligaciones específicas. – 5.4. Medidas voluntarias y racionalización de fechas de consumo preferente. – 5.5. Autorregulación, planificación y control. – 5.6. Régimen de infracciones y sanciones. – 5.7. Disposiciones que completan la norma. – 6. Consideraciones finales.

1. A pesar de las cifras de inseguridad alimentaria (que afectan en torno al 40% de la población mundial¹), cada año se desaprovechan en todo el mundo unos 1.300 millones de toneladas de alimentos², lo que significa que un tercio de la comida producida en el mundo no se consume y que los alimentos desperdiciados a lo largo de toda la cadena de suministro afectan de forma grave no sólo a la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional, sino también a la sostenibilidad ambiental.

Las pérdidas y el desperdicio alimentario conllevan un significativo derroche de recursos naturales finitos como el agua, la tierra, los recursos marinos y la energía, así como una emisión innecesaria de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático. Además, es imprescindible considerar las consecuencias derivadas del transporte, almacenamiento, elaboración y envasado de los alimentos que luego terminan desperdiciados. Ello no sólo conlleva un gasto de energía, sino también un importante impacto ambiental asociado a la generación de residuos, plásticos y otros materiales utilizados en el envasado y embalaje, cuya gestión acarrea enormes costes económicos (transporte de desechos, procesos de clasificación, mantenimiento de vertederos, nuevos gastos energéticos para el procesamiento de los residuos, etc.).

Ante esta situación, no es extraño que, entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que plantea la Agenda 2030, el número 12 se refiera expresamente a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (algo para lo que resulta imprescindible reducir la presión sobre los recursos naturales³).

¹ FAO, Informe “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo”, Roma, 2023 (<https://www.fao.org/3/cc6550es/cc6550es.pdf>).

² <https://www.fao.org/platform-food-loss-waste/es/>

³ Ver así también NACIONES UNIDAS, “Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios +2”, Roma, 2023 (<https://www.fao.org/newsroom/detail/as-unfss-2-closes-fao-reiterates-its-commitment-to-support-nations-in-accelerating-the-pace-of-transforming-agrifood-systems/es>).

Nuestro presente y nuestro futuro dependen de la salud del planeta, de modo que la UE ha planteado una serie de estrategia en consonancia con los compromisos asumidos a nivel internacional. Entre ellas, el Pacto Verde Europeo considera imprescindible idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, insistiendo en que la producción de alimentos no es sostenible porque contamina el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales, al mismo tiempo que una parte importante de los alimentos se desperdicia⁴.

El problema es que, a pesar de los datos y la preocupación manifestada en distintos documentos, los avances son escasos. No existe una legislación común y específica en el ámbito de la UE respecto al despilfarro de alimentos, por lo que diversos países (como, por ejemplo, Francia, Italia y Portugal) han desarrollado algunas iniciativas legislativas a nivel nacional⁵.

Ante la gravedad del asunto, nos preguntamos si también existen, y de ser así, cuáles son las medidas adoptadas por el ordenamiento jurídico español para intentar revertir esta situación. Aunque por el momento no contamos a nivel nacional con legislación específica para abordar el problema (después nos referiremos al actual proyecto de ley)⁶, sí existen algunas iniciativas y medidas ligadas a la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario (PDA) en nuestro país.

⁴ COM (2019) 640 final, de 11 de septiembre de 2019.

⁵ Sobre estas leyes ver más ampliamente CLOTEAU, A. y MOURAD, M., “La “lutte contre le gaspillage alimentaire” en France et aux États-Unis”, en *Gouvernement et Action Publique*, 2016/1 (Vol. 5), p. 63 a 90. GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “La legislación francesa e italiana sobre el desperdicio alimentario: ¿Un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE?”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, 4, 2017, p. 31 a 49. L. SALAMERO TEIXIDÓ, *El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos*, en *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 27, N° 1, 2018, p. 63 a 97. COSTANTINO, L., *Proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi e dincuadrimento sistematico*, en *Diritto Agroalimentare*, N° 2, 2016, pp. 391 a 410. TRAPE, I., “Lo spreco alimentare e la legge italiana n.166 del 2016”, *Riv. dir. agr.*, 2, 2017, p. 263 a 296. MACCIONI, G., *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Ed. Giappichelli, 2018; y L. COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Caducci Editore, 2018.

⁶ Sí lo han hecho algunas Comunidades Autónomas a través de la Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, sobre utilización de residuos alimenticios (Navarra); la Ley 10/2013, de 18 de octubre, para el aprovechamiento de excedentes alimentarios y creación de la Red Solidaria para el Aprovechamiento de Alimentos (Murcia); el Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha; o la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios (Cataluña).

2. En 2013, el Ministerio de Agricultura puso en marcha la campaña “Más alimento, menos desperdicio. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados” con el fin de fomentar el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y de propiciar cambios dirigidos a limitar el despilfarro y reducir las presiones ambientales⁷. Dicha estrategia fue renovada para el periodo 2017-2020, estableciendo líneas de actuación en las siguientes áreas: realización de estudios (con el fin de conocer el cuánto, el cómo, el dónde y el porqué de las pérdidas y desperdicio de alimentos); análisis y revisión de aspectos normativos; colaboración con otros agentes; fomento del diseño y desarrollo de nuevas tecnologías; promoción de buenas prácticas; y acciones de sensibilización⁸.

Por otra parte, existe un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria⁹, cuya propuesta es reducir el volumen de desperdicios alimentarios en las distintas fases de la cadena a través de acuerdos voluntarios. Se pretende así que sean los propios agentes de la cadena alimentaria los que, a través de su generosidad y buena voluntad, actúen convencidos por sí mismos de la necesidad de ayudar a paliar el problema.

En teoría, los operadores de la cadena alimentaria adheridos al Código se comprometen a respetar, en sus relaciones comerciales con los productores primarios, los siguientes aspectos: no derivar al mercado de fresco productos que hayan sido adquiridos para ser destinados a transformación u otros usos; fomentar la adopción de medidas que coadyuven a lograr la sostenibilidad del sector primario y retribuir, de manera proporcionada, el valor que aportan las producciones agrarias a las cadenas de suministro, siguiendo los principios del comercio responsable y respetando las normas del derecho de la competencia. Para ello, siempre que sea posible, se destacará el valor de los productos alimentarios de temporada y de proximidad. Además, se prestará atención al cumplimiento de la normativa aplicable en materia de información alimentaria facilitada al consumidor, así como a la identificación visible del origen de los productos (especialmente en la comercialización de frutas y hortalizas).

⁷ www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/estrategia-mas-alimento-menos-desperdicio/

⁸ Dentro de ese marco, el Ministerio de Agricultura ha llevado a cabo actuaciones como la “Semana de la Reducción de Desperdicios” bajo el lema “Buen aprovechado” o la elaboración del “Vídeo 10 consejos sobre cómo aprovechar para no desperdiciar”.

⁹ BOE n° 302 de 18 de diciembre de 2015.

Obviamente, este tipo de iniciativas han resultado insuficientes, ya que, en 2022, en España se desperdiciaron 1.201,92 millones de kilos/litros¹⁰ y los hogares españoles tiraron a la basura 22,5 millones de kilos/litros a la semana¹¹. Habrá que ver entonces si las medidas adoptadas a nivel nacional dentro del marco del Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva¹² y de la actual Política Agraria Común (PAC)¹³ pueden marcar algún punto de inflexión al respecto.

3. La *Estrategia Española de Economía Circular* (EEEC) aprobada en 2020 se configura como un marco de actuación dirigido a promover la transición de un modelo de economía lineal a un modelo de economía circular a partir de la necesaria colaboración entre las distintas administraciones (general, autonómica y local), el sector productivo y la sociedad en su conjunto¹⁴. El Plan de acción “España Circular 2030” marca para esta década una serie de objetivos dirigidos a reducir en nuestro país un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB (tomando como referencia el año 2010); a mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua; a recortar un 15% la generación de residuos respecto a 2010; a disminuir la generación de residuos de alimentos en toda la cadena alimentaria (un 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020); a incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados; así como a situar las emisiones de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO₂ en 2030.

Advertida la insostenibilidad del actual modelo lineal, la estrategia se articula a través de sucesivos planes de acción trienales. En esa dirección, el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 plantea algunos ejes

¹⁰ https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/20230629-informe-desperdicio-alimentario-2022_ok_tcm30-655401.pdf

¹¹ https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/informeanualdeldesperdicioalimentarioenlosbogaesespanoles2022_v2_tcm30-659669.pdf

¹² COM (2020) 98 final de 11 de marzo de 2020.

¹³ Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1305/2013 y (UE) n° 1307/2013 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021).

¹⁴ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF

sobre los que considera deben pivotar los distintos desarrollos normativos para reducir el desperdicio alimentario. Por ejemplo, al Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico (MITERD) se le asigna la tarea de elaborar una ley para reducir los residuos (incluidos los alimentarios). Al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) la de elaborar legislación dirigida a establecer requisitos de higiene en el comercio minorista y a regular las condiciones para la reutilización de envases. Mientras que al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) se le encomienda la tarea de desarrollar una ley que permita prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Por lo que respecta a la sensibilización, el I Plan de Acción prevé que se lleven a cabo campañas publicitarias institucionales sobre producción ecológica y sobre producción y consumo responsable de alimentos. Sin duda, la educación y la sensibilización se configuran como herramientas necesarias para aprender a discernir y apreciar qué productos y servicios son más respetuosos con el medio ambiente que nos rodea y con la protección de nuestra salud. ¿Pero en qué se materializan estas líneas directrices?

Por el momento, sólo se ha puesto en marcha una nueva campaña de concienciación (en la que participa el prestigioso chef José Andrés¹⁵), con el fin de promover entre la ciudadanía el consumo responsable y reducir el desperdicio de alimentos con el lema “Aquí no se tira nada”. Alimentos de España, el país más rico del mundo”.

Por otro lado, las alusiones al despilfarro en la fase de producción son constantes en todos los documentos de reflexión, lo que nos lleva también a preguntarnos si existen o no medidas concretas dirigidas a resolver el problema en el ámbito del sector primario.

En este sentido, el *Plan Estratégico de la nueva PAC*, aprobado por la Comisión Europea el 31 de agosto de 2022, recoge un Objetivo Específico 9 dirigido a mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, salud y sostenibilidad, dentro del que se ha identificado la necesidad de reducir el despilfarro alimentario desde el segmento de la producción hasta el de consumo¹⁶.

En el caso de la agricultura española, el subgrupo de trabajo sobre el objetivo específico 9 pone de manifiesto la radiografía ya conocida relativa a la deficiente gestión de los recursos naturales por parte de la actividad

¹⁵ Fundador de la ONG “World Central Kitchen” dedicada al abastecimiento de comidas en situaciones de emergencia humanitaria.

¹⁶ https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/pepac-sfc2021-v12_tcm30-623871.pdf.

agraria, con problemas pendientes de resolver como el elevado consumo de agua, la contaminación por nitratos, la pérdida de la biodiversidad del suelo, la salinización de los acuíferos y las elevadas emisiones de amoníaco por proteína producida.

También subraya que la lucha contra el desperdicio alimentario puede permitir la generación de nuevas cadenas de valor, reducir el impacto medioambiental de la producción de alimentos en beneficio de una economía circular, sostenible, baja en carbono, eficiente en el uso de los recursos y competitiva; así como que la redistribución de alimentos que se van a desperdiciar supone una oportunidad desde el punto de vista social y de la salud¹⁷.

Además, el Plan Estratégico Nacional cuenta con un apartado (2.1.SO9) dirigido a mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular de alimentos de alta calidad, seguros y nutritivos producidos de forma sostenible, la reducción del despilfarro de alimentos, así como la mejora del bienestar de los animales y la lucha contra las resistencias a los antimicrobianos.

A partir del análisis DAFO, el Plan Estratégico Nacional destaca entre las *debilidades* que los canales cortos de comercialización tienen un peso muy bajo respecto al volumen total de venta. Sin embargo, sorprende que entre las *fortalezas* apunte tanto que el sector productivo y la industria alimentaria estén alineándose con las demandas sociales en materia de salud, sostenibilidad y bienestar animal; como que existe un aumento de la preocupación por el desperdicio alimentario entre los productores y la industria alimentaria, en línea con la elevada preocupación de las personas consumidoras (algo que contrasta con los datos disponibles¹⁸). Por lo que respecta a las *amenazas*, se detecta una gran desconexión entre las personas consumidoras y el sector productivo, lo que repercute en la falta de reconocimiento del modelo de producción europeo y del valor añadido de determinadas producciones sostenibles y de calidad. Además, la aparición de nuevos tipos de fraude no sólo supone un peligro para el consumidor

¹⁷ Al respecto ver más ampliamente el documento “Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular la preocupación por unos alimentos seguros, nutritivos y sostenibles y la reducción de los residuos alimentarios, así como por el bienestar de los animales” (www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/20200622_oe94resumenejecutivo_tcm30-540127.pdf).

¹⁸ El propio ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación ha declarado que en España se desperdician unos 65,5 kilos o litros por adulto al año (<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2024/090124-rp-cministros.aspx>).

y pérdida de confianza en el sistema alimentario, sino también mayor competencia desleal entre operadores. Por último, cabe resaltar que, aunque según las encuestas la preocupación de los consumidores por este tema es elevada, lo cierto es que los hábitos de la población española respecto a la generación de desperdicio alimentario (con relación a la compra y gestión de los alimentos) siguen una tendencia incorrecta. Además, las nuevas formas de consumo, con más comida para llevar y una mayor demanda del consumo de alimentos preparados y comida rápida, apunta una tendencia que genera una mayor cantidad de residuos plásticos. En cuanto a las *oportunidades*, se pone de manifiesto que una adecuada información al consumidor permitiría mejorar el acceso a nichos de mercado dispuestos a compensar económicamente los alimentos con elevados estándares de calidad, de sostenibilidad (medioambiental y social) y de bienestar animal. Según las encuestas, los consumidores parecen estar dispuestos a pagar más por productos nacionales, regionales y locales, por productos sostenibles, de calidad diferenciada y aquellos con envase sostenible.

Sin embargo, los problemas estructurales derivados del actual modelo económico, agravados por las consecuencias de la pandemia, los distintos conflictos que repercuten en el precio de las materias primas, la sequía, los desastres naturales, la inflación, la especulación, etc. pueden resentir la demanda y repercutir en la disminución del cultivo de alimentos con calidad diferenciada y con prácticas de producción sostenible (entre ellos la producción ecológica), ralentizando los posibles avances hacia los objetivos del Pacto Verde.

El Plan Estratégico Nacional también apunta la necesidad de modificar los hábitos de consumo con el fin de alinearlos con las recomendaciones nutricionales y los objetivos de sostenibilidad (N02), considerando que la promoción de las producciones sostenibles aumentará la concienciación de la ciudadanía a la hora de optar por consumir productos con un bajo impacto ambiental¹⁹.

Asimismo, señala que otras actuaciones no financiadas por la PAC, como pueden ser la “Hoja de Ruta para la Producción Ecológica” (por el

¹⁹ Además, se prevé que otras intervenciones no financiadas con fondos PAC, como son los Programas europeos de promoción alimentaria, permitan a las asociaciones solicitantes mejorar la visibilidad de sus productos y sistemas de producción, su competitividad y su reconocimiento entre los consumidores. Así como que el mantenimiento del Programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche ayude a establecer hábitos de consumo saludables en la población infantil y juvenil.

momento sólo anunciada²⁰) o la futura “Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario”, deben contribuir a consolidar los hábitos sostenibles entre las personas consumidoras, estimulando la demanda de productos ecológicos y la implicación de todos los agentes de la cadena en la mejor gestión de los alimentos.

En realidad, lo que se prevé es que la respuesta a algunas de las necesidades identificadas en el Objetivo Específico 9 se lleve a cabo a través de ciertas medidas legislativas a desarrollar al margen del propio Plan Nacional (residuos, envases y despilfarro alimentario).

Como podemos observar, a nivel nacional, tanto el Plan de Acción de Economía Circular como el Plan Estratégico de la PAC nos dirigen a un mismo marco normativo, que por el momento se ha materializado en la aprobación de las recientes leyes de residuos y envases (aunque no nos referiremos a esta última por motivos de espacio²¹); así como en la elaboración de un Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (que en este momento se tramita en el Congreso).

4. La *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* hace referencia a la necesidad de reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares. El objetivo es lograr una reducción del 50% de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030 (respecto a 2020). La ley también subraya la necesidad de fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios. E insiste en la importancia de reducir la generación de residuos en el ámbito del comercio mediante la venta de productos a granel, así como a través de la venta y el empleo de envases o dispositivos reutilizables²².

Por otro lado, y con el fin de reducir el consumo de envases de un solo uso, las administraciones públicas fomentarán el consumo de agua potable en sus dependencias y otros espacios públicos, mediante el uso

²⁰ https://www.mapa.gob.es/es/prensa/210719lplanasconsejobruselas_tcm30-566002.pdf.

²¹ BOE n° 311 de 28 de diciembre de 2022.

²² BOE n° 85 de 9 de abril de 2022.

de fuentes que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria o el uso de envases reutilizables²³. Con ese mismo objetivo, en los establecimientos de hostelería y restauración se tendrá que ofrecer siempre a clientes y usuarios de sus servicios la posibilidad del consumo de agua no envasada de manera gratuita y complementaria a la oferta del establecimiento.

También para promover la prevención de envases de un solo uso, a partir del 1 de enero de 2023 los comercios minoristas de alimentación, cuya superficie sea igual o mayor a 400 metros cuadrados, tienen que destinar al menos el 20% de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables. En este sentido, todos los establecimientos de alimentación que vendan productos frescos y bebidas, así como alimentos cocinados, deben aceptar el uso de recipientes reutilizables adecuados para la naturaleza del producto y debidamente higienizados (bolsas, táperes, botellas, etc.), siendo los consumidores los responsables de su acondicionamiento. Tales recipientes pueden ser rechazados por el comercio para el servicio si están manifiestamente sucios o no son adecuados, por lo que el punto de venta debe informar al consumidor final sobre las condiciones de limpieza e idoneidad de los recipientes reutilizables.

Por su parte, las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, y potestativamente las de las entidades locales, deben adoptar medidas de reducción del consumo de plásticos de un solo uso, así como disponer de programas de prevención de residuos (que incluyan también los residuos alimentarios). En este sentido, el Anexo VI de la Ley 7/2022 establece posibles medidas relativas, por ejemplo, a la incorporación de criterios medioambientales y de prevención de la generación de residuos en las compras del sector público y de las empresas (aunque no con carácter obligatorio, a pesar del papel crucial que el sector público puede jugar en ese sentido)²⁴. También se refiere a la realización de acuerdos con el sector de la hostelería y la restauración, tales como el fomento de la utilización de envases reutilizables

²³ Sin perjuicio de que en los centros sanitarios se permita la comercialización de envases de un solo uso.

²⁴ Simplemente se indica que los mencionados criterios *podrán* integrarse en los pliegos o documentación contractual de carácter complementario, como criterios de selección o, en su caso, de adjudicación, de acuerdo con el Manual sobre la contratación pública con criterios medioambientales publicado por la Comisión el 29 de octubre de 2004, con el Plan de Contratación Pública Ecológica 2018-2025, y de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE n° 272 de 9 de noviembre de 2017).

y del ofrecimiento a clientes de los excedentes de su comida no consumida, así como la integración de criterios ambientales y de prevención de residuos en la contratación de materiales y servicios. Asimismo, hace referencia a la adopción de acuerdos con los comercios para minimizar los alimentos caducados, establecer pautas para consumidores, restauración y actividades con comedores para aprovechar los alimentos sobrantes, crear vías de aprovechamiento de excedentes en buen estado a través de iniciativas sociales (comedores populares, bancos de alimentos, etc.). Así como al fomento de la venta y el consumo de productos a granel para reducir la generación de residuos de envases²⁵.

Sin embargo, la Ley 7/2022 sólo cuenta con un precepto dedicado a la reducción de residuos alimentarios. Su art. 19 simplemente señala que el Programa estatal de prevención de residuos incluirá un apartado para la reducción de los residuos alimentarios, que contendrá las orientaciones generales a tener en cuenta por los distintos operadores implicados y las actuaciones y líneas de trabajo a llevar a cabo por las distintas Administraciones Públicas en el marco de sus competencias²⁶. Así como que las empresas de la producción primaria, las industrias alimentarias y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar, por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución al consumo humano (o la transformación de los productos que no se han vendido, pero que siguen siendo aptos para el consumo); a la alimentación animal y la fabricación de piensos; a su uso como subproductos en otra industria; tras la conversión en residuos al reciclado (en particular a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos); y, cuando no sea posible lo anterior, a la obtención de combustibles.

Por lo que respecta a la *donación*, las entidades que cumplan los requisitos establecidos para ser reconocidas como entidades sin fines lucrativos²⁷, y que tengan en sus Estatutos como fines y actividades sociales

²⁵ Primando también la utilización de envases y embalajes fabricados con materias primas renovables, reciclables y biodegradables, como el papel, el cartón ondulado, el cartón compacto o la madera, procedentes de residuos.

²⁶ De manera similar, y en coordinación con el programa estatal, los programas de prevención autonómicos contendrán también un apartado específico sobre reducción de los residuos alimentarios que recoja las actuaciones a llevar a cabo por las administraciones autonómicas. Por su parte, las entidades locales podrán establecer también medidas para favorecer la reducción de los residuos alimentarios, en su caso, en colaboración con los establecimientos de restauración y distribución de alimentos, y teniendo en cuenta lo establecido en los programas estatal y autonómico.

²⁷ De acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (BOE nº 73 de 26 de marzo de 2002) y la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de ré-

los asistenciales o benéficos, tendrán la consideración, a efectos fiscales, de consumidores finales respecto a los donantes de alimentos. Asumen así una doble condición puesto que también mantienen las obligaciones que como operadores alimentarios les corresponden respecto a sus beneficiarios.

La Ley 7/2022 contempla, además, la creación de instrumentos económicos dirigidos a estimular el cumplimiento de la jerarquía de residuos (refiriéndose de forma expresa en su anexo V a la posibilidad de establecer incentivos fiscales a la donación de alimentos); así como la aplicación de un 0 por 100 del impuesto del valor añadido (IVA) en los casos en los que la donación de alimentos se destine a entidades sin fines lucrativos²⁸.

En este sentido, la Disposición final tercera de la Ley 7/2022, relativa al régimen fiscal de las donaciones de productos, modifica la redacción de la regla 3^a, del apartado Tres del art. 79 de la Ley del IVA, de modo que, si el valor de los bienes entregados hubiese experimentado alteraciones como consecuencia de su utilización, deterioro, obsolescencia, envilecimiento, revalorización o cualquier otra causa, se considerará como base imponible el valor de los bienes en el momento en que se efectúe la entrega. Pero se presume que ha tenido lugar un deterioro total cuando las operaciones señaladas tengan por objeto bienes adquiridos por entidades sin fines lucrativos definidas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 49/2002, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, siempre que se destinen por las mismas a los fines de interés general establecidos.

En virtud de este nuevo apartado, cuando la donación (no sólo de alimentos, sino de productos en general) se realice en favor de una entidad no lucrativa (que los destine a fines de interés general), a efectos de determinar la base imponible del autoconsumo se presume que ha tenido lugar un deterioro total de los bienes entregados (por lo tanto, se considera cero la base imponible del autoconsumo externo de bienes derivados de la donación).

Por otro lado, se añade un nuevo apartado Cuatro al art. 91 de la Ley del IVA, con la siguiente redacción: se aplicará el tipo del cero por ciento a las entregas de bienes realizadas en concepto de donativos a las entidades

gimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (BOE n° 307 de 24 de diciembre de 2002).

²⁸ Para que ello sea posible en el ordenamiento jurídico español, la Disposición Final Tercera de la Ley 7/2022, relativa, al régimen fiscal de las donaciones de productos, ha incluido nuevos apartados y modificado la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto del Valor Añadido (BOE n° 312 de 29 de diciembre de 1992).

sin fines lucrativos definidas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 49/2002, siempre que se destinen por las mismas a los fines de interés general que desarrollen de acuerdo con lo dispuesto por el art. 3, apartado 1º, de dicha Ley²⁹.

Dado que la norma condiciona la aplicación del tipo a que los bienes donados sean destinados por las entidades donatarias a sus fines de interés general, quizás resulte conveniente, con el fin de otorgar mayor seguridad a las empresas donantes, que las entidades beneficiarias tengan el deber de emitir certificados que acrediten el destino dado a los productos donados (lo que, en paralelo, también otorgaría mayor seguridad a las empresas donantes).

Por otra parte, y al margen de estas últimas modificaciones realizadas por la Ley de Residuos respecto al IVA, es preciso recordar que la Ley 49/2002 también prevé desde hace tiempo beneficios fiscales a través de deducciones tanto en la cuota del Impuesto de la Renta a las Personas Físicas (IRPF) como en la cuota en el Impuesto sobre Sociedades (Is)³⁰. En este último caso, su art. 20 establece que los sujetos pasivos del Is tendrán derecho a deducir de la cuota íntegra, minorada en las deducciones y bonificaciones previstas, el 35 por 100 de la base de la deducción determinada³¹. Aunque, si en los dos periodos impositivos inmediatos anteriores se hubieran realizado donativos, donaciones o aportaciones con derecho a deducción en favor de una misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos, al del periodo impositivo anterior, el porcentaje de deducción aplicable a la base de la deducción en favor de esa misma entidad asciende al 40 por 100³².

Por otro lado, y por lo que respecta específicamente a la reducción del residuo alimentario en las empresas de distribución de alimentos y de restauración, las entidades locales podrán establecer en las ordenanzas sobre la financiación de los servicios de recogida de residuos bonificaciones en las tasas o, en su caso, en las prestaciones patrimoniales de carácter

²⁹ Hay que tener en cuenta que la Directiva IVA, modificada por la Directiva 2022/542 del Consejo, de 5 de abril de 2022, establece en su art. 98 las entregas de bienes que pueden gravarse con tipos inferiores al 5% (DOUE L 107 de 6 de abril de 2022).

³⁰ Sobre el análisis de esta ley ver más ampliamente CAAMAÑO RIAL, M. J., *Los sujetos del régimen fiscal en las entidades sin fin de lucro*, Tesis Doctoral, UNED, 2021.

³¹ Además, las cantidades correspondientes al periodo impositivo no deducidas podrán aplicarse en las liquidaciones de los periodos impositivos que concluyan en los 10 años inmediatos y sucesivos.

³² Ver también en este sentido la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE n.º 288 de 28 de noviembre de 2014).

público no tributario que graven la prestación de dichos servicios de recogida. Para ello, la Disposición final primera de la Ley 7/2022 añade un nuevo apartado al art. 24 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales³³. Su finalidad es que las entidades locales puedan establecer una bonificación de hasta un 95% de la cuota íntegra de las tasas (o, en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario) que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario y en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios. Queda así en manos de los municipios tanto el establecimiento de ordenanzas que especifiquen los aspectos sustantivos y formales de esta posible bonificación, como la verificación previa del funcionamiento de dichos sistemas de gestión.

En realidad, aunque parece que se perfilan algunos avances, tales como la recogida de la fracción orgánica generalizada o la aplicación estatal del canon de residuos (puesto que el hecho de que los municipios tengan que pagar por llevar residuos al vertedero o la incineradora puede convertirse en un incentivo para reducir el flujo de materiales de desecho)³⁴; lo cierto es que, a pesar de las expectativas generadas, resulta escasa la aportación de esta norma a los enormes desafíos derivados del creciente aumento y de las dificultades de gestión de los residuos en general y de los residuos alimentarios en particular.

5. Hasta ahora, en nuestro país sólo habíamos conseguido que la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados aprobara por unanimidad en 2016 una proposición no de ley para reducir el desperdicio alimentario consensuada a partir de las propuestas presentadas por algunos grupos parlamentarios³⁵. De acuerdo con esas propuestas, en primer lugar, se debe contribuir a reducir la

³³ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE nº 59 de 9 de marzo de 2004).

³⁴ Además, los municipios con población superior a 5.000 habitantes deberán aprobar programas de gestión de residuos de conformidad con los planes autonómicos y estatales. Sobre estos aspectos ver más ampliamente MARTÍNEZ NAVARRRO, J.A., “La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados”, en *REALA*, Nº 17, 2022, p. 202 a 217.

³⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 36 de 6 de abril de 2016.

malnutrición de parte de la población más necesitada. Si los alimentos no fueran aptos para el consumo humano, la mejor opción sería desviarlos al consumo animal, conservando así recursos que se usarían para la creación de pienso comercial. Y, en caso de no ser posible la reutilización, debería intentarse el reciclaje y la recuperación de energía y nutrientes de los residuos de los alimentos, lo que representaría una ventaja significativa sobre el hecho de tirarlos a los vertederos, puesto que los alimentos no consumidos terminan pudriéndose en ellos y son grandes productores de metano (gas de efecto invernadero especialmente perjudicial).

Dichas propuestas también insisten en fomentar la estabilidad del sector primario, incentivando la venta directa en los mercados locales y la promoción en la cadena de suministro corto o kilómetro cero (aunque no se precisa cómo). Esta primera toma de conciencia por parte de nuestros representantes políticos fue bien recibida por la sociedad, pero lo cierto es que una proposición no de ley resulta obviamente insuficiente si tenemos en cuenta la dimensión y gravedad del problema³⁶.

Finalmente, y más allá de las campañas antes mencionadas, el MAPA elaboró un Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (aprobado el 7 de junio de 2022 por el Consejo de ministros para iniciar su tramitación parlamentaria³⁷), cuya amplia Exposición de Motivos señala, entre otras cosas, que las pérdidas y el desperdicio de alimentos son señal de un funcionamiento ineficiente de los sistemas alimentarios (aunque no analiza las causas), así como de una falta de conciencia social. Asimismo, insiste en que reducir el volumen de pérdidas y desperdicio de alimentos constituye un imperativo moral tanto de los poderes públicos como de los distintos operadores de la cadena de suministro, ya que existen importantes repercusiones a nivel social, económico y medioambiental.

La propuesta normativa pone de manifiesto, además, dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, que también en las denominadas sociedades desarrolladas existen problemas efectivos de acceso a una alimentación

³⁶ Fuera del ámbito normativo, sí existen en nuestro país algunas campañas desarrolladas por ONG como, por ejemplo, “Tu basura vale un huevo” de Ecologistas en Acción (en la que la aportación ciudadana de basura orgánica a gallineros y huertos ecológicos para evitar que termine descomponiéndose en vertederos es recompensada con huevos frescos); o por ciertas empresas con campañas como “Restaurantes responsables: Aquí no sobra nada”. Sobre otras campañas de concienciación e iniciativas desarrolladas por asociaciones o entidades sin ánimo de lucro, empresas o restaurantes ver GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El insostenible desperdicio de alimentos: ¿Qué podemos hacer los consumidores?”, en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, N° 14, 2015, p. 203 a 216.

³⁷ www.mapa.gob.es/es/prensa/anteproyectoleydesperdicio_tcm30-620834.pdf.

variada y suficiente; y, en segundo lugar, que, además de desperdiciar alimentos necesarios para la población, se pierden los significativos recursos empleados en su producción, generando además esos alimentos despilfarrados una elevada huella hídrica y carbónica (se calcula que, en España, el desperdicio de alimentos es responsable de la cuarta parte de las emisiones totales del sistema agroalimentario³⁸).

Por ello el proyecto subraya que la lucha contra las pérdidas y el desperdicio alimentario es clave para lograr la sostenibilidad; de modo que su finalidad es disminuir el desperdicio de alimentos mediante una gestión más eficiente de los recursos hídricos (evitando excedentes agrícolas que puedan perderse o desperdiciarse³⁹); sensibilizar e informar a los agentes de la producción, transformación, distribución, hostelería, restauración, personas consumidoras y ciudadanía en general; y promover la recuperación y distribución para la donación de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad.

Por supuesto, los fines de la norma pasan también por contribuir a los objetivos climáticos fijados por España y recogidos en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética⁴⁰, de acuerdo con la EEE y los Planes de Acción de Economía Circular. Asimismo, la futura ley se encuentra en consonancia con la Estrategia de la Granja a la Mesa, que establecía entre sus metas la revisión en 2022 de la legislación referente a las fechas de duración mínima, caducidad y consumo, en colaboración con las instituciones europeas, con el fin de contribuir a la reducción del desperdicio alimentario. Según datos aportados por la Comisión Europea, hasta el 10% de los 88 millones de toneladas de residuos alimentarios generados anualmente en la UE están vinculados a la indicación de la fecha en los productos alimenticios⁴¹. Sin embargo, por el momento no se ha producido dicha revisión, a pesar de que el marcado de las fechas

³⁸ AGUILERA, E., PIÑERO, P., INFANTE AMATE, J., GONZÁLEZ DE MOLINA, M., LASSALETTA, L. y SANZ COBEÑA, A., *Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España*, Real Academia de Ingeniería, 2020 (www.raing.es/pdf/publicaciones/libros/emisiones_de_gases_efecto_invernadero.pdf). Sobre el impacto ambiental del despilfarro alimentario ver también VERGARA, M., "Impronta idrica in relazione allo spreco alimentare-idrico-ambientale", en *NutriDialogo*, Di Lauro (a cura di), Edizioni ETS, 2015, p. 23 a 27.

³⁹ Aunque en ningún momento se especifica cómo deben evitarse los excedentes en el eslabón de la producción.

⁴⁰ BOE n.º 121 de 21 de mayo de 2021.

⁴¹ <https://www.efsa.europa.eu/es/news/use-or-best-new-tool-support-food-operators>.

de consumo en el etiquetado de los alimentos resulte esencial para evitar el desperdicio (debiendo ser claro, comprensible y ajustado a los tiempos reales de deterioro)⁴².

Por ahora contamos con la “Guía de orientación sobre el marcado de fechas y la información alimentaria relacionada: parte 1 (marcado de fechas)”, una herramienta desarrollada en 2020 por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA o EFSA por sus siglas en inglés) dirigida a ayudar a los operadores económicos de empresas alimentarias a decidir cuándo aplicar la fecha de caducidad o de consumo preferente a sus productos. Con un enfoque basado en el riesgo, pretende ayudar a los operadores económicos de empresas alimentarias a decidir la fecha de marcado adecuada (bien de consumo preferente o bien de caducidad); el establecimiento del periodo de vida útil; así como la información que debe figurar en la etiqueta para garantizar la seguridad alimentaria⁴³.

Posteriormente, la AESA publicó en 2021 otra guía de apoyo a los operadores para el etiquetado de sus productos centrada en la información ofrecida a los consumidores relativa a las condiciones de almacenamiento y los plazos de consumo después de la apertura de envases y la descongelación. De modo que con la publicación de la “Guía de orientación sobre el marcado de la fecha y la información alimentaria relacionada: parte 2 (información alimentaria)” se persigue ayudar a los proveedores de alimentos a decidir qué datos e informaciones deben ofrecer a los consumidores sobre el correcto almacenamiento de los alimentos suministrados y las fechas recomendadas para su consumo seguro⁴⁴.

Asimismo, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición

⁴² Hay que tener en cuenta que mientras la fecha de caducidad responde a una cuestión de seguridad alimentaria (los alimentos pueden consumirse hasta la fecha marcada, pero no después, incluso aunque aparentemente conserven sus características organolépticas normales); la mención “consumir preferentemente antes de” no plantea problemas de seguridad de los productos, si bien es cierto que, una vez superada, pueden perder calidad en algunas de sus características, como pueden ser el sabor o la textura.

⁴³ “Guidance on date marking and related food information: part 1 (date marking)” (<https://www.efsa.europa.eu/es/efsajournal/pub/6306>). La decisión sobre el tipo de marcado de la fecha se establece producto por producto, considerando los peligros relevantes, sus características y las condiciones de procesamiento y almacenamiento. Además, las empresas alimentarias deben analizar una serie de factores a la hora de fijar la fecha de vida útil, el periodo de tiempo durante el que un alimento sigue siendo seguro o de una calidad adecuada para el consumo mientras el envase esté intacto y se almacene según las instrucciones especificadas.

⁴⁴ “Guidance on date marking and related food information: part 2 (food information)” (<https://www.efsa.europa.eu/es/efsajournal/pub/6510>). El objetivo es facilitar a los proveedores de alimentos la selección de la información que deben dar a las personas consumidoras sobre el almacenamiento de los alimentos y los límites temporales para su consumo.

(AESAN) publicó en 2022 un vídeo informativo para ayudar a las personas consumidoras a distinguir entre la fecha de consumo preferente y la fecha de caducidad. Aunque todavía queda camino por recorrer en este ámbito, sin duda, mejorar la indicación de la fecha de consumo de los alimentos por parte de los operadores con el fin de que las personas consumidoras puedan disponer de una información clara, correcta y comprensible resulta fundamental para garantizar la seguridad alimentaria y reducir el desperdicio de alimentos.

Por lo que respecta a su estructura, el Proyecto de Ley cuenta con 19 artículos divididos en 6 capítulos (a los que se suman una disposición adicional y tres disposiciones finales) a través de los que pretende responder a la necesidad de crear un marco jurídico específico que incorpore a nuestro ordenamiento actuaciones dirigidas a hacer frente a los retos planteados⁴⁵.

El propio texto señala que las medidas de concienciación desarrolladas hasta ahora no han sido suficientes, por lo que es preciso acompañarlas de importantes *reformas estructurales* en la cadena de elaboración, transformación y suministro de productos alimentarios (no se hace alusión al eslabón de la producción); así como de un decidido impulso de los poderes públicos para que pueda acometerse la decisiva transformación que la realidad actual exige (el problema es que no se precisa en qué consisten esas importantes reformas estructurales, de modo que, básicamente, nos encontramos ante un conjunto de declaraciones de buenas intenciones).

5.1. Bajo la rúbrica de “Disposiciones generales”, el Capítulo I fija el *objeto general* de la norma, que es el de prevenir y reducir las pérdidas y desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria; establecer una jerarquía de prioridades; facilitar la donación para satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable; lograr una producción y un consumo más sostenibles; así como sensibilizar, formar y movilizar a todos los agentes de la cadena en una gestión adecuada de los alimentos (con garantías de inocuidad).

Asimismo, determina como *finés específicos de la ley*: Disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos mediante una gestión más eficiente de los recursos, promoviendo la bioeconomía circular. Sensibilizar e informar a los agentes de la producción, transformación, distribución, hostelería, restauración, personas consumidoras y ciudadanía en general y favorecer

⁴⁵ La versión de 2024 puede consultarse en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-4-1.PDF

actividades de concienciación en el ámbito de la prevención y reducción de las PDA. Fomentar la donación de alimentos, garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad. Promover la recuperación y distribución de excedentes de alimentos con fines de solidaridad social, asignándolos como prioridad para uso humano (aunque en ningún momento se hace alusión a la rebusca). Favorecer la investigación e innovación en el ámbito de la prevención y reducción de las PDA. Dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030. Y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes.

Para alcanzar dichos fines, la norma establece una serie de *principios rectores*, diseñados para guiar las actuaciones de los distintos agentes de la cadena, que deben perseguir: la eficiencia en el uso de los recursos de la cadena alimentaria. La prevención, de modo que se fomente la adopción de medidas orientadas a evitar que un alimento se desperdicie, a reducir la cantidad de pérdidas y desperdicio alimentario mediante su reutilización y a reducir el impacto de las emisiones y la generación de residuos sobre el medio ambiente y la salud humana. La aplicación de la jerarquía de prioridades. El fomento de la donación de alimentos para consumo humano, priorizándolo frente a otros usos como la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios. Y el estímulo de la educación y la concienciación respecto a la prevención de las PDA de la ciudadanía en general.

5.2. ¿Pero quiénes deben adoptar dichos principios rectores, así como aplicar la jerarquía de prioridades establecida? En principio, el texto normativo dispone que la ley será aplicable a las actividades realizadas por los agentes de la cadena alimentaria en territorio español (producción, transformación o distribución de alimentos, hostelería, restauración, entidades y asociaciones de distribución de alimentos donados y Administración pública).

Sin embargo, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la ley las actividades de retirada de productos por las medidas de gestión de crisis en los Programas Operativos de Frutas y Hortalizas; las retiradas del plátano en el marco del Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias (POSEI)⁴⁶; u otras medidas amparadas por algún mecanismo de prevención y gestión de crisis o de regulación del mercado previstos por la legislación comunitaria.

⁴⁶ Programa que apoya a las regiones ultraperiféricas de la UE que se enfrentan a problemas específicos por su lejanía, insularidad, pequeño tamaño, relieve o clima adverso.

Esa exclusión se pretende justificar con el argumento de que, entre las medidas de gestión de crisis, las organizaciones de productores cuentan ya con mecanismos de retirada de productos del mercado coincidentes con algunos de los objetivos marcados por la futura ley, de modo que se supone que el principal destino al que van dirigidas esas retiradas es la distribución gratuita a las personas que lo necesitan. Pero la radiografía que es necesario realizar quedaría incompleta si no se incluyen todos los datos y si no se contabilizan también tanto esas retiradas de alimentos, como los destinados a la alimentación animal.

En definitiva, el desiderátum general es que los agentes de la cadena alimentaria velen por que se apliquen cuantas medidas sean posibles para prevenir la generación de pérdidas, desperdicio y residuos alimentarios, incorporando criterios racionales de producción, compra y gestión. El problema es que la realidad contrasta con ese desiderátum, puesto que, para comenzar, no se prevén medidas específicas dirigidas a evitar excedentes en la fase de producción.

Por otra parte, el proyecto establece que todos los agentes de la cadena alimentaria deben adaptar sus actuaciones a la siguiente jerarquía de prioridades: donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano. Transformación de los productos que no se hayan vendido, pero todavía aptos, en otros productos alternativos para consumo humano. Si no es posible, los alimentos se dedicarán a la alimentación animal y a la fabricación de piensos o se emplearán como subproductos en otra industria⁴⁷. Si finalmente se convierten en residuos, se destinarán al reciclado (en particular, a la obtención de compost y digerido para su uso en los suelos) y, cuando no sea posible, a la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles.

No obstante, se prevé flexibilidad, ya que se contempla la posibilidad de adaptar las actuaciones conforme a las características del sector, en cuyo caso se deberán justificar los motivos, ya sea por razones de factibilidad técnica, viabilidad económica o protección del medio ambiente, entre otros (pero no se especifica nada más, ni tampoco se hace alusión a un posible desarrollo normativo posterior).

En cualquier caso, resulta preocupante que no sea la prevención la

⁴⁷ De acuerdo con el marco regulatorio establecido y, en particular, con la Orden Ministerial APM 189/2018, de 20 de febrero, por la que se determina cuando los residuos de producción procedentes de la industria agroalimentaria destinados a la alimentación animal tienen la consideración de subproductos (BOE 51 de 27 de febrero de 2018).

prioridad que ocupe el primer lugar, ya que el objetivo principal debería ser reducir las PDA en origen, impidiendo así que el excedente llegue a generarse⁴⁸. La prevención debería contar con dos vertientes: la de evitar que se generen excedentes y la de evitar que los excedentes existentes no se aprovechen y terminen convertidos en residuos. Lo importante sería impedir que se produzcan PDA dentro de la cadena de suministro de alimentos (comenzando por los excedentes de producción y por los descartes en los procesos de transformación). No sólo hay que evitar que los alimentos ya producidos se conviertan en residuos, sino también evitar que se produzcan o capturen alimentos destinados a no ser consumidos (lo que obliga a poner el foco también en la toma de decisiones en las fases previas a la cosecha, cría y captura)⁴⁹.

Aunque las PDA constituyen una señal inequívoca del funcionamiento deficiente del actual sistema agroalimentario, se acepta comúnmente que se generen niveles significativos de PDA en la cadena de suministro de alimentos, gestados incluso desde la toma de decisiones anteriores a la etapa de producción hasta el consumo, por lo que la lucha contra las pérdidas debería comenzar ya en las propias decisiones de siembra y recolección, cría de animales y capturas pesqueras (así como en las técnicas empleadas)⁵⁰. Sólo entre la fase de la postcosecha y la venta minorista se

⁴⁸ También el Consejo Económico y Social (CES), en su Dictamen N° 5 de 2022 “Sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario”, critica que la prevención no figure en la cúspide de la jerarquía de prioridades (<https://www.ces.es/documents/10180/5275470/Dic052022.pdf>).

⁴⁹ Por ejemplo, aunque tras la erupción del volcán de la isla de La Palma se cultivaron unos 70 millones de kilos de plátanos menos y de que los precios subieron, hubo una retirada de 2,7 millones de kilos en 2022. A pesar de la cantidad, en realidad, esas cifras de retirada corresponden a las de un año excepcional, ya que las cifras de retirada anual habitual se sitúan en torno a los 10 millones de plátanos y en los años 2016 y 2017 llegaron a superarse los 15 millones de retirada de plátano del mercado, quedando buena parte de ellos tirados en el campo (a pesar de estar previsto que se cubran los costes de transporte, traslado y gestión logística desde Canarias hacia los centros de recogida de los bancos de alimentos). Hablamos entonces de cifras de retirada sistemáticas año tras año, así que no parece que haya mucha intención de cumplir el objetivo establecido en el Reglamento 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013) de garantizar que la producción se planifique y se ajuste a la demanda (https://www.eldiario.es/canariasaborsa/agricola/agricultura/canarias-retiro-2-7-millones-kilos-platanos-mercado-peninsular-2022-pese-perdida-cultivos-volcan-palma_1_9845986.html).

⁵⁰ Existen niveles considerables de pérdidas cuantitativas de alimentos en las fases previas y en el curso de la cosecha, captura y sacrificio, así como pérdidas cualitativas de alimentos a lo largo de toda la cadena de suministro. Ver en este sentido FLANAGAN, K., ROBERTSON, K. y HANSON, C., *Reducing food loss and waste: Setting a global action agenda*. Washington DC, World Resources Institute, 2019 (<https://www.wri.org/publication/reducing-food-loss-and-waste-setting-global-action-agenda>).

pierde hasta el 13% de los alimentos que se producen en todo el mundo (FAO, 2022); mientras que el 17% del total de la producción mundial de alimentos se desperdicia en las etapas de la venta al por menor, los servicios alimentarios y el consumidor (PNUMA, 2021)⁵¹.

Por tanto, sería necesario prestar atención, en primer lugar, a esas etapas anteriores; después a las fases de producción y captura; también a las fases de manipulación, elaboración y almacenamiento posteriores a la producción y captura; así como a las fases de transporte y distribución (en las que es necesario mejorar las infraestructuras y la logística, así como contar con sistemas limpios, energéticamente eficientes y de baja emisión de carbono en la cadena de frío). Asimismo, es necesario recuperar y redistribuir los alimentos que no se hayan vendido o no puedan comercializarse, siempre y cuando cumplan los requisitos de inocuidad. Por supuesto, también reciclar las partes no comestibles o subproductos mediante tratamientos como el procesado de desechos, el compostaje y la digestión anaeróbica. O, en última instancia, generar energía mediante la obtención de biogás u otros combustibles.

Sin embargo, la jerarquía de prioridades gira en torno a la donación y la redistribución para consumo humano. Es la donación de alimentos la que se sitúa como principal medida para la prevención cuando, en realidad, la donación se configura como una medida de gestión de excedentes, pero no de evitación de excedentes.

Por otro lado, y como señala el Colectivo #LeySinDesperdicio (compuesto por distintas entidades sociales), se refuerza así una proyección de las entidades sociales como colectoras gratuitas de los múltiples excedentes que genera el propio sistema agroalimentario, a pesar de que el enfoque de la prevención como prioridad absoluta es el adoptado por todas las instituciones internacionales, así como por la Comisión Europea⁵².

Al margen de estas críticas, para aplicar correctamente la jerarquía de prioridades establecida, es fundamental precisar qué es un alimento; cuándo un alimento mantiene las características para seguir siendo apto para el consumo humano; cuándo pierde esa condición y se convierte en

⁵¹ Sobre estos datos ver más ampliamente <https://www.fao.org/platform-food-loss-waste/flw-events/international-day-food-loss-and-waste/es>

⁵² Colectivo #LeySinDesperdicio, Documento “Valoración del proyecto de ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Oportunidad del trámite parlamentario para transitar hacia una norma pionera y transformadora”, de 29 de julio de 2022 (<https://despilfarroalimentario.org/wp-content/uploads/2022/09/VALORACION-PROYECTO-DE-LEY-PDDA.pdf>).

otro bien con otra utilidad económica distinta; o cuándo pasa a convertirse en residuo.

Desde el punto de vista conceptual, el proyecto aborda la definición de “*alimento o “producto alimenticio”* a través del reenvío al art. 2 del Reglamento 178/2002⁵³, de modo que se entiende por tal cualquier sustancia o productos destinados a ser ingeridos por lo seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no (incluyendo las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento)⁵⁴.

Sin embargo, el proyecto de ley no ofrece una definición de cadena alimentaria o cadena de suministro. Si bien es cierto que el Reglamento 178/2002 se aplica a los alimentos en las etapas de producción, transformación y distribución, a las que se refiere como aquellas que van desde la producción primaria de un alimento⁵⁵ hasta su almacenamiento, transporte, venta o suministro al consumidor final⁵⁶.

Por su parte, la FAO se refiere a la cadena de suministro de alimentos como las sucesivas etapas desde el lugar de producción de los alimentos hasta el consumidor⁵⁷; de modo que se compone de las siguientes fases: la producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera (y las operaciones de cosecha, sacrificio o captura); las operaciones posteriores a la cosecha, el sacrificio o la captura, tales como la limpieza, la selección y la clasificación; el almacenamiento; el transporte; la elaboración; la venta al por mayor y al por

⁵³ Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DOUE L 31 de 1 de febrero de 2002).

⁵⁴ De acuerdo con dicho Reglamento, quedan excluidos de la definición de alimento los piensos; los animales vivos (salvo que estén preparados para ser comercializados para consumo humano); las plantas antes de la cosecha; los medicamentos; los cosméticos; el tabaco y los productos del tabaco; las sustancias estupefacientes o psicotrópicas; y los residuos y contaminantes. Sobre esta definición ver más ampliamente el análisis de CANFORA, I., “La sicurezza alimentare nell’Unione Europea”, en *Le nuove leggi civili commentate*, N.1-2, 2003, p. 147 a 157.

⁵⁵ Que incluye la producción, cría o cultivo de productos primarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto previa a su sacrificio y que abarca también la caza y la pesca y la recolección de productos silvestres.

⁵⁶ Definido como el consumidor último de un producto alimenticio que no lo empleará como parte de ninguna operación o actividad mercantil en el sector de la alimentación.

⁵⁷ FAO, Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, Roma, 2022 (<https://www.fao.org/3/nf393es/nf393es.pdf>).

menor; el consumo en los hogares; y el realizado a través de los proveedores de servicios alimentarios.

Por lo que respecta a los *agentes de la cadena alimentaria*, el proyecto de ley entiende que el término engloba a operadores de empresas alimentarias en cada etapa de la cadena de suministro alimentario, es decir, operadores pertenecientes al sector primario (incluyendo cooperativas y demás asociaciones y entidades asociativas), organismos, entidades o empresas de elaboración, fabricación o distribución de alimentos, comercios al por menor, empresas del sector de la hostelería o la restauración y otros proveedores de servicios alimentarios (término en el que el proyecto de ley se refiere a centros sanitarios, centros educativos, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros, residencias de servicios sociales y, en general, todos los establecimientos permanentes que ofrezcan *catering* o servicio de comedor⁵⁸). También engloba a entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que prestan servicios de distribución de alimentos donados; así como a las Administraciones públicas.

En cuanto a las formas de entrada de un alimento en el mercado, hay que tener en cuenta que el Reglamento 178/2002 también incluye aquella que se realice de forma gratuita, ya que su art. 3.2) define como “empresa alimentaria” a toda empresa pública o privada que, *con o sin ánimo de lucro*, lleve a cabo cualquier actividad relacionada con cualquiera de las etapas de producción, transformación y distribución de alimentos. Además, su art. 3.3) asigna a los explotadores u operadores de empresa alimentaria (personas físicas o jurídicas) la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación alimentaria. Mientras que su art. 3.8) se refiere a la comercialización como la tenencia de alimentos o piensos con el propósito de venderlos, lo que incluye la oferta de venta o de cualquier otra forma de transferencia, *ya sea a título oneroso o gratuito*, así como la venta, distribución u otra forma de transferencia⁵⁹.

⁵⁸ Al respecto, el Código de conducta voluntario aprobado por la FAO considera proveedores de servicios alimentarios a los establecimientos, instituciones y empresas responsables de las comidas preparadas que se toman fuera del hogar. El término incluye los restaurantes, los comedores de escuelas y hospitales, los servicios de *catering*, los hoteles y otros servicios relacionados con los viajes y el turismo, las cantinas de empresas, los servicios de guardería, los servicios sociales, los vendedores de alimentos en la vía públicas y otros lugares donde se sirvan comidas fuera del hogar, así como las plataformas de venta de comida en línea y otros formatos.

⁵⁹ Sobre estas definiciones ver más ampliamente el análisis de GERMANÒ, A. y ROOK BASILE, E., “La sicurezza alimentare nell’Unione Europea”, en *Le nuove leggi civili commentate*,

Por otro lado, el proyecto señala que, a efectos de esta ley, se entiende por “*desperdicio alimentario*” la parte de los alimentos destinada a ser ingerida por el ser humano y que termina desechada como residuo. Mientras que se entiende por “*pérdidas de alimentos*” los productos agrarios y alimentarios que por cualquier circunstancia quedan en la propia explotación, ya sea reincorporados al suelo o utilizados para realizar compost *in situ* y cuyo destino final hubiera sido la alimentación humana (en ningún momento se hace alusión al sector pesquero).

Estas definiciones no coinciden exactamente con las propuestas por la FAO, que entiende por “desperdicio de alimentos” la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como resultado de las decisiones y acciones de minoristas, proveedores de servicios alimentarios y consumidores. Y por “pérdida de alimentos” la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como consecuencia de las decisiones y acciones adoptadas por los agentes de la cadena de suministro de alimentos, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores⁶⁰. Una distinción que enlaza con la meta 12.3 de los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas: reducir a la mitad, hasta 2030, el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.

Como vemos, para la FAO, el índice de pérdida de alimentos se centra en las pérdidas que se producen desde la producción hasta el nivel minorista, pero sin incluirlo. Mientras que el índice de desperdicio de alimentos se centra en los desperdicios de alimentos en el nivel de los minoristas, los proveedores de servicios alimentarios y las personas consumidoras.

Por lo que respecta a la definición de residuo alimentario, el art. 3 del proyecto de ley hace un reenvío a la Ley de residuos, la cual define como “*residuos alimentarios*” todos los alimentos, tal como se definen en el art. 2 del Reglamento 178/2002, que se han convertido en residuos (entendiendo por “*residuo*” cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar).

Hay que tener en cuenta que los alimentos incluyen también partes no

N.1-2, 2003, p. 157 a 188; así como COSTATO, L., “L’impresa alimentare” y PAGANIZZA, V., “L’operatore del settore alimentare”, en *Compendio di diritto alimentare*, Costato, Borghi, Rizzoli, Paganizza, Salvi, X Ed., Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2022, p. 73 y ss.

⁶⁰ FAO, “El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos”, Roma, 2019 (<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/2120f787-5a49-41f5-a9fb-f4ceaac98b2c/content>).

comestibles (si previamente no se separan de la parte comestible) como, por ejemplo, las espinas del pescado o los huesos de la carne destinados al consumo humano. De modo que los residuos alimentarios comprenden partes de alimentos destinadas a ser ingeridas y partes de alimentos no destinadas a ser ingeridas; por lo que, según la Exposición de Motivos de la norma, el concepto de desperdicio alimentario sería un subconjunto del concepto residuo alimentario, dado que este último sí incluye “partes de alimentos no destinadas a ser ingeridas” (que sin embargo no entrarían dentro del concepto de desperdicio).

Cabe recordar que el Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos elaborado por la FAO pone de manifiesto que hay otras definiciones utilizadas por algunos de sus miembros y partes interesadas según la cuales todos los alimentos descartados de la cadena de suministro se consideran desperdicio de alimentos, si bien advierte que este tipo de enfoque no debería afectar a la medición y el seguimiento de las PDA.

El problema es que se pierde así la oportunidad de avanzar en una homogeneización de los conceptos, dificultando la posibilidad de estandarizar procesos de medición y cuantificación en el ámbito de la reducción. Por ello resulta fundamental alcanzar una armonización de enfoques, que permita realizar una valoración de resultados que facilite la acción conjunta, si realmente se quiere avanzar en la consecución de las metas planteadas.

También sorprende que no se haga alusión en el ámbito de las definiciones a la seguridad alimentaria. La Exposición de Motivos sí pone de manifiesto la necesidad de asegurar el *abastecimiento alimentario*, al que se refiere como situación que se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable. En realidad, coincide en gran medida con la definición que de seguridad alimentaria ofrece la FAO⁶¹, pero, dada su importancia, no parece conveniente utilizar términos distintos, ni que su ubicación en la Exposición de Motivos sea el lugar más adecuado.

Tampoco se hace alusión al concepto de *donación*, a pesar de ser el

⁶¹ FAO, “Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, Roma, 1996 (<http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>).

instrumento jurídico elegido por la jerarquía de prioridades para luchar contra las PDA y evitar a través de la distribución que esa comida se convierta en residuos.

El art. 618 del Código Civil español define a la donación como un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, que la acepta⁶². Sin embargo, se echa de menos mayor precisión respecto a las obligaciones y responsabilidades de los sujetos donantes, ya que las empresas siempre temen tanto repercusiones en el ámbito de la responsabilidad civil por los posibles daños causados por los alimentos donados, como que una reducción de la calidad después de la fecha de consumo preferente afecte de manera negativa a su imagen de marca.

A pesar de ello, el Reglamento 178/2002 cubre todas las fases de la producción y distribución alimentaria, identificando a la donación de alimentos como “operación de mercado” y a los donantes de alimentos como “explotadores de empresas alimentarias”, lo que significa que todos los agentes que participen en la donación de alimentos tienen que cumplir tanto la legislación alimentaria de la UE en materia de responsabilidad y trazabilidad; como las normas relativas a la seguridad alimentaria que engloban el denominado “paquete de higiene”⁶³. Dichas normas establecen las condiciones de higiene para los productos alimenticios que todos los explotadores de empresas alimentarias deben cumplir como principales responsables de la seguridad alimentaria (limitándose así la responsabilidad a actos de negligencia o de mala conducta deliberada).

La importante conexión entre alimentación y salud pública exige que la redistribución de alimentos donados no sólo se realice con fines de solidaridad social, sino también con todas las garantías establecidas en materia de higiene y seguridad alimentaria⁶⁴.

⁶² Sobre la regulación de esta figura en nuestro ordenamiento ver ZURILLA CARINANA, M.A., “De la donación”, en *Comentarios al Código Civil*, Bercovitz Rodríguez-Cano (Coord.), Ed. Thomson Aranzadi, 2021, p. 862 a 901.

⁶³ Especialmente, el Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DOUE L 139 de 30 de abril de 2004); el Reglamento (CE) n° 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (DOUE L 139 de 30 de abril de 2004); y el Reglamento (UE) 2021/382 de la Comisión, de 3 de marzo de 2021, por el que se modifican los anexos del Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios, en lo que respecta a la gestión de los alérgenos alimentarios, la redistribución de alimentos y la cultura de seguridad alimentaria (DOUE L 74 de 4 de marzo de 2021).

⁶⁴ Ver en este sentido también STRAMBI, G., *Limiti e regole nella distribuzione delle eccedenze alimentari*, en *NutriDialogo*, Di Lauro (a cura di), Edizioni ETS, 2015, p. 35 a 40.

Los sujetos donantes deben asegurarse de que los productos tienen suficiente vida útil de almacenamiento al entregarlos a las empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos con el fin de hacer posible su distribución y un uso seguro por parte del consumidor final.

El hecho de que la legislación alimentaria se aplique a todos los alimentos y a todas las organizaciones que comercializan con ellos incluye también a aquellas sin ánimo de lucro, lo que significa que los operadores son responsables de la seguridad de los alimentos en todas las fases de la cadena alimentaria y que, por tanto, deben satisfacer los requisitos de la legislación alimentaria general en su respectiva área de responsabilidad.

Una vez que los operadores de la cadena alimentaria donan los alimentos, los sujetos donatarios pueden retirarlos directamente o a través de terceros bajo su responsabilidad (también en el caso de la retirada de las explotaciones agrarias) y, una vez recibidos, deben destinarlos a los fines establecidos (respetando la jerarquía de prioridades).

Por tanto, los sujetos donantes son responsables de los alimentos objeto de la donación hasta el momento de la cesión a los donatarios (equiparándose en este punto los sujetos donatarios a las personas consumidoras). Pero, una vez realizada dicha cesión, corresponde a los donatarios mantener los requisitos higiénico-sanitarios y garantizar la seguridad alimentaria de los alimentos donados. Eso significa que también las entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro deben cumplir la normativa en materia de salud, calidad, higiene y seguridad alimentaria, manteniendo prácticas correctas de higiene en la conservación y manipulación de los alimentos que se les han entregado; así como disponer de las infraestructuras necesarias para conservar, manipular y distribuir los alimentos en condiciones óptimas, sobre todo en caso de alimentos frescos.

No olvidemos que, de acuerdo con el art. 9 del Reglamento (CE) n° 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, los operadores de empresas alimentarias deberán determinar, en función de la composición del producto, si es apropiado utilizar una fecha “de duración mínima” o una fecha “de caducidad”⁶⁵. De modo que los productos que hayan superado la fecha “de caducidad” no podrán comercializarse y, por

⁶⁵ Por su parte, el Anexo X de dicho Reglamento establece un listado de productos exentos del requisito del marcado con una fecha de duración mínima, lo que facilita las donaciones y las posibilidades de consumo final.

tanto, tampoco podrán donarse⁶⁶; mientras que los productos que hayan superado la fecha de “duración mínima” podrán donarse siempre que hayan sido almacenados apropiadamente.

Es cierto que muchas veces existen duraciones adicionales muy amplias respecto a las fechas de consumo preferente indicadas, así que, si de lo que se trata es de asegurar que productos todavía aptos para el consumo no se desperdicien porque algunas fechas de duración mínima no vinculadas a la higiene y la seguridad de los alimentos son demasiado excesivas y limitadoras en ese sentido, debería ser prioritario ajustar las fechas de consumo preferente a la duración real de los productos alimentarios.

Por otro lado, es importante subrayar que las donaciones no pueden realizarse directamente a los consumidores finales, sino que deben hacerse en favor de las entidades autorizadas para ello. Se trata así de evitar que los alimentos donados se destinen a fines distintos o se generen mercados alternativos; al mismo tiempo que se intenta asegurar que las donaciones ayuden a paliar la situación de las personas que atraviesan dificultades para disponer de una alimentación suficiente y adecuada.

A pesar de ello, el proyecto de ley tampoco incluye ninguna definición (ni siquiera una mención) relativa a la *rebusca* o *el espiguelo* en los campos de cultivo. Sin embargo, sería deseable dotar de seguridad jurídica a esta práctica en la que la recogida en el campo se lleva a cabo directamente por los donatarios, contribuyendo a la recuperación y distribución de alimentos procedentes de cosechas directamente no recogidas o de partes que quedan en las fincas tras haberse realizado ya la recolección de la cosecha principal.

Como sabemos, muchas veces los productores locales tienen serias dificultades para vender sus productos debido a los bajos precios percibidos, los rígidos estándares estéticos de comercialización y las distintas prácticas de competencia desleal (compras por debajo de costes de producción, subastas de doble vuelta, etc.). Situaciones que conducen a una realidad en la que fincas enteras quedan con alimentos sin recolectar, con la consiguiente pérdida de todos los recursos naturales, económicos y humanos asociados a su cultivo.

Sin duda, la cadena alimentaria es especialmente vulnerable a las prácticas de competencia desleal debido al gran poder estratégico de control de precios y acceso a los mercados que ejercen las grandes empresas sobre

⁶⁶ Dispone el art. 14 del Reglamento 178/2002 que no se comercializarán los alimentos que no sean seguros, considerándose no seguros cuando sean nocivos para la salud o cuando no sean aptos para el consumo humano.

el circuito comercial en relación con el sector productor⁶⁷. Como subrayan REGUANG y SAVÉ, existe un claro factor de desequilibrio relacionado con la distinta capacidad de negociación, ya que la cadena alimentaria cuenta con una marcada estructura piramidal, con un sector de la distribución muy concentrado (oligopólico) y con un sector productor muy atomizado. Como resultado, el poder de negociación de los productores en relación con los transformadores y con los distribuidores es muy bajo, propiciando una distribución muy desigual de los márgenes económicos. Esta asimetría facilita un círculo vicioso en el que el alto grado de concentración existente conlleva a su vez una enorme capacidad de control por parte de unos pocos operadores sobre los precios de los alimentos. Un sistema equilibrado no puede ceder el control de un tema tan sensible como los precios y la distribución de márgenes a la discrecional y sesgada gestión de un núcleo económico determinado, que aumenta de forma constante sus beneficios al mismo tiempo que los pequeños productores ven cada vez más reducidas sus rentas⁶⁸.

Como señala la Fundación Espigoladors, junto a las demás entidades del Colectivo #LeySinDesperdicio y las organizaciones profesionales agrarias COAG y UPA, la práctica de la rebusca no sólo ayuda a cuantificar y visibilizar la complicada situación por la que atraviesa el sector primario, sino que también se configura como un instrumento de sensibilización de la ciudadanía. De modo que reivindican que la propuesta legislativa incluya al espiguelo como herramienta de prevención, reducción y medición de las pérdidas de alimentos en el sector primario⁶⁹.

A través de esta vía se reduce de forma directa el número de pérdidas generadas en el campo y se fomenta la canalización de alimentos locales y de temporada a entidades sociales (promoviéndose el valor de los alimentos, del terreno agrícola y del trabajo de las personas productoras)⁷⁰.

⁶⁷ No existe transparencia (en España se desconocen los márgenes comerciales de las grandes superficies) y son constantes los incumplimientos de la Ley 12/2012, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOE n.185 de 3 de agosto de 2013).

⁶⁸ REGUANT, F. y SAVÉ, R., “Disponibilidad alimentaria y desarrollo global sostenible”, en *El Sistema Alimentario. Globalización, sostenibilidad, seguridad y cultura alimentaria*, Colomer Xena, Clotet Ballús y González Vaqué (Coord.), Aranzadi, 2016, p. 83, 84 y 87.

⁶⁹ Espigoladors, “El espiguelo: una herramienta de aprovechamiento alimentario”, 2023 (https://espigoladors.cat/wp-content/uploads/2023/05/Espiguelo_defensa_LeyPDA_mayo_23.pdf).

⁷⁰ Además, en determinados cultivos puede tener efectos beneficiosos a nivel agronómico. En el caso del sector cítrico, por ejemplo, permite “limpiar” los árboles, favoreciendo una mayor floración y cosecha al año siguiente; mientras que en el caso del tomate o la patata

La regulación de esta actividad daría seguridad jurídica a las explotaciones agrarias y a las entidades sociales que la llevan a cabo, ya que se trata de una práctica que habitualmente se realiza sin ningún tipo de acuerdo ni marco normativo (a veces sí existe un pacto verbal entre productor y rebuscador). Por tanto, su incorporación a la futura ley supondría cierto nivel de homogeneización respecto a los requisitos necesarios para llevar a cabo su práctica a nivel estatal, configurándose así una base legal dirigida a garantizar la trazabilidad y la seguridad alimentaria.

Aunque en España se lleva a cabo en distintos municipios del país (a menudo de forma ilegal y marginal), en algunos casos existe cierto soporte normativo en el ámbito local y autonómico. Por ejemplo, en Cataluña, la disposición adicional cuarta de la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario⁷¹, define al espiguelo como una actividad complementaria y sin ánimo de lucro para la prevención de las pérdidas alimentarias⁷².

Dentro de este marco, Espigoladors, como entidad sin ánimo de lucro, trabaja de forma organizada con equipos de voluntariado a través de convenios firmados con el sector primario. Los alimentos que recuperan se canalizan hacia entidades sociales que trabajan en ayuda alimentaria a personas en situación de riesgo de exclusión social. Desde su experiencia, esta fundación señala que sería deseable contar con criterios únicos, claros y armonizados definidos en la ley de prevención de PDA para evitar posibles conflictos entre agentes y malas praxis. A través de una regulación específica sería posible reducir o eliminar los riesgos de generar desperfectos en fincas y cultivos; evitar confusiones con posibles casos de hurtos; y mantener la trazabilidad de los alimentos, garantizando que no sean introducidos de nuevo en el circuito comercial (con el fin de evitar la competencia desleal y la distorsión de la cadena de valor) y asegurando que los alimentos que se recojan a través de esta práctica sean canalizados de forma gratuita a entidades sociales del territorio.

Además, ello permitiría cuantificar y denunciar las causas de las pérdidas

permite “finalizar el cultivo”, lo que reduce el riesgo de afectación por plagas o el rebrote de plantas no deseadas.

⁷¹ BOE n° 78 de 21 de marzo de 2020.

⁷² Además, la Conselleria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Generalitat ha publicado una guía para garantizar un espiguelo seguro para todas las partes implicadas. Dicha guía puede consultarse en el enlace https://agricultura.gencat.cat/web/content/04-alimentacio/malbaratament-alimentari/enllacos-documents/fitxers-binariis/Guia_de_buenas_practicas_para_un_espigamiento_seguro.pdf

que se producen en el sector primario debido al propio funcionamiento del sistema agroalimentario (sobreproducción, precios bajos, estándares estéticos, cancelación de pedidos, etc.); así como visibilizar la labor solidaria del sector primario con las personas que lo necesitan, fomentar el consumo de frutas y verduras de temporada al margen de criterios estéticos sin sentido e impulsar el consumo de proximidad y las economías locales. Se trataría, en definitiva, de regular una práctica que promueve el aprovechamiento de los alimentos y los recursos naturales, acercando a la población a la realidad del sector primario de nuestro país a través de la sensibilización sobre las causas de las PDA y sus consecuencias sociales, económicas y ambientales.

En esta dirección, Espigoladors propone incluir en el Proyecto de Ley la siguiente *definición de espiguelo*: rebusca de los alimentos que han quedado en el campo después de la cosecha principal, o de las cosechas sembradas no recogidas, con autorización del titular de la explotación, como una actividad complementaria sin ánimo de lucro para la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Asimismo, plantea una propuesta de Disposición adicional que incluya, como mínimo, los siguientes aspectos: a) Los principios y el objeto de la regulación de la actividad del espiguelo. b) La garantía de que los alimentos espigados no entran en la cadena de valor, generando competencia desleal, y se destinen a fines sociales. c) Los requisitos del documento por el que los productores y las empresas dan su consentimiento a las entidades que realicen la actividad del espiguelo en la explotación agraria. d) La concreción de la normativa sectorial en materia de trazabilidad, salud, higiene y seguridad alimentaria aplicable a la actividad del espiguelo. e) Las condiciones que deben cumplir las entidades y empresas de economía social y solidaria y organizaciones sin ánimo de lucro para realizar la actividad del espiguelo. f) Las condiciones en que debe realizarse la actividad de recolección, acondicionamiento o transformación del producto espigado, para que el producto final que se destine a las personas en situación de exclusión social cumpla todas las disposiciones de la normativa de salud, higiene, seguridad y calidad alimentarias. g) La promoción de la inserción laboral de los colectivos desfavorecidos mediante planes de empleo que complementen la tarea del espiguelo.

Aunque a través de esta vía los excedentes derivados de la sobreproducción no se evitan, la práctica sí permite aprovechar las pérdidas generadas en el sector primario. Se trata de recuperar así alimentos que, a pesar de ser totalmente comestibles, quedan sin salida comercial por alguno de los motivos apuntados con el fin de distribuirlos a entidades sociales que atiendan a personas en situación de precariedad alimentaria.

5.3. Por su parte, el Capítulo II recoge, por un lado, una serie de obligaciones generales para todos los agentes de la cadena alimentaria (que opera a modo de sustrato común aplicable a toda la cadena de valor) y, por otro, una serie de obligaciones específicas para los distintos agentes de la cadena alimentaria o, mejor dicho, para algunos agentes concretos de la cadena, puesto que no se prevén, por ejemplo, ni para el eslabón de la producción (agricultura, ganadería, acuicultura, pesca y actividades forestales), ni para los de la transformación, almacenamiento, logística o transporte, que parecen quedar al margen de la imposición efectiva de obligaciones concretas.

Por lo que respecta a las *obligaciones generales*, todos los agentes de la cadena alimentaria tienen que aplicar a las PDA que se generen bajo su control la jerarquía de prioridades establecida. Todos tienen la obligación de aplicar las medidas previstas en el art. 19 de la Ley 7/2022 para la reducción de los residuos alimentarios, en especial las disposiciones relativas a la donación de alimentos. Todos tienen la obligación de colaborar con las Administraciones para la cuantificación de los residuos alimentarios de cara al cumplimiento de la obligación prevista en el art. 65.5.b) de la Ley 7/2022⁷³. Y, por último, ninguna estipulación contractual podrá impedir expresamente la donación de alimentos, considerándose en caso contrario nula de pleno derecho (sin embargo, no se establece ninguna prohibición expresa de destruir o inutilizar alimentos aptos para el consumo humano).

En realidad, las obligaciones generales de los agentes de la cadena alimentaria se reducen de forma significativa respecto al primer anteproyecto de Ley de 2021, ya que algunas medidas que se recogían como obligatorias han sido desplazadas al ámbito de las buenas prácticas y la autorregulación (por ejemplo, llevar a cabo acciones de formación y sensibilización, contar con infraestructuras adecuadas para reducir las PDA o hacer un uso racional de los recursos).

Más allá de la mera colaboración, la medición concreta de las pérdidas y el desperdicio debería configurarse como una acción obligatoria para todos los operadores de la cadena alimentario (si realmente existe intención de fijar objetivos concretos de reducción). Igualmente, la ley debería marcar plazos concretos para el desarrollo de instrumentos dirigidos a cuantificar anualmente las PDA en todos los eslabones.

⁷³ El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico remitirá a la Comisión Europea, respecto a cada año natural, los datos relativos a la aplicación del art. 18 relativo a la reutilización y los residuos alimentarios.

Los agentes de la cadena alimentaria sí tienen la obligación de disponer de un plan para la prevención de las PDA que contemple la forma en que aplicará la jerarquía de prioridades. Sin embargo, la propuesta de ley no precisa si tienen la obligación de presentar o registrar dicho plan y, si fuera así, tampoco ante qué autoridad.

También se prevé la obligación de alcanzar acuerdos o convenios para donar excedentes a empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos con el fin de aprovechar los alimentos y los productos no vendidos (pero no se aclara si se refiere a todos los excedentes o bastaría sólo con un porcentaje). Por otro lado, dicha obligación de donación cuenta con dos importantes excepciones: casos en los que se justifiquen los motivos recogidos en el art. 5.2⁷⁴; y actividades de distribución alimentaria desarrolladas en establecimientos con una superficie útil de exposición y venta al público inferior o igual a 1.300 metros cuadrados. Por tanto, quedan exentos de la obligación todos los establecimientos con una dimensión menor. Sin duda, las presiones ejercidas durante la tramitación del proyecto de ley en 2023 han generado sus frutos puesto que, inicialmente, estaba previsto que la obligación se aplicara a los establecimientos que contaran con una superficie igual o superior a 400 metros cuadrados⁷⁵.

Por una parte, la posibilidad de evitar la obligación mediante justificación previa puede abrir una puerta al incumplimiento, ya que los motivos por los que resulte inviable no se precisan (de modo que pueden interpretarse de manera amplia y flexible). Mientras que, por otra, la limitación de la obligación en función de una superficie tan elevada reduce de forma significativa su impacto, ya que el 85% de los supermercados en España quedarían fuera del ámbito de aplicación de la ley (sin embargo, tampoco se plantea la utilización de otros criterios como el volumen de facturación y/o el número de personas empleadas).

Por lo que respecta al contenido mínimo de los convenios o acuerdos de donación, simplemente se apunta que estos deben contener las condiciones de recogida, transporte y almacenamiento de los productos y los compromisos de los agentes de la cadena (no se precisa nada más). La selección de los alimentos a donar la hará el agente donante, previéndose

⁷⁴ Razones de factibilidad técnica, viabilidad económica o protección del medio ambiente (entre otros posibles motivos no especificados).

⁷⁵ Ni siquiera se prevé que, con independencia de su superficie, sí queden obligados los establecimientos que operen bajo un mismo código de identificación fiscal y que, en su conjunto, superen los 1.300 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta al público.

la posibilidad de que la organización receptora rechace la donación cuando ello quede debidamente justificado (en esa circunstancia, el agente donante deberá aplicar la jerarquía de prioridades establecida para gestionar la donación rechazada).

Por otro lado, y como ya se ha adelantado, la ley también establece *obligaciones específicas* para determinados agentes de la cadena alimentaria.

Por ejemplo, las *empresas de hostelería y restauración* tendrán la obligación de facilitar que el consumidor pueda llevarse, sin coste adicional alguno, los alimentos que no haya consumido⁷⁶; así como informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, preferentemente en la carta o el menú (aspectos nada novedosos ya incluidos en la Ley de Residuos).

Para ello se emplearán envases aptos para el uso alimentario, reutilizables o fácilmente reciclables. En lo que se refiere a envases o recipientes alimentarios de plástico de un solo uso deberán tenerse en cuenta las disposiciones previstas en el título V de la Ley 7/2022, en especial las relativas a la necesidad de reducir su consumo para cumplir los objetivos del art. 55.1 de dicha ley y a la obligación de su cobro⁷⁷.

Sin duda, es imprescindible reducir envases innecesarios cuando ello sea posible. Pero, en caso de que los envases sean necesarios, lo deseable sería utilizar formas de envasado que contribuyan a reducir las PDA y sean eficaces para mantener la inocuidad, el valor nutricional y la calidad de los productos. Por ello debe exigirse el uso de materiales de envasado ecológicamente sostenibles, es decir, reutilizables, reciclables, biodegradables o transformables en compost.

En cuanto a las *empresas y las entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas a la distribución de alimentos donados aptos para el consumo humano*, además de cumplir con lo previsto en la normativa relativa a la higiene de los productos alimenticios, sus obligaciones específicas pasan, en primer lugar, por garantizar la trazabilidad de los productos donados mediante un sistema de registro de entradas y salidas de los alimentos recibidos y entregados⁷⁸. En segundo lugar, por mantener

⁷⁶ Salvo en los formatos de servicio de bufé libre o similares donde la disponibilidad de comida no está limitada (formatos que dicho sea de paso no se cuestionan).

⁷⁷ Que establece un calendario de reducción para los productos de plástico de un solo uso, cuyo objetivo es conseguir una reducción del 50% en peso hasta 2026 y una reducción del 70% en peso hasta 2030, con respecto a 2022.

⁷⁸ Quedan excluidos de las obligaciones relativas a la trazabilidad los particulares que provean alimentos sobre una base *ad hoc* en eventos comunitarios u otros actos benéficos, así

unas correctas prácticas de higiene en la conservación y la manipulación de los alimentos bajo su control. En tercer lugar, por realizar la donación y distribución de alimentos sin discriminación por razón de discapacidad, edad, sexo, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, situación administrativa del extranjero, origen racial o étnico, religión o creencias, territorio o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como velar por el respeto a los derechos humanos⁷⁹. En cuarto lugar, por destinar los productos recibidos a las personas desfavorecidas, quedando expresamente prohibida la comercialización de las donaciones. Y, en quinto lugar, por facilitar información alimentaria al beneficiario final de conformidad con las normas nacionales y europeas (en particular, con el Reglamento 1169/2011).

Sin embargo, la actual versión ha eliminado la alusión expresa a la presunción de que las entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas a la donación de alimentos aptos para el consumo humano quedaban exentas de responsabilidad civil o administrativa sobre los posibles defectos de naturaleza, aspecto, duración o envasado de los alimentos cuando estos, no siendo manifiestos, ya estuvieran presentes en el momento de la entrega. Se excluía así de responsabilidad civil y administrativa de forma clara en el texto a las entidades sociales y organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas a donar alimentos para el consumo humano, siempre que los posibles daños no se produjeran ni por dolo, ni por culpa o negligencia, ni por incumplimiento de la ley.

Por otro lado, la futura norma también prevé algunas *obligaciones específicas para las Administraciones públicas* (igualmente reducidas en la actual versión del proyecto). Deben colaborar entre sí y con el resto de los agentes de la cadena alimentaria en la lucha contra las PDA, así como llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las PDA. Deben elaborar guías de buenas prácticas encaminadas a mejorar la gestión alimentaria y disminuir las PDA, así como ofrecer información y poner a disposición de los agentes de la cadena alimentaria modelos de planes de prevención y reducción de las PDA. Formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras en una mejor planificación de los

como las organizaciones solidarias, de carácter social o de fines humanitarios que ocasionalmente reciban alimentos procedentes de donantes privados.

⁷⁹ La exigencia de no discriminación se aborda a través de un desarrollo amplio dado que ya se han producido repartos de alimentos sólo para personas españolas por parte de colectivos xenófobos vinculados a la ultraderecha.

menús y de sus compras, en una compra sostenible (alimentos frescos, de temporada, de proximidad o locales), en la cocina de reaprovechamiento, las buenas prácticas de almacenamiento, la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferente, en el ámbito del reciclaje y de los materiales de envasado, así como en la prevención del desperdicio y en la información a las personas consumidoras sobre hábitos de consumo más responsables. Asimismo, deben asesorar, apoyar e informar a las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación y redistribución de alimentos aptos para el consumo humano.

Sin embargo, ya no se hace alusión a la obligación de promover la creación de redes público-privadas que faciliten la coordinación en la prevención y posterior gestión de excedentes en caso de que se produzcan. Ni a apoyar la investigación y la innovación en la búsqueda de soluciones tecnológicas que alarguen la vida de los alimentos o su reutilización y revalorización y la transferencia de dicho conocimiento a las empresas. Tampoco a la obligación de promover los canales cortos de comercialización a través de la discriminación positiva⁸⁰. Ni a la de investigar, apoyar la investigación y los estudios y recopilar datos que permitan conocer la magnitud del problema de las PDA (volúmenes, causas, responsabilidades), así como las potenciales soluciones de prevención para todas las etapas y sectores de la cadena agroalimentaria. A la de coordinar las iniciativas legislativas ya existentes en esta materia y todas aquellas que puedan desarrollarse con posterioridad a la publicación de la futura ley. O a la de estudiar medidas fiscales tales como la reducción en la tasa de basuras en proporción a la cantidad de pérdidas y desperdicio alimentarios evitados a través de la donación.

Por otra parte, dentro del conjunto de las Administraciones públicas, existen también obligaciones específicas para el MAPA, que deberá analizar cuantitativamente el desperdicio alimentario en los hogares y el desperdicio del consumidor fuera de los hogares; publicar periódicamente sus datos de medición del desperdicio alimentario; así como publicar toda la información de que disponga en relación con el desperdicio en cada uno de los eslabones de la cadena.

Sin duda, es necesario medir las PDA en todos los eslabones, sin excluir al

⁸⁰ Sobre este aspecto ver más ampliamente FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., “Discriminación positiva como recurso contra la despoblación del medio rural: los canales cortos de comercialización agroalimentaria”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 57, 2021, p. 149 a 190.

sector primario, con metodologías armonizadas de acuerdo con lo dispuesto por la Decisión delegada 2019/1597 como punto clave para dimensionar la problemática de manera rigurosa y medir su evolución, dotándose de recursos para auditar, si fuera necesario, las cifras reportadas⁸¹.

Pero no se trata sólo de aportar datos, sino también de aplicar las estrategias de prevención más adecuadas para cada eslabón de la cadena de suministro (así como para cada territorio) con el fin de orientar las propuestas de solución a las causas concretas y en muchos casos sistémicas que provocan los problemas.

Como ponen de manifiesto GÓMEZ-BENITO y LOZANO-CABEDO, buena parte de los alimentos se descartan por criterios estéticos (no ajustarse en tamaño, forma o color a determinados estándares), por razones higiénico-sanitarias o por motivos económicos (sobreproducción para poder ser competitivos en los mercados y contar con un stock disponible que pueda ajustarse a los requerimientos cambiantes de la gran distribución, especulación con cosechas, sostenimiento de precios, etc.)⁸².

En nuestra opinión, sería imprescindible luchar de forma más eficaz contra determinadas prácticas habituales y enormemente perjudiciales para el sector primario como cancelaciones de pedidos, cambios retroactivos y unilaterales en los contratos, etc. Además, sería necesario avanzar en la aplicación de prácticas de bienestar animal con el fin de evitar pérdidas provocadas por el estrés y las lesiones causadas durante la cría, el transporte y el sacrificio. Sin duda, la salud animal repercute en la salud humana, aspecto en el que también cobra especial relevancia la exigencia de que los antimicrobianos se utilicen de forma responsable y prudente con el fin de reducir el problema de la resistencia humana a los antibióticos.

Si se trata de promover acciones para reducir las PDA, lo cierto es que ni se prevén medidas específicas en el ámbito de la producción; ni en las fases de elaboración, envasado y almacenamiento (a pesar de jugar un papel determinante en la preservación de los alimentos); ni en el ámbito del transporte, en el que serían necesarias infraestructuras eficientes y

⁸¹ Decisión delegada 2019/1597 de la Comisión, de 3 de mayo de 2019, por la que se complementa la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a una metodología común y a los requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentarios (DOUE L 248 de 27 de septiembre de 2019).

⁸² GÓMEZ-BENITO, C. y LOZANO-CABEDO, C., “El desperdicio de alimentos en el ámbito doméstico: constricciones estructurales y hábitos alimentarios”, en *El Sistema Alimentario. Globalización, sostenibilidad, seguridad y cultura alimentaria*, Colomer Xena, Clotet Ballús y González Vaqué (Coord.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2016, p. 474.

logísticas comerciales bien organizadas que contribuyan a evitar las PDA. Ni siquiera existe una prohibición expresa de inutilizar alimentos aptos para el consumo humano.

Asimismo, es necesario aplicar calendarios de actuación adecuados para la recogida de cosechas, la recolección de frutas y verduras, el sacrificio de animales y las capturas pesqueras en condiciones idóneas, en el momento correcto de maduración o crecimiento y empleando las técnicas, instrumentos y equipos apropiados para ello.

Por lo que respecta a la etapa de manipulación posterior, es necesario contar con medios adecuados para el transporte de cosechas y animales, así como de instalaciones para el almacenamiento de los cultivos cosechados y de los animales sacrificados y capturados, siendo especialmente relevante el control de las condiciones ambientales (temperatura y humedad), sobre todo en el caso de productos perecederos.

En cuanto a las etapas de elaboración, conservación y envasado, es imprescindible prohibir los descartes impuestos por estándares estéticos⁸³. Asimismo, en la etapa de distribución, resulta esencial mejorar el diseño de logísticas eficientes que reduzcan el tiempo empleado para distribuir productos perecederos, ya que ello permitiría reducir las pérdidas alimentarias, el consumo de combustible y la contaminación ambiental.

Por lo que respecta a los proveedores de servicios alimentarios, puede ayudar en gran medida que los establecimientos oferten menús flexibles con tamaños de porciones alternativos con el fin de reducir el desperdicio de alimentos. Se trata también de articular la posibilidad de que los clientes puedan llevarse la comida a casa a través de recipientes para los alimentos no ingeridos susceptibles de reaprovechamiento. Estas soluciones deberían ir acompañadas de orientación sobre prácticas adecuadas de almacenamiento

⁸³ En este sentido, la investigación llevada a cabo por STUART en Reino Unido puso de manifiesto, por ejemplo, que grandes cantidades de zanahorias son desechadas de forma habitual por estar un poco torcidas. Las zanahorias pasan en las plantas de envasado por máquinas con un sensor fotográfico encargado de localizar los “defectos estéticos”, de modo que las que no tengan un color naranja brillante, que presenten una fisura o una imperfección, que tengan una forma o tamaño inadecuados o que estén rotas son desechadas (concretamente, entre un 25 y un 30% de las zanahorias manipuladas). Ello sucede porque, para llevar a cabo la comercialización, la cadena de supermercados británica Asda exige a sus proveedores que todas las zanahorias sean rectas con el fin de que los consumidores puedan pelarlas longitudinalmente (aunque realmente se nos escapa en qué momento las personas consumidoras hemos sugerido, pedido o exigido algo así). De este modo se desvían alimentos cultivados y destinados inicialmente para el consumo humano hacia otros usos o se envían directamente a los vertederos. Sobre este tipo de prácticas ver más ampliamente STUART, T., *Despilfarro. El escándalo global de la comida*, Alianza Editorial, 2011.

e inocuidad de los alimentos, así como sobre la correcta reutilización, eliminación o reciclaje de los recipientes de comida para llevar. Habría que explorar también opciones, como las soluciones en línea, dirigidas a vender los excedentes de menús y los alimentos que se acercan al final de su vida comercial a un precio reducido al finalizar el servicio. También otorgar prioridad a la cocina por encargo respecto a la preparación de comidas por adelantado. Utilizar sistemas adecuados de gestión de inventarios y existencias, así como contar con la infraestructura necesaria (congelación, refrigeración, etc.) para manipular, preparar, servir y distribuir los distintos tipos de alimentos.

En cuanto a las personas consumidoras, es necesario que la ciudadanía tome conciencia no sólo del coste del desperdicio de alimentos para el presupuesto individual o familiar, sino también de los efectos negativos de las PDA para el medio ambiente y, por tanto, para nuestra salud. Para ello debemos llevar a cabo mejores estrategias de compra; comprender correctamente el significado del marcado de fechas en la etiqueta; elegir opciones de embalaje adaptadas a distintas condiciones de uso; aplicar buenas prácticas de conservación y utilización de alimentos para mantener su inocuidad y reducir al mínimo su deterioro durante el mantenimiento en el hogar (especialmente durante la refrigeración); planificar las compras y la preparación de menús; otorgar prioridad a la compra de alimentos de temporada y de proximidad; priorizar el consumo de los productos más perecederos; utilizar recetas que permitan reutilizar las sobras de los alimentos y los recortes procedentes de su preparación; adquirir el hábito de usar recipientes para llevarse a casa la comida no consumida; y, cuando el desperdicio sea inevitable, darle posibles usos alternativos o eliminarlo de forma correcta.

Sin duda, también las personas consumidoras, como último eslabón de la cadena, deben contribuir a la prevención y reducción de las PDA en línea con los objetivos de la Nueva Agenda del Consumidor, que plantea la necesidad de contar con información más fiable y de mayor calidad sobre los aspectos relacionados con la sostenibilidad de los bienes y servicios, ya que la implicación de las personas consumidoras y usuarias es imprescindible tanto para la transición ecológica, como para la reducción de la huella ambiental de los sistemas alimentarios⁸⁴.

En este sentido, el CESE recomienda a las personas consumidoras

⁸⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible” (COM (2020) 696 final de 13 de noviembre de 2020).

cambiar a una alimentación no sólo más sana y nutritiva, sino también con una menor huella de carbono⁸⁵. Para facilitar la transición hacia una economía más circular, es esencial que las personas consumidoras cuenten con la información necesaria para poder tomar decisiones de compra más acordes con criterios medioambientales y sociales. Para ello es necesario promover el consumo de proximidad⁸⁶; apoyar la educación alimentaria en los programas escolares⁸⁷; desarrollar etiquetas, logotipos, sistemas de certificados, declaraciones ambientales, etc. que reflejen con transparencia y veracidad la sostenibilidad de los alimentos⁸⁸; así como diseñar campañas publicitarias a escala de la UE en favor de alimentos y dietas más saludables y sostenibles (dirigidas también a jóvenes a través de distintos medios de comunicación y canales de educación formales e informales)⁸⁹.

Aunque existe una conexión directa entre sistemas alimentarios sostenibles y dietas sanas, la realidad demuestra que los hábitos de consumo y las decisiones de compra no están alineadas de manera generalizada ni con las recomendaciones nutricionales de la OMS ni con los objetivos de sostenibilidad. Desde el ámbito de la salud pública se intentan promover dietas saludables, pero lo cierto es que no parece que exista un interés mayoritario por cambiar hábitos alimentarios ni por motivos de salud, ni por motivos de clima y medio ambiente.

El sistema alimentario dominante no sólo no ha conseguido acabar con el hambre en el mundo (uno de los principales argumentos esgrimidos para

⁸⁵ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Sistemas alimentarios más sostenibles” (DOUE C 303 de 19 de agosto de 2016).

⁸⁶ Sobre este punto ver más ampliamente CARRETERO GARCÍA, A., “La aportación de los canales cortos de comercialización al fomento de sistemas agroalimentarios más sostenibles”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, N° 83, 2023, p. 7 a 50.

⁸⁷ Cuando se plantean reformas educativas y debates sobre qué asignaturas deben o no impartirse, cabe recordar que sería altamente beneficioso para la sociedad en su conjunto que los planes de estudios escolares incluyeran una asignatura sobre nutrición, salud, reducción de PDA y pautas de consumo responsable y sostenible.

⁸⁸ La información genera una mayor conciencia en la toma de decisiones, de modo que la huella ambiental y social debe ser integrada en los distintos tipos de etiquetado, contrarrestando las diversas y múltiples prácticas de “greenwashing”. Sobre estos aspectos ver más ampliamente APILÁNEZ, A., *Los “vicios” del ecologismo. El abismo entre el diagnóstico y las soluciones*, El Viejo Topo, Barcelona, 2022.

⁸⁹ Con los hábitos actuales de consumo de alimentos, se prevé que los costes sanitarios relacionados con la dieta (derivados de la mortalidad y de las enfermedades no transmisibles) superen los 1,3 billones de USD al año para 2030. Por otro lado, se estima que los costes sociales relacionados con la dieta (derivados de las emisiones de gases de efecto invernadero asociados a los hábitos alimenticios actuales) superarán los 1,7 billones de USD al año para 2030. Ver en este sentido FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “The estate of food security and nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets”, Roma, 2020.

justificar un modelo productivo altamente industrializado e intensivo⁹⁰); sino que, además, promueve dietas compuestas por alimentos procesados con alto contenido calórico y bajo valor nutricional que generan numerosas enfermedades crónicas⁹¹.

De ahí la importancia de contar con un marco normativo sólido y coordinado entre las distintas políticas implicadas y las metas planteadas, en coherencia con la estrategia de economía circular y los objetivos de sostenibilidad ambiental y seguridad nutricional.

5.4. Respecto a las medidas de buenas prácticas por parte de los agentes de la cadena alimentaria, el Capítulo III del proyecto distingue entre las medidas a desempeñar por las empresas que venden alimentos al consumidor final y las medidas a desempeñar por el sector de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios.

En el primer caso, y con el fin de minimizar las PDA, *podrán* aplicar medidas tales como disponer de infraestructuras adecuadas para que los procesos de manipulación, almacenamiento y transporte se lleven a cabo en condiciones óptimas; trabajar en el desarrollo de protocolos específicos para reducir las PDA en la cadena de transporte y almacenamiento; e incentivar la venta de productos con la fecha de consumo preferente o de caducidad próxima. Por su parte, los establecimientos de comercio al por menor podrán disponer de líneas de venta con productos “feos”, “imperfectos” o “poco estéticos”, promover el consumo de los productos de temporada, los de proximidad, los ecológicos y los ambientalmente sostenibles e incorporar y mejorar la información sobre el aprovechamiento de los alimentos. En términos generales, se considera recomendable formar y sensibilizar a personas sujetas a una relación laboral o de voluntariado para que actúen de forma activa en la prevención y reducción de las PDA; así como exponer en lugar visible para las personas consumidoras propuestas

⁹⁰ Sobre este punto ver más ampliamente CARRETERO GARCÍA, A., *La vulneración del Derecho Humano a la Alimentación. Consecuencias de los actuales modelos de producción, distribución y consumo de alimentos*, Ed. Reus, Madrid, 2018.

⁹¹ Según la oficina europea de la OMS, un 59,3% de los adultos y un tercio de los niños europeos sufren sobrepeso u obesidad (y la cifra no para de aumentar). Si continuamos con la tendencia actual, se prevé que hasta 2035 se produzca un incremento del 61% y del 75% en el número de niños y de niñas con obesidad entre los 5 y los 19 años (un total de 28 millones de personas sólo en esa franja de edad). El sobrepeso y la obesidad no sólo aumentan el riesgo de padecer numerosas enfermedades crónicas, sino que también se encuentran entre las principales causas de muerte y discapacidad en la región europea, ya que se estima que causan más de 1,2 millones de muertes al año, más del 12% de la mortalidad total (<https://news.un.org/es/story/2023/05/1520897>).

de divulgación de las Administraciones competentes relativas a una mejor planificación de los menús y compras, compra sostenible (alimentos frescos, de temporada, locales o ecológicos), cocina de reaprovechamiento, buenas prácticas de almacenamiento, correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferente e información sobre reciclaje y materiales de envasado para promover la sensibilización.

Por otro lado, también las Administraciones públicas, junto con el sector de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios, *podrán* fomentar la incorporación de criterios de compra sostenible (alimentos frescos, de temporada, locales o ecológicos) con el fin de reducir la huella ambiental y promocionar la economía de proximidad (si bien con excepciones⁹²); promover la flexibilización de los menús, para que el consumidor pueda elegir la guarnición o raciones de distinto tamaño; fomentar la donación de alimentos con fines sociales; así como fomentar la entrega a instalaciones de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos.

Por su parte, el Capítulo IV, relativo a la racionalización de las fechas de consumo preferente, sólo cuenta con un precepto que simplemente señala que el Gobierno adoptará políticas públicas y medidas para fomentar la adecuación de las fechas de consumo preferente a la prevención y reducción de las PDA⁹³. En este sentido, establece que todas las Administraciones públicas llevarán a cabo acciones formativas y divulgativas sobre la correcta interpretación de las fechas de caducidad y de consumo preferente a las personas consumidoras, a agentes distribuidores y a productores.

Asimismo, las administraciones públicas deberán incentivar (aunque no se especifica cómo) que los agentes de la cadena alimentaria ajusten las fechas de consumo preferente de sus productos hasta el máximo que garantice su adecuada calidad. Promover la investigación y la innovación sobre la viabilidad de los alimentos para alargar su vida útil. Y llevar a cabo estudios e investigaciones industriales orientadas a la mejora del mercado de fechas de consumo preferente respecto a la calidad de los alimentos,

⁹² Para aquellas empresas que por sus especiales características o su temática deban adquirir productos que no sean de proximidad para ajustarse a los servicios ofrecidos al consumidor y su expectativa al estar vinculados con la imagen de estos.

⁹³ Para ello se tendrán en cuenta los criterios establecidos por la UE, especialmente el Reglamento (UE) n° 1169/2011; el Anexo II del Reglamento (CE) n° 852/2004; el Anexo III del Reglamento (CE) n° 853/2004; y la Comunicación de la Comisión con directrices sobre los sistemas de gestión de la seguridad alimentaria para las actividades de los minoristas del sector de la alimentación, incluida la donación de alimentos (2020/C199/01).

así como a la optimización del volumen de producción y la mejora de los procesos de transformación, almacenamiento y logística que permitan evitar en lo posible el desperdicio alimentario (aunque sin precisar ninguna medida concreta).

5.5. El Capítulo V señala que las Administraciones públicas fomentarán sistemas de *regulación voluntaria de los agentes de la cadena*, incluso otorgando ayudas a su constitución y ejecución.

En realidad, aunque para avanzar resulte más eficaz contar con normas obligatorias, como vemos, no es esa la línea de actuación adoptada. De hecho, resulta curioso que no se prevean ayudas para incorporar medidas obligatorias, pero sí para la adopción de buenas prácticas autorreguladoras. Parece existir mucha confianza en que los mecanismos voluntarios generen un nivel de conciencia y compromiso tan profundo que sea capaz por sí mismo de llevar a cabo cambios significativos y efectivos.

Sin embargo, dejar la adopción de medidas en manos de una teórica autorregulación de los agentes de la cadena no parece suficiente si tenemos en cuenta que nos encontramos muy lejos de alcanzar la meta 12.3 de los ODS y muy cerca de 2030. Habitualmente, los sistemas de autorregulación sirven para evitar leyes que establezcan obligaciones y para evitar mayores controles por parte de las administraciones.

Por otro lado, el Gobierno debe elaborar un *Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario* que contenga la estrategia general de la política de desperdicio alimentario, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los programas autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención y reducción, en coherencia con la planificación estratégica en materia de residuos alimentarios⁹⁴.

Por su parte, los instrumentos de programación *autonómicos* contendrán un análisis actualizado de la situación de las pérdidas y desperdicio alimentario en su ámbito territorial, unos objetivos a alcanzar coherentes con los del Plan Estratégico y una exposición de las medidas dirigidas a facilitar la consecución de dichos objetivos (medidas que no se especifican). Estos programas reflejarán los objetivos no conseguidos en la anterior programación con sus posibles medidas correctoras y determinarán

⁹⁴ Hay que tener en cuenta que las medidas que se incluyan en el Plan Estratégico formarán parte del apartado específico para la reducción de los residuos alimentarios del Programa estatal de prevención de residuos previsto por la Ley 7/2022.

los puntos de referencia cualitativos o cuantitativos específicos adecuados para evaluar los progresos realizados en la prevención y reducción de las PDA.

Dentro del marco de sus competencias, también las *entidades locales* podrán elaborar, individualmente o agrupadas, programas de gestión del desperdicio alimentario de conformidad y en coordinación con el Plan Estratégico nacional y con los programas autonómicos. Sin embargo, queda por determinar también a través de qué mecanismos se articulará en la práctica la coordinación con las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Asimismo, se establece que los planes y programas se evalúen y revisen, al menos, cada cuatro años y que en su elaboración se tenga especial consideración a las medidas que reduzcan de forma significativa la pobreza y garanticen la seguridad alimentaria (aunque tampoco se hace alusión a qué medidas concretas serían capaces de reducir de forma significativa la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria).

También se prevé que el MAPA apruebe un *Plan Nacional de control de las pérdidas y el desperdicio alimentario* (a revisar al menos cada cuatro años), que contenga los objetivos generales y prioridades de las tareas de control a realizar por las Administraciones competentes en esta materia (dicho Plan podrá integrarse en el Plan Estratégico de prevención y reducción de las PDA).

Por otra parte, los controles que a tal efecto se establezcan por las autoridades competentes serán sistemáticos y suficientemente frecuentes en los lugares en los que se produzcan, transformen, almacenen, distribuyan o comercialicen los productos agrarios o alimentarios y, ocasionalmente, en cualquier momento y lugar donde circulen o se encuentren dichos productos (como vemos, de nuevo existe poca precisión en una cuestión especialmente relevante).

Asimismo, el MAPA deberá elaborar un *informe anual* en el que recoja el resultado de la ejecución del Plan Nacional. Dicho informe, previa consulta a las Comunidades Autónomas, será remitido a las Cortes Generales y se pondrá a disposición de las Administraciones públicas competentes, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y del público. A tal efecto, las autoridades competentes proporcionarán al MAPA la información necesaria, para lo que se establecerá reglamentariamente el plazo y modo en el que habrán de suministrarla. Por su parte, la Administración General del Estado facilitará a las autoridades que realicen controles toda la información que pueda tener alguna incidencia al respecto. Además, este

informe tendrá en cuenta la información de la que se disponga en aplicación del art. 65.5.b) de la Ley 7/2022, es decir, datos referentes a la aplicación de su art. 18 (medidas de prevención) relativos a la reutilización y a los residuos alimentarios.

Sin duda, resulta esencial contar con mecanismos de control e inspección oficiales y adecuados, pero los países deberían determinar sus metas estableciendo plazos de cumplimiento precisos si realmente existe la voluntad de llevar a cabo avances reales; así como vinculando objetivos con indicadores que midan los beneficios derivados de la reducción de las PDA en la mejora de la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, la reducción de los gases de efecto invernadero y la conservación de los ecosistemas.

5.6. En este punto, el proyecto de ley prevé en su Capítulo VI una serie de infracciones compatibles con cuantas responsabilidades civiles, penales o de otro orden puedan concurrir; así como con los regímenes sancionadores que correspondan en aplicación de las normas en materia de residuos y suelos contaminados, calidad alimentaria, consumo, comercio, higiene, salud pública y seguridad alimentaria, cuando su fundamento punitivo sea diferente.

En este sentido, el art. 18 del proyecto clasifica las infracciones específicas en materia de pérdidas y desperdicio alimentario en leves, graves y muy graves. Además, corresponde a las Comunidades Autónomas tipificar en sus respectivas normas con rango de ley las infracciones aplicables en su territorio, que al menos serán las siguientes (aunque no se hace ninguna alusión respecto a que órganos y con qué medios deben llevarse a cabo los controles):

-Infracciones leves: se consideran como tales no aplicar la jerarquía de prioridades o no justificar debidamente el motivo por el que no se aplica; impedir expresamente mediante estipulación contractual la donación de alimentos (hecho que en el anteproyecto de ley se calificaba inicialmente como grave); y no colaborar con las Administraciones públicas para la cuantificación de los residuos alimentarios.

En el caso de las industrias alimentarias, de las empresas de distribución de alimentos al por menor y de la hostelería y la restauración, también será infracción leve no llevar a cabo la donación de los alimentos no vendidos todavía aptos para el consumo humano mediante acuerdo o convenio, siempre y cuando dispusieran de medios suficientes para ello, sin mediar justificación sobre su imposibilidad física o material (lo que significa que,

si no se dotan de los medios o se considera justificada la imposibilidad, no habría ni infracción ni sanción).

Por otro lado, en el caso de las empresas y entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos para la donación, también se considera solo como infracción leve el hecho de no entregar los excedentes alimentarios a las personas desfavorecidas (sin especificarse nada más al respecto).

-*Infracciones graves*: se consideran como tales no contar con un plan de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario en caso de que exista obligación; discriminar en el acceso al reparto de los alimentos⁹⁵; así como la comisión de más de una infracción leve en el plazo de dos años, contados desde que así haya sido declarado en resolución administrativa firme.

-*Infracciones muy graves*: se consideran como tales la segunda o ulterior infracción grave que suponga reiteración con cualquier otra infracción grave cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas (salvo la prevista en el apartado *b*).^{3º}⁹⁶).

Sin embargo, en ningún caso se incluye la destrucción directa o la inutilización intencionada de alimentos y productos todavía aptos para el consumo humano (conductas no consideradas como infracción y, por tanto, exentas de sanción). Tampoco se considera infracción contar con un plan de prevención a nivel teórico, pero no aplicarlo a nivel práctico. Ni se incluyen en las infracciones la vulneración de derechos de los consumidores por no ofrecerles información sobre la posibilidad de llevarse los alimentos no consumidos, por no facilitarles envases para el traslado de dichos alimentos o por no permitirles hacerlo en envases portados por ellos.

Por lo que respecta a las *sanciones*, las infracciones leves serán sancionadas con apercibimiento o multa de hasta 2.000 euros. Las graves serán sancionadas con multa entre 2.001 y 60.000 euros. Mientras que las muy graves serán sancionadas con multa entre 60.001 y 500.000 euros. Cabe señalar que las cuantías se han reducido significativamente durante

⁹⁵ Por motivos de discapacidad, edad, sexo, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, situación administrativa del extranjero, origen racial o étnico, religión o creencias, territorio o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

⁹⁶ Es decir, la segunda o ulterior infracción leve que suponga reiteración con cualquier otra infracción leve cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.

el proceso de tramitación, ya que en el anteproyecto estaba previsto que las infracciones leves fueran sancionadas con apercibimiento o multa de hasta 6.000 euros; las graves con multa de entre 6.001 y 150.000 euros; y las muy graves con multa de entre 150.001 y 1.000.000 de euros. Circunstancia que puede contribuir a diluir el efecto preventivo de las sanciones y a desincentivar el cumplimiento de la norma cuando entre en vigor.

Sí se prevé que las Comunidades Autónomas puedan incrementar dichos umbrales y consignar otras sanciones adicionales o accesorias en sus respectivas normas con rango de ley (veremos si alguna de ellas está dispuesta a dar pasos en esa dirección). En cualquier caso, lo cierto es que en ningún momento se especifica quién, cómo y con qué medios se llevará a cabo el control de infracciones y la imposición de sanciones.

Tampoco se hace alusión a los *recursos económicos* con los que se dotará al Plan Estratégico para su desarrollo. Sin embargo, y como subraya el Consejo Económico y Social, es necesario que la implementación de la ley vaya acompañada de los recursos necesarios para poner en marcha mecanismos de control e inspección adecuados y armonizados en las diferentes Comunidades Autónomas⁹⁷.

En este sentido, no sólo es necesario establecer dotaciones presupuestarias suficientes, sino también marcar plazos para el desarrollo de los instrumentos necesarios para el funcionamiento efectivo de la ley, tales como el Plan Estratégico, el Plan de Control, las guías propuestas, etc. Del mismo modo que resulta imprescindible incluir mecanismos de vigilancia que permitan a la administración garantizar de forma adecuada su cumplimiento y ejecución por parte de los operadores de la cadena.

Para el Colectivo#LeySinDesperdicio, es necesario un régimen sancionador que no desincentive el cumplimiento de la norma y que, a su vez, se combine con acciones dirigidas hacia el conjunto de los operadores de la cadena, facilitando condiciones para asumir las respectivas obligaciones (sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas), así como para aplicar los planes de prevención. Asimismo, sugiere crear un espacio de gobernanza en el que estén representados todos los actores (incluida la sociedad civil) con el fin de que participen en la implementación y seguimiento de la ley, y desde el que también se brinde acompañamiento a todos los agentes implicados en su adecuada aplicación.

⁹⁷ CES, Dictamen N° 5 “Sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario”, 2022 (<https://www.ces.es/documents/10180/5275470/Dic052022.pdf>).

En definitiva, es esencial tanto incorporar sistemas de seguimiento y evaluación, como destinar medios suficientes para que los organismos de ejecución de los Planes de acción nacionales dispongan de una capacidad adecuada en recursos humanos, materiales y económicos que contribuyan a una ejecución real y eficaz de las medidas planteadas. Igualmente, son necesarios organismos de ejecución que presten asistencia técnica a todos los agentes de la cadena de suministro de alimentos y que vigilen de manera eficaz el cumplimiento de los distintos marcos normativos.

5.7. Por último, acompañan al articulado del proyecto una disposición adicional única y tres disposiciones finales que cierran la ley.

En primer lugar, la *Disposición adicional única* señala que las Administraciones públicas promoverán los medios necesarios para la medición de los residuos alimentarios. A estos efectos, y con el fin de facilitar a los agentes de la cadena el cumplimiento de la obligación prevista en el art. 6.3 (*colaborar* para la cuantificación de los residuos alimentarios), se acordarán mediante convenio entre el MAPA, el Instituto Nacional de Estadística y el MITERD los mecanismos de colaboración para el intercambio de información a los efectos de cumplir con las obligaciones de cuantificación de los residuos alimentarios⁹⁸.

Asimismo, para dar cumplimiento a las obligaciones de información en materia de prevención de residuos, el MITERD podrá desarrollar reglamentariamente los procedimientos de obtención de la información, en especial en materia de residuo alimentario y reutilización (art. 18.6 de la Ley 7/2022).

Por lo que respecta al título competencial, la *Disposición final primera* establece que la ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13^a de la Constitución Española⁹⁹, que atribuye al Estado competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como lo dispuesto en su art. 149.1.23^a, que atribuye al Estado competencia sobre Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

⁹⁸ Cuantificación que debe efectuarse de acuerdo con la metodología establecida en la Decisión Delegada (UE) 2019/1957 de la Comisión, de 3 de mayo de 2019, por la que se complementa la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a metodología común y a los requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentarios (DOUE L 248 de 27 de septiembre de 2019).

⁹⁹ BOE n° 311 de 29 de diciembre de 1978.

En cuanto a la habilitación para el desarrollo de la norma, la *Disposición final segunda* faculta de forma genérica al Gobierno de la Nación para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para su desarrollo y aplicación.

Por lo que respecta a la entrada en vigor, cabe señalar que la ley estuvo a punto de ser aprobada justo antes del adelanto electoral a nivel nacional anunciado el 29 de mayo de 2023. Tras las elecciones celebradas el 23 de julio y la formación de un nuevo gobierno de coalición (con el mismo titular al frente del MAPA), el Consejo de ministros ha retomado en 2024 el proyecto, iniciándose de nuevo la tramitación parlamentaria, de modo que la *Disposición final tercera* prevé que la ley entre en vigor el 2 de enero de 2025.

Quedan fuera del proyecto que en este momento se tramita en el Congreso algunas disposiciones finales antes recogidas en el texto de 2023, entre ellas la *Disposición final quinta* relativa al IVA de las donaciones (aspecto ya regulado por la Ley de residuos). Más preocupante resulta la desaparición de la *Disposición final cuarta*, que añadía un nuevo párrafo al apartado 1 del art. 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público¹⁰⁰, a través del que se preveía que en los pliegos de contratación de servicios de alimentación de instituciones públicas fuera *obligatorio* incorporar, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (algo esencial para incentivar la reducción de PDA e impulsar la economía circular si tenemos en cuenta que el poder adquisitivo de las administraciones públicas representa en torno a un 14% del PIB de la UE¹⁰¹).

6. En caso de aprobación, veremos qué resultados puede ofrecer una ley basada esencialmente en buenas intenciones y qué medidas concretas pondrán en marcha los planes estratégicos anunciados para reducir de forma significativa la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria y avanzar en el reto de la sostenibilidad. Aunque el proyecto señala como objetivo general la reducción de las PDA en todos los eslabones de la cadena alimentaria; en realidad, la ley pivota básicamente sobre dos ejes: por un lado, la sensibilización para la prevención y, por otro lado, la donación de excedentes alimentarios (considerados al parecer irremediables) con el fin de contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable.

¹⁰⁰ BOE n° 272 de 9 de noviembre de 2017.

¹⁰¹ https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_ES.pdf

Obviamente, la prevención constituye un elemento clave. El hecho de generar conciencia sobre los efectos adversos del despilfarro de alimentos a todos los agentes de la cadena de suministro, de cambiar hábitos alimentarios y de mejorar la educación nutricional de las personas consumidoras debe contribuir a su reducción. Son necesarias, por tanto, iniciativas de información y sensibilización dirigidas a operadores y ciudadanía sobre las causas y consecuencias del despilfarro de alimentos, los medios para reducirlo y el fomento de unos hábitos de consumo responsable que apuesten por la salud, la sostenibilidad y la solidaridad; pero es imprescindible abordar cambios estructurales en el sistema agroalimentario si en algún momento existe la voluntad real de garantizar tanto la seguridad alimentaria y nutricional como la sostenibilidad económica, social y ambiental.

En realidad, si hacemos el balance entre los alimentos que se producen (y todos los recursos utilizados para ello) y los alimentos que finalmente se aprovechan, lo cierto es que nos encontramos ante un sistema altamente ineficiente. Pero, por mucho que el diagnóstico sea correcto, no parece que en la práctica haya ni mucha intención ni muchas acciones dirigidas a cambiar los actuales modelos de producción, transformación, distribución y consumo con el fin de resolver los problemas planteados.

Como hemos visto, en este ámbito proliferan las recomendaciones, por lo que el diseño de planes de prevención puede convertirse fácilmente en otra estrategia más de marketing. Así que la duda que se plantea es si este tipo de mecanismos pueden jugar o no un papel realmente transformador, ya que parece que existe una inmensa confianza en que los distintos eslabones contribuyan de forma generosa y voluntaria a la sostenibilidad de toda la cadena alimentaria.

Es cierto que, ante distintos contextos de vulnerabilidad social, la donación de alimentos puede ayudar a paliar situaciones de necesidad de la población que atraviesa mayores dificultades; pero no a resolver el problema de la pobreza (ni el de la desigualdad que la origina). Por otro lado, las donaciones que se reciben proceden en buena medida de alimentos que están al final de su vida útil en los lineales de los supermercados o en los almacenes de distribución, siendo muchas veces productos procesados poco saludables desde el punto de vista nutricional, pero a los que se da salida a través de esta vía. Además, el donante reduce así el espacio destinado al almacenaje; abarata la gestión de lo que se convertiría en residuos; hace publicidad positiva al mejorar la imagen de responsabilidad social corporativa de la empresa; y obtiene beneficios fiscales.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto el dinero que el Estado devuelve a los distintos tipos de contribuyentes a través de deducciones fiscales, como el que no recauda a través del IVA, es dinero que deja de ingresar para adjudicar a las distintas partidas presupuestarias (incluidas las destinadas a llevar a cabo políticas sociales). Así que, si nos planteamos la cuestión de quién asume en realidad los costes relacionados con el despilfarro, lo cierto es que la respuesta nos lleva, por un lado, a las personas que trabajan en el sector primario y, por otro, a la ciudadanía en su doble condición de consumidores y contribuyentes. Sin embargo, no existen pérdidas económicas ni para la industria alimentaria ni para las grandes empresas de distribución: primero porque se paga muy poco en origen a quienes producen y segundo porque repercuten el coste del despilfarro en el precio finalmente pagado por la ciudadanía (de modo que son las personas productoras y las personas consumidoras las que financian las donaciones en última instancia).

El propio Tribunal de Cuentas Europeo señala que los costes asociados a las donaciones son asumidos por los operadores más débiles de la cadena alimentaria (es decir, agricultores, ganaderos y pescadores); por los consumidores; y por las organizaciones solidarias. Los grandes operadores internalizan el coste del despilfarro y lo repercuten sobre otras empresas; lo incluyen en el precio final que paga el consumidor; y lo externalizan a las ONG (al tener que hacer frente ellas a los costes derivados de la clasificación, el almacenamiento, la manipulación y el tratamiento que deberían asumir los operadores que donan dichos alimentos)¹⁰².

Por tanto, resulta cuestionable que las donaciones se vinculen a algún tipo de rentabilidad económica para las empresas. Del mismo modo que se plantea un interesante debate sobre si los bancos de alimentos constituyen un indicador más de un estado del bienestar en retroceso, un paliativo que actúa sólo sobre los síntomas del problema, despolitizando la pobreza alimentaria y eximiendo a los gobiernos de abordar las verdaderas causas del problema¹⁰³.

Pero no es posible obviar que el actual modelo agroindustrial de

¹⁰² Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n° 34/2016 “La lucha contra el despilfarro de alimentos: una oportunidad para la UE de hacer más eficiente el empleo de recursos en la cadena de suministro alimentario” (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_ES.pdf).

¹⁰³ Ver en este sentido también MACCIONI, *op. cit.*, p. 32. Así como ARCURI, S., BRUNORI, G., BARTOLINI, F. y GALLI, F., “Assistenza alimentare e diritto al cibo: quali lezioni dalla crisi?”, en *NutriDialogo*, Di Lauro (a cura di), Edizioni ETS, 2015, p. 19 y 20.

producción de alimentos no es sostenible porque conlleva una acusada degradación de los ecosistemas naturales y una importante pérdida de biodiversidad como consecuencia de la agricultura y la ganadería intensivas¹⁰⁴; como consecuencia de la deforestación de bosques, cuyas superficies son destinadas al monocultivo (sustituyéndose variedades locales por variedades comerciales), a la producción de cultivos no destinados al consumo humano (sino al consumo animal a través de piensos) y al uso energético a través de agrocombustibles (que encarece el precio de las materias primas); y como consecuencia de la sobreexplotación (y disminución) de los recursos naturales en general y de los recursos marinos en particular (ya que también existen altos porcentajes de descartes de pescado arrojados al mar). Una situación que, como hemos visto, se agrava todavía más con unos niveles de despilfarro de alimentos sin duda intolerables. El todo o la parte de la producción de una explotación agraria, ganadera o pesquera que no se comercializa no sólo supone una importante pérdida económica para los productores que no pueden vender sus alimentos (a la que hay que sumar los costes adicionales para su gestión), sino también una grave pérdida de recursos naturales y humanos.

A pesar de que ya se produce mucho más de lo necesario para alimentar a toda la humanidad, existe un incremento constante de la producción y de la oferta alimentaria. Por tanto, es necesario invertir esa dinámica con el fin de hacer un uso eficiente y racional de los recursos desde el punto de vista ambiental y social. Sin embargo, el marco normativo analizado recoge un conjunto de preceptos salpicado de buenos deseos, pero con un alcance reducido a pesar de las grandes metas planteadas, ya que, en nuestra opinión, no se articula un conjunto de políticas legislativas y de medidas dirigidas a luchar de forma coordinada y decidida contra las causas del despilfarro alimentario.

Aunque el objetivo de las distintas iniciativas legislativas es la prevención y reducción de las PDA por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, estableciendo jerarquías de prioridades para dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030, lo cierto es que existen lagunas, falta de precisión y que, a pesar de la amplitud y la complejidad del problema (que requiere un cambio de modelo

¹⁰⁴ Que a su vez genera un elevado consumo de agua, un gran uso de fertilizantes, herbicidas, nitratos y antibióticos (que aumentan la resistencia humana a estos medicamentos, generando la aparición de super bacterias), así como altas emisiones de gases de efecto invernadero (todo un coctel contaminante de suelo, agua y aire).

productivo), los ejes de actuación quedan reducidos esencialmente a la prevención (a través de la sensibilización) y a la donación de excedentes.

No se trata de desconocer que la redistribución de alimentos que se van a desaprovechar supone una oportunidad desde el punto de vista social (y de la salud) para intentar garantizar la seguridad alimentaria de una parte de la población; pero el “asistencialismo” no puede configurarse como la única respuesta a una situación de elevada inflación, de escasez de algunos alimentos como consecuencia de la sequía, de la sobreexplotación de recursos, de la especulación, de la situación de emergencia climática y de la pobreza alimentaria (y no sólo alimentaria) derivada de brechas cada vez más acentuadas de desigualdad.

Puede que la situación socioeconómica haya mejorado algo en nuestro país tras un periodo especialmente adverso, pero la Federación Española de Bancos de Alimentos alerta de que todavía siguen atendiendo a más de 1,2 millones de personas en una situación marcada por la menor donación de alimentos por parte de particulares y empresas como consecuencia de la inflación derivada en parte de incrementos reales de los costes de producción y en buena medida de la especulación.

Sobre este último aspecto, la propia OCDE subraya que la inflación está siendo utilizada como excusa para acumular márgenes de beneficios desorbitados (“greedflation”), por lo que señala a la “avarinflación” o inflación de la codicia como causa de buena parte del aumento de precios¹⁰⁵, ya que estos exceden con mucho el incremento de los costes de producción en distintos sectores, desencadenando una espiral de ganancias inflacionarias que afecta todavía más a las personas que atraviesan por una situación económica delicada¹⁰⁶.

Sin olvidar que, aparte del problema ético, social y nutricional que supone que una cantidad considerable de alimentos en buen estado se desaproveche cada día, se plantea el impacto ambiental en términos de cantidad de recursos naturales finitos (como el agua, la tierra, los recursos marinos, la energía, etc.) utilizados para la producción y captura de alimentos que no van a ser consumidos. Además, el vertido de residuos biodegradables, entre los que se encuentran los alimentos no aprovechados, agrava el problema de la crisis climática. Se trata, por tanto, de evitar

¹⁰⁵ <https://cadenaser.com/nacional/2023/07/28/balance-de-temporada-chequeo-a-la-economia-cadena-ser/>.

¹⁰⁶ También a través de la “reduflación”, práctica camuflaje de la subida de precios a través de la disminución de la cantidad y/o calidad que se incluye en los envases (mientras el precio se mantiene o incluso se eleva).

prácticas de sobreproducción y generación de excedentes, de reducir riesgos ambientales, de conservar recursos naturales no renovables, de evitar pérdidas económicas y de intentar contribuir a lograr la seguridad alimentaria de personas en situación de vulnerabilidad social¹⁰⁷. Sin embargo, no puede perderse la perspectiva de que, obviamente, la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional no pueden delegarse (ni tampoco garantizarse) a través de un sistema basado en posibles donaciones realizadas por parte de empresas y particulares.

Como señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, esta no debe ser la única forma en que deben cubrirse las necesidades básicas de la ciudadanía más vulnerable, puesto que la entrega de alimentos para evitar su desperdicio es un recurso extraordinario y excepcional que atiende a diversas finalidades de interés general, pero la cobertura de necesidades básicas siempre debe estar garantizada a través de fórmulas que respeten la dignidad de las personas y que les permitan tomar sus propias decisiones. Sin embargo, en la versión del proyecto de 2024 se elimina la referencia a que la alimentación es un derecho recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es necesario, por tanto, poner el foco en abordar y corregir las causas estructurales de las pérdidas y el desperdicio alimentario (no se trata sólo de evitar que los excedentes se conviertan en residuos, sino también de que no se generen excedentes). Pero, mientras ello sucede, incluso sólo para paliar en alguna medida las consecuencias derivadas de los importantes problemas que hay que resolver, sería necesario contar con un marco jurídico más ambicioso que el hasta ahora propuesto (centrado básicamente en promover buenas prácticas, realizar campañas publicitarias, elaborar estudios, promover acuerdos de cumplimiento voluntario y colaborar con las entidades de iniciativa social¹⁰⁸). De hecho, el propio ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación ha declarado que, aunque establece algunos derechos y obligaciones, hablamos esencialmente de una ley pedagógica dirigida a informar y a prevenir el desperdicio alimentario en la línea de las campañas hasta ahora desarrolladas¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Respecto al análisis de la actual inseguridad alimentaria ver más ampliamente JAN-NARELLI, A., *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

¹⁰⁸ Como señala FAGGIANI, V., "La "legge anti-sprechi alimentari" italiana", en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, N° 70, 2017, p. 95, el hecho de que las leyes sólo fomenten buenas prácticas limita su impacto y sus efectos en el tiempo.

¹⁰⁹ www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2024/090124-rp-cministros.aspx

Como vemos, las pautas se mueven dentro de unas coordenadas de mínimos, sin embargo, las circunstancias han generado una nueva oportunidad para elaborar y aprobar una norma más completa y exigente que sería inteligente y conveniente ni “perder” ni “desperdiciar”.

PAOLA FRANCESCA RIZZI

L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA LOTTA CONTRO LO SPRECO ALIMENTARE IN FRANCIA: IL PROBLEMA DELLA QUALITÀ DELLE DONAZIONI ALIMENTARI

ABSTRACT

Dall'analisi della legislazione francese *anti-gaspillage alimentaire* emerge un'evoluzione dell'ordinamento in esame verso un approccio strutturale alle implicazioni economiche, ambientali e sociali dello spreco alimentare. Se la *Loi Garot* del 2016 ha codificato un ordine di assi strategici prioritari per prevenire la formazione di eccedenze produttive, si è tuttavia concentrata essenzialmente sul settore della grande distribuzione ed ha introdotto uno strumento di ambigua efficacia, rappresentato dall'obbligo di donazione alimentare alle associazioni del terzo settore. Questa specifica misura, ideata con il virtuoso proposito di risolvere, in una, le questioni dello spreco e della precarietà alimentari, ha messo in luce lo squilibrio delle relazioni tra distributori- donatori e associazioni di *aide alimentaire*, con gravi ripercussioni sulla qualità nutrizionale e sanitaria degli alimenti donati.

In ragione della scarsa efficacia di un apparato normativo che rimette le sorti della questione al libero funzionamento del mercato, le successive *Lois – Egalim* del 2018 e *Agec* del 2020 – si sono concentrate sull'implementazione dei soggetti destinatari delle obbligazioni anti-spreco e sull'istituzione di un'etichetta anti-spreco alimentare, regolata da un disciplinare di origine ministeriale. Tuttavia, l'avvento della pandemia ha esacerbato ulteriormente le difficoltà di approvvigionamento alimentare dei soggetti più indigenti, imponendo un intervento più direttamente focalizzato sulla tutela della qualità delle donazioni. Recentemente, l'*Agence de la Transition Écologique* (ADEME) ha così predisposto una guida rivolta ai diversi portatori d'interessi, finalizzata a prevenire le perdite alimentari causate dalla scarsa qualità delle donazioni. Tra le misure più significative, spiccano, da un lato, la collocazione del livello di intervento su una scala territorialmente

prossima al problema, prediligendo strumenti di regolazione locale, di cui i *Plans Alimentaires Territoriales* (PAT) costituiscono la massima esemplificazione; dall'altro, la raccomandazione di "approfittare dell'etichetta *anti-gaspillage alimentaire*", per assicurare l'attuazione delle buone pratiche.

The analysis of the French legislation on food waste discloses an evolution of the investigated legal system towards a structural approach of the economic, environmental and social implications of food waste. If the Loi Garot of 2016 has codified an order of strategical priority axes in order to prevent the formation of food surplus, it has nevertheless focused exclusively on the large-scale distribution sector and it has introduced a tool of doubtful effectiveness, embodied by the duty to donate to the third sector's associations. This specific measure, designed with the virtuous purpose to address, at once, the issues of food waste and food insecurity, has highlighted the unbalance featuring the relationships between the distributors-donators and the associations of aide alimentaire, with bad consequences on the nutritional quality of food and on food safety.

*Due to the scarce effectiveness of a set of rules leaving this issue to the free-market dynamics, the subsequent Lois – Egalim of 2018 and Agec of 2020 – have focused on the implementation of the actors subject to the anti-waste obligations and on the institution of an anti-food waste label, regulated by a ministerial order. However, the spread of the pandemic has further exacerbated the struggle to be supplied with food for indigent people, requiring an intervention more tailored to the protection of quality of food donations. Recently, the Agence de la Transition Écologique (ADEME) has released guidelines to the different stakeholders, in order to prevent food losses and food waste due to low quality of donations. Among the most significant measures, it is worth to mention, on the one hand, the intervention over a more territorially proximate level of regulation, preferring local measures, of which the Plans Alimentaires Territoriales (PAT) are the best exemplification; on the other hand, the recommendation to "profit of the label *anti-gaspillage alimentaire*", in order to ensure the actual application of the good practices.*

PAROLE CHIAVE: Spreco alimentare – Insicurezza alimentare – Donazione alimentare – Qualità.

KEYWORDS: *Food Waste – Food Insecurity – Food Donation – Quality.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: le fasi della lotta contro lo spreco alimentare in Francia. – 2. Il *Pacte national* del 2013 e la *Loi Garot*: primi sviluppi e prime questioni problematiche. – 2.1. L'elenco di priorità nella lotta contro lo spreco alimentare in Francia. – 2.2. Il divieto di *javellisation*. – 2.3. l'obbligo di donazione alimentare alle associazioni di *aide alimentaire*. – 3. La *Loi Garot* alla prova del *Pacte National del 2017*: una legislazione rivolta solo alla grande distribuzione. – 3.1. Le difficoltà interpretative del divieto di *javellisation*. – 3.2. La donazione alimentare e l'eterogeneità dei fini. – 4. La nuova fase della normativa anti-spreco: La *Loi Egalim* e gli attori della ristorazione collettiva. – 4.1. La *Loi Agec* e l'etichetta nazionale *anti-gaspillage alimentaire*: l'intervento pubblicitario nel libero mercato. – 5. Una precarietà alimentare sempre più alta e una qualità del cibo sempre più bassa: considerazioni conclusive e possibili soluzioni.

1. L'ordinamento giuridico francese ha progressivamente strutturato una specifica strategia di contrasto allo spreco alimentare attraverso un approccio multilivello, trasversale ed omnicomprensivo, riflettendo la natura multipolare dello spreco alimentare come problematica economica, ambientale e sociale¹.

Il legislatore francese si è reso promotore di una vera e propria “lotta” contro lo spreco alimentare mediante un articolato ed eterogeneo complesso di norme², progressivamente implementate per far fronte, in parte, alle lacune che gli interventi normativi originari hanno manifestato nel corso del tempo³e, in altra parte, alle difficoltà innescate da congiunture esterne, come la crisi legata alla proliferazione del Covid-19.

L'eterogeneità dell'apparato normativo *anti-gaspillage alimentaire* si manifesta sia con riguardo alla diversità di forma e di rango che connota le disposizioni in materia, sia in relazione alla differente natura dei soggetti a cui queste si rivolgono.

Una singolarità del sistema francese sul tema è rappresentata, anzitutto, dall'inquadramento della lotta contro lo spreco alimentare nell'ambito della politica agricola, circostanza che evidenzia l'acquisizione di una chiara consapevolezza sulle cause della problematica e che si riflette sulla natura delle relative soluzioni. In particolare, la descritta scelta regolatoria induce

¹ Sin dall'originaria considerazione della problematica nelle fonti strategiche nazionali, lottare contro lo spreco è considerata una scelta contro l'egoismo, poiché «vi è qualcosa di scandaloso e di profondamente ingiusto nel fatto di gettare il cibo, quando una considerevole parte della popolazione francese dipende dall'aiuto alimentare per il proprio sostentamento e milioni di uomini, donne e bambini, nel mondo, non riescono a saziarsi». In questi termini esordisce il *Pacte National de Lutte Contre le Gaspillage Alimentaire*, Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2013.

² L. BODIGUEL, *French Legal Scheme on Food Waste and Agri-food Chain*, in *Journal of Rural Law*, 7, 2021, pp. 12-20.

³ Cfr. *infra*.

a comprendere come le perdite di cibo integrino una questione riconducibile alle derive dell'eccesso e dell'abbondanza che ha assunto la funzione naturalmente produttiva dell'agricoltura con la nascita e lo sviluppo dello Stato moderno⁴.

L'approccio strutturale insito nell'articolazione formale della politica contro lo spreco alimentare, tuttavia, non si è immediatamente tradotto in un contenuto normativo altrettanto vasto ed inclusivo; al contrario, l'evoluzione delle norme sul tema è stata scandita da una graduale estensione soggettiva degli obblighi e delle responsabilità connesse alla *lutte contre le gaspillage alimentaire* a tutti gli attori della filiera agroalimentare⁵.

In effetti, l'integrale considerazione della complessità e l'ambizione degli obiettivi francesi in materia di spreco alimentare sono il frutto di un percorso evolutivo tracciato da due documenti strategici – il *Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire* del 2013 e la sua versione del 2017 – ed attuato mediante le rispettive fonti – *lois, ordonnances e décrets* – applicative susseguitesi dal 2018 al 2020. L'assestamento del descritto quadro è stato poi sconvolto dalla pandemia che, riacutizzando le questioni della precarietà e dell'insicurezza alimentari, ha imposto una rivisitazione delle preesistenti misure normative, anche in materia di spreco.

Per tali ragioni, per vagliare la reattività del sistema giuridico francese alle diverse implicazioni che hanno interessato la lotta *anti-gaspillage*, è possibile suddividere la stessa in tre fasi: la prima, il cui inizio è riconducibile al patto del 2013 e il cui prodotto emblematico è la *Loi n° 2016-138* dell'11 febbraio 2016, «*relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*» (c.d. *Loi Garot*); la seconda, avviata dal *Pacte* del 2017⁶ con i propositi di estendere gli obblighi in materia di spreco alimentare agli altri attori della filiera e di valorizzarne il ruolo attraverso strumenti di mercato, rappresentata dalla *Loi n° 2018-938* del 30 ottobre 2018 «*pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*» (c.d. *Loi Egalim*) e dalla *Loi n° 2020-105* del 22 dicembre 2020 «*anti-gaspillage pour une économie circulaire*» (c.d. *Loi*

⁴ A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2013, p. 11 ss., spec. p. 17

⁵ M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-P. CAMPROUX DUFFRENE, H. DELZANGLES, V. JAKORSKI, S. JOLIVET, G. LERAY, J. MAKOWIAK, *Droit de l'environnement*, 9^e édition, Lefebvre Dalloz, 2023, p. 1127 ss.

⁶ *Pacte National de Lutte Contre le Gaspillage Alimentaire 2017- 2020. Une gouvernance renouvelée autour de 7 axes structurants; 10 engagements de l'Etat déclinés en 19 mesures; ne nombreux partenaires réunis autour de 16 mesures*, disponibile al sito: <https://agriculture.gouv.fr/pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-partenaires-sengagent>.

Agec); la terza, alimentata dallo scoppio della pandemia, e dunque strumento normativo di reazione a crisi impreviste, sottopone tuttora al legislatore francese questioni in continua evoluzione, a cui fanno riscontro delle misure di reazione ancora *in fieri*.

2. Nel Patto del 2013⁷, la necessità di gestire razionalmente le quantità di cibo prodotte e distribuite lungo la filiera alimentare ha trovato formale riconoscimento, sulla base di una chiara visione volta a contrastare il c.d. paradosso della «scarsità nell'abbondanza»⁸; in particolare, il documento esordisce censurando la profonda ingiustizia insita in una società che getta ingenti quantitativi di prodotti alimentari, mentre una considerevole parte della popolazione francese fatica a provvedere al proprio nutrimento⁹.

L'apporto del *Pacte* del 2013 alla disciplina *anti-gaspi* è di duplice rilievo. Anzitutto, esso ha fornito una definizione comune di “spreco alimentare” recepita nei testi legislativi che vi hanno dato attuazione, secondo la quale “tutti quei prodotti che, destinati al consumo umano, sono perduti, gettati o degradati in una fase della filiera, integrano spreco alimentare”. Inoltre, con il suddetto documento il sistema francese ha fissato una strategia anti-spreco oggettivamente e soggettivamente complessa¹⁰. Il piano ha, infatti, individuato undici misure e sei categorie di impegni diversificati, che investono tutte le fasi della filiera agroalimentare, senza escludere nessun attore e valorizzando le azioni locali come leve territorialmente più efficaci a responsabilizzare tutti gli interessati.

Come si avrà modo di osservare, il primo prodotto normativo del Patto del 2013 – la *Loi Garot* – non ha concretamente recepito i suddetti propositi strategici, pur avendoli riprodotti in chiave di principi generali.

⁷ Il *Pacte National de Lutte Contre le Gaspillage Alimentaire*, Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt del 2013 è la prima strategia approvata nell'ordinamento giuridico francese per far fronte alla lotta contro lo spreco alimentare. Il documento si sostanzia in un vero e proprio accordo tra i rappresentanti dei diversi settori della filiera agroalimentare – produttori, commercianti all'ingrosso, attori dell'industria agroalimentare, distributori, ristoratori, collettività locali, associazioni di sostegno alimentare, associazioni di consumatori – in cui questi ultimi assumono una serie di impegni ed individuano misure concertate per permettere l'avvio di un progresso collettivo.

⁸ G. ROVATI, *Il convivio negato: il paradosso della scarsità nell'abbondanza*, in F. BOTTURI, R. ZOBOLI, *Attraverso il convivio. Cibo e alimentazione tra bisogni e culture*, Vita e Pensiero, Milano, 2014, pp. 224-238.

⁹ Così anche N. DISSAUX, *La culture du gâchis*, in *Recueil Dalloz*, 2016, p. 593.

¹⁰ Tale approccio è frutto degli studi e dei lavori che hanno preceduto il *Pacte*. A titolo esemplificativo, vedasi C. LAISNEY, A. SOYEUX, B. REDLINGSHÖFER, *Les gaspillages et les pertes de la «fourche à la fourchette»*. *Production, distribution, consommation*, Document de travail, Centre d'Études et de Prospective, 7, 2013.

La legge, che ha introdotto una nuova sotto-sezione nel libro V, titolo V, capo I del *code de l'environnement*, rubricata «*Lutte contre le gaspillage alimentaire*». I “primi passi”¹¹ verso il contenimento degli sprechi compiuti con questo intervento sono assimilabili a tre elementi: la configurazione di una gerarchia di priorità da valorizzare nella conduzione del contrasto alla perdita e allo spreco di cibo; l’istituzione del divieto della c.d. «*javellisation*»¹² delle rimanenze dei prodotti alimentari ancora idonei al consumo; infine, l’attribuzione di una “obbligazione di donazione” degli invenduti in capo agli esponenti della grande distribuzione¹³.

2.1. La politica francese anti-*gaspillage alimentaire* non si traduce soltanto in misure di contrasto in senso stretto, ma mira alla riallocazione del valore degli alimenti, primariamente attraverso la donazione o l’ulteriore trasformazione dei prodotti invenduti edibili e, in subordine, il consumo animale, la concimazione agricola e la metanizzazione a fini energetici¹⁴.

La *Loi Garot* è iscritta in un quadro di obiettivi che si declinano diversamente in ragione dei soggetti interessati dalla problematica: se, da un lato, le misure anti-spreco devono assumere la forma di imposizioni nei confronti dei settori della produzione, trasformazione, ristorazione e distribuzione, dall’altro, devono operare sui fronti dell’informazione¹⁵, dell’educazione e della sensibilizzazione in relazione ai consumatori¹⁶ ed alle compagini associative solidaristiche¹⁷.

¹¹ A. DENIZOT, *Les premiers pas hésitants de la lutte contre le gaspillage alimentaire*, in *Revue trimestrelle de droit civil*, Dalloz, 2016, p. 473 ss.

¹² Cfr. *infra*, sub § 2.2.

¹³ E. BENAZETH, *Lutte contre le gaspillage alimentaire. Consécration du don des invendus aux associations caritatives*, in *Juris associations*, 536, 2016, p. 593 ss.

¹⁴ Cfr. *Code de l'environnement*, art. L.541-15-4.

¹⁵ Vi rientra, ad esempio, l’obbligo per i produttori di sostituire la dicitura “*date limite d’utilisation optimale*” (DLUO) con l’espressione “da consumarsi preferibilmente entro...” in relazione ai prodotti deperibili, come frutta e verdura fresche, vino, aceto, sale da cucina, zucchero allo stato solido, dolciumi composti quasi interamente da zucchero e gomme da masticare. La sostituzione delle due diciture, in particolare, forma oggetto della misura n. 8 del *Pacte National sur la Lutte contre le Gaspillage Alimentaire del 2013*. Infatti, sebbene entrambe le locuzioni siano preordinate ad indicare la data di utilizzo raccomandata dal produttore, la prima può veicolare un’informazione fuorviante e facilmente interpretabile, da parte del consumatore medio, come corrispondente alla data di scadenza. L’azione preventiva di tale obbligo risiede dunque nella conformazione a monte dei prodotti, in sede di immissione sul mercato, alla necessità di orientare le scelte di consumo verso una logica di conservazione degli alimenti. Sul punto, cfr. P. VEIT, *Durée de vie des aliments et lutte contre le gaspillage des aliments consommables*, in *Option Qualité*, 373, 2017, Lamyline.

¹⁶ Cfr. L. RIO, *Produits alimentaires: mieux informer pour moins gaspiller?*, in *Les Petites Affiches*, 2023, pp. 66-68.

¹⁷ G. MELCHIOR, G. GAROT, *Rapport d’information n° 2025, sur l’évaluation de la loi n° 2016-138, Assemblée Nationale*, p. 26.

L'apporto della legge al conseguimento di tali obiettivi si arresta, tuttavia, alla mera «simbologia»¹⁸. In altre parole, la sola codificazione di una strategia prioritaria e specifica in materia di contrasto allo spreco alimentare ha, di per sé, investito il legislatore francese del ruolo proattivo di vettore del globale ripensamento dei modelli di produzione e consumo di cibo, verso un approccio razionale e responsabile¹⁹, non rappresentando solo la ricezione della logica gerarchica adottata dall'Unione Europea con la Direttiva relativa ai rifiuti del 2008²⁰.

Infatti, pur essendosi concentrata essenzialmente sul settore della grande distribuzione, la *Loi Garot* ha innescato una dinamica emulativa, che ha progressivamente indotto operatori economici eterogenei ad intraprendere una traiettoria anti-spreco, come emerso dalle testimonianze della *Confédération Générale de l'Alimentation en Détail* (CGAD)²¹ e dell'*Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie* (UMIH)²², che hanno predisposto delle linee guida volte a ridurre gli sprechi nelle operazioni di stoccaggio, nella programmazione dei menu e nella pianificazione delle quantità servite nei settori della vendita al dettaglio e della ristorazione²³.

In tale ottica, la collocazione della disciplina relativa alla *lutte contre le gaspillage alimentaire* nella sezione del *code de l'environnement* sulla prevenzione e gestione dei rifiuti non evidenzia una scelta sistematica che presuppone l'inquadramento giuridico dell'eccedenza alimentare come "rifiuto"; al contrario, la normativa del 2016 ha codificato un sistema orientato

¹⁸ Ivi, p. 7, in cui è rilevato che «*La loi a conféré une force symbolique manifeste à ce combat; elle a également posé un cadre juridique clair et fixé des règles, reconnues par l'ensemble des professionnels de la filière*».

¹⁹ J. MANSUY, T. FERRANDO, *Food Waste at Time of Food Poverty: Are the EU and Its Member States Providing Sustainable Legal Solutions?*, 2017, disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2959297>.

²⁰ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, L.312/3.

²¹ Cfr. CGAD, *La lutte contre le gaspillage alimentaires: c'est l'affaire de tous! Des économies en perspective et un geste pour la planète*, in *Guides pour lutter contre les gaspillages alimentaires*, Maison des Métiers de l'Alimentations, 30.09.2016, consultabile al sito: <https://www.cgad.fr/publications/guides-lutter-contre-gaspillages-alimentaires/>; per la versione più recente, risalente all'aprile 2023, cfr. <https://www.cgad.fr/app/uploads/2023/06/guide-transition-ecologique-CGAD-avril-2023.pdf>.

²² Cfr. UMIH, *Lutter contre le gaspillage dans son restaurant*, 2015, https://umib.fr/export/sites/default/.content/media/pdf/UMIH-guide_gaspillage_0915.pdf; UMIH, *Vaincre le gaspillage. Guide des bonnes pratiques d'hôteliers. Améliorer son impact environnemental et la performance de son entreprise*, <https://umib.fr/export/sites/default/.content/media/pdf/UMIH-GUIDE-HOTELS-FINAL-1.pdf>.

²³ Ad una logica *anti-gaspillage* sono ispirati altresì i contratti di fornitura di *Bonduelle* nonché il programma di formazione «*Chef s eco*» e di *Bel*.

alla conservazione ed alla valorizzazione degli alimenti, proprio con la finalità di impedire la loro conversione in rifiuti²⁴.

Tuttavia, il grado di coinvolgimento della filiera agroalimentare nella sua interezza non può arrestarsi alla mera persuasione; al contrario, affinché la disciplina in materia di spreco alimentare sia coerente con il carattere trasversale e multilivello dei relativi obiettivi nazionali, diviene cruciale la concreta responsabilizzazione di quei soggetti che sovrintendono le fasi iniziali della filiera, in una logica di reale prevenzione dell'eccedenza piuttosto che di riallocazione postuma degli scarti.

2.2. La descritta logica volta alla salvaguardia del valore dei prodotti alimentari emerge nitidamente dal contrasto del fenomeno della c.d. «*javelisation*». Con tale espressione, ci si riferisce all'attuazione di pratiche finalizzate a rendere inidoneo al consumo un alimento ancora edibile, in linea con un retaggio consolidato da una norma risalente, introdotta nel 1993 nel *code de la consommation* ed espunta dal medesimo proprio nel 2016²⁵, che autorizzava gli agenti della *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ad eseguire sequestri e procedere, eventualmente, alla distruzione di prodotti determinati, tra cui quelli di cui fosse possibile vagliare l'inidoneità al consumo in ragione di caratteristiche organolettiche anormali.

La *Loi Garot* del 2016, tuttavia, ha introdotto nel tessuto normativo francese un nuovo rapporto con il cibo, emblematicamente espresso dal divieto di rendere deliberatamente inadatti al consumo i prodotti in vendita ancora consumabili, fatte salve le disposizioni in materia di sicurezza alimentare. Tale assetto emerge dalla lettura sistematica delle disposizioni di cui all'art. L.541-15-6 comma 3°, che prevede, per il caso di inosservanza, l'applicazione di un'ammenda di euro 3.750,00, oltre alla pubblicazione della sentenza, e all'art. L.541.15-5, che non si è limitato a proibire la condotta di *javellisation*, ma ha sancito l'obbligo positivo in capo ai distributori del settore alimentare, di assicurare la commercializzazione dei loro prodotti o la loro valorizzazione attraverso la redistribuzione, l'alimentazione animale o il compostaggio agricolo.

Tuttavia, l'attitudine di questa misura a contrastare e, soprattutto, prevenire lo spreco alimentare in Francia, dipende dalla sussistenza di un margine pratico lasciato dalla norma per riallocare effettivamente l'eccedenza

²⁴ M. MOLINER-DUBOST, *Droit de l'environnement*, 2^e édition, Le Cours Dalloz, 2019, 421.

²⁵ Trattasi del previgente art. L.215-5 del *code de la consommation*.

alimentare, circostanza che presuppone che il divieto sia operativo anche quando l'alimento, pur non essendo più adatto al consumo strettamente umano, sia ancora valido per le altre forme di impiego. Sarà dunque opportuno analizzare le questioni ermeneutiche sollevate dalle disposizioni citate per comprendere l'evoluzione che la disciplina francese ha recentemente subito sul punto.

2.3. Nella valutazione della *Loi Garot* a tre anni dalla sua entrata in vigore, l'*Assemblée Nationale* francese²⁶ ha riconosciuto alla legge del 2016 il merito di aver introdotto «un quadro giuridico sulle donazioni alimentari». A fronte delle implicazioni di ingiustizia sociale connesse all'eccedenza produttiva e al sovra-consumo²⁷, il legislatore francese ha identificato nella cessione gratuita di prodotti alimentari alle associazioni autorizzate lo strumento in grado di affrontare, in una, le questioni dello spreco e della precarietà alimentari.

In particolare, la legge ha istituito l'obbligo, per i venditori al dettaglio la cui superficie di vendita superasse i 400 m², di proporre ad una o più associazioni solidaristiche riconosciute ai sensi dell'art. L. 230-6 del *code rural*, di concludere un accordo contenente le modalità di cessione gratuita dei prodotti alimentari, prevedendo l'irrogazione delle sanzioni relative alle contravvenzioni di terza classe in caso di inosservanza²⁸.

²⁶ G. MELCHIOR, G. GAROT, *op. cit.*

²⁷ L. GONZÁLEZ VAQUÈ, *Le gaspillage alimentaire dans l'Union européenne: un nouveau défi pour le droit alimentaire?*, in *Revue du Droit de l'Unione Européenne*, 1, 2015, p. 31 ss.

²⁸ Tale disciplina emerge dalla lettura sistematica degli artt. L. 541-15-5 comma 3° e L.541-15-6, che prevedevano, rispettivamente, che: «*Le don de denrées alimentaires par un commerce de détail alimentaire dont la surface de vente est supérieure au seuil mentionné au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés à une association caritative habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime fait l'objet d'une convention qui en précise les modalités*»; «*Au plus tard un an après la promulgation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire ou, au plus tard, un an à compter de la date de leur ouverture ou de la date à laquelle leur surface de vente dépasse le seuil mentionné au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, les commerces de détail alimentaires dont la surface de vente est supérieure à ce seuil proposent à une ou plusieurs associations mentionnées au III de l'article L. 541-15-5 de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires leur sont cédées à titre gratuit. Les commerces de détail ayant conclu une telle convention avant la promulgation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 précitée sont réputés satisfaire au présent. Le non-respect de l'obligation prévue au I est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe*».

Con un successivo *décret*²⁹, la disciplina è stata implementata con le misure operative funzionali a garantire sia la conformità delle donazioni a standard elevati in materia di sicurezza alimentare, sia la rispondenza delle associazioni di *aide alimentaire* a missioni primariamente sociali e non di smistamento dei rifiuti.

Sotto il primo profilo, la disposizione di cui all'art. D. 543-306 del *code de l'environnement* circoscrive l'oggetto delle cessioni alimentari gratuiti ai soli prodotti che: laddove soggetti a *date limite de consommation*, presentino, al momento della presa in carico da parte dell'associazione, un lasso di tempo pari ad almeno 48 ore per poter essere consumati, a meno che l'associazione stessa sia in grado di dimostrare la capacità di redistribuire i prodotti prima della scadenza; siano muniti di etichetta contenente le informazioni obbligatorie previste dal Regolamento (UE) 1169/2011³⁰, salvo che il responsabile delle informazioni sui prodotti alimentari abbia comunicato al venditore al dettaglio donatore le informazioni rettificate o omesse del lotto fornito e che le suddette informazioni siano accessibili al consumatore finale attraverso un documento di accompagnamento contenente indicazioni leggibili, precise, chiare e facilmente comprensibili per i beneficiari³¹.

In relazione al secondo aspetto, l'art. D.543-307 del *code de l'environnement* prescrive un contenuto minimo obbligatorio degli accordi relativi alle donazioni, volto a precisare che l'attività di smistamento delle eccedenze sia appannaggio esclusivo del venditore al dettaglio e che l'associazione donataria possa rifiutare la cessione per ragioni legate alle difficoltà di gestire il trasporto, lo stoccaggio o la redistribuzione dei prodotti, oltre che alle caratteristiche qualitative degli stessi.

Con la misura descritta, dunque, la politica di contrasto alla *precarité alimentaire*, tradizionalmente fondata su una pluralità di manifestazioni

²⁹ Il *Décret n° 2016-1962* del 28 dicembre 2016.

³⁰ Regolamento (UE) 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 90/946/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. 608/2008 della Commissione, 22.11.2011.

³¹ In ogni caso, la rettifica delle informazioni non può riguardare il numero di lotto, la data di scadenza laddove esistente, né la lista degli ingredienti che evidenzia la presenza di allergeni a dichiarazione obbligatoria. Inoltre, la disciplina demanda ad un provvedimento del ministero dell'agricoltura – che, da ultimo, si è tradotto nell'*Arrête* del 7 gennaio 2021 – la fissazione delle categorie di prodotti alimentari esclusi dalla donazione, tenuto conto del rischio sanitario che la loro conservazione può cagionare.

di solidarietà alimentare non riducibili al solo meccanismo della donazione³², nell'intersecare le politiche relative alla lotta contro lo spreco di cibo, ha configurato una nozione ristretta di "aide alimentaire", identificandola come «la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique o social»³³.

Ne consegue che, nell'attribuire alle cessioni alimentari gratuite una doppia importanza strategica, il legislatore francese si è fatto carico di una considerevole responsabilità, rendendo la creazione di potenziali sprechi alimentari una delle principali fonti di approvvigionamento delle persone in stato di indigenza; dall'analisi degli sviluppi successivi della normativa francese in materia di contrasto allo spreco alimentare, sarà possibile rilevare le non poche problematiche che tali previsioni hanno provocato.

3. La *Loi Garot* ha indubbiamente manifestato l'adesione dell'ordinamento giuridico francese ad una chiara visione metodologica nella concezione della lotta contro lo spreco alimentare, inquadrandola come un'iniziativa da sviluppare in seno alla politica agricola e presentandola come una sfida collettiva, che implica l'impegno e la responsabilità di tutti gli attori della filiera agroalimentare.

D'altra parte, l'approccio formalmente strutturale alla base della normativa sconta la presenza di norme direttamente precettive essenzialmente concentrate sugli esponenti della grande distribuzione, tanto che la *Loi Garot* si è diffusa tra gli studiosi d'oltreoceano con la denominazione di "Supermarket Law"³⁴. In un primo momento, il legislatore francese ha dunque trascurato la necessità di estendere l'intervento ad altri settori, benché caratterizzati da diseconomie derivanti proprio dall'exasperazione quantitativa delle rispettive scelte produttive, come la ristorazione³⁵ e l'industria agroalimentare³⁶.

³² M. RAMEL, *L'accès à une alimentation durable: éviter une double peine pour les personnes en précarité alimentaire*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 1, 2020, p. 66.

³³ Art. L. 266-1, comma 1° del *Code de l'action social et des familles*, così come introdotto dalla *Loi n° 2018-938* del 30 ottobre 2018.

³⁴ J. SCHRAEDER, *Combating Food Waste in the United States: France and Canada Offer Innovative Solutions*, in *Wisconsin International Law Journal*, 40, 2, 2023, p. 303 ss., spec. p. 316.

³⁵ A-M. DE MATOS, *Pour une consommation responsable: la lutte contre le gaspillage alimentaire*, in *L'Agriculture Durable. Vers une nouvelle agriculture in 2019?*, Aix-Marseille Université Presse, 2019, p. 479.

³⁶ M. POLLAN, *Il dilemma dell'onnivoro. Introduzione: Il disordine alimentare americano*, Adelphi Edizioni, Milano, 2006, p. 12 ss., in cui l'A. descrive le modalità in cui l'industria

Del resto, una simile soluzione rifletteva lo scarto tra la modesta entità degli impegni assunti dai rappresentanti di tutti i settori della filiera agro-alimentare e la gravosità delle obbligazioni incombenti sugli esponenti della grande distribuzione, in sede di sottoscrizione del *Pacte* del 2013³⁷.

L'ordinamento francese ha così dovuto riconsiderare l'approccio delle politiche sullo spreco alimentare, anche alla luce della necessità di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati a livello internazionale. Da questo punto di vista, a fronte della elevata ambizione che caratterizza l'Agenda 2030 e dell'entrata in vigore di una legge nazionale specificamente dedicata al tema, i dati registrati sul punto continuavano a manifestare evidenze sconfortanti³⁸.

Contestualmente, la lotta contro lo spreco alimentare ha assunto un'importanza autonoma e prioritaria a livello internazionale ed europeo, rispettivamente con la risoluzione dell'UNEP «*Prevention, reduction and reuse of food waste*» del 27 maggio 2016 e con il quadro d'azione della Commissione Europea in favore dell'economia circolare del 5 dicembre 2015.

Nell'inscrivere la *lutte contre le gaspillage alimentaire* nell'ambito delle quattro macro priorità del Programma Nazionale dell'Alimentazione non-

agroalimentare contribuisce ad incrementare l'approccio ansioso dei consumatori alle proprie scelte alimentari.

³⁷ M. SEBBANE, S. COSTA, L. SIRIEIX, *Gaspillage alimentaire en restauration collective: une analyse qualitative des normes personnelles et sociales*, in *Décisions Marketing*, 88, 2017, 35-50.

³⁸ Come evidenziato da G. FAROT, *Rapport n° 3873, Pour une nouvelle étape contre le gaspillage alimentaire*, 10 febbraio 2021, i punti deboli della *Loi* del 2016 sono sintetizzabili in quattro elementi e, segnatamente: l'insufficienza dei controlli, che si tratti di quelli aventi ad oggetto il contenuto degli accordi relativi alle donazioni alimentari e alla loro qualità, ovvero di quelli riguardanti il divieto di *javellisation*; le difficoltà riguardanti, nello specifico, la qualità delle donazioni – il report chiarisce espressamente che «*Alors même qu'il revient à la grande surface de trier avant de donner, les associations signalent l'existence de dérives problématiques: produits périssables livrés à l'association le jour de péremption, rendus difficiles à redistribuer; arrivage de produits frais sans date limite de consommation indiquée (légumes et fruits en particulier), dans un état parfois avancé de vieillissement... Ces dérives existent, même si elles ne constituent pas, loin s'en faut, la majorité des pratiques constatées. À titre d'exemple, les banques alimentaires signalent des taux de rebuts compris entre 8 % en 2016 et 11 % en 2018, qui augmentent donc à mesure que les volumes de dons augmentent eux-mêmes*»; la circostanza per cui la prevenzione dello spreco, l'educazione o la mobilitazione locale dipendono essenzialmente dalla buona volontà degli operatori; le difficoltà di misurazione dello spreco alimentare: circa cinque anni dopo l'adozione della *Loi Garot*, il punto di riferimento per quantificare lo spreco alimentare in Francia resta affidato agli studi dell'ADEME pubblicati nel maggio 2016. Il problema di quantificazione, in particolare, impedisce al legislatore di svolgere la propria «missione costituzionale» di controllo dell'operato del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche. Questa problematica è così importante che la Francia si è conformata al diritto dell'UE – che prevede un'obbligazione di quantificazione dello spreco alimentare e di rendiconto alla Commissione europea – a partire dal 2022.

ché dei tredici assi strategici del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti per il periodo 2014-2020, il sistema francese ha dunque realizzato una redistribuzione di obiettivi, azioni e strategie: «una *governance* strutturata su sette aree tematiche, relative a dieci impegni dello Stato, a loro volta suddivisi in diciannove misure». Sul descritto assetto multilivello si è così edificata la nuova e più ambiziosa architettura del Patto Nazionale sulla Lotta contro lo Spreco alimentare per gli anni 2017- 2020, il cui obiettivo primario è la creazione di un quadro normativo «rinnovato, più partecipativo e più operativo».

A tal fine, il *Pacte* del 2017 ha dedicato un obiettivo specifico – il n. 8 – alla formazione ed alla sensibilizzazione degli operatori della ristorazione alla lotta contro lo spreco, considerando come misure attuative l'elaborazione di moduli di formazione e continua, volta ad attuare la prevenzione nelle fasi dell'acquisto, della conservazione o della preparazione, sino alla vera e propria erogazione del servizio sulla tavola del consumatore.

Le difficoltà interpretative del divieto di *javellisation*.

Un altro profilo critico rilevato dall'analisi della *Loi Garot* attiene all'interpretazione delle norme relative al divieto di *javellisation*. In linea di principio, una lettura combinata delle disposizioni di cui agli artt. L.541-15-5 e L.541-15-6 sembrava sottintendere che il divieto di distruzione riguardasse gli alimenti ancora suscettibili tanto di essere consumati, quanto di essere riutilizzati per le finalità indicate secondo l'ordine dell'art. L.541-15-4.

Tuttavia, il comma IV dell'art. L.541-15-5 escludeva dal campo di applicazione del divieto le «*denrées impropres à la consommation*», senza chiarire se il termine “consumo” si riferisse alla alimentazione umana ovvero a tutte le ulteriori possibili forme di valorizzazione del prodotto.

L'incertezza interpretativa è stata così spesso strumentalizzata dagli operatori come margine per eludere il divieto quante volte le eccedenze alimentari non fossero più edibili, ma ancora trasformabili e riutilizzabili per le altre finalità previste dalla legge³⁹.

Conseguentemente, lo spirito sotteso alla *Loi Garot*, volto ad incentivare le azioni positive volte alla prevenzione dello spreco alimentare, ne risultava disertato e percepito dai destinatari della disciplina come l'imposizione di un limite negativo, il cui perimetro era rappresentato dalla qualità e sicurezza dei prodotti per l'alimentazione degli individui.

Per tale ragione, può sin d'ora anticiparsi che l'inciso previsto al sud-

³⁹ A. DENIZOT, *op. cit.*

detto comma IV è stato espunto dalla disposizione dall'*ordonnance n° 2019-1069* – che sarà approfondita *infra* – così residuando nella disciplina vigente il solo obbligo positivo di assicurare la redistribuzione degli invenduti alimentari e, con riguardo al divieto di *javellisation*, il solo limite della disciplina in materia di sicurezza degli alimenti.

3.2. «La legge del 2016 è stata spesso percepita esclusivamente come una normativa sulle cessioni alimentari gratuite»⁴⁰; tale aspetto integra un'apposita sezione della valutazione dell'Assemblea Nazionale del 2019 sulla *Loi Garot*. Del resto, nel *don alimentaire* il sistema francese ha intravisto il rimedio strategicamente in grado di compensare gli squilibri economici e sociali legati allo spreco alimentare e all'insicurezza alimentare⁴¹; come anticipato, da tale prospettiva è derivata una concentrazione dei canali di approvvigionamento delle associazioni del terzo settore nelle eccedenze produttive realizzate dalla grande distribuzione.

Parallelamente, tuttavia, il considerevole impianto propagandistico e sensibilizzatore della *Loi Garot*, affiancato alla disciplina più tecnica relativa alle donazioni alimentari, ha innescato la tendenza dei distributori ad introdurre comportamenti *anti-gaspillage alimentaire* nelle proprie strategie commerciali⁴².

Si considerino, a titolo esemplificativo, le pratiche di “*stickage*” dei supermercati, che consistono nella predisposizione di ripiani “*anti-gaspi*” su cui sono apposti prodotti prossimi alla data di scadenza a prezzi considerevolmente più competitivi: la proliferazione di queste prassi non ha soltanto contribuito a ridurre in misura considerevole la quantità di cibo distribuita alle associazioni di *aide alimentaire*, ma ha soprattutto influito negativamente sulla qualità di quest'ultimo⁴³.

La dinamica promozionale descritta, infatti, antepone la domanda dei consumatori a quella delle associazioni caritatevoli, lasciando che le esu-

⁴⁰ G. MELCHIOR, G. GAROT, *op. cit.*, p. 26, sezione D: «*La Loi de 2016 a parfois été perçue uniquement comme une Loi sur le don alimentaire*».

⁴¹ A. SOROSTE, *Don et aide alimentaires. Présentation des principales dispositions applicables*, in *Revue Lamry Droit Alimentaire*, 416, 2021.

⁴² Cfr. *Quelles solutions pour un don alimentaire de meilleure qualité? Constats et recommandations*, Agence de la Transition Ecologique, Ademe Presse, 2023, p. 6.

⁴³ B. REDLINGSHÖFER, [*Gaspillage alimentaire*] *La prévention, un défi de politique publique*, in *Sesame*, 1 (5), 2019, 48-51, in cui l'A. osserva come, per i donatori, la cessione gratuita di alimenti sia l'oggetto di un'obbligazione di mezzi e non di risultati: «*Ce qui compte c'est le fait d'appliquer ou non la réglementation législative et fiscale, sans devoir apporter de preuve d'efficience*».

beranze alimentari raggiungano i destinatari più indigenti solo dopo aver attraversato un *iter* più lungo rispetto al lasso di tempo necessario per qualificare un prodotto come “invenduto”.

A fronte di questo fenomeno, del tutto vana si è dimostrata la norma che prevede l’obbligo, per i distributori, di accertarsi che tra la presa in carico della donazione da parte dell’associazione e la scadenza dell’oggetto della cessione intercorra un lasso di tempo di almeno 48 ore, posto che la disposizione stessa dispensa i distributori da tale incombenza allorché “l’associazione sia in grado di dimostrare la capacità di redistribuire i prodotti prima della scadenza”.

Il *background* socio-economico su cui si è eretta la *Loi Garot*, da questo punto di vista, soffre di evidente parzialità, in quanto non tiene in debita considerazione la dipendenza economica che notoriamente caratterizza le relazioni tra piccole associazioni del terzo settore e attori della grande distribuzione organizzata.

Quella che, nella visione del legislatore del 2016, era un’eccezione, si è di fatto trasformata in una regola: si è avuto modo di constatare che la maggior parte delle associazioni si ritrovino a dichiarare – il più delle volte in forma tacita – di poter redistribuire i prodotti alimentari ricevuti nel termine di due giorni dalla ricezione degli stessi, per il timore di interrompere radicalmente le relazioni contrattuali con i propri fornitori.

In questi termini, l’affidamento della lotta collettiva contro lo spreco alimentare alle logiche del libero mercato ha causato una sostanziale eterogenesi dei fini dell’iniziativa stessa.

Se, infatti, la *Loi Garot* mirava a preservare la missione primariamente sociale degli operatori del terzo settore, ha finito per addossare su di essi il problema dello spreco alimentare, trattando delle associazioni prive di una solida struttura organizzativa ed economica alla stregua di soggetti deputati, ordinatamente, allo smistamento delle eccedenze alimentari; alla differenziazione dei prodotti distribuibili dai rifiuti; alla gestione e smaltimento di questi ultimi⁴⁴.

A ciò si aggiunge la considerazione del meccanismo di detrazione fiscale associato alla donazione alimentare, che concede ai cedenti la possibilità di recuperare il 60% dei costi sostenuti per acquistare i prodotti succes-

⁴⁴ La maggior parte dei volontari interrogati ai fini dello studio condotto dall’ADEME ha utilizzato la medesima espressione nel descrivere i propri rapporti con la grande distribuzione: «*on sert de poubelle*» che, letteralmente, significa «fungiamo da discarica». Cfr. ADEME, *Comprendre les causes des pertes alimentaires au sein des associations de don alimentaire, les mesurer et tester des actions de reduction*, Rapport final, 2023, p. 25 ss.

sivamente divenuti oggetto di donazione. Un meccanismo originariamente coniato per destinare la spesa pubblica all'orientamento degli operatori economici verso una virtuosa redistribuzione dell'invenduto, alla luce delle molteplici peculiarità che connotano le cessioni alimentari, si è risolta in un *gasp-washing* che accresce ulteriormente il peso economico dello spreco alimentare sulla collettività.

La necessità dell'intervento pubblicistico correttivo delle dinamiche di mercato connesse alla lotta contro lo spreco alimentare costituisce, in definitiva, un ulteriore fondamentale caposaldo dell'irrobustimento della lotta contro lo spreco alimentare che ha animato il *Pacte* del 2017.

A tale fine, è stato istituito un gruppo tecnico di lavoro appositamente dedicato alla tematica "invenduti e donazioni alimentari", volto a dare attuazione all'impegno dello Stato francese nella garanzia di una qualità soddisfacente della donazione nonché il rispetto delle obbligazioni assunte da ciascuna parte dell'operazione⁴⁵.

4. La prima fase di regolazione francese dello spreco alimentare ha segnato l'adesione dell'ordinamento ad una chiara visione incentrata sulla necessità di prevenire la formazione di eccedenze produttive; d'altra parte, essa si è tradotta in un assetto normativo essenzialmente rivolto una fase già avanzata della filiera alimentare – la distribuzione – in cui non è più materialmente possibile prevenire la creazione di eccedenze ma, piuttosto, rimediare alla presenza di surplus produttivi già formati.

In linea con i propositi enunciati nel *Pacte* del 2017, le successive normative attuative hanno dunque puntato all'estensione della partecipazione alla lotta contro lo spreco alimentare ad ulteriori attori della filiera.

Il lavoro intrapreso con la *Loi Garot* è stato intensificato con la *Loi Egalim*, anche nota come "*Loi Alimentation*".

A differenza della legge del 2016, questo intervento normativo non concerne direttamente e specificamente il contrasto allo spreco alimentare, ma intercetta la tematica in via strumentale, rispetto alla previsione di una disciplina volta a garantire, in generale, un'alimentazione sana, sostenibile e accessibile a tutta la collettività⁴⁶.

⁴⁵ *Pacte national sur la lutte contre le gaspillage alimentaire*, 2017, impegno n. 4).

⁴⁶ J. CAYRON, *Observations sur la 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»*, in *L'agriculture durable. Environnement, nutrition et santé*, M.-L. DEMEESTER, V. MERCIER (a cura di), prefazione a cura di J. FOYER, Tome III, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2020, p. 439 ss.

La *Loi Egalim* ha demandato al governo francese l'istituzione, mediante *ordonnance*, di disposizioni integrative della disciplina del *code de l'environnement* in materia di *gaspillage alimentaire* al fine di coinvolgere effettivamente il settore della ristorazione nella lotta contro lo spreco alimentare e di imporre ai relativi attori l'obbligo di effettuare delle valutazioni e diagnosi preliminari sulle proprie azioni contro lo spreco alimentare, includendovi l'approvvigionamento sostenibile⁴⁷.

In tempestiva ricezione delle disposizioni della *Loi Egalim*, l'*ordonnance n° 2019-1069* del 21 ottobre 2019 *relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* ha implementato le disposizioni previgenti sul duplice fronte degli impegni generali e degli obblighi specifici⁴⁸.

In relazione al primo profilo, è stato esteso ai soli operatori della ristorazione collettiva l'obbligo di porre in essere un piano di lotta contro lo spreco alimentare⁴⁹; con riferimento alle più peculiari prescrizioni, il campo di applicazione dell'obbligo di redistribuzione sul mercato e di valorizzazione dell'invenduto ha inglobato non soltanto i ristoratori, ma anche a «*les opérateurs de l'industrie agroalimentaire produisant des denrées alimentaires pouvant être livrées en l'état à un commerce de détail alimentaire et les opérateurs de la restauration collective*»; inoltre, l'*ordonnance* ha investito gli operatori della ristorazione collettiva che erogassero più di 3.000 pasti al giorno nonché agli operatori dell'industria agroalimentare che realizzassero un volume d'affari annuale superiore a 50 milioni di euro l'obbligo di proposta di una convenzione alle associazioni del terzo settore.

Insomma, il legislatore del 2018-2019 ha interpretato le critiche rivolte alla *Loi Garot* nella sua considerazione della sola grande distribuzione, come l'esigenza semplicemente di allargare il perimetro di destinatari di obbligazioni specifiche.

Tuttavia, nell'ambito delle misure preordinate alle citate finalità⁵⁰, spicca un'ulteriore disposizione, la quale è stata letta come una potenziale leva per trasformare il «consumatore passivo» in un «consumatore responsabile»: si tratta dell'obbligo di proporre ai propri clienti un «*contenant per-*

⁴⁷ A. DENIZOT, *Les souplesses de la loi dure: l'exemple du doggy bag à la française*, in *Revue trimestrelle de droit civil*, 2019, p. 188 ss.

⁴⁸ P. JACQUEMOIRE, *Restauration collective: un an après la loi EGAlim, tri sélectif des obligations à la charge des collectivités*, in *AJ Collectivités Territoriales*, 2020, p. 64.

⁴⁹ Art. 541-15-3, *code de l'environnement*, che esordisce con la prescrizione per cui «*les opérateurs de la restauration collective mettent en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire*».

⁵⁰ A. SOROSTE, *Loi Egalim. Les principales dispositions relatives à l'alimentation saine, durable et accessible à tous*, in *Revue Lamy Droit Alimentaire*, 387, 2018.

metant d'emporter les aliments et les boissons»⁵¹. Il ricorso alle *gourmet sacs* come metodo per ridurre gli sprechi nelle strutture ricettive, in particolare, è stato considerato come una strategia efficace per spostare il “campo di battaglia” sull'immagine che i ristoratori offrono ai consumatori come soggetti attenti ad evitare gli sprechi, allo stesso tempo lasciando i clienti liberi di decidere e, quindi, inducendoli ad una più profonda auto-responsabilizzazione spreco alimentare.

Una più meditata riflessione, d'altra parte, induce ad intravedere in queste misure delle lenti d'ingrandimento su una problematica strutturale più radicata, ed alla quale né la *Loi Garot*, né la *Loi Egalim* hanno dato risposta: la qualità dei pasti. Per di più, con riferimento al settore della ristorazione, il tema non investe soltanto il profilo della sicurezza degli alimenti, ma attinge anche alla qualità nutrizionale delle eccedenze produttive, soprattutto in funzione delle donazioni a cui i ristoratori si vedono obbligati. Se, in altri termini, la maggior parte degli esuberanti alimentari realizzati dalle strutture ricettive riguarda prodotti di scarso valore nutritivo – dolci, bevande alcoliche, portate elaborate con elevata quantità di zuccheri e grassi – in che maniera la cessione di questi prodotti può dimostrarsi una misura efficace nel contrastare, in una, le sfide dello spreco e dell'insicurezza alimentare?

Alla luce di tale considerazione, diviene opportuno concentrare l'indagine sulle modalità con cui il legislatore francese ha affrontato la questione assorbente della qualità delle donazioni alimentari (*infra, sub. § 4.1*).

4.1. Con la promulgazione della *Loi n° 2020-105* del 10 febbraio 2020 (c.d. *Loi Agec*), la complessità delle implicazioni legate alla lotta contro lo spreco alimentare ha trovato maggior conforto nella legislazione francese in materia⁵².

Emanato all'esito di una valutazione d'impatto delle leggi precedenti⁵³ e concepito con la finalità di scioglierne i nodi problematici, l'intervento normativo ha trasversalmente rivisitato l'intera materia, proponendo un approccio più ambizioso e strutturale⁵⁴.

La politica in cui si iscrive la *Loi Agec* è indirizzata alla profonda tra-

⁵¹ Cfr. art. L.541-15-7 del *Code de l'environnement*.

⁵² C. YÉDIKARDACHIAN, *Gaspillage alimentaire, emballages et plastiques: les nouvelles mesures du Gouvernement*, in *Revue Lamy Droit Alimentaire*, 401, 2020.

⁵³ G. MELCHIOR, G. GAROT, *op. cit.*

⁵⁴ C. YÉDIKARDACHIAN, *Lutte contre le gaspillage alimentaire: les mesures renforcées*, in *Revue Lamy de l'Environnement*, 617, 2020.

sformazione del nostro sistema mediante la transizione degli attuali modelli di produzione e di consumo verso il paradigma della circolarità. Pertanto, la lotta contro lo spreco alimentare costituisce uno dei cinque macro assi strategici⁵⁵ su cui si regge l'intervento normativo, che ha come obiettivo primario il ritiro dal mercato dell'immissione sul mercato degli imballaggi in plastica entro il 2040. A tal fine, sono stati articolati differenti obiettivi di riutilizzo e di riciclaggio che interessano aree di produzione e consumo diversificate.

Con specifico riguardo alla filiera agroalimentare, anzitutto, la legge ha codificato definitivamente l'ampia definizione di spreco alimentare coniata nel *Pacte national* del 2013, cristallizzando un approccio marcatamente preventivo, volto a scongiurare la creazione di eccedenze produttive sin dalle fasi iniziali della filiera agroalimentare. Lo spirito insito a questa misura riecheggia in tutte le altre modifiche che la legge ha apportato, come la previsione degli ambiziosi obiettivi di riduzione degli sprechi del 50% entro il 2025 nei settori della distribuzione alimentare e della ristorazione, ed entro il 2030 con riguardo alle aree del consumo, della produzione e della trasformazione.

A ciò si aggiungano l'estensione dell'obbligo di conservazione e valorizzazione degli invenduti agli esponenti del commercio all'ingrosso e l'inasprimento delle sanzioni conseguenti alle infrazioni già previste: mentre la violazione dell'obbligo di donazione risulta oggi punita con un'ammenda della quinta classe, la sanzione amministrativa conseguente all'inosservanza del divieto di *javellisation* è pari allo 0,1% del volume d'affari – al netto dell'applicazione delle tasse – dell'ultimo esercizio concluso dal responsabile.

Ad ogni modo, l'indicatore di un approccio lungimirante e olistico della *Loi Agec* nei riguardi di una tematica così vasta ed articolata è costituito dall'istituzione dell'etichetta nazionale "*anti-gaspillage alimentaire*"⁵⁶.

Tale misura evidenzia l'insinuazione di una nuova consapevolezza nei processi decisionali investiti della questione, ossia che lo spreco di cibo non può trovare una compiuta soluzione fin tanto che le relazioni da cui esso dipende restano integralmente affidate alla logica del libero mercato. Da qui la scelta del legislatore di orientare le descritte relazioni disciplinando puntualmente lo strumento di mercato per eccellenza: l'etichettatura.

⁵⁵ La *Loi* si declina, segnatamente, nei seguenti cinque assi: «*sortir du plastique jetable; mieux informer les consommateurs; lutter contre le gaspillage et pour le réemploi solidaire; agir contre l'obsolescence programmée; mieux produire*».

⁵⁶ P. HILL, *Lancement du label «anti-gaspillage alimentaire» pour le secteur de la distribution*, in *Revue Lamy Droit Alimentaire*, 435, 2023.

La funzionalizzazione dell'etichettatura al contrasto dello spreco alimentare discende dal legame di stretta dipendenza tra rilascio del *label anti-gaspillage* e rispetto di pratiche virtuose che accelerino il raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia.

A tal fine, con un provvedimento del *Ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires* e del *Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire* – emanato in attuazione degli artt. D. 541-215 e seguenti del *code*, così come riformati dal *décret n° 2020-1651* del 22 dicembre 2020 – è stato emanato un disciplinare contenente le azioni richieste per fregiarsi dell'etichetta nazionale “*anti-gaspillage alimentaire*”⁵⁷.

Dall'analisi del disciplinare, si evince un approccio più inclusivo nei confronti di tutti gli attori della filiera agroalimentare: se, da un lato, il *référentiel* è dedicato ai distributori, viene presentata una nozione lata di questi ultimi e comprensiva di locali commerciali di piccole, medie e grandi dimensioni, grossisti e ristoratori.

Il documento definisce i criteri che gli aspiranti operatori devono rispettare per ottenere l'etichetta, ciascuno dei quali esprime un obiettivo misurabile in materia di spreco alimentare. Tali obiettivi sono enunciati seguendo un ordine in relazione al grado di ambizione ad essi associato; per cui, vi sono obiettivi di livello base che consentono di ottenere, sull'etichetta, la dicitura “*niveau engagement*” così come risultati più performanti contrassegnati, rispettivamente, dalle locuzioni “*maîtrise*” ed “*exemplarité*”.

Le azioni richieste ed i relativi obiettivi risultano suddivisi in base ai diversi stati della filiera in cui sussiste un margine d'intervento per i distributori in materia di lotta contro lo spreco alimentare, a cui sono attribuiti dei punti ponderali in base all'importanza che l'intervento assume in ciascuna area d'intervento.

Quel che salta all'occhio, alla luce dell'evoluzione normativa che si è registrata, è che a tutti i criteri fissati nel *domaine d'action*⁵⁸, relativo alla fase dell'approvvigionamento delle derrate alimentari, sono attribuiti due punti ponderali, mentre il peso specifico riconosciuto alla successiva fase di gestione dell'inventario e delle donazioni è pari a zero.

Una simile soluzione esprime l'esigenza di orientare le imprese verso l'adattamento delle proprie politiche di fornitura e rivendita sulla pianifica-

⁵⁷ Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, *Label National Anti-Gaspillage Alimentaire. Référentiel Distribution*, consultabile al sito: https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Label%20anti-gaspi_Distribution_Criteres%20de%20labellisation_20230302%20%281%29.pdf.

⁵⁸ *Ibidem*.

zione razionale nonché verso la gestione a monte degli ordini e degli stock dei prodotti alimentari. In particolare, tale assetto mira ad eradicare le pratiche fondate sulla sovrapproduzione e sullo sfruttamento del meccanismo della donazione come, al contempo, canale di scarico dell'invenduto e fonte di indebito arricchimento.

Finanche nel campo d'intervento relativo alla commercializzazione dei prodotti – in cui è più verosimile l'ipotesi che si siano generate eccedenze – il disciplinare valorizza azioni in cui il prodotto non è ancora concepito come esubero, quali pratiche di rotazione o di recupero di tutti quei prodotti a scadenza breve ovvero con termine minimo di conservazione spirato o, ancora, con un difetto comunque accettabile ai sensi della normativa in materia di sicurezza degli alimenti.

Con riferimento allo stadio relativo alla gestione degli invenduti e delle donazioni, i criteri cui sono attribuiti due punti ponderali afferiscono essenzialmente alla relazione tra donatori ed associazioni di aiuto alimentare, così dimostrando la visione più profonda, complessa e strutturale della problematica da parte della normativa francese più recente. Non a caso, infatti, il punteggio associato alla *exemplarité* premia la predisposizione, da parte delle imprese che ambiscono a fregiarsi dell'etichetta nazionale, di una rigorosa avocazione ed organizzazione delle procedure di smistamento delle eccedenze produttive e del mantenimento di un rapporto di continuo dialogo e confronto con le associazioni del terzo settore, al fine di sopperire alle considerevoli lacune logistiche ed economiche di cui le stesse notoriamente soffrono.

5. Senza ombra di dubbio, l'ordinamento francese sta sviluppando una legislazione particolarmente attenta ai molteplici fattori alla base dello spreco alimentare. Dall'analisi della normativa *contre le gaspillage alimentaire* emerge, del resto, un'evoluzione volta a ricomprendere le ragioni sempre più radicate in una sfida di ordine economico, sociale ed ambientale.

Tra queste, assume rilevanza decisiva la questione legata alla qualità delle donazioni: la conformazione delle cessioni alimentari a standard qualitativi rigorosi mitigherebbe la dipendenza economica delle associazioni del terzo settore dai donatori ed assicurerebbe la possibilità materiale di smistare – e, conseguentemente, di salvare – i prodotti invenduti.

Sulla traiettoria virtuosa intrapresa dal sistema francese si è innestato, tuttavia, un repentino sconvolgimento legato alla proliferazione della pandemia, che ha accentuato, da un lato, la precarietà e l'insicurezza alimentari

delle persone più indigenti e, dall'altro, le profonde lacune organizzative e le difficoltà di reclutamento dei volontari negli enti solidaristici.

L'urgenza e l'amplificazione della complessità del problema hanno indotto l'*Agence de la Transition Écologique* (ADEME) francese a redigere una guida finalizzata a far fronte alle perdite alimentari causate dalla scarsa qualità delle donazioni⁵⁹.

Nell'ambito di tale indagine, l'ADEME ha valorizzato due profili specifici.

L'uno, di ordine metodologico, è rappresentato dalla necessità di collocare il livello d'intervento su una scala territorialmente prossima al problema, prediligendo strumenti di regolazione locale⁶⁰, di cui i *Plans Alimentaires Territoriaux* (PAT)⁶¹ costituiscono la massima esemplificazione ai fini di una più elevata resilienza economica ed ambientale delle filiere territoriali per un'alimentazione sana, sostenibile ed accessibile.

Il secondo, di carattere contenutistico, che consiste nella stesura di concrete buone pratiche "per una donazione alimentare di buona qualità". Tra queste, sono annoverati suggerimenti pratici, come la raccomandazione di "approfittare dell'etichetta *anti-gaspi* per assicurare l'attuazione delle buone pratiche". Tuttavia, la circostanza che si tratti di misure non di carattere cogente ma persuasivo rischia di tradirne l'effettività.

Un'evoluzione che verosimilmente ed auspicabilmente può verificarsi consisterebbe nella considerazione, all'interno dei PAT e degli strumenti locali analoghi, della questione sulla qualità delle cessioni alimentari. Si tratta, in effetti, dello strumento tradizionalmente designato per far fronte alle sfide locali in materia di alimentazione ad un livello ottimale di intervento: come emerge dalla lettura dell'art. L.111-2-2 del *Code rural*, la peculiarità che contraddistingue i suddetti programmi è la sottostante logica concertata, fondata sull'inclusione di tutti gli interessati nelle fasi di fissazione delle priorità e di identificazione delle misure giuridiche idonee a conseguirle⁶².

⁵⁹ ADEME, *Quelles solutions pour un don alimentaire de meilleure qualité? Constats et recommandations*, cit.

⁶⁰ A. CLOTEAU, M. MOURAD, *Action publique et fabrique du consensus. La "lutte contre le gaspillage alimentaire en France et aux États-Unis"*, in *Gouvernement et Action Publique*, 1(5), Éditions Presses de Sciences Po, Cairn.info, 2016, pp. 63-90.

⁶¹ Sul punto, cfr. L. BODIGUEL, *Pour un renouveau des projets alimentaires territoriaux*, in *Revue de Droit rural*, 2, 2024, étude 5.

⁶² L. BODIGUEL, *Le droit et la politique de lutte contre la précarité alimentaire: de la perspective assistancielle de l'aide alimentaire à l'innovation territoriale*, in M. DEPINCÉ, C. RIBOT (a cura di), *Droit de l'alimentation: nourrir, soigner, protéger, concilier*, Faculté de Droit et de Science politique de Montpellier, 2023, 979-10-91076-55-5.

In effetti, una soluzione del genere consentirebbe di rispondere alla composita necessità di impartire misure stringenti ed uniformi che siano, d'altra parte, adattate alle differenti realtà associative del territorio, attraverso un canale sufficientemente autoritario e neutro per coordinare una risposta aggregata tra le associazioni del terzo settore nei confronti dei distributori-donatori.

LAURA COSTANTINO

**STRUMENTI GIURIDICI DI PREVENZIONE
E CONTRASTO DELLO SPRECO ALIMENTARE
NELL'ESPERIENZA GIURIDICA ITALIANA**

ABSTRACT

La problematica dello spreco di alimenti, strettamente collegata alle specificità che caratterizzano il sistema agroalimentare, viene analizzata con riferimento all'evoluzione degli interventi della politica agricola comune e inquadrata nell'attuale scenario normativo, fortemente caratterizzato dagli obiettivi della sostenibilità. Il lavoro intende fornire un focus sull'esperienza giuridica italiana, analizzando l'impatto della legge Gadda sul sistema di redistribuzione alimentare e gli ultimi interventi normativi in materia di prevenzione e contrasto dello spreco alimentare.

Food loss and waste, which is linked to the specific features of the agri-food system, is analysed with reference to the development of the common agricultural policy and framed in the current regulatory scenario, strongly characterised by sustainability goals. The work aims to provide a focus on the Italian legal experience, analyzing the impact of the "Gadda law" on the food redistribution system and the latest regulatory interventions on the prevention and enforcement of food loss and waste.

PAROLE CHIAVE: Spreco alimentare – Misure normative di prevenzione e contrasto.

KEYWORDS: *Food Loss – Food Waste – Legal Prevention and Enforcement Measures.*

SOMMARIO: 1. Dalla gestione delle eccedenze al contrasto dello spreco di alimenti. – 2. Corretta gestione della produzione agroalimentare ai fini della prevenzione. – 3. Strumenti giuridici di contrasto dello spreco alimentare in Italia. – 4. Spreco alimentare tra tutela dei diritti dei cittadini ed obblighi delle amministrazioni pubbliche.

1. Il fenomeno dello spreco alimentare ha assunto oggi un rilievo centrale nell'agenda politica internazionale ed europea. Nell'ottica dello sviluppo delle misure di intervento della politica economica che ha caratterizzato l'Unione europea sin dalla sua nascita, lo spreco di alimenti si manifesta in termini di stretta connessione rispetto agli interventi di governo del sistema di produzione agroalimentare, nella misura in cui sono state gradualmente abbandonate le misure interventiste che hanno caratterizzato il primo periodo della PAC. Il superamento del sistema basato sulle misure relative alla formazione dei prezzi ed ancorato alla quantità delle produzioni agroalimentari, ha dato spazio al libero gioco del mercato e, dunque, la presenza di sprechi alimentari rappresenta una inevitabile conseguenza se si considerano le peculiarità e specificità del sistema agroalimentare rispetto ad altri settori di mercato.

Il governo delle eccedenze in agricoltura è sempre stato un tema centrale della politica agricola europea¹. Tuttavia, nel sistema di governo della produzione agroalimentare incentrato sulla tutela del mercato europeo, la produzione di eccedenze appariva come un effetto delle regole di governo della PAC, senza che se ne prevedesse una specifica disciplina per limitarle.

L'evoluzione della politica agricola comune degli ultimi trent'anni ha, com'è noto, disaccoppiato il regime degli aiuti rispetto alla quantità produttiva, strutturando gli interventi verso aiuti mirati e di sostegno all'agricoltura. Se, così, la sovrapproduzione strutturale è diminuita, l'eccedenza ciclica, dovuta alle più diverse variabili produttive e di mercato, ha continuato a caratterizzare il settore agroalimentare.

Le dinamiche produttive legate alla variabilità dell'offerta agricola, in-

¹ F.G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Milano, 1990; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in F.G. SNYDER, *op. cit.*, p. 171 ss.; L. Costato, *Il 2° piano Mansholt e la legislazione agraria italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 219 ss.; L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003; P. DE CATERINI, voce *Politiche comunitarie, D) Politica agricola*, in *Enc. giur.*, 1988, p. 1 ss.; E. CAPPELLI, S. VENTURA, *Problemi giuridici dell'agricoltura comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, III, p. 4; J.A. MC MAHON, *EU Agricultural Law*, Oxford, 2007; D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles, 2006; G. OLMI, voce *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Digesto pubbl.*, 1987, p. 118 ss.; ID., *Common organization of agricultural markets at the stage of the single market*, in *Common market law review*, 1967, p. 359 ss.

sieme alla rigidità della domanda di prodotti agroalimentari, comportano una inevitabile creazione di eccedenze che, qualora non diversamente utilizzate, rischiano di essere semplicemente smaltite, risolvendosi, dunque, nel fenomeno dello spreco alimentare.

La politica agricola comune ha adottato diverse tecniche di governo delle eccedenze produttive, relative sia al controllo dell'offerta che alla gestione della domanda.

Nell'attuale sistema di libero mercato, gli strumenti di gestione delle eccedenze, come il ritiro dei prodotti dal mercato, diventano misure che, se pur ancora presenti, risultano del tutto marginali ed ancorate alla presenza di una crisi di mercato e, dunque, si utilizzano al fine della prevenzione e gestione della stessa, come rete di salvataggio in ipotesi specifiche. Ecco, dunque, che il tema dello spreco alimentare assume una dimensione decisiva, proprio in relazione al mutato assetto degli interventi in materia di politica agricola.

Il primo atto che ha specificamente come oggetto il tema degli sprechi lungo la filiera agroalimentare è del 28 ottobre 2010, ovvero la Dichiarazione europea contro lo spreco alimentare, alla quale sono seguite diverse iniziative di consultazione, studio e ricerca, finalizzate all'adozione di misure, anche legislative, *ad hoc*². La Dichiarazione denuncia, in primo luogo, la

² “Dichiarazione congiunta contro lo spreco alimentare”. L'attenzione specifica al tema dello spreco alimentare nelle politiche europee è oggetto della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su “Come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE”; della Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 “Sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare” e, inoltre, confermata quale obiettivo per le future azioni politiche europee, come affermato nelle Conclusioni del Consiglio dell'UE, 10730/16 del 28 giugno 2016, “Perdite e sprechi alimentari”, ove si esprime chiaramente che il carattere trasversale del tema impone un'azione lungo tutta la filiera agroalimentare.

La recente presa d'atto da parte delle istituzioni europee della necessità di affrontare le problematiche legate allo spreco alimentare si inserisce nel contesto delle misure europee relative all'economia circolare: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse”, COM (2011) 571 def., del 20 settembre 2011; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti”, COM (2014) 398 final, del 2 luglio 2014; Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020, “Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”. A ben guardare, la ricerca di una maggiore efficienza lungo la catena agroalimentare sia dal punto di vista della redditività dell'impresa agricola che della stabilità nel tempo dei prezzi dei prodotti alimentari per il consumatore finale è da tempo oggetto di studio da parte delle istituzioni europee ma l'assenza di una visione d'insieme sulle diverse problematiche specifiche della filiera ha condotto all'adozione di misure

presenza nell'UE di 122 milioni di cittadini a rischio di povertà; si sollecita dunque la Commissione "a incoraggiare gli Stati membri ad intervenire contro lo spreco di alimenti lungo tutti i livelli della catena di approvvigionamento alimentare, dalla produzione al consumo".

La produzione di sprechi alimentari ha importanti conseguenze etiche ed economiche ma anche sanitarie ed ambientali, dal momento che i rifiuti alimentari contribuiscono in modo rilevante al surriscaldamento globale. Nella stessa Dichiarazione si afferma che per ciascuna tonnellata di rifiuti alimentari evitata, si contribuisce al risparmio dell'equivalente di 4,2 tonnellate di CO₂.

Lo spreco alimentare produce indubbiamente diversi effetti sia economici che ambientali; dal punto di vista economico, lo spreco di cibo rappresenta una perdita negli investimenti che riduce il reddito degli agricoltori e aumenta i costi sostenuti dai consumatori per la spesa alimentare. Da un punto di vista ambientale, l'utilizzo inefficiente di acqua e terreno si traduce in una grave perdita delle risorse naturali, oltre che nella creazione di emissioni di gas nell'atmosfera. La produzione di spreco alimentare è talmente significativa da far parlare di "settore parallelo a quello produttivo", che genera una serie considerevole di esternalità negative³.

L'analisi delle diverse tipologie di prodotto evidenzia che il fenomeno delle perdite alimentari si caratterizza in modo diverso a seconda del tipo di filiera. La produzione di ortofrutta, ad esempio, è caratterizzata generalmente da perdite di prodotto nella fase della produzione (danni meccanici durante le operazioni di raccolta, ad esempio) e nella fase della conservazione (tempo di vita breve del prodotto ortofrutticolo fresco, trasporto, ecc.).

In considerazione degli importanti effetti negativi, sinteticamente riportati, derivanti dall'inefficiente funzionamento della filiera ed in consi-

settoriali che se hanno avuto il merito di focalizzare l'attenzione sui diversi aspetti di maggior debolezza della filiera, allo stesso tempo hanno il limite dell'assenza della visione d'insieme. È indicativo, a tal riguardo, che nello stesso giorno, il 19 gennaio 2012, siano state adottate due Risoluzioni del Parlamento europeo, la prima, già citata, sulle strategie per evitare lo spreco di alimenti e la seconda sugli squilibri della catena di distribuzione alimentare (che segue la Comunicazione della Commissione sul miglior funzionamento della filiera alimentare in Europa, COM (2009) 591), senza alcun richiamo tra i due documenti. In realtà, la ricerca della maggiore efficienza della filiera agroalimentare non può non passare dal vaglio della efficiente gestione delle risorse naturali, dell'equa remunerazione dei produttori agricoli, dell'equilibrio nelle relazioni contrattuali lungo la filiera in un'ottica che non può non essere trasversale. Per maggiori approfondimenti, si rinvia al nostro *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare*, Bari, 2018.

³ L. GONZALEZ VAQUÉ, *Food loss and waste in the European Union: a new challenge for the Food law?*, in *European Food and Feed Law Review*, 1, 2015, p. 20 ss.

derazione degli ambiziosi obiettivi europei legati all'adesione ad un modello di economia circolare, il contrasto allo spreco alimentare entra appieno nell'agenda europea, nel quadro dei più ampi obiettivi dell'Agenda 2030 e nell'ottica della costruzione di un sistema alimentare sostenibile⁴. La Comunicazione sul *Green Deal* e la Strategia *From farm to fork*, contemplanò, dunque, il contrasto dello spreco alimentare sia in un'ottica di ricerca di maggiore sostenibilità di filiera, sia con riferimento all'obiettivo di ridurre la creazione di rifiuti.

Tutto ciò premesso, oggetto del presente lavoro sarà l'analisi del quadro regolativo nazionale in materia, con uno sguardo alle regole utili a prevenire e/o gestire la produzione di sprechi, sia nella fase della produzione agricola che nelle successive fasi della trasformazione, distribuzione e vendita.

I fattori che determinano la creazione di sprechi sono molteplici: eventi climatici che rovinano il raccolto, necessità di rispettare standard estetici e qualitativi, non convenienza economica a raccogliere il prodotto agricolo a causa del prezzo troppo basso, comportamenti errati da parte dei consumatori. Accanto a questi aspetti se ne aggiungono altri peculiari della filiera agroalimentare, ovvero la strutturale dipendenza dell'offerta rispetto alla concentrazione della domanda d'acquisto e al forte potere di mercato della GDO.

Un'incidenza sulla possibile creazione di spreco alimentare è legata anche allo sviluppo della legislazione europea in materia di *food safety*, nella misura in cui eleva gli standard di qualità e sicurezza dei prodotti agroalimentari, comportando il rischio della fuoriuscita dal mercato di tutti quei prodotti che non rispondano ai requisiti richiesti; si pensi, ad esempio, ad etichette non conformi o ad alimenti invenduti che hanno superato il termine minimo di conservazione.

È, dunque, evidente la trasversalità della tematica e la necessità di indagare non solo le normative specificamente volte a contrastare il fenomeno, ma anche gli strumenti giuridici che incidono in maniera funzionale alla riduzione delle inefficienze della filiera.

⁴ I. CANFORA, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2024, p. 25; P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 29. Con specifico riferimento al tema, G. MACCIONI, *La legislazione sugli sprechi alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 888.

2. Nel quadro degli strumenti giuridici europei introdotti dalla nuova PAC e funzionali alla razionalizzazione della produzione agricola, è interessante mettere a fuoco il ruolo affidato ai soggetti del mercato, in un'ottica di prevenzione della creazione di sprechi o eccedenze produttive.

L'associazionismo agricolo ha avuto da sempre un ruolo centrale con riferimento alla gestione delle eccedenze produttive e delle diverse forme di intervento dirette al recupero dei prodotti non immessi sul mercato. Le organizzazioni di produttori agricoli, nate con la finalità di creare un anello di congiunzione tra produzione e mercato (a sua volta regolamentato prima attraverso il sistema dei prezzi, poi attraverso gli strumenti di disincentivazione delle produzioni), e valorizzate nel diritto europeo, sin dagli anni '70 in particolare per il funzionamento del settore ortofrutticolo, rappresentano lo strumento a cui l'Unione europea affida il riequilibrio tra la componente agricola e le imprese acquirenti del prodotto. L'equilibrio e la stabilità del mercato viene, infatti, ricercata per mezzo delle funzioni normative ed operative affidate alle OP; queste ultime sono chiamate a svolgere molteplici funzioni legate alla razionalizzazione dei mercati, attraverso la concentrazione dell'offerta, la pianificazione della produzione, fino al ritiro dei prodotti dal mercato e alla diversificazione qualitativa delle produzioni, attraverso la determinazione di regole di produzione e commercializzazione.

Pertanto, il ruolo delle OP è centrale nell'ottica della prevenzione della creazione di eccedenze, nella misura in cui queste sono chiamate ad ottimizzare la produzione, utilizzando strumenti di pianificazione della produzione in termini qualitativi e quantitativi, rispetto alla domanda.

Inoltre, le OP svolgono altre funzioni chiave rispetto agli obiettivi legati ai target di sostenibilità, quali, ad esempio, l'utilizzo di metodi di produzione sostenibili, pratiche innovative e competitività economica, gestione e valorizzazione dei sottoprodotti.

In una differente prospettiva, nel quadro della gestione della filiera produttiva, le organizzazioni interprofessionali giocano un ruolo di rilievo. Tra i compiti affidati alle organizzazioni interprofessionali, l'art. 157 del reg. (UE) n. 1308/2013 ricomprende anche la funzione di incoraggiare il consumo sano e responsabile; contribuire alla gestione e all'elaborazione di iniziative di valorizzazione dei sottoprodotti e alla riduzione e gestione dei rifiuti. Funzione degli accordi interprofessionali è, dunque, anche quella di intervenire sulla filiera, in modo da ottimizzare l'utilizzo dei sottoprodotti e ridurre la creazione di rifiuti, nell'ottica delle politiche europee volte, da ultimo, ad attuare il modello di economia circolare.

La normativa nazionale, in attuazione di quanto disposto dal reg. (UE)

n. 1308/2013, così come modificato dal reg. (UE) n. 2117/2021, stabilisce le regole relative al riconoscimento delle OP, per il tramite, da ultimo, del decreto ministeriale del 29 settembre 2022.

Il decreto si occupa di definire nello specifico le attività che le OP sono chiamate a svolgere, in funzione degli obiettivi indicati negli attuali regolamenti PAC. Tra queste, si segnalano le disposizioni riguardanti la destinazione dei prodotti ritirati dal mercato. Le OP, infatti, possano destinare tali prodotti alla distribuzione alimentare gratuita, realizzazione di biomasse a fini energetici, alimentazione animale, trasformazione industriale *no food*, ivi compresa la distillazione in alcool o, qualora non sia possibile ricorrere a tali destinazioni, biodegradazione o compostaggio.

L'aiuto finanziario dell'Unione europea copre l'intera spesa effettivamente sostenuta dall'OP, in caso di prodotti ritirati dal mercato e destinati alla distribuzione gratuita solo, però, se tali prodotti siano conferiti ad "Enti caritativi riconosciuti secondo la legislazione nazionale e regionale in materia, accreditati dagli organismi pagatori secondo criteri stabiliti da AGEA ed iscritti nell'elenco nazionale tenuto dalla medesima Agenzia" (art. 23).

La previsione non è altro che l'attuazione di quanto previsto dall'art. 52 del reg. (UE) n. 2115/2021 in tema di aiuto finanziario per i prodotti ortofrutticoli.

Pertanto, la legislazione europea incoraggia il ricorso alla distribuzione alimentare gratuita, in presenza di ritiri dal mercato da parte delle OP, finanziando per intero le relative operazioni.

Questa misura è particolarmente importante in considerazione di quanto si dirà oltre, con riferimento alle criticità riscontrate in Italia circa il ruolo dei soggetti donatari; infatti, qualora le OP ortofrutticole siano dedite al recupero dei prodotti alimentari, nella fase di commercializzazione degli stessi, riceveranno un aiuto specifico a copertura delle spese sostenute.

Nella misura in cui il sistema produttivo agricolo si articola in soggetti aggregativi riconosciuti in OP, si determina non solo una corretta strutturazione del mercato, funzionale alla redditività di tutti gli operatori coinvolti, ma si contribuisce in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e circolarità delle produzioni.

L'aiuto finanziario previsto per le OP ortofrutticole dovrebbe supportare le stesse nella scelta di passare ad un sistema di redistribuzione dell'inventario, piuttosto che di smaltimento dello stesso.

3. I. All'Italia si riconosce il merito di aver adottato per prima in Europa, insieme alla Francia, una legge specifica sulla limitazione degli spre-

chi alimentari, individuando come prioritaria la distribuzione alimentare gratuita di tutti gli alimenti che per ragioni diverse non giungono al consumatore finale.

Si tratta, dunque, di un intervento normativo volto a semplificare ed incentivare le donazioni lungo la filiera e, dunque, evitare che alimenti perfettamente commestibili perdano la loro destinazione a causa di una carente organizzazione dei soggetti che operano lungo la filiera, contribuendo, dunque, alla messa in atto di un comportamento contrario all'etica comune e che è avvertito come profondamente ingiusto.

La ricerca di una risposta normativa per contrastare il fenomeno dello spreco alimentare è stata sicuramente accelerata dall'approvazione della Carta di Milano, documento conclusivo di Expo 2015, evento che ha funzionato come cassa di risonanza per il tema «cibo». Il documento riconosce rilievo centrale da un lato al diritto al cibo e dall'altro, all'equa distribuzione delle risorse a livello globale e guarda al ruolo attivo dei diversi soggetti che possono concretamente influire sul raggiungimento dell'obiettivo di sfamare la popolazione mondiale, nel rispetto dell'ambiente e dello sviluppo futuro. Significativo è il ruolo riconosciuto alla cooperazione e agli accordi di filiera per una maggiore efficacia nella previsione della domanda alimentare e la necessità di migliorare la produzione, la conservazione e la logistica nella filiera agroalimentare al fine di ridurre al minimo gli sprechi alimentari. La Carta chiede alle istituzioni nazionali ed internazionali di adottare norme giuridiche che rendano effettivo il diritto al cibo, semplificare la normativa vigente in tema di sicurezza alimentare, adottare misure di contrasto al fenomeno dello spreco alimentare.

Il 19 agosto 2016 è entrata in vigore la legge n. 166 intitolata "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi". La legge si propone di ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti, attraverso il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, destinandole in via prioritaria all'utilizzo umano; si inserisce nell'ambito degli interventi per la limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali, attraverso la riduzione della produzione di rifiuti e la promozione del riuso e del riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti; ed è, infine, coerente agli obiettivi generali stabiliti dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e dal Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare.

La legge definisce i beni oggetto di regolazione, i soggetti chiamati ad

operare contro lo spreco alimentare e le modalità di utilizzo dei beni indicati. L'art. 2 si occupa di dettare alcune definizioni, il cui ambito di operatività sembrerebbe ridotto all'applicazione della legge stessa, e che attiene principalmente alla filiera agroalimentare. Si forniscono, così, le definizioni di operatore del settore alimentare, soggetti donatari, eccedenze alimentari, spreco alimentare, donazione, termine minimo di conservazione, data di scadenza⁵. L'ambito definitorio, inoltre, non distingue tra eccedenze produttive in campo e scarti di produzione industriale che, in realtà, rispondono a cause estremamente diverse e sono oggetto di discipline specifiche. Le definizioni proposte dal legislatore italiano, invece, trovano la loro utilità esclusivamente nella logica della donazione per fini di utilità sociale.

Lo strumento giuridico prescelto per la distribuzione alimentare è rappresentato dalla donazione, definita dall'art. 2, lett. e) come cessione di beni a titolo gratuito, alla quale non si applicano, per la validità, le disposizioni del titolo V del libro secondo, del codice civile. Si tratta, dunque, di un atto giuridico che si perfeziona con la cessione dei beni, momento nel quale avviene il passaggio di responsabilità relativamente al mantenimento dei requisiti igienico-sanitari (art. 5). L'impresa che cede i beni ai soggetti donatari è responsabile dell'integrità degli alimenti fino al momento della cessione.

Diverso, invece, il caso della raccolta in campo dei prodotti agricoli: la cessione a titolo gratuito può avvenire anche direttamente in campo da parte degli imprenditori agricoli ma le operazioni di raccolta e ritiro dei prodotti agricoli sono effettuate direttamente e sotto la responsabilità dei soggetti donatari, nel rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare (art. 3, comma 5°).

La legge disciplina, poi, le modalità di cessione gratuita degli alimenti e l'ordine di priorità dell'utilizzo. Gli operatori del settore alimentare possono cedere gratuitamente le eccedenze alimentari a soggetti donatari i quali possono ritirarle direttamente o tramite terzi; una volta ricevuti gli alimenti, i soggetti donatari li destineranno a persone indigenti. Centrale è l'introduzione di un ordine di priorità nell'utilizzo delle eccedenze alimentari: il consumo umano o, in alternativa ed esclusivamente per quegli alimenti non idonei al consumo umano, alimentazione animale e compostaggio (art. 3).

⁵ Per un'analisi dettagliata del testo normativo si rinvia a I. TRAPÈ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 263 e al nostro *La proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi ed inquadramento sistematico*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 2, p. 401, e *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare*, cit., capitolo 3, parte II.

Gli operatori del settore alimentare possono cedere gratuitamente le eccedenze anche oltre il termine minimo di conservazione, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e idonee condizioni di conservazione. I prodotti finiti della panificazione invenduti nelle 24 ore successive alla produzione, possono essere donati da parte dei venditori al dettaglio, della grande distribuzione, dei produttori, della ristorazione.

L'art. 5 stabilisce che gli operatori del settore alimentare che effettuano le cessioni devono seguire corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti. In applicazione della legge 16 luglio 2003, n. 155, che equipara i soggetti donatori ai consumatori, gli operatori del settore alimentare sono responsabili degli alimenti ceduti sino al momento della consegna ai donatori; essi, inoltre, dovranno adottare le misure necessarie per evitare rischi di commistione o di scambio tra i prodotti destinati ai diversi impieghi previsti dalla legge.

Una misura incentivante è contenuta nell'art. 17, che prevede che i Comuni possono applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione, al fine di detassazione a favore dei soggetti che cedono gratuitamente eccedenze alimentari.

Ad otto anni dall'entrata in vigore della legge Gadda, è utile proporre qualche osservazione analitica, in considerazione dei – pochi – dati disponibili.

L'impostazione normativa è, come si è detto, incentrata sull'obiettivo di evitare che gli alimenti diventino rifiuto, impattando sull'ambiente, invece che essere utilizzati ai fini di utilità sociale.

Se, dunque, lo strumento individuato dalla legge è quello della donazione, è necessario indagare il ruolo dei soggetti coinvolti. Da un lato, le imprese che operano lungo la filiera agroalimentare e che hanno organizzato il processo produttivo in modo funzionale allo smaltimento degli alimenti non venduti, dovranno procedere ad una riorganizzazione dell'attività produttiva, che sia volta, invece, ad individuare, tra tutti gli alimenti non immessi sul mercato, quelli che possono essere oggetto di cessione gratuita.

Dunque, si richiede il passaggio ad una riorganizzazione dell'attività che varia moltissimo a seconda del prodotto, deperibile o potenzialmente conservabile per un certo periodo di tempo. In considerazione del costo della riorganizzazione interna delle imprese, i vantaggi fiscali potrebbero essere maggiormente incrementati, per incentivare le stesse al passaggio alla donazione.

Come si è anticipato, per i prodotti ortofrutticoli è prevista una coper-

tura integrale delle spese sostenute per il recupero degli alimenti invenduti se le operazioni sono effettuate dalle OP. Si sottolinea, dunque, l'importanza per una corretta strutturazione del mercato e per il raggiungimento dei più ampi obiettivi dell'attuale PAC, tra i quali rientra appieno la riduzione degli sprechi alimentari, il ricorso all'utilizzo degli strumenti aggregativi forniti dalla legislazione europea. Qualora, infatti, si diffondessero buone prassi nella gestione dell'invenduto fresco da parte delle OP, ne beneficerebbe tutta la filiera redistributiva, con una maggiore incidenza ed effettività rispetto agli obiettivi indicati.

Il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella costruzione di *food policy* o nella strutturazione delle politiche regionali attuative dei più ampi obiettivi nazionali dovrebbe essere volto ad una maggiore consapevolezza degli strumenti giuridici utilizzabili oltre che alla incentivazione di comportamenti virtuosi, nel rispetto delle specifiche competenze.

Altro elemento rilevante con riguardo all'effettiva capacità di intervento da parte dei soggetti donatori, riguarda la dimensione delle imprese coinvolte: tra le imprese della trasformazione italiane, l'85% delle grandi imprese operanti nei settori dei prodotti freschi (carne, pesce, ortofrutta, lattiero-caseari), degli oli, della pasta e dei prodotti da forno, effettua ogni anno donazioni alimentari, conferendo in media circa 332 tonnellate di eccedenze a organizzazioni che le recuperano per fini sociali⁶. La percentuale si riduce al 60% per le medie imprese e scende al 52% per le piccole imprese di trasformazione.

Interessante anche l'attribuzione delle funzioni interne, relativamente alla responsabilità delle donazioni alimentari, nella maggior parte dei casi assegnata congiuntamente a più soggetti (responsabile di produzione, qualità e sicurezza alimentare, logistica, *supply chain management*), mentre molto poco diffusa appare l'assegnazione della gestione delle eccedenze alle funzioni sostenibilità e *corporate social responsibility*.

In prospettiva futura, si potrebbe rafforzare il ruolo del terzo settore, senza il quale tutto l'impianto normativo sarebbe del tutto inefficace. Incrementare il dono senza aumentare le capacità e le risorse delle associazioni che si occupano della redistribuzione, rischia di sovraccaricare queste ultime, che raccoglieranno solo una parte del cibo donato, preferibilmente quella di più facile recupero⁷.

⁶ AA.VV., *Indagine sulle eccedenze e sullo spreco alimentare in Italia: l'industria della trasformazione alimentare*, indagine promossa da Fondazione Banco Alimentare, 2022-2023.

⁷ Interessante prospettiva in chiave comparata delle diverse esperienze in materia di

II. Utili strumenti per contrastare il fenomeno dello spreco alimentare sono presenti in altre normative, aventi obiettivi sistematici più ampi, ma che rispondono alla finalità analizzata.

In primo luogo, la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile⁸, approvata con deliberazione del comitato interministeriale per la transizione ecologica, il 18 settembre 2023, è stata aggiornata in funzione degli obiettivi del PNRR ed in particolare della Missione 2, rivoluzione verde e transizione ecologica, e della sua componente “agricoltura sostenibile ed economia circolare”. L’obiettivo 4 della Strategia, “modelli sostenibili di produzione e consumo”, considera la presenza di spreco alimentare sistemico come indicatore di produzione dei rifiuti, collegando, dunque, l’obiettivo di contrasto dello spreco alimentare, all’obiettivo di riduzione dei rifiuti nel quadro del modello di economia circolare.

Anche il Piano Strategico Nazionale, che individua gli strumenti nazionali per il raggiungimento degli obiettivi PAC, inserisce il contrasto dello spreco alimentare nell’ambito delle strategie volte ad un uso più efficiente delle risorse e al riutilizzo dei sottoprodotti, nel quadro degli obiettivi di economia circolare; si pensi, ad esempio, alle misure relative alla distillazione dei sottoprodotti della vinificazione, in una logica di economia circolare e riutilizzo degli output agricoli.

Altro obiettivo centrale del Piano è rafforzare la comunicazione circa il valore della sostenibilità connessa ai sistemi di produzione e certificazione del cibo, quali aspetti fondamentali per stimolare il radicale cambiamento delle abitudini alimentari dei consumatori. In quest’ambito, rientra la previsione di campagne informative destinate agli operatori e ai consumatori, volte a prevenire e ridurre gli sprechi, orientando i sistemi alimentari ad una sempre maggiore integrazione tra produzione e consumo.

Infine, un utile strumento per la creazione di sprechi è rappresentato dalla disciplina delle vendite sottocosto, ovvero «vendita al pubblico di uno o più prodotti effettuata ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell’imposta del valore aggiunto e di ogni altra imposta o tassa connessa alla natura del prodotto e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo», secondo quanto prescritto dall’art. 1 del d.P.R. 6 aprile 2001, n. 218.

contrasto agli sprechi alimentari è offerta in S. Busetti, N. Pace (a cura di), *Food loss and waste policy. From theory to practice*, London, 2023.

⁸ Attua l’art. 34, d.lgs. n. 152/2006: la strategia rappresenta il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale.

La messa in vendita di prodotti con un prezzo inferiore ai costi di produzione è un comportamento che incide in modo negativo sul mercato, per ragioni legate sia alla tutela della concorrenza che alla stabilità stessa dei mercati; nel settore agroalimentare, poi, la vendita sottocosto rappresenta una problematica ulteriore, in quanto direttamente incidente sull'equilibrio delle relazioni negoziali lungo la filiera e sulla redditività delle imprese agricole.

Purtuttavia, il legislatore consente la vendita sottocosto nel caso di prodotti alimentari freschi e deperibili, dei prodotti alimentari vicini alla scadenza e dei prodotti tipici delle festività tradizionali, qualora sia trascorsa la ricorrenza o la data della loro celebrazione (art. 2, d.P.R. n. 2018/2001).

La stessa disciplina relativa ai contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari, attuativa della direttiva UE n. 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali lungo la filiera agroalimentare, consente la vendita sottocosto dei prodotti agricoli e alimentari freschi e deperibili, invenduti e a rischio di deperibilità (art. 7, d.lgs. n. 198/2021).

Per quanto inserite in contesti di regolazione del mercato, le normative sulle vendite sottocosto agevolano il contrasto dello spreco alimentare nella vendita al dettaglio, rappresentando un utile strumento a favore dei consumatori, che beneficeranno di un prezzo inferiore, e delle imprese della filiera che non dovranno smaltire l'invenduto.

4. La lotta contro lo spreco alimentare, come si è detto, si inserisce oggi in un quadro regolatorio più ampio che, a livello europeo, consiste nella prospettiva di costruzione di un "sistema alimentare" sostenibile. Assistiamo, di recente, alla strutturazione di regole giuridiche che rispondono ad un modello che, partendo dagli obiettivi di Agenda 2030, intende incidere sull'intera filiera agroalimentare, introducendo regole che riguardano la produzione, le relazioni negoziali tra operatori della filiera, le informazioni al consumatore. Gli attori della filiera agroalimentare sono dunque responsabili del rispetto delle regole strutturate intorno al paradigma della sostenibilità, in modo da condurre il sistema agroalimentare verso i modelli che la stessa Unione europea si è impegnata a realizzare, nel quadro degli obiettivi internazionali.

Allo stesso tempo, il ruolo delle amministrazioni pubbliche torna ad essere centrale, rispetto al tendenziale arretramento della guida pubblica che ha caratterizzato gli anni di emersione della globalizzazione dei mercati. Le imprese dovranno, dunque, adeguare il proprio agire sul mercato,

nel rispetto di regole sempre più incidenti sull'organizzazione interna ed esterna, anche ove operino fuori dal territorio dell'UE⁹.

In quest'ottica, il contrasto dello spreco alimentare assume una dimensione prospettica; si intende, cioè, che in assenza di regole che impongano un obbligo di fare alle imprese (è questa l'esperienza regolativa francese, ad esempio), la riduzione dello spreco alimentare sarà un effetto del rispetto delle regole volte a strutturare un sistema alimentare sostenibile, agevolato dall'introduzione di norme di carattere promozionale che attraverso la previsione di sgravi fiscali, propongono alle imprese una strada alternativa allo smaltimento dell'invenduto.

Tuttavia, se si inquadra il tema con riferimento alla natura dei beni, il contrasto dello spreco alimentare assumerà una diversa veste, in quanto necessariamente collegato alla tutela dei diritti.

È del tutto evidente che le istituzioni pubbliche sono responsabili del rispetto del diritto al cibo, in una duplice prospettiva: con riferimento alla strutturazione di politiche sociali destinate ad operare in funzione della tutela dei diritti dei cittadini; e con riferimento ad una corretta gestione delle politiche territoriali, dalla tutela e valorizzazione delle aree rurali alla messa in atto di strumenti volti ad intervenire nei processi distributivi degli alimenti, su base locale. Si pensi alla diffusione delle politiche locali del cibo, tradotte da ultimo in documenti programmatici e regolamentari approvati a livello comunale, che intendono supportare la costruzione di sistemi alimentari sostenibili, partendo dall'analisi territoriale. Le *food policies* contengono sempre misure di contrasto dello spreco alimentare, spesso basate sulla redistribuzione alimentare gratuita.

I due piani restano, però, complementari: gli Stati sono obbligati al rispetto del diritto al cibo, secondo quanto prescritto dal noto art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici e sociali. Tuttavia, la redistribuzione gratuita quale strumento di contrasto dello spreco, non può esaurire gli strumenti attuabili nell'ordinamento giuridico, a meno che non si accetti il paradosso di un sistema alimentare che deve creare spreco, al fine di rispondere ai bisogni sociali dei cittadini indigenti.

La tutela dei diritti dei singoli è estremamente più ampia e impone un duplice intervento da parte delle amministrazioni pubbliche: da un lato, il rispetto dei diritti inviolabili e dall'altro la messa in atto di politiche pub-

⁹ Basti pensare alla recentissima approvazione della Direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese a fini della sostenibilità, attualmente in corso di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

bliche, anche a livello territoriale, che generino esternalità positive, che conducano i sistemi del cibo verso un ragionevole equilibrio tra capacità produttiva dei territori e consumo alimentare.

DIDATTICA

ANTONIO JANNARELLI

LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NELLE FILIERE AGRO-ALIMENTARI TRA DIRITTO AGRARIO E DIRITTO ALIMENTARE: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE*

ABSTRACT

Il breve scritto intende analizzare il tema della sostenibilità ambientale nella prospettiva del sistema agro-alimentare, partendo dal rapporto tra diritto agrario e diritto alimentare. Il primo, nato all'insegna della protezione e promozione dei produttori agricoli, continua a riflettere e includere una molteplicità di articolazioni operative, in linea con la pluralità delle condizioni ambientali, sociali e storiche in cui si collocano i processi produttivi di base. Viceversa, il moderno diritto alimentare, emerso in avvio del nuovo millennio a tutela dei consumatori, al fine di proteggerli dai pericoli dovuti alla progressiva industrializzazione dei processi produttivi di alimenti, a partire dalla stessa elaborazione della materia prima agricola che ne è tuttora alla base, risulta indubbiamente pur sempre guidato unilateralmente dai colossi dell'industria alimentare, con la conseguenza inevitabile di voler conformare e ricondurre a tale unidimensionalità anche il mondo produttivo agricolo, a partire dalla stessa configurazione anche di tutte le imprese agricole in termini di imprese alimentari.

Ebbene, la sostenibilità ambientale, per essere perseguita efficacemente, non può che partire dal basso, ossia dalla presa d'atto della pluralità delle forme storiche e sociali con cui si manifesta tuttora l'attività produttiva.

* Contributo pubblicato con il titolo *La sostenibilità ambientale nelle filiere agro-alimentari tra diritto agrario e diritto alimentare* sul fascicolo 1/2024 della rivista *La fionda*: <https://www.lafionda.org/rivista/contro-il-green/>. La direzione di quest'ultima ha autorizzato la riproduzione del testo (N.d.R.).

va agricola, dalla presenza dei mercati locali e non solo di quelli globali, in linea, dunque, con la stessa relativizzazione dei modelli consumistici unidimensionali promossi, per ragioni speculative, dal sistema agro-industriale globalizzato.

The short essay intends to analyze the topic of environmental sustainability from the perspective of the agri-food system, in particular from the relationship between agricultural law and food law. The first, born under the banner of the protection and promotion of agricultural producers, continues to reflect and include a multiplicity of operational articulations, in line with the plurality of environmental, social and historical conditions in which the basic production processes are located. Conversely, modern food law, which emerged at the start of the new millennium to protect consumers, in order to protect them from the dangers due to the progressive industrialization of food production processes, starting from the very processing of the agricultural raw material which is still at its basis. It is undoubtedly still guided unilaterally by the giants of the food industry, with the inevitable consequence of wanting to conform and bring the agricultural production world back to this one-dimensionality, starting from the same configuration of all agricultural businesses in terms of food businesses.

Well, to be pursued effectively, environmental sustainability can only start from the bottom, that is, from acknowledging the plurality of historical and social forms with which agricultural production activity still manifests itself, from the presence of local markets and beyond of global ones, in line, therefore, with the same relativization of one-dimensional consumerist models promoted, for speculative reasons, by the globalized agro-industrial system.

PAROLE CHIAVE: Sostenibilità ambientale – Diritto agrario – Diritto alimentare.

KEYWORDS: *Environmental Sustainability – Agricultural Law – Food Law.*

1. Il tema della sostenibilità ambientale, al centro attualmente dell'attenzione, con tutte le articolate prospettive di lettura e di valutazione che è dato riscontrare nell'acceso dibattito in corso, può, a ben vedere, essere colto in tutta la sua problematicità e, nel contempo, ideologizzazione, se analizzato con riferimento all'area delle relazioni economiche presenti nelle filiere agro-alimentari: quelle che comprendono fundamentalmente le relazioni tra i produttori agricoli ed i produttori di alimenti che, ovviamente, si avvalgono della materia prima agricola nell'elaborazione dei prodotti da destinare al consumo finale.

Infatti, a proposito di tali relazioni, non è certamente neutro l'angolo di osservazione da adottare al fine di impostare la stessa questione della sostenibilità ambientale. A questo riguardo, dal punto di vista dell'approccio giuridico, assume un singolare rilievo di ordine sistematico il rapporto tra il tradizionale diritto agrario, comparso nella riflessione giuridica e nella ricerca accademica dei primi del Novecento, ed il diritto alimentare che si è venuto strutturando sia in Europa sia negli Stati Uniti ed in Cina a partire dagli inizi del nuovo millennio, in coincidenza della crisi della mucca pazza e dell'acuirsi dello scontro, sul piano delle relazioni internazionali di mercato legate alla concorrenza tra le diverse normative in materia di *food safety* adottate dai singoli paesi.

Sin dalla sua nascita, il diritto agrario si è caratterizzato non già quale semplice articolazione per oggetto del diritto privato comune, ossia quello diretto a regolare i rapporti giuridici tra soggetti privati nella società civile, bensì come disciplina speciale in quanto volta, analogamente anche all'allora nascente diritto del lavoro, a promuovere in particolare una specifica fascia sociale di operatori economici, quelli appunto agricoli. Ciò avveniva nel momento storico in cui una significativa parte della forza lavoro si spostava dal settore primario economico, l'agricoltura, agli altri settori per via della avviata industrializzazione. A tal fine era necessario da un lato modernizzare il settore agricolo, al fine di aumentare i rendimenti dei terreni, dall'altro, in ogni caso, favorire pur sempre la presenza attiva di operatori in quel settore, considerato strategico per la produzione delle materie prime per l'alimentazione, con interventi legislativi di contenuto protezionistico a tutela dei redditi degli agricoltori, anche alla luce delle singolari deficienze strutturali dei mercati agricoli: ossia, proprio dei mercati che, per essere fondati fundamentalmente su una inevitabile frantumazione dell'offerta, rinvenivano, paradossalmente, nella libera concorrenza tra gli agricoltori il tallone di Achille dell'intero settore nelle relazioni con gli altri, in particolare con quelli organizzati oligopolisticamente o monopolisticamente

e situati a monte e a valle del settore primario, in quanto rispettivamente fornitori ai *farmers* di fattori della produzione (macchine agricole, concimi, antiparassitari etc.) ovvero acquirenti della produzione agricola (grossisti, industrie di trasformazione, e oggi, sempre di più, operatori della grande distribuzione).

Sotto questo profilo, dunque, il diritto agrario, nelle sue dinamiche interne ha indubbiamente registrato la presenza di molteplici versioni del mondo agricolo, in ragione sia della persistenza di strutture produttive molto diverse tra loro per dimensioni e organizzazione (da quelle basate sul lavoro salariato, a quelle familiari), sia dell'esistenza di distinte condizioni ambientali e geopedologiche nei territori, condizionanti le scelte produttive, i rendimenti dei terreni, i complessivi costi dell'attività agricola. Al tempo stesso, però, momento qualificante della disciplina agraristica è rimasto pur sempre il trattamento di favore e differenziato rispetto a quello destinato agli altri settori economici: trattamento in funzione promozionale e protettrice degli agricoltori, per cui nel mondo occidentale si è al riguardo parlato di un costante "eccezionalismo agricolo".

Viceversa, il diritto alimentare, che nella sua sistematicità ha preso il posto dell'articolata e disordinata legislazione alimentare, è emerso a partire dalla crisi intervenuta agli inizi del nuovo millennio in Europa a causa della vicenda relativa alla c.d. "mucca pazza", ossia ad una patologia dovuta all'utilizzo di prodotti a base di carne nella stessa alimentazione del bestiame.

Di qui, l'intervento di un complesso sistema di controllo dei processi relativi alla produzione di alimenti fondato sulla creazione, a livello europeo, di una autorità sovranazionale chiamata ad intervenire in materia, coadiuvata da autorità nazionali, al fine anche di prevenire pericoli per la salute umana a tutela dei consumatori finali. Sulla base dell'introduzione di principi generali in materia di sicurezza alimentare, a partire da quello di precauzione, il sistema adottato ha previsto meccanismi istituzionali di costante monitoraggio dei processi, affidato ad un dialogo costante tra siffatte autorità e coinvolgente gli operatori economici del settore alimentare, nonché gli istituti di ricerca e di innovazione in materia alimentare, a partire innanzitutto da quelli che sono al servizio delle stesse industrie private operanti nel settore alimentare.

La necessaria visione sistemica alla base della disciplina adottata e da adottare in materia di *food safety* ha, inevitabilmente, portato a considerare anche le imprese agricole di base come imprese alimentari, soggette come tali alla legislazione alimentare in quanto anche i processi di elaborazio-

ne della materia prima non sfuggono all'utilizzo di fattori della produzione che possono incidere sulla sicurezza alimentare dei prodotti ottenuti, sia in quanto liberamente utilizzati dai *farmers*, sia in quanto imposti a questi ultimi dai propri partners commerciali: circostanza, quest'ultima, dovuta al fatto che sempre di più la commercializzazione dei prodotti agricoli di base interviene mediante la stipula di contratti conclusi ben prima dell'avvio delle produzioni, ossia contratti in cui le imprese agricole sono "integrate" in quelle dei loro interlocutori, i quali impongono a *farmers* precise modalità di condotta delle loro aziende al fine di conseguire una materia prima già "conformata" alle specifiche esigenze della successiva trasformazione in alimenti da destinare ai mercati finali.

L'attenzione particolare, emersa a partire da quella stagione, per il diritto alimentare ha avuto come singolare conseguenza quella di aprire un'ampia riflessione in ordine ai rapporti tra il diritto agrario e quello alimentare. In particolare, nel dibattito giuridico si è sviluppato un orientamento ermeneutico mirante a ricondurre il diritto agrario nel nascente diritto alimentare, vale a dire a formalizzare, sul piano della stessa visione sistemica dei rapporti di filiera, la progressiva sudditanza degli operatori agricoli nei confronti delle imprese alimentari, con l'obiettivo finale, non sempre espressamente dichiarato, di spostare l'"eccezionalismo agricolo", legato alle peculiari caratteristiche strutturali del variegato e articolato mondo agricolo, a favore dell'intero comparto agro-alimentare, alla luce di una visione da un lato riduttiva del mondo agricolo, in quanto ricondotto ai soli circuiti produttivi di maggiori dimensioni inseriti nel sistema agro-alimentare operante a livello globale, così mortificando il carattere plurale dell'agricoltura nonché i sistemi locali di produzione/consumo di prodotti agricoli e di alimenti a base agricola, dall'altro distorsiva delle ragioni storiche relative al trattamento di favore per i soli produttori agricoli, in quanto chiamati pur sempre a presidiare i territori e a svolgere un ruolo attivo di custodi della natura.

Processo, questo, agevolato del resto proprio in quanto la stessa legislazione alimentare, destinata ad operare anche per le imprese agricole, da una parte trova la sua principale origine nella ricerca e nelle prassi orientate dalle stesse imprese industriali, per essere poi avallate dalle autorità alimentari, dall'altro, proprio in quanto squilibrate, in ragione dei loro costi, solo a favore delle strutture produttive di maggiori dimensioni, inducono ad una più incisiva trasformazione delle aziende agricole, con la progressiva inevitabile marginalizzazione di quelle minori, e, di conseguenza, anche dei circuiti produttivi di base su cui contano sistemi alimentari locali.

In altre parole, dietro il dibattito giuridico circa la suggerita transizione del diritto agrario nel diritto alimentare, vi è il tentativo di dare definitiva autorevolezza sistematica all'egemonia che l'industria alimentare esercita su grande parte del mondo agricolo, costringendo anche la visione di questo ultimo nell'ambito dei soli paradigmi propri della moderna industria alimentare. A dispetto delle molteplici realtà agricole presenti a livello planetario e nei singoli paesi, l'industria alimentare è, del resto, dominata da colossi economici che operano a livello deterritorializzato e che, in ragione delle proprie esigenze, alterano le vocazioni produttive storicamente proprie dei singoli territori, in funzione delle loro esigenze strategiche di dominio sui mercati.

Il processo qui richiamato circa il tentativo di risolvere il diritto agrario, e dunque la visione giuridica dell'intero mondo agricolo nel diritto alimentare, dominato dalle industrie della trasformazione e della grande distribuzione, mira in definitiva ad eliminare, in tal modo, alla radice, la conflittualità, propria della modernità, tra agricoltori ed acquirenti dei prodotti agricoli, ossia quella conflittualità che non è più quella interna al processo produttivo agricolo di base (tra proprietari della terra ed agricoltori, intervenuta alle soglie della modernità), ma che parte, proprio, dai cancelli delle aziende agricole.

Peraltro, la tendenza a risolvere il diritto agrario nel diritto alimentare, fondato sui rapporti di filiera, si è affiancata, nel tempo, ad un altro più generale processo guidato dalla Commissione europea e solo in parte contrastato da un inconsapevole Parlamento europeo. Esso tende a capovolgere i paradigmi tuttora presenti nel trattato dell'Unione a proposito del settore agricolo. A dispetto di tali paradigmi, fondati sulla singolarità del trattamento da riservarsi al settore agricolo, la commissione appare sempre più orientata a favore di una concreta compiuta "normalizzazione" del settore primario dell'economia rispetto al trattamento riservato agli altri settori produttivi, a partire dalla disciplina della concorrenza, in particolare dallo svuotamento del regime di favore da riservare all'associazionismo agricolo che, in linea di principio, costituisce l'unico concreto rimedio all'inevitabile debolezza di forza contrattuale di cui soffrono i singoli operatori agricoli.

2. La tensione interna al rapporto tra diritto agrario e diritto alimentare permette altresì, nell'attuale fase storica, di cogliere con maggiore consapevolezza, le distorsioni ed i pericoli sottesi all'impostazione dei problemi relativi alla gestione della crisi climatica e alla crescente necessità di affrontare la sostenibilità ambientale.

In linea con quello che viene considerato un paradosso, ossia che il degrado dell'ambiente sul pianeta, intervenuto negli ultimi secoli per via del processo industriale e tecnologico, è coinciso, al tempo stesso, con l'indubbio aumento del benessere umano, la via di uscita dalla crisi ambientale che si è andata affermando nelle politiche economiche e sociali negli ultimi tempi non ha inteso abbandonare il modello di crescita e di sviluppo sin qui emerso. Si è proposto, più semplicemente, di correggere tale modello in termini di sostenibilità, ossia di orientarlo in modo da assicurare progressivamente un equilibrio nel tempo di tutte le risorse coinvolte: più precisamente di promuovere contestualmente una contrazione progressiva del degrado ambientale, di mantenere e migliorare il benessere sociale, il tutto senza alterare il processo economico della crescita. Quest'ultima, in definitiva, dovrebbe essere non più quantitativa e senza limiti, bensì indirizzata verso obiettivi di sviluppo qualitativo. Di qui, la prospettiva sistemica di uno sviluppo nel segno di una sostenibilità che sia al tempo stesso ambientale, economica e sociale, ossia in grado di ottimizzare gli effetti della contrazione del mero sviluppo quantitativo perseguito per molti decenni del secolo scorso e continuato oltre le soglie del nuovo millennio ed a cui si devono molti guasti dell'ambiente e l'alterazione del clima, con la contrazione anche dei pregiudizi sin qui arrecati alla biosfera e senza, però, accentuare le diseguaglianze sociali, anzi operando a favore della loro riduzione.

E' indubbio, in ogni caso, che la sintesi politica tra queste istanze resta pur sempre delicata non solo perché è facile percepire il conflitto tra la soddisfazione dei bisogni, da affidare allo sviluppo economico, ed il "mantenimento" della biosfera in termini di protezione dell'ambiente, ma anche perché possono essere diverse le vie con le quali perseguire contestualmente le tre istanze indicate, secondo che esse vengano messe sullo stesso piano, come cerchi uguali che si intersecano, o si ponga tra le stesse una gerarchia per la quale, ad es., la preservazione della biosfera vada considerata prioritaria rispetto alle altre istanze, quali cerchi concentrici di dimensioni diverse ed in cui il più grande sia costituito dall'ambiente.

Senza qui approfondire l'indagine è sufficiente rilevare che sebbene anche l'agricoltura moderna abbia contribuito significativamente al degrado ambientale per via del processo di industrializzazione in cui è in larga parte immersa, essa prospetta pur sempre un rapporto con l'ambiente diverso da quello proprio degli altri settori economici. A voler utilizzare la distinzione tra capitale c.d. naturale e capitale artificiale, adottata a sostegno della c.d. *strong sustainability* secondo la quale lo sviluppo deve orientarsi in modo da non compromettere la preservazione del primo in quanto ir-

riproducibile, emerge con chiarezza che l'agricoltura contribuisce a dare forma e ordine al capitale naturale costituito dalle terre messe a coltura, in quanto in grado di fornire non solo prodotti necessari per l'alimentazione umana, ma anche vari servizi ecologici a partire dal modellare il territorio ed il paesaggio. Come è stato osservato, «l'agricoltura, e con essa la silvicoltura, non è soltanto produzione di prodotti agricoli, zootecnici e forestali. È al tempo stesso produzione e salvaguardia delle condizioni di produzione», per cui una agricoltura «che si ponga il fondamentale obiettivo di assicurare la produzione e la salvaguardia delle condizioni di produzione, cioè la conservazione del suolo, è parte essenziale della tutela dell'ambiente».

Al tempo stesso, in ragione della storicità delle sue manifestazioni, l'agricoltura per quanto pur sempre espressione di un intreccio tra capitale naturale e capitale artificiale, si presenta sul pianeta in molteplici e diversificate le forme. Sicché la stessa declinazione della sua sostenibilità non può certo andare a detrimento del suo intrinseco molteplice atteggiarsi, anche alla luce di vari modelli di attuazione che si sono sedimentati nel corso dei secoli e che tuttora persistono ed ai quali si lega la sopravvivenza anche di quell'altra preziosissima risorsa per il pianeta rappresentata dalla biodiversità, alla luce del ruolo fondamentale che questa svolge nel garantire la multifunzionalità dell'ecosistema.

Tante diverse agricolture concorrono e devono continuare a concorrere nel dare corpo all'attività agricola, ma pur sempre nella prospettiva comune della sostenibilità. Ciò significa, in particolare, che non può certo pensarsi di abbandonare il ricorso alla tecnologia, al fine di riproporre modelli operativi agricoli premoderni, bensì continuare ad avvalersi delle tecnologie, anche quelle più avanzate come le digitali, al fine di assicurare uno svolgimento dell'attività agricola che, pur conservando le sue articolate modalità di attuazione, modifichi sensibilmente, in tutte le sue diverse manifestazioni, il rapporto tra economie e diseconomie esterne: tecnologie, in definitiva, a loro volta, *green*, ossia che non siano orientate sempre e soltanto all'aumento delle produzioni e dei rendimenti dei terreni, come sin qui avvenuto, anche al costo del conseguente progressivo inaridirsi della fertilità della risorsa terra e dell'aumento degli inquinamenti. Il che significa che l'individuazione in generale di un «altro modo di produrre materia prima agricola» non può che esigere, per conseguire effettività e condivisione, anche la diffusione a livello sociale di «un altro modo di consumare alimenti».

Al tempo stesso, la concreta attuazione della sostenibilità non può basarsi su un modello unico astratto ed onnicomprensivo; anzi richiede una

vera e propria inversione di marcia rispetto all'attuale processo relativo alla globalizzazione dell'economia.

La politica della sostenibilità ambientale in cui si colloca e deve svolgere un ruolo insostituibile l'agricoltura, sebbene persegua come risultato globale, a livello planetario, l'urgente correzione del mutamento climatico in corso e l'inversione di marcia nel depauperamento delle risorse naturali, deve necessariamente partire dal basso, dai contesti locali dei singoli eco-sistemi periferici, connotati dalla svolgimento di attività agricola e dalla presenza anche della silvicoltura. Solo la correzione in concreto, in termini di sostenibilità, dei singoli ambienti a livello locale con le rispettive caratteristiche territoriali e storico-sociali, può sinergicamente condurre, mediante lo sviluppo di una economia circolare al conseguimento dell'obiettivo unitario ed indivisibile fondato sul salvataggio e sulla conservazione della casa comune rappresentata dal pianeta.

La sfida della sostenibilità di fronte alla quale si trova oggi l'intera umanità, al fine di porre preventivamente rimedio alla catastrofe climatica che si prospetta nei prossimi decenni in mancanza di adeguate correzioni di rotta nell'illimitato sfruttamento delle risorse naturali e al degrado dell'ambiente planetario, si rivela dunque oltremodo complessa. Non solo esige mutamenti istituzionali e politici, ma soprattutto il mutamento stesso del *mainstream* culturale alla base della configurazione illimitata dello sviluppo capitalistico. In difetto di ciò, a ben vedere, tutta la stessa questione della sostenibilità rischia di tradursi semplicemente in una nuova stagione di rilancio del modello di sviluppo capitalistico degli ultimi secoli: la sostenibilità ben potrebbe rappresentare soltanto un nuovo volto con cui perpetuare gli stessi processi sociali e culturali che hanno contribuito al degrado dell'ambiente e alla messa in discussione degli equilibri climatici del pianeta.

Partire da basso, in altre parole, significa inevitabilmente, invertire il processo della globalizzazione, recuperare circuiti di produzione e consumo, a partire dagli alimenti, a livello locale: di qui la stessa necessità di modificare non solo i modelli di produzione in agricoltura ma anche quelli di consumo che favoriscono il primato dell'industria alimentare di massa e spingono a favore di una agricoltura altamente industrializzata.

In questa prospettiva, il rapporto tra diritto agrario e diritto alimentare, per non parlare del rapporto con il diritto industriale relativo alle tecnologie ed ai fattori della produzione impiegati nei processi agricoli, assume una valenza fondamentale al fine di evitare appunto che la sostenibilità dell'agricoltura da un lato si traduca in una nuova occasione di arricchimenti e sfruttamento da parte del mondo industriale, dall'altro venga, viceversa,

utilizzata strumentalmente come una minaccia per gli agricoltori, come è di recente emerso nella ribellione dei trattori: ribellione, formalmente attuata dagli agricoltori, ma, in definitiva, promossa dal sistema industriale interessato a continuare a fornire al mondo agricolo fattori della produzione in coerenza con le finalità speculative del sistema agro-industriale.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

G I U R I S P R U D E N Z A

PAMELA LATTANZI

LA DEFINIZIONE DI ALIMENTO A FINI MEDICI SPECIALI AL VAGLIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA*

ABSTRACT

Nel giro di pochi mesi, la Corte di giustizia si è pronunciata due volte sulla interpretazione della definizione di alimento a fini medici speciali dettata dall'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. (UE) n. 609/2013, concernente gli alimenti destinati a gruppi specifici della popolazione.

Le due sentenze intervengono in uno scenario di accresciuta esigenza di chiarezza circa la qualificazione giuridica di un prodotto come alimento a fini medici speciali, risultato di dinamiche di mercato sulle quali hanno influito anche i cambiamenti avvenuti sul piano normativo ad opera del reg. (CE) n. 1924/2006. La Corte risponde a tale esigenza interpretando gli elementi chiave della suddetta definizione e affrontando, altresì, il delicato tema della distinzione degli alimenti in questione dai medicinali e dagli integratori alimentari.

Within a few months, the Court of Justice has ruled twice on interpreting the definition of food for special medical purposes set out in Article 2, paragraph 2, letter g), of Reg. (EU) No. 609/2013 concerning foods for specific groups.

The two judgements intervene against an increased need for clarity regarding the legal qualification of a product as a food for special medical purposes. The Court responds to this need, which is a result of market dynamics that have also been influenced by changes in the regulatory framework by Reg. (EC) No. 1924/2006, by interpreting the key elements

* This work has been funded by the European Union - NextGenerationEU under the Italian Ministry of University and Research (MUR) National Innovation Ecosystem grant ECS00000041 - VITALITY - CUP D83C22000710005.

of the definition mentioned above and addressing, as well, the sensitive issue of the distinction between medicinal products and foods for special medical purposes, as well as between the latter and food supplements.

PAROLE CHIAVE: Alimento a fini medici speciali – Medicinale, integratore alimentare – *Status* normativo.

KEYWORDS: *Food For Special Medical Purpose – Medicinal Product – Food Supplement – Regulatory Status.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina degli alimenti a fini medici speciali. – 2.1. (*Segue*): la revisione della disciplina degli alimenti dietetici e il contrasto al fenomeno del *legislation shopping*. – 3. Alimento a fini medici speciali o medicinale? – 4. L'interpretazione di altri elementi chiave della definizione di AFMS. – 5. Alimento a fini medici speciali o integratore alimentare?. – 6. Alcune riflessioni conclusive.

1. Nel giro di pochi mesi, la Corte di giustizia si è pronunciata due volte sulla qualificazione giuridica di un prodotto come alimento a fini medici speciali (in proseguo anche AFMS), affrontando altresì la delicata questione della definizione della linea di demarcazione tra i medicinali e tali alimenti, nonché tra questi ultimi e gli integratori alimentari.

La prima occasione è stata offerta da un rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale superiore del Land di Düsseldorf nel contesto di un procedimento di appello proposto dalla società Orthomol pharmaseutische Vertriebs GmbH (in proseguo Orthomol) contro una sentenza del giudice di primo grado (Tribunale del Land, Düsseldorf), che l'ha vista soccombere innanzi alla richiesta avanzata da una nota associazione impegnata nella tutela della concorrenza leale (Verband Sozialer Wettbewerb eV)¹, attestante l'inesatta qualificazione giuridica di due prodotti commercializzati dalla suddetta società come alimenti a fini medici speciali².

Più esattamente, un prodotto veniva promosso dalla Orthomol evidenziandone il ruolo rispetto al «rafforzamento medico-nutrizionale del sistema immunitario» al fine di «rispondere alle esigenze nutrizionali specifiche in caso di deficit immunitario di origine nutrizionale (ad esempio, le infezioni recidive delle vie respiratorie)», mentre l'altro prodotto veniva commercializzato mettendone in risalto l'impiego per «soddisfare esigenze nutrizionali in caso di degenerazione maculare legata all'età»³.

La seconda occasione è conseguenza di un rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale amministrativo di Vienna nell'ambito di una controversia tra

¹ L'associazione è stata infatti già protagonista di alcune note vicende giurisprudenziali concernenti gli alimenti: Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 2016, causa C-19/15, *Verband Sozialer Wettbewerb eV c. Innova Vital GmbH* (sul tema delle indicazioni nutrizionali e sulla salute presenti in comunicazioni commerciali rivolte esclusivamente a professionisti della salute); Corte di giustizia, sentenza del 14 giugno 2017, causa C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV c. TofuTown.com GmbH* (concernente l'uso delle denominazioni di vendita – “latte” e “prodotti lattiero-caseari” – per la promozione e la commercializzazione d'alimenti puramente vegetali).

² Corte di giustizia, sentenza del 27 ottobre 2022, causa C-418/21, *Orthomol pharmaseutische Vertriebs GmbH c. Verband Sozialer Wettbewerb eV* (in seguito caso *Orthomol*).

³ Punto 14, caso *Orthomol*.

la società Kwizda Pharma GmbH (in seguito Kwizda Pharma) e il capo del governo del Land di Vienna concernente il rifiuto di quest'ultimo di qualificare come alimenti a fini medici speciali quattro prodotti della suddetta società contenenti degli ingredienti (D-mannosio e mirtillo rosso) presentati come capaci di impedire l'adesione dei batteri alle mucose delle vie urinarie e il cui consumo veniva raccomandato in caso di infezioni urinarie⁴.

Per poter comprendere appieno la portata delle due pronunce dei giudici di Lussemburgo è necessario muovere dalla disciplina concernente gli AFMS, la cui evoluzione è stata fortemente influenzata da problematiche concernenti il tema della qualificazione giuridica, e ricordare, sin da subito, che le conseguenze legali (e pratiche) della qualificazione (o classificazione) giuridica di un dato prodotto (cioè dell'identificazione del suo *status* normativo e quindi della disciplina a esso applicabile) non sono di poco conto, poiché, a seconda che esso rientri in una o in un'altra categoria merceologica (ad esempio, alimenti o medicinali) o eventualmente in una sottocategoria merceologica (ad esempio, alimenti a fini medici speciali o integratori alimentari), la disciplina a esso applicabile sarà differente (totalmente nel primo caso, parzialmente nel secondo) «e, con essa, cambierà in particolare il suo regime di circolazione (le condizioni legali per una sua legittima immissione in commercio)»⁵.

Le differenze possono investire molti profili, tra cui la composizione, l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità, le procedure previste per la prima immissione in commercio o per il monitoraggio e i controlli successivi, nonché i relativi profili sanzionatori in caso di violazione della normativa.

Per l'operatore, le differenze tra i regimi giuridici si traducono in oneri economici che variano a seconda della gravosità delle procedure da seguire per la prima immissione nel mercato o per il monitoraggio e la vigilanza post-immissione. Inoltre, rilevano sul piano della strategia di *marketing*.

Dal punto di vista dei consumatori, le differenze sono funzionali alla garanzia del soddisfacimento di quegli interessi che essi intendono perseguire con l'impiego di ciascuna determinata categoria merceologica.

⁴ Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2023, causa C-760/21, *Kwizda Pharma GmbH c. Landersbautmann von Wie* (in seguito caso *Kwizda Pharma*). Come la precedente, anche questa sentenza è stata pronunciata dalla Seconda Sezione, nella medesima composizione.

⁵ Così P. BORGHI, *Alimento (prodotto)*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile - Aggiornamento*, Torino, 2016, p. 9.

Non si può infine trascurare che la qualificazione di un prodotto ha delle ripercussioni anche sulle finanze di uno Stato, con l'ammissione o meno di esso al regime di rimborsabilità a carico del sistema sanitario nazionale.

Spetta innanzitutto all'operatore individuare lo *status* normativo di un prodotto e conseguentemente rispettare le regole previste dal pertinente regime giuridico; sarà poi compito delle autorità nazionali verificarne il rispetto e valutare (ed eventualmente autorizzare, a seconda di quanto stabilito dai diversi regimi giuridici) lo *status* prescelto dall'operatore. Nel caso specifico degli AFMS, come si dirà meglio a breve, non è previsto un regime di pre-autorizzazione all'immissione nel mercato, pertanto, l'operatore potrà procedervi avvalendosi della propria valutazione circa il fatto che il prodotto ricade nell'ambito di applicazione della normativa in materia (corrispondendo innanzitutto alla definizione ivi presente) e ne rispetta le prescrizioni. Tuttavia, di norma, è previsto un meccanismo di notifica che consente alle autorità nazionali competenti di accertare la corretta qualificazione del prodotto⁶.

La non corretta qualificazione di un prodotto (volontaria o involontaria) produce effetti negativi su diversi piani: si dà vita a situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori economici e si arreca nocumento alla protezione dei consumatori, oltretutto, eventualmente, alle finanze di uno Stato, si minaccia la libera circolazione delle merci (in particolare nei casi in cui un prodotto sia diversamente qualificato negli Stati membri) e, più in generale, si attenta alla certezza del diritto, distorcendo le definizioni legali identificative delle diverse categorie merceologiche e ingenerando confusione sulla loro applicazione.

⁶ L'eventuale contestazione dello *status* normativo prescelto dall'operatore oltre che dalle autorità nazionali può provenire, in seguito alla immissione sul mercato, anche da associazioni di consumatori (un esempio è rinvenibile in J. VAVREČKA, N. GRMELOVÁ, *Administrative Decision-making Concerning Borderline Products*, in *European Food and Feed Law Review*, 2016, n. 6, p. 521 ss.) o da altri operatori concorrenti o loro associazioni, come dimostra il caso *Orthomol*, il quale, unitamente al caso *Kvizda Pharma*, dà evidenza altresì del fatto che tali contestazioni possono sfociare nelle aule dei tribunali così che saranno i giudici nazionali e, eventualmente, la Corte di giustizia in caso di rinvii pregiudiziali a doversi occupare dell'identificazione dello *status* normativo di un prodotto. Per completezza è opportuno ricordare che la Corte di giustizia si è occupata della qualificazione giuridica di un prodotto come alimento o medicinale anche in procedimenti concernenti ricorsi per inadempimento proposti dalla Commissione nei confronti di alcuni Stati membri: per approfondimenti in merito sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, Napoli, 2019.

2. Gli alimenti a fini medici speciali trovano, oggi, la loro disciplina nel contesto normativo concernente i cc.dd. alimenti destinati a gruppi specifici della popolazione, introdotto dal reg. (UE) n. 609/2013⁷, che, all'art. 2, par. 2, lett. g), definisce un AFMS come «un prodotto alimentare espressamente elaborato o formulato e destinato alla gestione dietetica di pazienti, compresi i lattanti, da utilizzare sotto controllo medico; è destinato all'alimentazione completa o parziale di pazienti con capacità limitata, disturbata o alterata di assumere, digerire, assorbire, metabolizzare o eliminare alimenti comuni o determinate sostanze nutrienti in essi contenute o metaboliti, oppure con altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche e la cui gestione dietetica non può essere effettuata esclusivamente con la modifica della normale dieta».

Il reg. (UE) n. 609/2013 ha abrogato il pacchetto legislativo sugli *alimenti destinati a una alimentazione particolare* (anche detti *alimenti dietetici* o *di regime*, noti altresì con l'acronimo ADAP), costituito dalla direttiva quadro 2009/39/CE⁸ e da altri atti legislativi concernenti specifici alimenti dietetici o particolari aspetti attinenti a tutti gli ADAP.

La normativa previgente individuava sia una categoria generale di alimenti dietetici (corrispondente alla definizione contenuta nell'art. 1, par. 2, della dir. 2009/39/CE, essenzialmente incentrata sulla loro distinzione ri-

⁷ Reg. (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la dir. 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la dir. 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regg. (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione.

In merito v. L. RUSSO, *Gli alimenti destinati ad una alimentazione particolare (c.d. "dietetici")*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, 2^a ed., Milano, 2024, p. 802 ss.

⁸ Dir. 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare. La direttiva in questione costituisce la rifusione della dir. 89/398/CEE del Consiglio, del 3 maggio 1989, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, più volte modificata nel corso del tempo, che, a sua volta, si era sostituita, pur conservandone i principi di base, alla prima normativa europea in materia di alimenti destinati a una alimentazione particolare, precisamente la dir. 77/94/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1976, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare.

spetto agli alimenti comuni)⁹ destinataria di regole disciplinanti la composizione, l'etichettatura e la procedura di notifica, sia delle sottocategorie (come gli alimenti a fini medici speciali), oggetto di regole particolari contenute in direttive in gran parte adottate sotto la vigenza della precedente dir. quadro 89/398/CEE¹⁰.

Rispetto alla disciplina concernente gli ADAP, il reg. (UE) n. 609/2013 ha introdotto significative novità: è stata cancellata la categoria generale di alimento dietetico e sono state fatte salve alcune delle sottocategorie già disciplinate¹¹, che, per scopi pratici, nella prassi sono accomunate sotto il nome di "alimenti destinati a gruppi specifici della popolazione", il quale nel testo normativo non compare; sono state introdotte norme generali in merito alla loro composizione¹² e alla comunicazione¹³, integrabili (e di

⁹ La definizione, contenuta all'art. 1, par. 2, riconosceva i prodotti dietetici come i «prodotti alimentari che, per la loro particolare composizione o per il particolare processo di fabbricazione, *si distinguono nettamente dai prodotti alimentari di consumo corrente*, sono adatti all'obiettivo nutrizionale indicato e sono commercializzati in modo da indicare che sono conformi a tale obiettivo» (nostro il corsivo). Sono da intendersi prodotti alimentari di uso corrente o comuni quegli alimenti «inclusi gli integratori alimentari, destinati alla popolazione generale o a taluni sottogruppi della popolazione quali gestanti, donne in post-menopausa, anziani, bambini nell'età della crescita, adolescenti, persone con differenti livelli di attività e altre persone», così *considerando* n. 10 del reg. (UE) n. 609/2013.

¹⁰ Nel caso degli AFMS, le regole particolari erano stabilite dalla dir. 1999/21/CE della Commissione, del 25 marzo 1999, sugli alimenti dietetici destinati a fini medici speciali.

¹¹ Oltre alla sottocategoria degli AFMS sono state riproposte quelle di formula per lattanti e formula di proseguimento; alimento a base di cereali e altro alimento per la prima infanzia; sostituto dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso.

¹² Ai sensi dell'art. 9 del reg. (UE) n. 609/2013, la composizione deve essere idonea a soddisfare le esigenze nutrizionali delle persone cui gli alimenti sono destinati ed adatta per tali persone, conformemente ai dati scientifici generalmente accettati. Nella composizione, da un lato, non devono essere presenti sostanze in quantità tali da mettere in pericolo la salute delle persone cui sono destinati, dall'altro lato, possono essere aggiunte delle sostanze, in forma biodisponibile per l'uso dall'organismo umano, aventi un effetto nutritivo o fisiologico. Nella composizione possono essere impiegati anche nanomateriali ingegnerizzati e *novel food*.

¹³ In merito alla etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari in questione, l'art. 9 del reg. (UE) n. 609/2013 dispone che esse forniscano informazioni per un uso appropriato di tali prodotti alimentari e che non siano fuorvianti né attribuiscono a tali prodotti alimentari la proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana, né sottintendano proprietà di questo tipo (analogamente a quanto già previsto dall'art. 7, par. 3 del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori,

fatto integrate) da prescrizioni specifiche tramite atti delegati della Commissione; è stata eliminata la precedente procedura di notifica e istituita una misura unica per le sostanze che possono essere aggiunte ai prodotti alimentari in questione¹⁴.

Al contempo, è stato confermato che l'immissione sul mercato di tali prodotti, vendibili al dettaglio esclusivamente nella forma di alimenti preimballati, può avvenire solo nel rispetto della disciplina per essi prevista. Osservata tale condizione da parte degli operatori, gli Stati non possono limitarne o vietarne l'immissione sul mercato per motivi legati alla composizione, fabbricazione, presentazione o etichettatura¹⁵.

Coerentemente con questa impostazione, con il successivo reg. delegato (UE) 2016/128¹⁶ la Commissione ha dettato delle regole specifiche per gli alimenti a fini medici speciali, sostanzialmente riadattando quanto precedentemente stabilito dalla dir. 1999/21/CE al quadro giuridico generale introdotto dal reg. (UE) n. 609/2013¹⁷.

che modifica i regg. (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la dir. 87/250/CEE della Commissione, la dir. 90/496/CEE del Consiglio, la dir. 1999/10/CE della Commissione, la dir. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le dirr. 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione). Data la destinazione dei prodotti oggetto del regolamento si consente la diffusione di qualsiasi informazione utile o di raccomandazioni destinate esclusivamente a persone qualificate nel campo della medicina, della nutrizione, della farmacia o ad altre figure professionali nel campo dell'assistenza alla maternità e dell'assistenza all'infanzia.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 15 del reg. (UE) n. 609/2013, è stilato un elenco (c.d. elenco dell'Unione) nel quale sono indicate le sostanze che possono essere aggiunte agli alimenti in questione, esse comprendono: *a*) vitamine; *b*) minerali; *c*) amminoacidi; *d*) carnitina e taurina; *e*) nucleotidi; *f*) colina e inositolo. Le sostanze appartenenti alle categorie che non sono indicate in questo elenco si prevede possano essere aggiunte a condizione che soddisfino le prescrizioni generali e specifiche stabilite dal regolamento.

¹⁵ V. art. 4 del reg. (UE) n. 609/2013.

¹⁶ Reg. delegato (UE) 2016/128 della Commissione, del 25 settembre 2015, che integra il reg. (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le prescrizioni specifiche in materia di composizione e di informazione per gli alimenti destinati a fini medici speciali.

¹⁷ Per le altre sottocategorie di alimenti si v. il reg. delegato (UE) 2016/127 della Commissione del 25 settembre 2015 che integra il reg. (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le prescrizioni specifiche di composizione e di informazione per le formule per lattanti e le formule di proseguimento e per quanto riguarda le prescrizioni relative alle informazioni sull'alimentazione del lattante e del bambino nella prima infanzia; il reg. delegato (UE) 2017/1091 della Commissione del 10 aprile 2017 che modifica l'allegato del reg. (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco delle sostanze che possono essere aggiunte

Il reg. delegato (UE) 2016/128 investe essenzialmente tre profili: la composizione, l'informazione e la notifica precedente alla immissione nel mercato.

Per quanto riguarda il primo profilo, si ripropone, senza sostanziali variazioni, la preesistente classificazione degli AFMS in tre categorie, dipendente dal fatto che la loro composizione sia standard o specificamente adattata dal punto di vista nutritivo a una malattia, un disturbo o uno stato patologico e dal fatto che tale alimento costituisca o meno l'unica fonte di nutrimento per le persone cui sono destinati¹⁸.

La formulazione degli alimenti a fini medici speciali deve essere fondata su principi attendibili di medicina e scienza della nutrizione¹⁹. Il loro consumo, secondo le istruzioni del produttore, deve essere sicuro, vantaggioso ed efficace nel rispondere alle specifiche esigenze nutrizionali delle persone a cui essi sono destinati, in base a dati scientifici generalmente riconosciuti.

In merito al profilo informativo, la disciplina speciale si concentra sull'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale²⁰, sul divieto di fornire le indicazioni nutrizionali e sulla salute disciplinate dal reg. (CE) n. 1924/2006²¹ e sull'aggiunta di informazioni complementari a quelle obbligatorie previste dal reg. (UE) n. 1169/2011.

agli alimenti a base di cereali e agli altri alimenti per la prima infanzia e agli alimenti a fini medici speciali; il reg. delegato (UE) 2017/1798 della Commissione del 2 giugno 2017 che integra il reg. (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le prescrizioni specifiche in materia di composizione e di informazione per i sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso.

¹⁸ V. art. 2 del reg. delegato (UE) 2016/128.

¹⁹ Inoltre, il loro contenuto in vitamine e minerali deve attenersi a quanto specificato nell'Allegato I del reg. delegato (UE) 2016/128.

²⁰ Oltre ad essere sempre obbligatoria, a prescindere dalle dimensioni della superficie dell'imballaggio o del contenitore, ai sensi dell'art. 6 del reg. delegato (UE) 2016/128, deve riportare informazioni ulteriori rispetto a quella *standard* proposta dall'art. 30 del reg. (UE) n. 1169/2011, quali: «a) la quantità di ogni sostanza minerale e ogni vitamina elencata nell'allegato I [del reg. (UE) n. 609/2013] e contenuta nel prodotto; b) la quantità di componenti di proteine, carboidrati, grassi e/o di altre sostanze nutritive e dei relativi componenti, la cui dichiarazione sia necessaria per l'appropriato utilizzo previsto del prodotto; c) informazioni sull'osmolalità o sull'osmolarità del prodotto, se del caso; d) informazioni sulla fonte e la natura delle proteine e/o degli idrolizzati proteici contenuti nel prodotto».

²¹ Reg. (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari. A proposito dell'esclusione dell'applicazione dei *claim* nutrizionali e sulla salute stabilita dall'art. 7 del reg. delegato (UE) 2016/128, il *considerando* n. 17 precisa che

Per quanto riguarda quest'ultimo ambito, si prevede che debbano essere riportate determinate informazioni, tra cui la dicitura «Indicato per la gestione dietetica di...», laddove i puntini sono completati dal nome della malattia, del disturbo o dello stato patologico per cui il prodotto è indicato (lett. *e*, art. 7) e anche la descrizione delle proprietà e/o caratteristiche del prodotto che lo rendono utile in relazione alla malattia, al disturbo o allo stato patologico per la cui gestione dietetica esso è previsto, e vanno specialmente indicate, a seconda dei casi, quelle riguardanti la particolare lavorazione e formulazione, l'aumento, la riduzione, l'eliminazione o qualsiasi modifica delle sostanze nutritive e i motivi dell'utilizzo del prodotto (lett. *g*, art. 7)²².

In ogni caso, precisa il reg. (UE) n. 609/2013 al *considerando* n. 15, il riferimento alla gestione dietetica per malattie, disturbi o stati patologici a cui sono destinati gli AFMS non deve essere considerato un'attribuzione di proprietà relativa alla prevenzione, al trattamento o alla cura di una malattia umana, trattandosi di un'attribuzione vietata dall'art. 9 del regolamento stesso, che non consente il ricorso ad alcun *medicinal claim*, ovvero sia a

l'utilizzo di tali *claim* «non sarebbe appropriato, dato che i consumatori di tali prodotti sono pazienti affetti da una malattia, un disturbo o uno stato patologico e quindi non fanno parte della popolazione generale in buona salute. Gli alimenti a fini medici speciali devono inoltre essere utilizzati sotto controllo medico e il loro consumo non dovrebbe essere promosso con indicazioni nutrizionali e sulla salute rivolte direttamente ai consumatori».

Da ultimo sulla disciplina delle indicazioni nutrizionali e sulla salute v. L. COSTANTINO, *I claims nutrizionali*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. COSTATO, F. ALBISINNI, 4^a ed., Milano, 2023, p. 1321 ss.; L. PETRELLI, *I claims sulla salute*, *ivi*, p. 1325 ss.; P. BORGHI, *Claims nutrizionali e sulla salute*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 575 ss.

²² Le altre indicazioni sono: «*a*) una dicitura che specifichi che il prodotto deve essere utilizzato sotto controllo medico; *b*) una dicitura che specifichi se il prodotto è idoneo ad essere utilizzato come unica fonte di nutrimento; *c*) una dicitura che specifichi che il prodotto è destinato a una specifica fascia d'età, se del caso; *d*) se opportuno, una dicitura che specifichi che il prodotto può comportare rischi per la salute se consumato da persone non affette dalla malattia, dal disturbo o dallo stato patologico per cui il prodotto è indicato; (...) *f*) se opportuno, una avvertenza sulle necessarie precauzioni e controindicazioni; (...) *b*) se opportuno, un'avvertenza che il prodotto non deve essere somministrato per via parenterale; *i*) le istruzioni per la corretta preparazione, la corretta conservazione e il corretto smaltimento del prodotto dopo l'apertura del contenitore, se del caso. Le indicazioni di cui alle lettere da *a*) a *d*) sono precedute dall'espressione 'avvertenza importante' o da un'espressione equivalente». Disposizioni specifiche per gli alimenti per lattanti sono poi definite all'art. 8 del reg. delegato (UE) 2016/128.

informazioni che facciano riferimento alla proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana.

Solo gli alimenti conformi al reg. delegato (UE) 2016/128 possono essere immessi sul mercato come AFMS, previa notifica delle informazioni figuranti sull'etichetta all'autorità competente di ogni Stato membro in cui il prodotto in questione è commercializzato, attraverso l'invio di un modello di etichetta utilizzata per il prodotto e la fornitura di qualsiasi altra informazione eventualmente richiesta dalle autorità per stabilire la conformità al regolamento, salvo che uno Stato membro esoneri l'operatore del settore alimentare da quest'obbligo nel contesto di un sistema nazionale che garantisca un controllo ufficiale efficace del prodotto in questione (v. art. 9).

2.1. L'evoluzione della disciplina degli AFMS è stata fortemente influenzata dalla necessità di far fronte a problematiche concernenti la qualificazione giuridica di un alimento come "dietetico o alimento comune". Tale questione ha avuto un ruolo centrale nei lavori preparatori che hanno costituito la base di partenza per la predisposizione della proposta legislativa alla base del reg. (UE) n. 609/2013, essendosi rivelata cruciale nella interpretazione, applicazione ed esecuzione della dir. 2009/39/CE²³.

In questo contesto, si evidenziava come sempre più spesso, per ragioni legate alla innovazione e al *marketing*, i prodotti "normali" erano sviluppati per (e dunque rivolti a) determinati gruppi di persone con bisogni nutrizionali specifici, nonostante ciò fosse possibile, secondo la normativa sugli ADP, solo per gli alimenti dietetici. Infatti, l'art. 2, par. 2, della dir. 2009/39/CE,

²³ V. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti destinati ai lattanti e agli alimenti destinati a fini medici speciali*, COM (2011) 353 final; Commissione europea, *Commission Staff Working Paper Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on food intended for infants and young children and on food for special medical purposes*, SEC (2011) 762 final, Bruxelles, 2011, p. 12 ss.

La presentazione della proposta di revisione del quadro normativo degli alimenti dietetici è stata preceduta dal *report* della Commissione presentato nel 2008 sull'applicazione della procedura di notifica generale prevista dalla dir. 2009/39/CE per gli alimenti presentati dagli operatori del settore alimentare rientranti nella nozione di «alimento destinato a fini particolari» e per i quali non esistevano disposizioni specifiche dettate dal diritto dell'Unione che ha evidenziato una situazione estremamente eterogenea da Stato a Stato, ritenuta capace di compromettere il funzionamento del mercato e foriera di incertezza giuridica per i vari soggetti che ivi operanti (autorità, operatori e anche consumatori), poi confermata da un successivo studio commissionato dalla Commissione ad Agra CEAS, del 29 aprile 2009. Questi passaggi dell'evoluzione del quadro normativo sono evidenziati nei *considerando* nn. 9 e 10 del reg. (UE) n. 609/2013.

vietava nell'etichettatura, presentazione e pubblicità di prodotti alimentari destinati al consumo corrente l'uso delle qualifiche «dietetico» o «di regime», da sole o insieme ad altri termini, per designare tali prodotti alimentari, nonché ogni altra espressione o qualsiasi presentazione atta a far credere che si trattasse di uno dei prodotti di cui alle categorie speciali di alimenti dietetici, salvo specifica autorizzazione della Commissione.

Questo fenomeno di “confusione” tra le due tipologie di alimenti sarebbe stato favorito da alcuni *claim* autorizzati a norma del reg. (CE) n. 1924/2006 molto simili alle informazioni normalmente veicolate tramite l'etichettatura di alcuni alimenti dietetici²⁴. Secondo la dir. 2009/39/CE (art. 9), l'etichettatura di tali alimenti doveva indicare la loro conformità all'obiettivo nutrizionale particolare e, nel caso di quelli non destinatari di regole specifiche (quindi non ricadenti in una delle sottocategorie disciplinate), doveva altresì riportare le caratteristiche nutrizionali particolari e gli elementi della composizione o il processo speciale di fabbricazione conferenti al prodotto le sue caratteristiche nutrizionali particolari (c.d. menzione di idoneità).

Al contempo, si osservava che sarebbe stata proprio la stringente normativa sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute, la cui entrata in vigore ha comportato la messa al bando di tutti i *claim* a essa non conformi, a indurre gli operatori a ricorrere alla categoria generale di alimento dietetico, al fine di poter utilizzare in etichetta una menzione di idoneità, anziché una indicazione volontaria secondo quanto stabilito dal reg. (CE) n. 1924/2006. Infatti, in diversi Paesi membri sarebbero stati registrati casi di *legislation shopping* (ovverosia casi di caccia alla legislazione più favorevole, nel nostro caso quella degli ADP), dimostrati da notifiche come alimenti dietetici – in particolare ricadenti nella categoria generale di ADP e non in una sottocategoria – di alimenti in realtà da qualificarsi “normali” (soprattutto come integratori alimentari).

Proprio nell'intento di superare tali problematiche, il reg. (UE) n. 609/2013 ha optato per l'eliminazione della categoria generale di alimento dietetico²⁵. Ciò ha comportato la necessità per molti alimenti precedentemen-

²⁴ Alcuni esempi sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Commission Staff Working Paper Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on food intended for infants and young children and on food for special medical purposes*, cit., p. 12 ss.

²⁵ Nella parte introduttiva all'articolo, il regolamento riporta le considerazioni già espresse nei documenti preparatori, evidenziando sia le conseguenze dell'ampiezza della definizione contenuta nella dir. 2009/39/CE sia la sussistenza di forti differenze

te commercializzati nell'ambito di questa categoria di essere ricollocati sul mercato²⁶, eventualmente in altre categorie di prodotti alimentari già oggetto di una specifica disciplina (ad esempio, integratori alimentari, alimenti arricchiti, altri alimenti comuni con indicazioni nutrizionali e sulla salute)²⁷.

Se non che tale decisione, nel giro di qualche anno, ha fatto sì che oggetto della "caccia alla legislazione più conveniente" divenissero gli alimenti a fini medici speciali.

Nonostante la dettagliata disciplina introdotta dal reg. delegato (UE) 2016/128 e, più in generale, i cambiamenti introdotti dal reg. (UE) n. 609/2013, ben presto ci sono state segnalazioni da parte di alcuni Stati circa l'immissione sul mercato di alimenti a fini medici speciali per i quali le autorità nazionali nutrivano dubbi in merito all'effettiva conformità alla pertinente definizione legale e quindi in merito al loro corretto inserimento nell'ambito di applicazione della legislazione concernente tale categoria speciale di alimenti.

Per far fronte a questa situazione la Commissione è intervenuta con un documento interpretativo sulla loro classificazione²⁸. Muovendo dall'art. 14

tra gli Stati in ordine alla classificazione dei prodotti in questione, v. in particolare *considerando* nn. 10 e 13. Per approfondimenti, si v. A. MEISTERERNST, *Foods for Particular Nutritional Uses - Death Sentence Passed for Sound Reasons?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2015, n. 6, p. 317.

²⁶ Sottolineano questo profilo L. EVANS, A. MEISTERERNST, P. STRASZEWSKI, *To Be or Not to Be - Is There a Future for Complementary Dietary Foods for Special Medical Purposes?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2015, n. 5, p. 349.

²⁷ Il *considerando* n. 11 del reg. (UE) n. 609/2013, nell'evidenziare l'inadeguatezza della dir. 2009/39/CE sottolinea come altri atti giuridici dell'Unione (nello specifico la dir. 2002/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari, il reg. (CE) n. 1924/2006 e il reg. (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti, c.d. alimenti arricchiti) disciplinavano già «adeguatamente diverse delle categorie di prodotti alimentari oggetto della dir. 2009/39/CE, comportando minori oneri amministrativi e assicurando maggiore chiarezza quanto all'ambito di applicazione e agli obiettivi».

²⁸ V. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla classificazione degli alimenti a fini medici speciali*, C/2017/7716, Bruxelles, 2017C/2017/7716, Bruxelles, 2017 (in seguito anche come Comunicazione della Commissione sugli AFMS). In questo documento (par. 3), si evidenziano alcune delle considerazioni che inducono gli operatori a optare per l'immissione di un prodotto alimentare sul mercato come AFMS anche quando detto prodotto non corrisponde a tale definizione: la possibilità che il prodotto possa essere rimborsato al consumatore tramite l'assicurazione sanitaria; poter utilizzare legittimamente le diciture relative alla gestione dietetica di malattie, disturbi o

del reg. (UE) n. 609/2013, il quale prevede la possibilità di adottare delle linee guida per facilitare il rispetto della normativa sugli alimenti destinati a gruppi specifici della popolazione, con la *Comunicazione sulla classificazione degli alimenti a fini medici speciali* la Commissione ha fornito orientamenti per assistere sia le autorità competenti nello svolgimento dei loro compiti sia le parti interessate nella commercializzazione di questi prodotti nel contesto del quadro giuridico appropriato e nel rispetto dei requisiti pertinenti sanciti dal diritto dell'Unione.

Questo documento è stato preceduto dalla pubblicazione da parte dell'European Food Safety Authority (in proseguo EFSA) di *Orientamenti tecnici e scientifici sugli alimenti a fini medici speciali nel contesto dell'art. 3 del reg. (UE) n. 609/2013*²⁹, a supporto della Commissione nel caso ricorra alla procedura prevista da tale articolo del regolamento, che, in sintesi, le riconosce il potere di decidere, tramite atti di esecuzione, lo *status* normativo di un alimento come AFMS³⁰.

Sulla scia di questi documenti, anche il Ministero della salute italiano ha pubblicato delle *Linee guida sugli alimenti a fini medici speciali (AFMS)* (da ultimo revisionate in data 20 settembre 2023).

3. Le due sentenze della Corte di giustizia si inseriscono, dunque, in questo scenario di accresciuta necessità di chiarimenti circa la corretta qualificazione di un alimento come AFMS, approfondendo, per la prima volta³¹,

stati patologici (obbligatoria per tale tipologia di alimenti) anziché dover ricorrere al più rigoroso regime sugli *health claim*.

²⁹ EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), *Scientific and Technical Guidance on Foods for Special Medical Purposes in the Context of Article 3 of Regulation (EU) No 609/2013*, 2015. Il documento è stato aggiornato nel 2021, v. la versione pubblicata in *EFSA Journal*, 2021, n. 19(3), p. 6544 ss.

³⁰ Il ricorso all'art. 3 del reg. (UE) n. 609/2013 (ad oggi non verificatosi) potrebbe consentire di superare eventuali diversi approcci adottati dagli Stati membri nella classificazione di un medesimo prodotto, che, come precisa la Comunicazione della Commissione sugli AFMS (v. par. 3, punto 21) è teoricamente possibile poiché la pertinente normativa consente agli operatori di decidere la composizione dettagliata di tali alimenti. È opportuno ricordare che essendo la disciplina degli AFMS completamente armonizzata a livello europeo l'operatore non potrà avvalersi al momento dell'immissione del prodotto nello Stato di destinazione della dichiarazione sul reciproco riconoscimento di cui al reg. (UE) n. 2019/515 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il reg. (CE) n. 764/2008.

³¹ In una precedente occasione, il giudice europeo è intervenuto sulla definizione di alimento dietetico. La pronuncia risale a circa un ventennio fa, quando la normativa

l'interpretazione della pertinente definizione data dall'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. (UE) n. 609/2013³².

Entrambe le decisioni si occupano di definire la linea di demarcazione tra alimenti a fini medici speciali e medicinali; del resto, una questione preliminare, «quando si riflette sulla classificazione appropriata di un prodotto come alimento a fini medici speciali», è proprio quella di assicurarsi «che il prodotto non debba piuttosto essere classificato nell'ambito di un diverso quadro giuridico e, in particolare, come un medicinale»³³.

di riferimento era costituita dalla dir. 89/389/CE. Il caso riguardava una controversia concernente un integratore alimentare (non ancora oggetto di una specifica disciplina, non essendo ancora emanata la dir. 2002/46/CE) presentato come un alimento dietetico. La Corte si è pronunciata ritenendo che un tale prodotto ricadesse nel campo di applicazione della dir. 89/389/CE fin quando non venisse accertato dai giudici nazionali che esso non fosse rispondente agli obiettivi nutrizionali particolari richiesti dalla suddetta direttiva, v. Corte di giustizia, sentenza del 18 maggio 2000, causa C-107/97, *Max Rombi, Arkopharma SA c. Organisation générale des consommateurs*, su cui v. il commento di V. LOSCO, *Spunti di riflessione in tema di "prevalenza della sostanza sulla forma" nella trasposizione delle direttive comunitarie*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2000, n. 3, p. 1281 ss.

³² La vigente definizione di AFMS ripropone con alcune variazioni non sostanziali la nozione contenuta nella dir. 1999/21/CE, all'art. 1, lett. b) che indicava tali prodotti come «una categoria di prodotti alimentari per fini nutrizionali particolari, lavorati o formulati in maniera speciale e destinati alla dieta di pazienti, da utilizzare sotto la sorveglianza di un medico. Tali prodotti sono destinati all'alimentazione completa o parziale di pazienti che presentano alterazioni, disturbi o disordini della capacità di assunzione, digestione, assorbimento, metabolismo o escrezione di alimenti comuni o di determinate sostanze nutrienti contenute negli alimenti o di metaboliti, oppure che hanno altre esigenze nutrizionali dettate da motivi clinici e il cui equilibrio alimentare non può essere raggiunto semplicemente modificando il normale regime dietetico o mediante altri alimenti a fini nutrizionali particolari o una combinazione di entrambi».

³³ Così Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla classificazione degli alimenti a fini medici speciali*, cit., p. 7. Coerentemente, la Corte di giustizia, nel caso *Kwizda Pharma*, affronta innanzitutto la distinzione tra medicinale e AFMS, pur essendo la terza questione sottoposta alla sua attenzione dal giudice del rinvio. Nel caso *Orthomol*, invece, non vi è una specifica questione pregiudiziale sul punto. La Corte, comunque, si sofferma su questa distinzione come prima argomentazione del ragionamento posto alla base della sua interpretazione della definizione di AFMS.

Può precisarsi che è la stessa nozione di alimento fornita dall'art. 2 del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza, alimentare, a imporre di condurre, innanzitutto, una simile verifica; essa infatti «non solo [è] generalissima, ma [è] anche e soprattutto residuale: una volta chiarito che una determinata sostanza è destinata all'ingestione, e non è qualificabile altrimenti (sulla base della definizione legale positiva di una diversa categoria di prodotti), per esclusione quella sostanza è "alimento"», così P. BORGHI, *Alimento (prodotto)*, cit., p. 10. La formulazione dell'art. 2

Negli anni, la Corte di giustizia è stata investita in molte occasioni della questione circa l'esatta qualificazione giuridica di un prodotto come alimento anziché come medicinale.

La prima pronuncia che apre la serie di arresti giurisprudenziali sul tema risale addirittura al 1983³⁴ e con essa è stato sancito il principio fondamentale per cui la valutazione dello *status* normativo di un prodotto deve essere effettuata attraverso un'analisi *caso per caso*; ciò comporta che è necessario procedere a una valutazione individuale senza ricorrere a prassi o a misure legislative tali per cui la qualificazione di un prodotto avviene automaticamente.

A questa pronuncia, nell'arco di un quarantennio, se ne sono aggiunte altre concernenti gli alimenti ma anche altri prodotti posti a confronto con i farmaci³⁵, dando origine a un corposo orientamento giurisprudenziale in

consente infatti di individuare due definizioni di alimento: una positiva, corrispondente ai primi due commi (sostanzialmente ricomprendente qualsiasi sostanza o prodotto ingeribile da esseri umani), e l'altra negativa, collegata all'ultimo comma, che elenca ciò che non è ricompreso nella nozione positiva di alimento. In questo senso, P. BORGHI, *op. cit.*, p. 10; E. THÉBAUD, *Les aliments: aliments ou médicaments?*, in N. DE SADELEER *et al.* (a cura di), *Actualités en droit alimentaire*, Limal, 2014, p. 87; A. DI LAURO, *Définir l'aliment: chronique des frontières, entre ordres et désordres. «A manier avec soins»*, in *Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, a cura di A. Di Lauro, Pisa, 2019, p. 29 ss. Si veda anche I. CANFORA, *Commento all'art. 2 del reg. (CE) n. 178/2002*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 1-2, p. 150, che evidenzia l'articolazione della norma in "contenuto del concetto" e "previsioni di esclusioni".

³⁴ V. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 1983, causa C-227/82, *Procedimento penale a carico di Leendert van Bennekom* (in seguito caso *van Bennekom*).

³⁵ La prospettiva è decisamente farmacocentrica. Le controversie hanno un punto di partenza comune: un prodotto è immesso sul mercato come alimento o cosmetico o dispositivo medico, ma tale natura viene contestata perché il prodotto si ritiene possa essere considerato un farmaco, in ragione della sua presentazione o delle sue funzioni.

Giova ricordare che la Corte di giustizia ha riconosciuto e "accettato" che uno Stato membro possa considerare un prodotto come medicinale, mentre un altro possa qualificarlo diversamente, a causa della parziale armonizzazione delle regole nazionali concernenti i medicinali. Nonostante per le procedure autorizzatorie concernenti l'immissione in commercio di un medicinale vi sia stata un'armonizzazione esaustiva, il legislatore europeo non si è spinto fino a istituire un'unica procedura centrale di autorizzazione alla immissione, ma è ancora previsto il meccanismo delle autorizzazioni nazionali. Allo stesso modo, ad oggi, non esiste un organismo centralizzato con il potere di riconoscere lo *status* di medicinale, con la conseguenza che di tale operazione risultano titolari ancora gli Stati in quanto incaricati di applicare la legislazione farmaceutica, in base alla quale nessun medicinale fabbricato industrialmente può essere immesso in commercio in uno Stato membro senza il previo rilascio di un'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC). Le autorità nazionali, tenute a stabilire caso per caso se

merito alla definizione della linea di demarcazione tra i regimi giuridici dei medicinali, dei cosmetici, dei dispositivi medici, dei biocidi (cumulativamente nominati “prodotti della salute”) e degli alimenti (in particolare integratori alimentari, a cui ora si aggiungono gli alimenti a fini medici speciali).

Ciascun regime giuridico disciplinante i suddetti prodotti definisce i propri confini attraverso delle definizioni puntuali e la delimitazione del proprio campo di applicazione.

Si tratta di definizioni e regimi mutualmente escludenti, resi tali dagli interventi interpretativi della Corte di giustizia e dalle modifiche introdotte dal legislatore europeo principalmente per far fronte all’emergere dei *prodotti di frontiera* (o *borderline*), cioè di quei prodotti che più di altri ingenerano difficoltà nella identificazione del loro *status* normativo, potendo potenzialmente rientrare in una o più categorie merceologiche³⁶.

un prodotto sia o non sia un medicinale attraverso indagini tecnico-scientifiche, sono dotate di un ampio margine di discrezionalità, che può condurle ad assumere posizioni diverse.

V. ad es. le pronunce della Corte di giustizia: sentenza del 29 aprile 2004, causa C-387/99, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*; sentenza del 29 aprile 2004, causa C-150/00, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica d’Austria* (su cui v. B. DI GIANNATALE, *Libera circolazione delle merci versus tutela della salute dei consumatori: il caso degli integratori alimentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, n. 3, p. 1436 ss.); sentenza del 9 giugno 2005, procedimenti riuniti C211/03, C299/03 e da C316/03 a C318/03, *HLH Warenvertriebs GmbH (C-211/03) e Orthica BV (C-299/03 e da C-316/03 a C-318/03) c. Repubblica federale di Germania* (in proseguo caso *Orthica*); sentenza del 15 novembre 2007, C-319/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania* (su cui v. il commento di F. ZOLLA, *Per il diritto comunitario l’aglio liofilizzato in forma di capsule non è un medicinale*, in questa *Rivista*, 2008, II, p. 39 ss.; L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *L’arrêt “Commission/Allemagne” du 15 novembre 2007: la Cour précise les contours des définitions de denrée alimentaire et de médicament*, in *Revue de droit de l’Unione Européenne*, 2, p. 325 ss.; F. CAPELLI, B. KLAUS, *Is Garlic a Food or a Drug?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2009, n. 6, p. 390 ss.); sentenza del 5 marzo 2009, causa C-88/07, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna* (in seguito caso *Commissione c. Spagna*) (su cui v. il commento di S.R. MELCHOR, L. TIMMERMANS, *“It’s the Dosage Stupid”*: *The ECJ Clarifies the Border between Medicines and Botanical Food Supplements*, in *European Food and Feed Law Review*, 2009, n. 3, p. 185 ss.).

³⁶ L’ultimo significativo intervento legislativo in ordine di tempo su questo fronte è rappresentato dal reg. (UE) n. 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la dir. 2001/83/CE, il reg. (CE) n. 178/2002 e il reg. (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio, che ha ridisegnato la disciplina dei dispositivi medici, apportando modifiche alla definizione di alimento, aggiungendo la lettera g) all’elenco di cui all’art. 2, terzo comma, del reg. (CE) n. 178/2002 e al campo di applicazione della disci-

Il legislatore si è riferito espressamente a tali prodotti per la prima volta nel 2004³⁷, nel momento in cui ha modificato la definizione di medicinale e ha introdotto nel codice comunitario dei medicinali³⁸ (all'art. 2, par. 2) la *regola del dubbio*, anche detta *clausola di supremazia della disciplina farmaceutica*, menzionata dalla sentenza *Kwizda Pharma*, come fra poco si dirà.

Nel caso *Orthomol*, la Corte fa leva proprio sul concetto di mutua escludibilità nel rispondere al primo quesito del giudice del rinvio, il quale chiede se la nozione di alimento a fini medici speciali e in particolare le parole «altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche» debbano essere interpretate nel senso che, ai fini della qualificazione di un prodotto come tale, sia necessario che «la malattia comporti esigenze nutrizionali più elevate, che l'alimento sia inteso a soddisfare, o se, invece, sia sufficiente che il paziente tragga un beneficio generale dal consumo di tale alimento in quanto le sostanze che esso contiene combattono il disturbo o ne alleviano i sintomi».

La questione posta dal giudice del rinvio nella sua formulazione lascia trasparire una certa ambiguità di fondo sulla natura degli AFMS che, di fatti, prima del reg. (UE) n. 609/2013 erano annoverati dalla giurisprudenza tedesca tra i “piccoli medicinali”; la stessa interpretava la normativa previgente «nel senso che un'esigenza nutrizionale particolare sussiste non solo qualora si riscontri una carenza di nutrienti di origine patologica, ma anche quando l'apporto nutrizionale sia destinato a combattere in altro modo una malattia e il consumatore possa trarre un beneficio particolare dal consumo controllato di taluni nutrienti» (punto 19, caso *Orthomol*).

Il giudice nazionale, pertanto, interroga la Corte sulla validità di tale interpretazione alla luce della nuova disciplina europea³⁹.

plina sui dispositivi medici per evitare la sovrapposizione tra la legislazione alimentare e quella dei dispositivi medici.

Per approfondimenti in merito, sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *op. cit.*, *passim*; ID., *Gli integratori alimentari botanici: un caso emblematico di “prodotto di frontiera”*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. SCAFFARDI, V. ZENOVICH, Roma, 2020, p. 285 ss. Sul tema dei confini tra alimenti e altri prodotti si v. anche i contributi in *Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, cit.

³⁷ V. dir. 2004/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che modifica la dir. 2001/83/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano.

³⁸ Dir. 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano.

³⁹ Può osservarsi che il reg. delegato (UE) 2016/128 fa riferimento a benefici e van-

Nel rispondere al quesito, i giudici di Lussemburgo si soffermano sul fatto che le definizioni e i regimi giuridici concernenti gli alimenti ordinari, gli alimenti a fini medici speciali e i medicinali sono mutualmente escludenti, per poi precisare che gli AFMS si differenziano da questi ultimi poiché, in quanto destinati a soddisfare i bisogni nutrizionali di quei pazienti che non possono, a causa del loro stato patologico, soddisfare (totalmente o parzialmente), le loro «esigenze nutrizionali determinate» con gli alimenti comuni (v. punto 27, caso *Orthomol*), hanno una funzione nutrizionale specifica e non la funzione medicinale quale descritta dalla nozione di medicinale contenuta nell'art. 1, punto 2 della dir. 2001/83/CE, non potendo desumersi altrettanto dalla definizione fornita dall'art. 2, par. 2, lett. g) del reg. (UE) n. 609/2013.

L'art. 1, punto 2, della dir. 2001/83/CE, fornisce notoriamente una definizione di medicinale articolata su due fattispecie: la prima è incentrata sulla presentazione e corrisponde alla lett. a) di tale norma concernente «ogni sostanza o associazione di sostanze presentata come avente proprietà curative o profilattiche delle malattie umane» (c.d. medicinale per presentazione); la seconda è incentrata sullo scopo perseguito e corrisponde alla lett. b) ovvero «ogni sostanza o associazione di sostanze che possa essere utilizzata sull'uomo o somministrata all'uomo allo scopo di ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche, esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica, ovvero di stabilire una diagnosi medica» (c.d. medicinale per funzione)⁴⁰.

taggi conseguibili dal consumo degli alimenti in questione (v. *considerando* n. 5 e art. 2) per via della loro composizione, ma essi sono posti in relazione al soddisfacimento delle specifiche esigenze nutrizionali dei pazienti a cui sono rivolti.

⁴⁰ La duplice distinzione presente nella definizione di medicinale è riconosciuta da un orientamento costante della Corte di giustizia, affermatosi sin dalle prime sentenze concernenti l'interpretazione della definizione di medicinale, v., ad es., caso *van Bennekom*; Corte di giustizia, sentenza del 16 aprile 1991, causa C-112/89, *The Upjohn e NV Upjohn c. Farzoo Inc. e JAWMJ Kortmann* (in seguito caso *Upjohn*), su cui v. il commento di B. FAURAN, *La Cour de justice des Communautés et la définition du médicament (A propos des arrêts Delattre et Monteil du 21 mars 1991, et Upjohn Company du 16 avril 1991)*, in *Gazette du Palais*, 1992, n. 2, p. 654 ss. Inoltre, la Corte di giustizia ha costantemente statuito che «il cosiddetto criterio della "presentazione" (...) ha lo scopo di includere non solo i medicinali che hanno veri e propri effetti terapeutici e medicinali, ma anche i prodotti non abbastanza efficaci o che non sortirebbero gli effetti che i consumatori hanno il diritto di attendersi data la loro presentazione, al fine di preservare i consumatori non solo dai medicinali dannosi o tossici come tali, ma anche dai vari prodotti usati in luogo dei rimedi adeguati» (punto 16, caso *Upjohn*). In definitiva, «il primo criterio, basato sulla presentazione, mira ad ostacolare il ciarlatanesimo, il se-

Per la Corte, pertanto, «gli alimenti a fini medici speciali non consentono, in quanto tali, di combattere una malattia, un disturbo o uno stato patologico; è invece la loro funzione nutrizionale specifica che consente di caratterizzarli di modo che un prodotto non destinato a svolgere una siffatta funzione non può essere qualificato come tale» (punto 39, caso *Orthomol*). Precisa, opportunamente e ulteriormente, la Corte che «[o]rbene, se un paziente trae un beneficio generale dal consumo di un prodotto in quanto le sostanze che lo compongono contribuiscono a prevenire, attenuare, o guarire una malattia, allora tale prodotto non mira a nutrire tale paziente, bensì a curarlo, prevenire una patologia o anche a ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica che depone per una qualificazione diversa da alimento a fini medici speciali» (punto 41, caso *Orthomol*).

La conclusione per cui un AFMS ha esclusivamente una funzione nutrizionale specifica in quanto rivolto a soddisfare le esigenze nutrizionali di quei pazienti che non possono provvedervi (totalmente o parzialmente) altrimenti, cioè mediante il consumo di alimenti comuni, è pienamente condivisibile.

Come, ben evidenzia la Corte, tale funzione emerge oltre che dal confronto con la nozione di medicinale, da plurimi significativi elementi: dalla «richiesta adeguatezza dell'alimento, nella sua composizione, consistenza o forma, alle esigenze nutrizionali derivanti da una malattia, da un disturbo o da uno stato patologico (...)» (punto 34, caso *Orthomol*); da altri dati rilevabili dal contesto normativo di riferimento (reg. (UE) n. 609/2013, in particolare *considerando* n. 15 e dall'art. 9⁴¹, nonché reg. delegato (UE) 2016/128, in particolare art. 2, par. 1 e par. 2 e art. 5, par. 2)⁴² ed anche dal-

condo [basato sulla funzione] consente di riferirsi a tutte le sostanze che possono avere effetti sulla salute dell'uomo» (punto 13, caso *Upjohn*).

⁴¹ Il *considerando* n. 15 precisa che gli alimenti a fini medici speciali costituiscono «una fonte parziale o l'unica fonte di nutrimento» per taluni gruppi della popolazione e sono «fondamentali per la gestione di talune condizioni e/o (...) indispensabili per soddisfare le esigenze nutrizionali» di tali gruppi della popolazione, mentre l'art. 9, stabilisce che la composizione che deve essere idonea a soddisfare le esigenze nutrizionali dei pazienti destinatari degli alimenti ed essere adatta per questi ultimi (par. 1) e vieta esplicitamente qualsiasi *medicinal claim* (par. 5). A proposito di tale divieto la Corte osserva che sarebbe incoerente qualificare un prodotto come AFMS per il fatto che contribuisca a combattere un disturbo o ad attenuarne i sintomi, senza poterne dare evidenza in etichetta» (v. punto 47, caso *Orthomol*).

⁴² Sia l'art. 2 che l'art. 5 in più punti fanno leva sulle specifiche esigenze nutrizionali che gli AFMS devono soddisfare, con riferimento alla loro formulazione (art. 2, par. 1), al loro consumo (art. 2, par. 2), alle diciture presenti in etichetta (art. 5, lett. e e g).

lo scopo stesso del reg. (UE) n. 609/2013, che è quello di «garantire un'interpretazione e un'applicazione uniformi e appropriate all'interno dell'Unione delle diverse categorie di prodotti alimentari rientranti nell'ambito di applicazione del medesimo regolamento» (punto 54, caso *Orthomol*). Questo scopo sarebbe infatti vanificato da un'interpretazione secondo cui è sufficiente, per la qualificazione di alimento a fini medici speciali, che il paziente tragga un beneficio generale dal consumo di un prodotto per il fatto che le sostanze in esso contenute combattono un disturbo o ne attenuano i sintomi, perché siffatta interpretazione non solo trascurerebbe la specificità degli AFMS ma «metterebbe in discussione, in particolare, la distinzione tra tali prodotti e i medicinali» (punto 55, caso *Orthomol*), nella cui categoria sconfinerebbero certi prodotti in seguito proprio a una interpretazione così ampia della nozione di AFMS (punto 55, caso *Orthomol*)⁴³.

Non è invece pienamente condivisibile la ricostruzione del rapporto tra alimenti ordinari e AFMS in termini di escludibilità reciproca. Più nello specifico, gli AFMS pur presentando delle caratteristiche precipue, che ne comportano l'assoggettamento a regole speciali, sono pur sempre alimenti⁴⁴ e anch'essi rientrano nel campo di applicazione del reg. (CE) n. 178/2002 e corrispondono alla definizione ivi contenuta, come lo stesso reg. (UE) n. 609/2013 dispone, laddove chiarisce che per la definizione di «alimento» occorre far riferimento all'art. 2 del reg. (CE) n. 178/2002 (v. art. 2, lett. a). Certamente non sono alimenti ordinari (come precisato al punto 28 del caso *Orthomol*), ma non possono essere addirittura considerati un *tertium genus* rispetto ai medicinali e agli alimenti ricadenti nella definizione di cui all'art. 2 del reg. (CE) n. 178/2002.

Al ragionamento della Corte può essere rivolto un altro appunto. Nel rimarcare l'assenza di proprietà tali da combattere il disturbo o alleviare i sintomi di una malattia nella definizione di AFMS, è stato operato il confronto con la nozione di *medicinale per funzione*, trascurando che anche i dispositivi medici, richiamati nella definizione di alimento, possono avere le

⁴³ Con la conseguenza che «la qualifica di alimento a fini medici speciali potrebbe essere in tal modo acquisita se il prodotto combatte una malattia o un disturbo da cui il paziente è affetto quand'anche detto prodotto non risponda ai bisogni nutrizionali risultanti da tale malattia o da tale disturbo, ma rientri nella normativa relativa ai medicinali, la quale subordina l'immissione in commercio di tali prodotti alla concessione di un'autorizzazione» (punto 57, caso *Orthomol*).

⁴⁴ Il caso *Orthomol* (punto 26) precisa, tra l'altro, che «[s]econdo la loro denominazione sono alimenti».

stesse proprietà. Ricordarlo avrebbe permesso di dimostrare ulteriormente che, laddove tali proprietà sono assegnate a un prodotto, la pertinente definizione legale ne fa espressa menzione⁴⁵.

Nel caso *Kwizda Pharma* (punti 32-33), invece, come anticipato, la Corte chiama in causa anche la definizione di *medicinale per presentazione*, facendo leva sul fatto che i prodotti oggetto della controversia sono commercializzati con l'indicazione per cui il loro consumo ne «favorisce, in caso di infezione delle vie urinarie, l'eliminazione degli agenti patogeni interessati».

Per la Corte «i prodotti presentati come aventi proprietà curative con riferimento ad una patologia, ma che non sono destinati alla gestione dietetica dei pazienti, non possono essere commercializzati come alimenti a fini medici speciali» (punto 33, caso *Kwizda Pharma*).

Come anticipato, la Corte in questo pronunciamento ricorda la possibilità per le autorità investite dell'accertamento dello *status* giuridico di un prodotto come AFMS (sempre da condursi caso per caso e considerando tutte le sue caratteristiche) di ricorrere alla *regola del dubbio* stabilita dall'art. 2, par. 2, della dir. 2001/83/CE, ma di originaria concezione giurisprudenziale⁴⁶, la quale dispone che «[i]n caso di dubbio, se un prodotto, tenuto conto

⁴⁵ L'art. 2, par. 1, lett. *d*), del reg. (UE) n. 2017/745 contiene la seguente definizione di dispositivo medico: «qualunque strumento, apparecchio, apparecchiatura, *software*, impianto, reagente, materiale o altro articolo, destinato dal fabbricante a essere impiegato sull'uomo, da solo o in combinazione, per una o più delle seguenti destinazioni d'uso mediche specifiche: – diagnosi, prevenzione, monitoraggio, previsione, prognosi, trattamento o attenuazione di malattie; – diagnosi, monitoraggio, trattamento, attenuazione o compensazione di una lesione o di una disabilità; – studio, sostituzione o modifica dell'anatomia oppure di un processo o stato fisiologico o patologico; – fornire informazioni attraverso l'esame *in vitro* di campioni provenienti dal corpo umano, inclusi sangue e tessuti donati, e che non esercita nel o sul corpo umano l'azione principale cui è destinato mediante mezzi farmacologici, immunologici o metabolici, ma la cui funzione può essere coadiuvata da tali mezzi. Si considerano dispositivi medici anche i seguenti prodotti: – dispositivi per il controllo del concepimento o il supporto al concepimento; – i prodotti specificamente destinati alla pulizia, disinfezione o sterilizzazione dei dispositivi di cui all'art. 1, par. 4, e di quelli di cui al primo comma del presente punto».

⁴⁶ Già dalle prime pronunce concernenti la delimitazione della linea di demarcazione tra medicinali e altri prodotti, si era affermata una giurisprudenza costante secondo cui un prodotto deve essere considerato medicinale e assoggettato alla relativa disciplina qualora sia presentato come avente proprietà curative o profilattiche o sia destinato a essere somministrato per ripristinare, correggere o modificare funzioni organiche, anche se esso rientra nella definizione prevista da un'altra disciplina comunitaria. V., ad es., Corte di giustizia, sentenza del 21 marzo 1991, causa C-369/88, *Procedimento penale a carico di Jean-Marie Delattre* e sentenza del 21 marzo 1991, causa C-60/89, *Procedimento penale a carico di Jean Monteil e Daniel Samanni*, su cui v. B. FAURAN, *op. cit.*;

dell'insieme delle sue caratteristiche, può rientrare contemporaneamente nella definizione di “medicinale” e nella definizione di un prodotto disciplinato da un'altra normativa comunitaria, si applicano le disposizioni della (...) direttiva» 2001/83/CE. Si riconosce il tal modo la supremazia della disciplina farmaceutica che, essendo, in generale, la più rigorosa, ben si presta a garantire la tutela della salute (v. punto 35, caso *Kwizda Pharma*)⁴⁷.

La *regola del dubbio* è stata oggetto negli anni di diversi interventi interpretativi della Corte che ne hanno precisato la portata, dapprima, con riferimento alla definizione di *medicinale per funzione*⁴⁸ e, più recentemente, con riferimento a quella di *medicinale per presentazione*⁴⁹, ritenendo tale regola applicabile anche nel caso in cui il dubbio insista sulla presentazione di un prodotto che, come accade nel caso *Kwizda Pharma*, viene commercializzato valorizzandone le proprietà curative rispetto a una patologia⁵⁰.

caso *Upjohn*. Tale orientamento giurisprudenziale – anche noto come principio «di non sovrapposizione (*principle of non-cumulation*)» (così F. FORNI, “*Lactobacilli*” in *capsule di gelatina: medicinali o dispositivi medici? La risposta è nazionale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2014, n. 4, p. 535) – trovava riscontro nelle legislazioni in materia di cosmetici e di dispositivi medici, le quali già prima della dir. 2004/27/CE esplicitamente riconoscevano (e ancora ad oggi riconoscono) l'esclusione dei medicinali dal loro campo di applicazione, a prescindere dal fatto che questi rispondessero anche ai requisiti definitivi da loro indicati.

⁴⁷ È interessante notare, come meglio si avrà modo di dire più avanti (v. *infra*, nota 69), che sul punto della dimostrazione della fondatezza scientifica delle proprietà benefiche degli alimenti, la normativa alimentare (il reg. (CE) n. 1924/2006) è più rigorosa della disciplina farmaceutica concernente la dimostrazione dell'efficacia dei medicinali tradizionali di origine vegetale.

⁴⁸ V. Corte di giustizia, sentenza del 15 gennaio 2009, causa C-140/07, *Hecht-Pharma GmbH c. Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg* (in seguito caso *Hecht-Pharma*), su cui v. il commento di V.L. GONZÁLEZ, *Criterios diferenciales relativos a las definiciones de medicamento y complemento alimenticio*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, n. 2, p. 11 ss; caso *Commissione c. Spagna*; sentenza del 3 ottobre 2013, causa C-109/12, *Laboratoires Lyocentre c. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus e Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus* (in seguito caso *Laboratoires Lyocentre*).

⁴⁹ V. Corte di giustizia, sentenza del 19 gennaio 2023, cause C-495/21 e C-496/21, *L. GmbH e H. Ltd c. Bundesrepublik Deutschland*, in seguito caso *Bundesrepublik Deutschland*.

⁵⁰ Il caso *Kwizda Pharma* conferma il fatto che per la Corte di giustizia la *regola del dubbio* trovi applicazione anche nell'ipotesi di confronto tra legislazione alimentare e farmaceutica (v. anche caso *Hecht-Pharma*). In realtà, essa qualche problema di coordinamento con la definizione di alimento la pone, dato che il suo presupposto applicativo è quello per cui un prodotto rientri in più di una definizione.

Il reg. (CE) n. 178/2002 ingloba l'esclusione dei farmaci nella nozione di alimento, mentre le altre normative raggiungono il medesimo fine, ovvero quello di escluderli dalle proprie finalità regolatorie (oltre che con una definizione puntuale) in maniera

Dalla suddetta giurisprudenza, che in definitiva propone una interpretazione in senso restrittivo della regola del dubbio, possono trarsi alcuni punti fermi per la qualificazione di un prodotto come medicinale: la supremazia del regime farmaceutico si verifica solo qualora sia accertata, sulla base delle conoscenze scientifiche, la natura di *medicinale per funzione* del prodotto in questione, non nel caso in cui tale natura sia solo probabile, ancorché non possa essere esclusa⁵¹; nel caso in cui si è accertato scientificamente che il prodotto in questione sia un medicinale ma si dubita che possa essere qualificato anche diversamente si applica la normativa farmaceutica; nel caso in cui un prodotto sia presentato come avente proprietà medicinali, occorre parimenti verificare che sia soddisfatta la definizione di *medicinale per presentazione*, ovvero si occorre che ricorrano le due condi-

esplicita solo attraverso la disposizione sui limiti del proprio campo di applicazione. Pertanto, in questi casi, è comunque possibile che possano esserci dei prodotti dalla natura dubbia, capaci di corrispondere sia alla definizione di farmaco che a quella di cosmetico o dispositivo medico. Questo non può succedere per gli alimenti dato che, dichiaratamente, i medicinali non sono compresi nella nozione di alimento. Ovviamente, tutt'altro sarebbe se la nozione di alimento si arrestasse al primo comma: l'ampiezza della descrizione ivi contenuta ben può includere i medicinali (come si riconosce nel caso *Orthica*, punto 43), ma è lo stesso art. 2, al comma 3°, alla lett. d), che li esclude. La nozione di alimento è in sostanza «residuale» in quanto «una volta chiarito che una determinata sostanza è destinata all'ingestione, e non è qualificabile altrimenti (sulla base della definizione legale positiva di una diversa categoria di prodotti), per esclusione quella sostanza è "alimento"», così P. BORGHI, *Alimento (prodotto)*, cit., p. 10.

Emergerebbe, in definitiva, come la *regola della supremazia* sia già stata sancita nella regola negativa, di genesi più antica, di cui all'art. 2, comma 3°, lett. d), del reg. (UE) n. 178/2002. Sul punto v. per tutti B. VAN DER MEULEN, *Medicinal Claims. Prohibition, Enforcement and Delineation: Food in Fact but Medicine in Law?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2017, n. 5, p. 395.

⁵¹ Può ricordarsi che la Corte di giustizia ha mantenuto negli anni un'interpretazione in senso restrittivo della nozione di *medicinale per funzione*, contrariamente all'approccio seguito nell'interpretazione della nozione di *medicinale per presentazione*, e ha individuato diversi criteri interpretativi della suddetta nozione, attribuendo rilievo proprio all'accertamento «delle proprietà farmacologiche, immunologiche e/o metaboliche, quali identificabili allo stato delle conoscenze scientifiche», e consegnando alle autorità nazionali, incaricate di valutare caso per caso lo *status* giuridico di un prodotto come medicinale, una sorta di «griglia multicriterio» (così E. THÉBAUD, *op. cit.*, p. 88), che prevede oltre alla valutazione delle proprietà ora ricordate anche la composizione, le modalità d'uso, l'ampiezza della diffusione, la conoscenza che ne hanno i consumatori e i rischi che ne possono derivare dall'utilizzazione. Per approfondimenti in merito v. L. PETRELLI, *I probiotici: criteri per la qualificazione dei prodotti quali alimenti o medicinali nel diritto comunitario*, in questa *Rivista*, 2008, I, p. 539 ss.; P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera*, cit., p. 416 ss.

zioni individuate dalla giurisprudenza della Corte che ha interpretato tale definizione, nello specifico, occorre che il prodotto sia espressamente «descritto» o «raccomandato» come avente proprietà curative o profilattiche» (eventualmente mediante etichette, fogli illustrativi o affermazione orale) e che «appaia, anche implicitamente, ma con certezza, agli occhi di un consumatore mediamente accorto, che tale prodotto, stando alla sua presentazione, dovrebbe avere le proprietà di cui trattasi»⁵².

Se, dopo aver effettuato una valutazione che tenga conto della presentazione nel suo complesso, caso per caso, non ricorrono né l'una né l'altra condizione, il prodotto non potrà essere qualificato come *medicinale per presentazione* e non si potrà fare affidamento sulla *regola del dubbio*.

Da ciò consegue che, nel caso in cui si abbia a che fare con un prodotto immesso nel mercato come alimento ma accompagnato da un *medicinal claim* (il cui uso, come anticipato, è proibito sia dal reg. (UE) n. 1169/2011, che dal reg. (UE) n. 609/2013, ma anche dalla dir. 2002/46/CE), la sua qualificazione come *medicinale per presentazione* non è scontata.

Pur attenendo alla comunicazione sia il divieto di *medicinal claim* sia la definizione di *medicinale per presentazione*, si deve riconoscere che essi svolgono funzioni diverse. Mentre quest'ultima è un criterio di qualificazione, l'altro invece è una regola di condotta il cui rispetto è richiesto nel caso in cui si applichi la legislazione alimentare. In linea teorica, il primo precede l'altro, ovverosia: stabilito che un prodotto è un alimento, allora trova applicazione la legislazione alimentare, ivi compreso il divieto di utilizzare *medicinal claim*. Pertanto, in ogni caso, per decidere circa la qualificazione di un prodotto, in presenza di informazioni che si richiama a proprietà curative o profilattiche è sempre necessario fare riferimento al concetto di presentazione come interpretato dalla Corte di giustizia e, dunque, alla

⁵² Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 15 novembre 2007, causa C-319/05, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, punto 46; caso *Bundesrepublik Deutschland*, punti 45-48.

Da ultimo, evidenzia l'importanza di una interpretazione in senso restrittivo della regola del dubbio, subordinata alla verifica dell'accertamento caso per caso della natura come medicinale di un prodotto da parte delle autorità nazionali, R. STEFANI, *Botanicals e integratori alimentari nella UE: personaggi in cerca di autore?*, in *Alimenta*, 2022, n. 3, p. 463, ciò anche nella prospettiva di non pregiudicare il mercato degli integratori alimentari (in particolare botanici), non di rado riqualificati come medicinali negli Stati in un cui vengono importati, pur essendo qualificati come alimenti nello Stato di provenienza. Sul punto sia consentito rinviare anche a P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera*, cit., p. 259 ss.

verifica della sussistenza delle due condizioni secondo quanto poc' anzi ricordato⁵³.

4. L'alimento a fini medici speciali, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. (UE) n. 609/2013, non è dunque un medicinale e, pur essendo un alimento, non è un prodotto alimentare ordinario: da un lato, costituisce l'alimentazione completa o parziale dei pazienti affetti da una malattia, un disturbo o uno stato patologico determinati; dall'altro, è espressamente elaborato o formulato per soddisfare le esigenze nutrizionali particolari derivanti da tale malattia, disturbo o stato patologico⁵⁴. Esso, pertanto, ha una particolare funzione nutrizionale in quanto «espressamente elaborato o formulato» proprio per soddisfare delle specifiche esigenze nutrizionali⁵⁵.

Nel caso *Orthomol*, la Corte individua altresì due fattispecie nella definizione data dall'art. 2, par. 2, lett. g).

La prima concerne gli alimenti «destinati ai pazienti con capacità limitata, disturbata o alterata di assumere, digerire, assorbire, metabolizzare o eliminare alimenti comuni o determinate sostanze nutrienti in esse contenuti o metaboliti» (art. 2, par. 2, lett. g, parte prima), cioè essa riguarderebbe «le categorie di pazienti con disturbi nel processo di assunzione o di assimilazione o nel metabolismo» (punto 31, caso *Orthomol*).

La seconda comprende gli «alimenti destinati ai pazienti con altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche e la cui gestione dietetica non può essere effettuata esclusivamente con la modifica della normale dieta» (art. 2, par. 2, lett. g, parte seconda), ovvero si riguarderebbe «i pazienti che presentano particolari condizioni fisiologiche e che, di conseguenza, hanno esigenze specifiche in termini di composizione, consistenza o forma degli alimenti» (punto 32, caso *Orthomol*)⁵⁶.

⁵³ Espressamente in questo senso v. B. VAN DER MEULEN, *op. cit.*, p. 401.

⁵⁴ V. caso *Orthomol*, punto 25; caso *Kwizda Pharma*, punto 38.

⁵⁵ È opportuno ricordare che la definizione di alimento, dettata dall'art. 2 del reg. (CE) n. 178/2002, non è «ancorata allo scopo nutrizionale» (così L. FRANCIARIO, *Il diritto alimentare*, in questa *Rivista*, 2007, I, p. 511), non è infatti specificato il fine ultimo della ingestione dell'alimento. Sebbene il profilo nutrizionale di un alimento venga evidenziato nella dichiarazione nutrizionale, la finalità nutrizionale non può essere considerata immanente nel prodotto alimentare, esso può avere funzioni diverse, tra cui quella di produrre effetti fisiologici (e non nutritivi), come, ad esempio, accade nel caso degli integratori alimentari, la cui definizione prevede siffatta funzione, sul punto v. *infra*, nota 63.

⁵⁶ La proposta distinzione non è richiamata dalla seconda sentenza e in parte ricomprende la distinzione tra le due tipologie di pazienti destinatari di AFMS proposta dalla Co-

Nel caso *Kwizda Pharma*, nel rispondere alle questioni pregiudiziali, la Corte affronta l'interpretazione di elementi chiave della definizione di alimento a fini medici speciali, soffermandosi sui seguenti concetti: *a*) «gestione dietetica»; *b*) «modifica [esclusivamente] della normale dieta»; *c*) «sostanza nutriente»; *d*) «da utilizzare sotto il controllo medico»⁵⁷.

municazione della Commissione sugli AFMS (ove si distingue tra pazienti che hanno una «capacità limitata, disturbata o alterata di assumere, digerire, assorbire, metabolizzare o eliminare alimenti comuni o determinate sostanze nutrienti in esse contenuti o metaboliti» e pazienti che hanno «altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche») con la differenza che in questo contesto si pone in risalto come le due categorie di pazienti abbiano in comune il fatto che per entrambe la gestione dietetica «non può essere effettuata esclusivamente con la modifica della normale dieta». La diversità tra le due distinzioni proposte, in realtà, è più formale che sostanziale in quanto, ancorché per la prima categoria di prodotti indicata nel caso *Orthomol* non vi sia un esplicito richiamo al fatto che tali prodotti sono destinati a pazienti la cui gestione dietetica non possa essere soddisfatta con la esclusiva modifica della normale dieta, si fa comunque riferimento al fatto che in questa tipologia di prodotti si ha sempre a che fare con pazienti che non possono totalmente o parzialmente alimentarsi con alimenti comuni. Come meglio si vedrà più avanti, la Corte nell'interpretare il concetto di «modifica (esclusivamente) della dieta normale» evidenzia come «un alimento a fini medici speciali si rivolge ai pazienti il cui stato di salute determina distinte esigenze nutrizionali specifiche che non possono essere soddisfatte mediante il solo consumo di alimenti comuni» (punto 48, caso *Kwizda Pharma*). La dieta normale è costituita da alimenti comuni, cioè da quegli alimenti che non possono essere (in tutto o in parte) assunti, digeriti, assorbiti, metabolizzati o eliminati dai pazienti (destinatari dei prodotti) della prima categoria.

⁵⁷ Questi concetti sono in gran parte approfonditi anche nella Comunicazione della Commissione sugli AFMS e, sostanzialmente, la Corte non si discosta dagli orientamenti in essa contenuti, pur non facendone esplicito riferimento. In altre pronunce, invece, i giudici di Lussemburgo hanno più volte richiamato i documenti orientativi pubblicati dalla Commissione volti a svolgere una funzione ausiliaria nella qualificazione di alcuni prodotti (es. dispositivi medici, cosmetici, biocidi), redatti in collaborazione con altri soggetti (autorità nazionali competenti e rappresentanti dei vari *stakeholder*, di norma imprese). Sebbene la loro natura non sia giuridicamente vincolante, (v. sentenza del 6 settembre 2012, causa C-308/11, *Chemische Fabrik Kreussler & Co. GmbH c. Sunstar Deutschland GmbH*, già *John O. Butler GmbH*, in seguito caso *Chemische Fabrik Kreussler*, su cui il commento di v. F. MASSIMINO, *Medicinale o prodotto cosmetico, aree di contiguità ed elementi distintivi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, n. 1, p. 317 ss.) la Corte ne ha comunque posto in rilievo l'utilità quando risultano essere l'esito del lavoro di gruppi di esperti incaricati dalle autorità nazionali, dai servizi della Commissione e dalle associazioni professionali dell'industria, poiché forniscono «elementi utili all'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione pertinenti, e contribuiscono in tal modo ad assicurare un'applicazione uniforme di queste ultime» (punto 25, caso *Chemische Fabrik Kreussler*).

Gli orientamenti sugli AFMS differiscono dai documenti richiamati dalla Corte nelle sue pronunce: si basano su una consultazione informale con gli esperti degli Stati membri e le parti interessate; di essi è unica autrice la Commissione e, in quanto pubbli-

a) «Gestione dietetica»

Nonostante l'importanza centrale di tale concetto nella definizione di AFMS, né il reg. (UE) n. 609/2013 né il reg. delegato (UE) 2016/128 ne precisano il contenuto.

La sentenza *Kwizda Pharma* (in risposta alla prima questione) finalmente ne esplicita il significato: il concetto di gestione dietetica «ricomprende le esigenze – causate da una malattia, un disturbo o uno stato patologico – il cui soddisfacimento è indispensabile al paziente sotto l'aspetto nutrizionale» (punto 52, caso *Kwizda Pharma*)⁵⁸.

I giudici di Lussemburgo, inoltre, precisano che dati i diversi tipi di «gestione dietetica» cui possono essere destinati gli AFMS, come emerge dalla loro definizione che include, oltre alla digestione, anche l'assunzione, l'assimilazione, la metabolizzazione o ancora l'eliminazione (v. punto 45, caso *Kwizda Pharma*)⁵⁹, la suddetta nozione non può essere circoscritta al solo soddisfacimento mediante la digestione (durante o in seguito ad essa) del fabbisogno in sostanze nutrienti, in quanto la definizione di AFMS prende in considerazione tutte le fasi del processo nutrizionale.

Contrariamente a quanto sostenuto da una delle parti in causa, l'assunzione di un alimento a fini medici speciali non può essere meramente consigliata, essendo indispensabile per la realizzazione della gestione dietetica di pazienti aventi specifiche esigenze nutrizionali (v. punto 41, caso *Kwizda Pharma*).

b) «Modifica [esclusivamente] della normale dieta»

Punto di partenza per la comprensione del concetto in questione è quanto precisato al *considerando* n. 3 del reg. delegato (UE) 2016/128, il quale riconosce che gli AFMS sono sviluppati «per alimentare pazienti affetti da una specifica malattia, un disturbo o uno stato patologico diagnosticati

cati come Comunicazione, sono espressione ufficiale della posizione di tale istituzione; in definitiva, non hanno quella legittimità come strumento di co-regolamentazione che caratterizza gli altri documenti orientativi.

⁵⁸ Nella Comunicazione della Commissione sugli AFMS non si rinviene questa definizione, ma sono riportati diversi esempi concreti di incapacità di assumere, digerire, assorbire, metabolizzare o eliminare sufficienti quantità di alimenti comuni/sostanze nutritive specifiche e di altre esigenze nutrizionali determinate da condizioni cliniche, v. par. 6.4, punto 55.

⁵⁹ Precisa, infatti, la Corte (punto 46, caso *Kwizda Pharma*) che gli AFMS possono anche rispondere a «carenze meccaniche o neurologiche che impediscono ai pazienti di ingerire una quantità sufficiente di alimenti o a una capacità di taluni pazienti di espellere talune sostanze nutrienti».

oppure da una denutrizione conseguente a tale stato che rende loro impossibile o molto difficile soddisfare le proprie esigenze nutrizionali con il consumo di altri alimenti», ovverosia sono alimenti per la gestione dietetica di quei pazienti che non possono soddisfare altrimenti le proprie esigenze nutrizionali, cioè mediante il solo consumo di alimenti comuni (v. punto 48, caso *Kwizda Pharma*)⁶⁰.

Il concetto in questione per la Corte deve essere dunque interpretato nel senso che comprende «sia le situazioni in cui una modifica dell'alimentazione è impossibile o pericolosa per il paziente, sia quelle in cui per il paziente è molto difficile soddisfare le proprie esigenze nutrizionali con alimenti comuni» (punto 52, caso *Kwizda Pharma*).

Si tratta dunque di circostanze che devono essere appurate caso per caso, avvalendosi degli elementi che la Corte indica quale riferimento, ovverosia: le caratteristiche della malattia o del disturbo in questione, le difficoltà causate dalla sola modifica della normale dieta e, in particolare, la possibilità concreta di accedere agli alimenti necessari, le modalità di consumo di tali alimenti e la loro praticità (v. punto 51, caso *Kwizda Pharma*).

c) «Sostanza nutriente»

Anche in questo caso, né il reg. (UE) 609/2013 né il reg. (UE) 2016/128 forniscono la definizione di sostanza nutriente, termine peraltro non presente in tutte le versioni linguistiche dell'art. 2, par. 2, lett. g), come quella francese (v. punto 54, caso *Kwizda Pharma*).

Per la Corte, questa lacuna non consente di desumere che il legislatore dell'Unione «abbia inteso ricorrere, senza però esplicitarlo, nell'ambito di tale regolamento, a una definizione specifica contenuta nello stesso», ma essa va colmata ricorrendo ai testi legislativi applicabili agli alimenti, in particolare al reg. (UE) n. 1169/2011 che trova applicazione anche agli AFMS secondo quanto precisato dai regg. (UE) n.ri 609/2013 e 2016/128.

⁶⁰ Al contrario, ad esempio, di quanto accade per le persone che soffrono di metabolismo glucidico perturbato (diabete) le quali non necessitano di alimenti aventi una specifica composizione, cosicché possono consumare alimenti ordinari. In merito, v. *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sugli alimenti destinati alle persone che soffrono di metabolismo glucidico perturbato (diabete)*, COM (2008) 392 def., 26 giugno 2008. Tale relazione è alla base dell'esclusione degli alimenti per diabetici (precedentemente ricompresi nella definizione di alimenti destinati ad un'alimentazione particolare) dalla disciplina degli alimenti per gruppi specifici della popolazione, v. *considerando* n. 32 del reg. (UE) n. 609/2013.

Ai sensi del reg. (UE) n. 1169/2011, art. 2, par. 2, lett. s), la nozione di «sostanza nutritiva» «comprende le proteine, i carboidrati, i grassi, le fibre, il sodio, le vitamine e i minerali elencati in allegato a tale regolamento, nonché le sostanze che appartengono o sono componenti di una di tali categorie»⁶¹.

Proprio il ricorso a questa definizione permette alla Corte di prendere le distanze da quanto sostenuto dalle parti nel procedimento nazionale: l'autorità amministrativa legava questo concetto al metabolismo e agli effetti delle sostanze e non alla natura delle sostanze, mentre la *Kwizda Pharma* sosteneva che «qualsiasi alimento e qualsiasi sostanza che possano anche far parte di un alimento o un integratore alimentare devono essere considerati come sostanze nutrienti» (punto 23, caso *Kwizda Pharma*).

d) «Da utilizzare sotto il controllo medico»

L'interpretazione di tale concetto (fornita in risposta alla settima e alla ottava questione poste dal giudice del rinvio nel caso *Kwizda Pharma*) impegna la Corte sotto due fronti: quello della sua rilevanza ai fini della qualificazione di un alimento come AFMS e quello del suo significato.

Sotto il primo fronte, la Corte ritiene che il concetto in questione non possa essere considerato una condizione necessaria per la qualificazione, in quanto altrimenti essa «dipenderebbe da circostanze aleatorie e indipendenti dal fabbricante del prodotto di cui trattasi, che si concretizzano, a valle di una siffatta qualificazione, attraverso l'uso di detto prodotto», pertanto, la condizione «sarebbe, per sua natura, inoperante» (punto 69, caso *Kwizda Pharma*).

Con riferimento al secondo fronte, la Corte evidenzia come l'utilizzo sotto il controllo medico sia comunque un requisito intrinseco alla definizione di AFMS (v. punto 71, caso *Kwizda Pharma*), che esplicitamente lo richiama, cosicché le autorità nazionali saranno in ogni caso tenute a prenderlo in considerazione in particolare qualora «dopo l'immissione in commercio di un prodotto come alimento a fini medici speciali, esse debbano verificare, da un lato, che una siffatta qualificazione sia appropriata e, dall'altro, che il prodotto rispetti gli obblighi enunciati dal regolamento n. 609/2013 e dal regolamento delegato (UE) 2016/128» (punto 70, caso *Kwizda Pharma*).

⁶¹ Sul punto la Corte propone lo stesso ragionamento e la stessa definizione presente nella Comunicazione della Commissione sugli AFMS, v. nota 28 di tale Comunicazione.

La consistenza di tale requisito va determinata muovendo proprio dalla definizione di AFMS che presuppone che esso «sia destinato a “fini medici” speciali e sia elaborato per rispondere alle esigenze nutrizionali specifiche causate da una malattia, un disturbo o uno stato patologico determinati».

Pertanto, per la Corte, il fatto che l'AFMS sia venduto in farmacia non è di per sé sufficiente a ritenere soddisfatto tale requisito (v. punto 73, caso *Kwizda Pharma*) che, invece, pretende un'effettiva supervisione da parte di un operatore sanitario sia in una fase iniziale, cioè a «monte della vendita» dell'AFMS, essendo necessaria una sua raccomandazione di consumo, eventualmente, ma non obbligatoriamente, una prescrizione, sia durante il consumo dell'alimento, cosicché possano esserne valutati gli effetti sulle esigenze nutrizionali specifiche del paziente (v. punto 75, caso *Kwizda Pharma*).

Sugli operatori sanitari nel contesto degli AFMS, del resto, il legislatore europeo farebbe gravare una particolare responsabilità, indicandoli anche come destinatari di informazioni esclusivamente a loro rivolte (art. 9, par. 6, del reg. (UE) n. 609/2013) (v. punto 76, caso *Kwizda Pharma*)⁶².

La raccomandazione da parte di tali soggetti è particolarmente importante proprio perché la normativa (*considerando* n. 4 del reg. (UE) 2016/128) precisa che la composizione degli AFMS «può variare sostanzialmente a seconda, tra l'altro, della specifica malattia, del disturbo o dello stato patologico per la cui gestione dietetica il prodotto è previsto, dell'età dei pazienti e del luogo in cui ricevono l'assistenza sanitaria, nonché dell'uso previsto del prodotto» (punto 76, caso *Kwizda Pharma*), cosicché «una siffatta raccomandazione consente di garantire che (...) l'uso di alimenti a fini medici speciali sia (...) vantaggioso ed efficace nel rispondere alle specifiche esigenze nutrizionali delle persone alle quali sono destinati» (punto 78,

⁶² Già in una precedente occasione la Corte di giustizia ha avuto modo di riconoscere il ruolo rilevante assunto dai professionisti della salute anche nel settore alimentare. Il riferimento è ovviamente alla già citata sentenza 14 luglio 2016, causa C-19/15, *Verband Solzier Wettbewerb eV c. Innova Vital GmbH*, con cui, proprio in ragione dell'influenza che tali soggetti esercitano sui loro pazienti, è stata riconosciuta applicabile la disciplina delle indicazioni salute di cui al reg. (CE) n. 1924/2006 anche alle comunicazioni commerciali loro rivolte. Per un commento alla sentenza v. M. DE MORPURGO, P.C. BOTANA, *The Nutrition and Health Claims Regulation Applies to Commercial Communications Addressed to Health Professionals*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2016, n. 3, p. 634 ss.; S.B. VILELLA, L.G. VAQUÉ, S.R. MELCHOR, *The European Court of Justice Declares That Regulation No. 1924/2006 Applies to Health Claims Directed at Health Professionals: The Verband Sozialer Wettbewerb eV Judgment (Case C-15/19)*, in *European Food and Feed Law Review*, 2016, n. 6, p. 508 ss.

caso *Kwizda Pharma*) e non privo di effetti, o addirittura, rischioso per le persone che lo consumano (v. punti 79-80, caso *Kwizda Pharma*).

5. Il problema dell'identificazione dello *status* normativo di un prodotto può non risolversi nella scelta del regime giuridico tra quello concernente i medicinali (o eventualmente altri prodotti) e quello concernente gli alimenti, perché potrebbe essere necessaria un'ulteriore operazione: individuare la sottocategoria merceologica di appartenenza, nel nostro caso, scegliere tra AFMS e integratori alimentari.

Il caso *Kwizda Pharma* offre l'occasione alla Corte per intervenire sul punto (in risposta alla seconda questione avanzata dal giudice del rinvio), fornendo al contempo chiarimenti sulla definizione di integratore alimentare⁶³, per la prima volta direttamente oggetto di una questione pregiudiziale, sebbene tale prodotto, a differenza degli AFMS, sia già stato interessato da precedenti pronunce giurisprudenziali da cui possono comunque trarsi indicazioni sulla sua natura⁶⁴.

Anche in questa circostanza, la Corte ricorda che il corretto approccio metodologico da seguire nella identificazione dello *status* normativo di un prodotto è quello di procedere a una valutazione caso per caso e precisa che, nel compiere tale operazione, devono essere tenute in considerazione le caratteristiche e le condizioni di utilizzo del prodotto controverso al fine di verificarne la corrispondenza con la definizione dell'una o dell'altra

⁶³ Gli integratori alimentari sono definiti dall'art. 2 della dir. 2002/46/CE come «i prodotti alimentari destinati ad integrare la dieta normale e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, sia monocomposti che pluricomposti, in forme di dosaggio, vale a dire in forme di commercializzazione quali capsule, pastiglie, compresse, pillole e simili, polveri in bustina, liquidi contenuti in fiale, flaconi a contagocce e altre forme simili, di liquidi e polveri destinati ad essere assunti in piccoli quantitativi unitari». Per una sintesi della loro disciplina, sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *Gli integratori alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 821 ss.

⁶⁴ Ad esempio, nel caso *Orthica*, gli integratori alimentari sono stati definiti come «categoria speciale di alimenti» (punto 35). In tale caso, come in altri (es. casi *Hecht-Pharma*; *Commissione c. Spagna*; sentenza del 30 aprile 2009, causa C-27/08, *BIOS Naturprodukte GmbH c. Saarland*, su cui v. il commento di K. PURNHAGEN, *On How to Assess a Medicinal Product by Function - Case C-27/08 BIOS Naturprodukte GmbH v. Saarland*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2010, 1, p. 90 ss.

Gli integratori alimentari sono stati protagonisti di controversie in cui un prodotto veniva qualificato come tale nello Stato di produzione o di prima immissione in commercio e riqualificato come medicinale nello Stato di importazione.

sottocategoria, dato che le pertinenti definizioni «si escludono a vicenda» (punti 83 e 93, caso *Kwizda Pharma*).

Per la Corte, infatti, pur essendoci delle somiglianze tra le due tipologie di prodotto, tanto che «i loro usi poss[on]o sovrapporsi» (punto 83, caso *Kwizda Pharma*), potendo anche gli integratori alimentari «rispondere a esigenze nutrizionali specifiche», come alcuni AFMS (v. punto 84, caso *Kwizda Pharma*), sussistono comunque delle fondamentali differenze relativamente alle finalità di consumo (mediche nel caso degli AFMS), ai destinatari (esclusivamente i pazienti nel caso degli AFMS) e alle esigenze nutrizionali che soddisfano, le quali, solo nel caso degli AFMS, «non possono essere soddisfatte esclusivamente con la modifica della dieta normale, mentre gli integratori alimentari, poiché completano la dieta normale, ne fanno integralmente parte» (punto 87, caso *Kwizda Pharma*).

Queste differenze troverebbero conferma anche nelle norme disciplinanti sia il loro utilizzo, che nel caso degli AFMS deve svolgersi sotto controllo medico (v. punto 92, caso *Kwizda Pharma*) sia la loro composizione, in particolare con riferimento alla determinazione dei livelli quantitativi massimi di vitamine e minerali, da definirsi nel caso degli integratori in relazione al fabbisogno e agli apporti della popolazione in generale, mentre nel caso degli AFMS in relazione a parametri prestabiliti del reg. delegato (UE) 2016/128 (v. punto 91, caso *Kwizda Pharma*).

6. Alla luce della disamina svolta, può riconoscersi come l'accresciuta necessità di fare chiarezza sulla qualificazione di un prodotto come alimento a fini medici speciali, risultato di dinamiche di mercato sulle quali hanno influito anche i cambiamenti avvenuti sul piano normativo ad opera del reg. (CE) n. 1924/2006, trova nelle due pronunce della Corte di giustizia annotate una risposta di fondamentale importanza.

L'interpretazione, indubbiamente restrittiva, della definizione di AFMS fornita dai giudici di Lussemburgo consente di individuarne gli elementi caratterizzanti rispetto agli alimenti di uso corrente e in particolare rispetto agli integratori alimentari, nei confronti dei quali le autorità nazionali manifestano le maggiori esigenze di distinzione. Nell'operare tale distinguo, si contribuisce altresì a precisare la definizione di questi ultimi, da tempo al centro di controversie giurisprudenziali portate all'attenzione della Corte di giustizia per chiarirne la natura rispetto ai medicinali.

Le due sentenze intervengono anche su questo delicato fronte della demarcazione dei confini tra prodotti medicinali e alimentari, fornendo elementi utili a differenziare gli AFMS dai primi e contribuendo, al contempo,

a delimitare la definizione di medicinale, costantemente messa alla prova dallo sviluppo di nuovi prodotti, tanto che la riforma in atto della legislazione farmaceutica intende introdurre una specifica procedura per chiarire lo *status* normativo di un prodotto in caso vi siano dubbi sulla sua natura come medicinale⁶⁵.

Restano sullo sfondo delle pronunce due temi oggi al centro di un grande dibattito: il primo è quello relativo alla fondatezza scientifica delle peculiari proprietà benefiche di alcuni alimenti e l'altro è quello della regolamentazione delle sostanze botaniche negli alimenti.

Il primo tema viene in rilievo, seppur non affrontato specificatamente, nel caso *Orthomol*: la seconda questione pregiudiziale avanzata dal giudice del rinvio sollecitava una interpretazione del concetto di «dati scientifici generalmente riconosciuti» considerato dall'art. 2, par. 2, del reg. delegato (UE) 2016/128 (ma anche dall'art. 9, par. 1, reg. (UE) n. 609/2013) per la dimostrazione della loro sicurezza, vantaggiosità ed efficacia nel rispondere alle specifiche esigenze nutrizionali delle persone a cui tali prodotti sono rivolti.

Nello specifico, il giudice domandava alla Corte se i «dati scientifici generalmente riconosciuti» nominati da tale articolo «presuppongano in ogni caso uno studio randomizzato, controllato verso placebo e in doppio cieco, che, pur non riguardando il prodotto in questione, fornisca almeno elementi a sostegno degli effetti dichiarati» (punto 22, caso *Orthomol*).

Essendo stata tale domanda subordinata all'esito della risposta al primo quesito nel senso opposto a quello poi accolto dalla Corte (cioè qualora si fosse deciso che ai fini della qualificazione di un AFMS sia sufficiente che il paziente tragga un beneficio generale dal consumo di tale alimento per via delle proprietà degli ingredienti di combattere il disturbo o di alleviarne i sintomi), quest'ultima non ha ritenuto necessario affrontarla.

La formulazione del secondo quesito non ha così consentito alla Corte di esprimersi sulla tipologia di dati di cui l'operatore deve avvalersi per fondare la qualificazione di un alimento come AFMS, che rimane, comunque, di interesse non fornendo la normativa di riferimento indicazioni in tal senso.

⁶⁵ V. COMMISSION EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le procedure dell'Unione per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano, definisce le norme che disciplinano l'Agenzia europea per i medicinali, modifica i regg. (CE) n. 1394/2007 e (UE) n. 536/2014 e abroga i regg. (CE) n. 726/2004, (CE) n. 141/2000 e (CE) n. 1901/2006*, COM (2023) 193 final, art. 61 e 62.

Le Comunicazione della Commissione sugli AFMS, da cui la Corte, come si è avuto modo di dire, si è poco discostata, pur soffermandosi sul punto non fornisce una risposta esauriente e rinvia agli *Orientamenti scientifici e tecnici sugli alimenti a fini medici speciali* pubblicati dall'EFSA, i quali invitano a fornire tutti i dati pertinenti (pubblicati o non) e, con specifico riferimento alla prova circa il ruolo dell'alimento nella gestione dietetica del paziente, ritengono utili: «any available human data documenting the use of the specific food product for the dietary management of patients for whom it is intended; (...) guidelines/consensus papers published by scientific (medical) societies addressing the dietary management of patients for whom the specific food product is intended; (...) any other information you may consider pertinent regarding the specific role of the food product under the proposed use»⁶⁶.

Le linee guida ministeriali italiane considerano come fonte di dati attendibili il supporto bibliografico, in particolare i «lavori pubblicati su riviste con processo di revisione dei lavori (*peer review*) e indicizzate», senza precisare se concernenti o meno studi sull'uomo, ed eventualmente i dati ottenuti dalla conduzione di studi sull'uomo *ad hoc*⁶⁷.

A differenza, dunque, di quanto richiesto nel campo degli *health claim*, la fornitura di dati provenienti da studi clinici randomizzati controllati (che rappresenta altresì il *golden standard* della prova nel contesto della valutazione scientifica dei medicinali) non è imprescindibile per la dimostrazione della fondatezza scientifica degli AFMS⁶⁸.

Come è noto, questo tema è divenuto centrale nel processo di valu-

⁶⁶ EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), *Scientific and technical guidance on foods for special medical purposes in the context of Article 3 of Regulation (EU) No 609/2013*, 2021, par. 5.

⁶⁷ MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee guida sugli alimenti a fini medici speciali (AFMS)*, 2023, par. 6.

⁶⁸ Anche il reg. (CE) n. 1924/2006 esige che la fondatezza scientifica dei *claim* sia basata su dati generalmente accettati, fissando un obiettivo ambizioso per la sua dimostrazione: una valutazione scientifica «del più alto livello possibile». Solo dopo una valutazione che garantisca un tale *standard*, le indicazioni potranno infatti essere autorizzate e, nell'ottica di assicurare una valutazione scientifica armonizzata delle indicazioni, è stato assegnato all'EFSA il compito di svolgere tale operazione. L'EFSA, nell'operare una vera e propria rilettura in chiave scientifica dei requisiti legali stabiliti dal reg. (CE) n. 1924/2006, ha interpretato il concetto della valutazione scientifica «del più alto livello possibile» scegliendo gli studi clinici, nello specifico, gli studi randomizzati controllati, come *golden standard* per la dimostrazione dell'efficacia di un alimento o di un suo componente sulla salute dell'uomo, a prescindere dalla tipologia di *claim*.

tazione degli *health claim* concernenti gli alimenti a base di piante (anche detti *botanical*), ancora sospeso, dopo la bocciatura di numerosi *claim* avvenuta oltre un decennio fa⁶⁹.

Le problematiche nate dell'*impasse* che si è venuta a creare sono state oggetto della valutazione del reg. (CE) n. 1924/2006, operata dalla Commissione nell'ambito del programma REFIT⁷⁰, i cui esiti sono stati pubblicati contemporaneamente alla Strategia "Dal produttore al consumatore"⁷¹.

In questo contesto, son stati sottoposti a verifica due temi critici: i profili nutrizionali e le indicazioni sulla salute relative alle piante e alle loro preparazioni negli alimenti. L'analisi di questo secondo profilo ha interes-

⁶⁹ Si rammenta che la bocciatura delle indicazioni inerenti a ingredienti botanici è stata essenzialmente causata dalla inidoneità dei dossier presentati a sostanziarne la fondatezza scientifica in quanto non soddisfacenti lo standard richiesto dalla normativa sugli *health claim*, poiché non fondati essenzialmente su dati clinici ma fondati su dati conformi alle prescrizioni previste dal codice comunitario dei medicinali per i medicinali tradizionali vegetali. Per questi ultimi, in deroga ai requisiti generali richiesti per le altre tipologie di medicinali, non sussiste l'obbligo di fornire informazioni e documenti relativi alle sperimentazioni cliniche comprovanti la loro sicurezza ed efficacia, ma sono sufficienti i dati relativi all'impiego tradizionale, ovverosia occorre che siano dimostrati la non nocività nelle condizioni di uso indicate e la verosimiglianza degli effetti farmacologici o della loro efficacia in base all'esperienza e all'impiego di lunga durata. Nello specifico occorre che si dimostri, tramite documentazione bibliografica o certificazioni di esperti, che tali prodotti abbiano avuto un impiego medicinale per un periodo di almeno trent'anni anteriormente alla data della richiesta di registrazione di cui almeno 15 anni nell'Unione europea. V. art. 16-*bis* e seguenti del codice comunitario dei medicinali. Per approfondimenti in merito sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera*, cit., p. 172 ss. e 214 ss.

⁷⁰ V. EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document evaluation of Regulation (EC) No 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made on plants and their preparations and of the general regulatory framework for their use in foods*, SWD (2020) 95 final, Brussels, 20 maggio 2020.

Su questo tema v. recentemente L. PETRELLI, *Criticità nell'attuazione del Regolamento (CE) n. 1924/2006: profili nutrizionali e "pending claims"*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, n. 3, p. 92 ss.; nonché lo studio dell'EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Health Claims Made on Foods. Findings on the Implementation and Application of Regulation (EC) No 1924/2006*, a cura di S. TENHUNEN, 2023. Il tema, recentemente, è stato riproposto all'attenzione della Corte di giustizia nella causa (in corso di svolgimento) C-386/23, Domanda di pronuncia pregiudiziale del Bundesgerichtshof (Germania) depositata il 26 giugno 2023, *Novel Nutriology GmbH v. Verband Sozialer Wettbewerb e.V.*

⁷¹ 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*, COM (2020) 381 final, 20.05.2020.

sato altresì l'interazione tra l'uso dei suddetti *claim* e il quadro normativo di riferimento per l'impiego delle piante negli alimenti.

Tra i risultati della valutazione del reg. (CE) n. 1924/2006, emerge la necessità di intervenire sulla disciplina delle sostanze vegetali negli alimenti, oggi ampiamente utilizzate negli integratori alimentari per i loro effetti fisiologici anziché nutritivi, il cui uso, salvo per gli aspetti che ricadono nell'ambito di applicazione di normative a carattere orizzontale e di quelle normative applicabili a certe categorie di alimenti⁷², continua a essere soggetto alle regole nazionali, nel rispetto di quanto stabilito dagli artt. 34 e 36 TFUE, posti a garanzia della libertà degli scambi intra-comunitari.

Da sempre sussiste una rilevante eterogeneità tra le normative nazionali in materia, sfociata in una forte esigenza di una loro armonizzazione, da realizzarsi eventualmente attraverso la previsione di liste UE di sostanze vegetali impiegabili o non impiegabili negli alimenti. Di recente, il Parlamento europeo, nella sua Risoluzione del 18 gennaio 2024 sull'attuazione del reg. (CE) n. 1924/2006⁷³, ha nuovamente richiamato l'attenzione sulla necessità di un intervento legislativo *ad hoc*.

La costruzione di questa disciplina avrà ricadute importanti anche per gli ingredienti a base di piante utilizzabili nella composizione degli alimenti per gruppi specifici della popolazione, la cui normativa prevede la possibilità di aggiungere sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico. Nel caso degli alimenti a fini medici speciali, le sentenze qui annotate hanno già fornito preziose indicazioni sul punto.

La specifica funzione nutrizionale che distingue gli AFMS e la pertinente nozione di sostanza nutriente impongono una selezione tra le sostanze botaniche utilizzabili ai fini del soddisfacimento della suddetta funzione, implicando di considerare quelle che hanno proprietà nutritive e non (o non solo) proprietà fisiologiche. Per la Corte, infatti, al contrario di quanto sostenuto dalla *Kwizda Pharma*, nei cui prodotti era presente un controverso ingrediente come il mirtillo rosso per scopi non nutritivi, non «tutte le sostanze che possano far parte di un alimento o di un integratore alimen-

⁷² Nel *Commission staff working document evaluation of Regulation (EC) No 1924/2006* si ricordano, nell'ambito della normativa orizzontale, il reg. (CE) n. 178/2002, il reg. (CE) n. 1924/2006, il reg. (UE) n. 1169/2011, tra le normative settoriali, la dir. 2002/46/CE e il reg. (CE) n. 1925/2006 che trova applicazione anche nel caso degli alimenti destinati a gruppi specifici della popolazione.

⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sull'attuazione del reg. (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute sui prodotti alimentari, 2023/2081 (INI).

tare devono essere a loro volta considerate come sostanze nutrienti» nel contesto degli alimenti a fini medici speciali⁷⁴.

La via è, dunque, tracciata.

⁷⁴ V. punto 23, caso *Kwizda Pharma*. Il mirtillo rosso, ampiamente utilizzato negli integratori alimentari, è stato infatti al centro di una vicenda che in qualche modo ha fatto emergere la necessità di una maggiore attenzione al rapporto tra alimenti e dispositivi medici e di una revisione della disciplina dei dispositivi medici a base di sostanze vegetali. Le regole sull'etichettatura dei suddetti dispositivi (ora modificate dal reg. (UE) n. 2017/745), assai meno rigide rispetto a quelle previste per gli *health claim*, avevano favorito il fenomeno della riqualificazione di prodotti a base di mirtillo rosso, per lungo tempo venduti sul mercato europeo come integratori alimentari e presentati come aventi proprietà benefiche in occasione di infezioni del tratto urinario o, più in generale, presentati come aventi proprietà anti-ossidanti, in dispositivi medici, venduti come tali dagli stessi produttori, all'interno dello stesso Stato (e in altri). Nel contesto di questa vicenda, la Commissione con la decisione dell'8 agosto 2017 si è espressa sulla qualificazione come dispositivo medico dei prodotti a base di mirtillo, riconoscendo che il gruppo di prodotti la cui azione principale voluta, conseguente alle proantocianidine presenti nell'estratto di mirtillo rosso (americano), è la prevenzione o il trattamento della cistite non rientra nella definizione di dispositivo medico, lasciando peraltro intendere che i prodotti in questione potrebbero essere farmaci. Con il caso *Kwizda Pharma*, la Corte di giustizia contribuisce ulteriormente a chiarire la natura di tale sostanza vegetale, di fatto, limitandone la possibilità di utilizzo anche nel contesto degli AFMS.

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

FALLIMENTO SOCIETÀ AGRICOLE

CASSAZIONE CIVILE, Sez. I, 28 novembre 2023, n. 32977 – Pres. M. CRISTIANO; Rel. L. TRICOMI; P.m. G.B. NARDECCHIA - (*Omissis*) s.r.l. c. Fallimento Azienda Agricola (*Omissis*) S.p.A.

Società agricola - Fallimento - Attività di affitto di fondi rustici

In tema di fallimento degli imprenditori agricoli, l'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, nel richiedere che i ricavi derivanti dall'affitto di terreni e relativi fabbricati rurali siano marginali (nell'ordine del 10%) rispetto a quelli derivanti dall'attività agricola esercitata e che la concessione in locazione o in affitto dei terreni e relativi fabbricati strumentali debba rispondere a scopi agricoli, si connota alla stregua di norma di carattere meramente fiscale, tesa a definire un regime tributario agevolato anche per l'impresa agricola esercitata in forma collettiva; la norma in parola non rileva ai fini dell'individuazione dei requisiti da valutare per accertare la fallibilità o meno di una società agricola, dal momento che la qualifica di un'attività d'impresa come commerciale o agricola va operata in base alle norme del codice civile e della legge fallimentare, non a quelle statali o comunitarie di settore. (1)

(*Omissis*)

FATTO

1. La Corte d'appello di Napoli, con sentenza depositata il 7 maggio 2020, ha rigettato il reclamo *ex art. 18 legge Fall.* proposto da (*Omissis*) società agricola a responsabilità limitata (di seguito, la società agricola) nei riguardi della sentenza del Tribunale di Santa Maria C.V. che ne aveva dichiarato il fallimento, avendo ritenuto che la società agricola (*Omissis*) SRL non avesse svolto solo l'attività di selvicoltura, ma anche le tipiche attività di una società immobiliare, peraltro in misura prevalente rispetto alle attività agricole e connesse.

La Corte di merito, dopo avere esposto che il legislatore, con la previsione contenuta nel d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2 ha affiancato alla nozione di imprenditore agricolo quella di "società agricola", prevedendo che non costituiscono distrazione dall'esercizio esclusivo dell'attività agricola la locazione, il comodato e l'affitto di fabbricati e terreni strumentali, sempreché i ricavi siano marginali rispetto a quelli derivanti dall'attività agricola esercitata (10% dei ricavi complessivi), ha evidenziato che la società agricola in questione aveva destinato a terzi il godimento di propri terreni e fabbricati in misura non marginale, ma assolutamente prevalente, tale da produrre redditi superiori al 10% dei ricavi complessivi maturati dalla stessa società agricola.

Ha, quindi, aggiunto, così esponendo una seconda *ratio* in merito alla ravvi-

sata fallibilità della società agricola, che «non è contestabile che lo svolgimento in forma societaria della mera gestione a fini reddituali di estese superfici di terreni destinati ad attività agricole e dei fabbricati di ragguardevoli dimensioni su di essi insistenti costituisca attività di carattere immobiliare. Essa, peraltro, è non soltanto commerciale, ma soprattutto è palesemente priva del carattere della connessione con quella della selvicoltura, nei rigorosi termini delineati dall'art. 2135 cod. civ., comma 2°» (fol. 10 della sent. imp.)

La società agricola ha proposto ricorso per la cassazione di detta sentenza sulla base di un mezzo, al quale hanno replicato con separati controricorsi il Fallimento (*Omissis*) società agricola a responsabilità limitata e la creditrice istante Fallimento dell'Azienda Agricola (*Omissis*) SPA.

Hanno depositato memorie il Fallimento (*Omissis*) ed il Fallimento Azienda Agricola (*Omissis*).

Con ordinanza n. 1541/2023 è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo della causa per la trattazione del ricorso in pubblica udienza, ravvisandosi la prospettazione di una questione di diritto di particolare rilevanza.

Il Procuratore Generale ha rassegnato le conclusioni, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

DIRITTO

2.1. Con l'unico motivo “(*Omissis*) società agricola e r.l.”, senza contestare quanto accertato in fatto, deduce la errata, falsa applicazione ed interpretazione dell'art. 2135 cod. civ., comma 2°, d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2 e del d.l. n. 179 del 2012, art. 36 come conv. dalla legge n. 221 del 2012; lamenta, quindi, la mancata applicazione del d.P.R. n. 917 del 1986, artt. 85 e 91 (TUIR) che dettano la nozione di reddito a fini fiscali.

2.2. Il motivo propone una duplice critica fondata sui seguenti argomenti: 1) del d.lgs. n. 99 del 2004, l'art. 2 non ha introdotto la nuova categoria dell'imprenditore agricolo costituito in forma societaria, ma è solo una norma di carattere fiscale, sicché il superamento del margine del 10% non costituisce il limite oltre il quale la società non può più considerarsi agricola; 2) l'attività di affitto di fondi rustici non è attività di impresa.

Quanto al primo, a parere della ricorrente, il d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2 è una norma di carattere fiscale e non ha introdotto una nuova categoria dell'imprenditore agricolo costituito in forma societaria. Ne deduce che, ove l'imprenditore agricolo in forma societaria abbia svolto attività di locazione, comodato e affitto di fabbricati ad uso abitativo e di terreni – come previsto dal d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2 –, superando il requisito della marginalità (in ragione del quale i ricavi rivenienti da queste attività non devono superare il 10% dell'ammontare dei ricavi complessivi), ciò dovrebbe comportare come conseguenza il venir meno del regime fiscale agevolato previsto dal TUIR, ma non la perdita della qualifica di società agricola.

Quanto al secondo, la ricorrente sostiene che l'attività di affitto di fondi rustici e la riscossione dei canoni di locazione non sia attività di impresa e non sia idonea ad attribuire al soggetto che la svolge la qualità di imprenditore commerciale.

2.3. All'esito dell'accoglimento, la ricorrente ha chiesto anche la riforma della collocazione delle spese di lite.

3.1. Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Curatela del Fallimento (*Omissis*), fondata sulla considerazione che la ricorrente avrebbe impugnato soltanto la prima argomentazione posta a fondamento della decisione della Corte d'appello – ovvero quella per cui è necessario ai fini dell'esenzione dal fallimento che la destinazione a terzi dei terreni e fabbricati strumentali (ma anche di eventuali fabbricati abitativi) si riveli concretamente idonea a produrre redditi “marginali”, tali essendo quelli inferiori al 10 per cento dei ricavi complessivi maturati dalla società agricola –, mentre non avrebbe impugnato la seconda argomentazione, e cioè quella per cui nel periodo di riferimento la componente meramente gestoria di riscossione dei canoni da parte della società debitrice è stata comunque assolutamente preponderante rispetto a quella “agricola”.

Secondo la controricorrente, essendo ciascuna delle due ragioni distinta ed autonoma, oltre che giuridicamente e logicamente sufficiente a fondare la decisione presa dalla Corte di Appello di Napoli, l'omessa impugnazione di una di esse, divenuta definitiva, renderebbe inammissibile, per difetto di interesse, la censura relativa alle altre, considerato l'insegnamento della Suprema Corte (cfr. Cass. n. 23297/2019 e Cass. n. 15399/2018).

3.2. L'eccezione non è fondata in quanto il motivo di ricorso, come già evidenziato, oltre a contestare la valenza dirimente attribuita dalla Corte d'appello al d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2 e del d.l. n. 179 del 2012, art. 36 ha altresì eccepito l'insussistenza di un'attività qualificabile come commerciale allorché la stessa attenga alla riscossione di canoni di locazione, per cui, pur se quantitativamente prevalente, non potrebbe fondare il giudizio di svolgimento di attività commerciale e, quindi, di fallibilità della società agricola.

4.1. Ritornando al ricorso, va affermata la fondatezza della censura. Risultano condivisibili, in tema, le ampie considerazioni svolte dalla Procura generale.

4.2. Il quadro normativo.

4.2.1. Come è noto, la novella introdotta del d.lgs. n. 228 del 2001, *ex art.* 1 ha riscritto l'art. 2135 cod. civ. definendo “agricolo” l'imprenditore che esercita, anche alternativamente, le attività di «coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse» (comma 1°).

La norma descrive occupazioni intrinsecamente agricole puntando sul concetto di cura e sviluppo di un “ciclo biologico” e dismettendo il tradizionale e assorbito riferimento all'utilizzo di un fondo. Il criterio della necessità del fondo è sostituito da quello della mera possibilità del suo utilizzo ai fini della produzione del bene. Rileva che il prodotto sia agricolo in quanto astrattamente ottenibile adoperando un terreno.

Se per un verso, l'imprenditoria agricola ha visto dilatare il proprio ambito di riferimento, non più circoscritto al bene terra, ma comprensivo del bosco e dell'acqua; per altro verso, l'impiego della proposizione “utilizzano o possono utilizzare il fondo” implica che la disponibilità di un terreno costituisce un'evenienza, non più

elemento indefettibile, essendo ben possibile il ricorso a tecniche che prescindono dall'uso del fondo, consentendo comunque l'ottenimento di prodotti agricoli "fuori terra".

È stato rimosso dal testo dell'art. 2135 cod. civ. il vocabolo "bestiame", interpretato restrittivamente dalla nomoflaccia, ed il lemma impiegato è adesso quello di "animali", che amplia il novero delle specie riconducibili in detta nozione e consente di ricomprendere nell'alveo applicativo dello statuto agrario anche le tipologie di allevamento slegate dalla presenza di un fondo.

4.2.2. Successivamente, in forza della legge-delega n. 38 del 2003, è stato emanato il d.lgs. n. 99 del 2004 (poi modificato dal d.lgs. n. 101 del 2005) con il quale i soggetti professionali che operano in agricoltura sono stati classificati in "imprenditore agricolo professionale" (IAP) e "società agricola", ferma restando la preesistente figura del coltivatore diretto.

4.2.3. Quindi, con la legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 1094), nella prospettiva di incentivare ulteriormente lo sviluppo delle società in agricoltura, sono stati considerati imprenditori agricoli le società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli che esercitano esclusivamente le attività connesse dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli ceduti dai soci.

4.2.4. In particolare, tornando al d.lgs. n. 99 del 2004, va osservato che l'art. 1, comma 1°, ha introdotto la figura dell'"Imprenditore agricolo professionale" (IAP) individuato come soggetto che, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1257/1999 del 17 maggio 1999, del Consiglio, si dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ.; il comma 2° ha stabilito che l'accertamento del possesso dei requisiti di cui al comma 1° compete alle regioni.

Sempre, l'art. 1, comma 3°, ha esteso tale qualifica anche alle società, prevedendo che le società di persone, cooperative e di capitali, anche a scopo consortile, sono considerate imprenditori agricoli professionali qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ. e siano in possesso di ulteriori requisiti ivi specificati, tra i quali ricorre, come individualizzante, la presenza di un socio o di un amministratore con la qualifica di IAP.

Nei successivi commi 4, 5 e 5 *bis* è previsto il riconoscimento delle agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizia a favore dell'imprenditore agricolo professionale persona fisica sia che svolga la sua attività individualmente, che in una struttura societaria e/o collettiva.

Per quanto riguarda l'attività d'impresa agricola svolta in forma collettiva, l'art. 2, comma 1°, stabilisce che: «La ragione sociale o la denominazione sociale delle società che hanno quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ. deve contenere l'indicazione di società agricola. Non costituiscono distrazione dall'esercizio esclusivo delle attività agricole la locazione, il comodato e l'affitto di fabbricati ad uso abitativo, nonché di terreni e di fabbricati ad uso strumentale alle attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ., purché i ricavi derivanti dalla locazione o dall'affitto siano marginali rispetto a quelli derivanti

dall'esercizio dell'attività agricola esercitata. Il requisito della marginalità si considera soddisfatto qualora l'ammontare dei ricavi relativi alle locazioni e affitto dei beni non superi il 10 per cento dell'ammontare dei ricavi complessivi. Resta fermo l'assoggettamento di tali ricavi a tassazione in base alle regole del testo unico delle imposte sui redditi di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917».

L'art. 2 cit. richiede che i ricavi derivanti dalla locazione o dall'affitto siano marginali rispetto a quelli derivanti dalla attività agricola esercitata e che la concessione in affitto dei terreni e relativi fabbricati rurali strumentali debba avere scopi agricoli nel senso che anche l'affittuario deve svolgere una attività agricola e non altre attività.

4.3. Tanto premesso in diritto, va osservato che, nel caso in esame, come si desume dalla sentenza, la società nel luglio del 2014 si era trasformata da SPA in SRL, aveva modificato il proprio oggetto sociale allo scopo di dedicarsi in via esclusiva all'esercizio dell'attività agricola di selvicoltura ed era stata iscritta alla CCIA in data 18/2/2015 nella sezione speciale con la qualifica di impresa agricola.

5.1. Passando, quindi, a definire l'ambito di applicazione dell'art. 2 cit. e la sua incidenza sul tema in esame della fallibilità o meno della società agricola, va osservato, in ciò concordando con le considerazioni svolte dalla Procura generale, che il riferimento al superamento della soglia del 10% ed alla strumentalità degli immobili rileva ai fini della «distrazione dall'esercizio esclusivo delle attività agricole» ed è concetto che non appare ricollegabile a profili collegati alla fallibilità della società agricola, quanto piuttosto all'estensione del regime fiscale agevolato (cfr. in questi termini Cass. n. 11460/2018, in motiv., secondo cui il «d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2, ha parificato il trattamento fiscale tra persone fisiche con qualifica di coltivatore diretto e società con qualifica di imprenditore agricolo professionale, solo con riferimento alle imposte dirette e alla materia creditizia»; per medesime considerazioni Cass. n. 5409/2012, in motiv., secondo cui «per tenere conto delle innovazioni dettate dal d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2, anche le società agricole di cui all'art. 1, comma 3°, qualificate imprenditori agricoli professionali, possono essere beneficiarie delle agevolazioni qui in parola, riservate, in origine, solo a contribuenti persone fisiche»).

Questa interpretazione appare coerente con il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai fini della soggezione al fallimento, la qualifica di un'attività d'impresa come commerciale o agricola, debba operarsi secondo le norme del codice civile e della legge fallimentare, senza alcuna rilevanza delle norme statali o comunitarie di settore (ad esempio fiscali o contributive), che, proprio perché settoriali, e dunque rispondenti alle particolari finalità dei rispettivi ordinamenti, attribuiscono alla stessa attività una titolazione di impresa agricola insuscettibile di generale applicazione (Cass. n. 17251/2002; Cass. n. 18/1989).

5.2. Ne consegue che il motivo di ricorso, in relazione a questa prima questione, risulta fondato perché del d.lgs. n. 99 del 2004, l'art. 2 integra una disciplina di carattere fiscale che non rileva ai fini della individuazione dei requisiti da valutare per accertare la fallibilità o meno di una società agricola.

6.1. Si deve, quindi, passare all'esame della seconda questione, giacché l'assoggettabilità o meno al fallimento della società agricola va indagata, in base ai prin-

cipi affermati dalla Corte, nell'interpretazione delle norme del codice civile e della legge fallimentare.

6.2. Con orientamento assolutamente costante negli anni questa Corte va ripetendo che le società costituite nelle forme previste dal codice civile e aventi a oggetto un'attività commerciale sono assoggettabili a fallimento, indipendentemente dall'effettivo esercizio di una siffatta attività, «in quanto esse acquistano la qualità di imprenditore commerciale dal momento della loro costituzione, non dall'inizio del concreto esercizio dell'attività d'impresa, al contrario di quanto avviene per l'imprenditore commerciale individuale»; sicché «mentre quest'ultimo è identificato dall'esercizio effettivo dell'attività, relativamente alle società commerciali è lo statuto a compiere tale identificazione, realizzandosi l'assunzione della qualità in un momento anteriore a quello in cui è possibile, per l'impresa non collettiva, stabilire che la persona fisica abbia scelto, tra i molteplici fini potenzialmente raggiungibili, quello connesso alla dimensione imprenditoriale» (v. *ex aliis* Cass. n. 28015/2013, Cass. n. 21991/2012).

6.3. Nel caso di specie la ricorrente società assume che la riscossione dei canoni non era sufficiente a qualificarla come imprenditore commerciale.

In proposito, in tema di impresa agricola, la Corte ha ripetutamente osservato (cfr. da ultimo Cass. n. 9308/2023) che:

– la sottrazione dell'impresa agricola (nella definizione offerta dall'art. 2135 cod. civ.) al fallimento non può essere intesa nel senso che lo svolgimento di un'attività agricola pone al riparo dal fallimento l'impresa che svolga, allo stesso tempo, anche un'attività di carattere commerciale (Cass. n. 5342/2019, in motiv.), quanto meno se la stessa è svolta in misura prevalente rispetto a quella agricola (Cass. n. 16614/2016);

– l'affermazione per cui l'attività agricola svolta dall'impresa sottrarrebbe quest'ultima al fallimento anche laddove l'attività commerciale fosse svolta in misura prevalente rispetto alle attività agricole tipizzate dall'art. 2135 cod. civ., comma 1°, si pone, infatti, in manifesto contrasto con la l'art. 1 della legge fall., il quale assoggetta alle disposizioni sul fallimento gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale (Cass. n. 12215/2012, in motiv.)

– in caso di esercizio in concreto di un'attività commerciale, in misura prevalente sull'attività agricola contemplata in via esclusiva dall'oggetto sociale di un'impresa agricola costituita in forma societaria, questa, di conseguenza, resta assoggettabile a fallimento (Cass. n. 5342/2019);

– la ripartizione dell'onere probatorio ai fini dell'accertamento della fallibilità dell'imprenditore agricolo (anche se organizzato in forma societaria: cfr. Cass. n. 17343/2017) comporta, pertanto, che compete a chi sollecita la dichiarazione di fallimento di un imprenditore agricolo allegare e dimostrare, quale fatto costitutivo, l'esistenza di un'attività commerciale che si affianchi all'attività agricola, affinché sia possibile constatare la sussistenza del presupposto richiesto dall'art. 1, comma 1°, legge fall., gravando, invece, su chi invochi l'esenzione dal fallimento, assumendo la sussistenza delle condizioni per ricondurre l'attività commerciale svolta nell'ambito dell'art. 2135 cod. civ., comma 3°, ai sensi dell'art. 2697 cod. civ., comma 2°, ed anche in applicazione del generale principio di vicinanza della prova) il corrispondente onere probatorio di tale fatto impeditivo, sicché, in assenza di

prova di tale causa esimente, «soccombe il soggetto che appaia rientrare, secondo i dati acquisiti nell'istruttoria prefallimentare, nel novero degli imprenditori commerciali» (Cass. n. 16614/2016, in motiv.).

6.4. L'esonero dall'assoggettamento alle procedure fallimentari non può quindi ritenersi incondizionato, venendo meno quando sia insussistente, di fatto, il collegamento funzionale con il "ciclo biologico", inteso come fattore produttivo, o quando le attività connesse di cui all'art. 2135 cod. civ., assumano rilievo decisamente prevalente, sproporzionato rispetto a quelle di coltivazione, allevamento e selvicoltura (Cass. n. 16614/2016, in motiv.), ovvero quando risulti accertato in sede di merito che l'impresa agricola costituita in forma societaria abbia esercitato in concreto attività commerciale, in misura prevalente sull'attività agricola contemplata in via esclusiva dall'oggetto sociale (Cass. n. 5342/2019).

6.5. L'apprezzamento concreto della ricorrenza dei requisiti di fallibilità, secondo i principi ricordati, è rimesso al giudice di merito, restando insindacabile in sede di legittimità, se sorretto da motivazione adeguata, immune da vizi logici.

6.6. La Corte d'appello di Napoli, con accertamento non confutato dalla ricorrente, ha affermato che nel periodo di riferimento la componente di riscossione dei canoni da parte della società debitrice è stata assolutamente preponderante rispetto a quella "agricola": negli anni dal 2015 al 2017 i ricavi delle vendite e delle prestazioni riconducibili all'attività caratteristica sono costantemente e nettamente inferiori agli altri ricavi e proventi (nel primo anno Euro 143.119,00/Euro 482.262,00; nel secondo Euro 9.695,00/Euro 371.096, 00; nel terzo Euro 0,00/Euro 120.852,00).

Numeri che evidenziano come le attività di locazione immobiliare ed altro abbiano assunto un rilievo decisamente prevalente, sproporzionato rispetto a quelle di selvicoltura.

Orbene, va osservato che l'attività di locazione di per sé stessa non può comunque integrare lo svolgimento di attività connessa di natura commerciale ex art. 2135 cod. civ., comma 3°.

Va altresì considerato, ai fini dell'assoggettabilità della società agricola a fallimento, che, in linea con i principi già espressi dalla Corte (Cass. n. 20258/2021; Cass. n. 18934/2019; Cass. n. 9002/2017; Cass. n. 27376/2016; Cass. n. 17370/2016; Cass. n. 17643/2016; Cass. n. 3145/2013), l'attività di mera riscossione dei canoni di un immobile affittato non costituisce "di norma" attività d'impresa, indipendentemente dal fatto che ad esercitarla sia una società commerciale (Cass. n. 3145/2013,), salvo che si dia prova che costituisca attività commerciale di intermediazione immobiliare (Cass. n. 12981/2018; Cass. n. 845/2010) e che si risolva nella messa a reddito professionale e organizzata di beni immobili, secondo lo schema del contratto di locazione.

6.7. In definitiva il ricorso appare fondato anche sulla seconda questione posto che manca, nella sentenza impugnata, un corretto accertamento in concreto dello svolgimento di un'attività commerciale prevalente sull'attività agricola, il che avrebbe consentito la dichiarazione di fallimento nonostante la incontestata previsione statutaria di società agricola.

7. In conclusione, il ricorso va accolto; la sentenza impugnata va cassata, con rinvio della causa, per l'applicazione degli anzidetti principi e per la statuizione sulle spese del presente giudizio, alla Corte di appello di Napoli in diversa composizione.

Per questi motivi

– Accoglie il ricorso;
 – Cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte di appello di Napoli in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

(*Omissis*)

(1) Sulla fallibilità delle società agricole

SOMMARIO: 1. Il fatto. – 2. La decisione della Corte di Cassazione. – 3. Sulla fallibilità della società agricola. – 4. Osservazioni conclusive.

1. La sentenza in commento origina dalla proposizione di un ricorso per Cassazione ad opera di una società agricola avverso una pronuncia della Corte d'appello di Napoli. Quest'ultima rigettava il reclamo *ex art. 18 l. Fall.* proposto dalla stessa società ricorrente nei riguardi della sentenza del Tribunale di Santa Maria C.V. che ne aveva dichiarato il fallimento, avendo accertato che la società agricola non avesse svolto solo la mera attività di selvicoltura, ma anche le tipiche attività di una società immobiliare, peraltro, in misura prevalente rispetto alle attività agricole principali e connesse.

I giudici di merito hanno evidenziato, infatti, che la società agricola in questione avesse destinato a terzi il godimento di propri terreni e fabbricati in misura non trascurabile, tale da produrre redditi superiori al 10 per cento dei ricavi complessivi maturati dalla stessa e oltrepassando, dunque, il requisito di marginalità definito dall'art. 2 del comma 1° del d.lgs. n. 99 del 2004 in tema di società agricole¹.

La parte ricorrente, tuttavia, contestando tale dichiarazione di fallimento nel motivo del ricorso ha prospettato una duplice critica fondata sui seguenti argomenti: 1) l'art. 2 comma 1° del d.lgs. n. 99 del 2004 non ha introdotto una nuova categoria di imprenditore agricolo costituito in forma societaria, ma è solo una norma di carattere fiscale, sicché il superamento del margine del 10 per cento non costituisce il limite oltre

¹ L'art. 2 comma 1° del d.lgs. n. 99 del 2004, stabilisce che «la ragione sociale o la denominazione sociale delle società che hanno quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ. deve contenere l'indicazione di società agricola. Non costituiscono distrazione dall'esercizio esclusivo delle attività agricole la locazione, il comodato e l'affitto di fabbricati ad uso abitativo, nonché di terreni e di fabbricati ad uso strumentale alle attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ., sempreché i ricavi derivanti dalla locazione o dall'affitto siano marginali rispetto a quelli derivanti dall'esercizio dell'attività agricola esercitata. Il requisito della marginalità si considera soddisfatto qualora l'ammontare dei ricavi relativi alle locazioni e affitto dei beni non superi il 10 per cento dell'ammontare dei ricavi complessivi. Resta fermo l'assoggettamento di tali ricavi a tassazione in base alle regole del testo unico delle imposte sui redditi di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917».

il quale la società non può più considerarsi agricola; 2) l'attività di affitto di fondi rustici non è attività di impresa.

2. Il giudice di legittimità accoglie il ricorso della società agricola con argomentazioni risiedenti, anzitutto, nella definizione dell'ambito di applicazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004, ma soprattutto nella mancanza, in relazione alla sentenza impugnata, di un corretto accertamento in concreto dello svolgimento di un'attività commerciale prevalente sull'attività agricola.

Passando, infatti, a definire l'ambito di applicazione dell'art. 2 comma 1° del d.lgs. n. 99 del 2004 e la sua rilevanza in tema di fallibilità o meno della società agricola, la Corte di Cassazione osserva che il riferimento al superamento della soglia del 10 per cento ed alla strumentalità degli immobili sono concetti che non appaiono ricollegabili a profili connessi alla fallibilità della società agricola, quanto piuttosto all'estensione del regime fiscale agevolato.

Questa interpretazione appare congruente rispetto al costante orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai fini della soggezione al fallimento, la qualifica di un'attività d'impresa come commerciale o agricola, debba compiersi applicando le norme del codice civile e della legge fallimentare, senza alcuna rilevanza delle norme statali o comunitarie di settore² che proprio perché settoriali e, pertanto, rispondenti alle specifiche finalità dei propri ordinamenti, conferiscono alla medesima attività una titolazione di impresa agricola insuscettibile di generale applicazione³.

Ne deriva che il motivo di ricorso, in riferimento a questa prima questione, risulta per la Suprema Corte fondato poiché del d.lgs. n. 99 del 2004, l'art. 2 comma 1° integra una disciplina di carattere fiscale che non rileva ai fini della determinazione dei requisiti da valutare rispetto alla fallibilità o meno di una società agricola.

Si deve, pertanto, pervenire all'analisi della seconda questione, giacché l'assoggettabilità o meno al fallimento della società agricola necessita di essere saggiata, in base ai principi affermati dalla Corte, attraverso l'interpretazione delle norme del codice civile e della legge fallimentare.

La Corte d'appello di Napoli, con accertamento non confutato dalla ricorrente, ha affermato che nel periodo di riferimento la componente di riscossione dei canoni da parte della società dichiarata fallita è stata assolutamente prevalente rispetto a quella agricola⁴.

Va osservato, tuttavia, che ai fini dell'assoggettabilità della società agricola a fallimento, conformemente ai principi già espressi dalla Corte⁵, l'attività di mera riscossione

² Ad es. norme fiscali o contributive.

³ In tal senso Cass. 5 dicembre 2002, 17251 per la quale in ordine al fallimento dell'impresa agricola non rileva la disciplina fiscale.

⁴ Come evidenziato dalla Cassazione, negli anni dal 2015 al 2017 i ricavi delle vendite e delle prestazioni riconducibili all'attività caratteristica dell'impresa erano costantemente e nettamente inferiori agli altri ricavi e proventi. I dati contabili evidenziano, infatti, come le attività di locazione immobiliare avessero assunto un rilievo nettamente prevalente, sproporzionato rispetto a quelle di selvicoltura.

⁵ V., *ex multis*, Cass. 15 luglio 2021, n. 20258, secondo cui «ai fini della iscrizione nella gestione commercianti, l'attività di mera riscossione dei canoni di un immobile affittato non costituisce di norma attività di impresa, indipendentemente dal fatto che ad esercitarla sia una società commerciale (Cass. 11 febbraio 2013, n. 3145), salvo che si dia prova che costituisca attività commerciale di intermediazione immobiliare (Cass. 19 gennaio 2010, n. 845; Cass. 24 maggio 2018, n. 12981)»; per medesime riflessioni Cass. 6 settembre 2016, n. 17643, per cui «l'attività di riscossione di canoni di locazione, non finalizzata alla prestazione di servizi in favore di terzi, né ad atti di compravendita o

dei canoni di un immobile affittato non costituisce di norma attività d'impresa, indipendentemente, dal fatto che a esercitarla sia una società commerciale o agricola, salvo che si dia prova che costituisca attività commerciale di intermediazione immobiliare e che si risolva nella messa a reddito professionale e organizzata di beni immobili, secondo lo schema del contratto di locazione.

La Cassazione, infatti, rispetto a tale vertenza ritiene che non sussistano gli estremi per inquadrare l'affitto di alcuni fondi rustici, in termini di attività commerciale, vale a dire in termini di società di intermediazione immobiliare. Nell'ipotesi in cui ricorressero i caratteri per qualificare l'intera attività della società in termini di attività di intermediazione immobiliare sarebbe necessario, infatti, registrare un mutamento sostanziale dell'oggetto sociale.

La stessa Suprema Corte, peraltro, a più riprese⁶ e, in particolare, con una ordinanza del 2017, la n. 17343, ha ritenuto e ritiene tuttora che la sola lettera dell'oggetto sociale sia una prova meramente presuntiva dell'agrietà o meno di una società, la quale può essere facilmente contraddetta dall'imprenditore dimostrando l'attività effettivamente svolta⁷. Nel concreto e con riferimento a tale questione, infatti, il giudice di legittimità riconduce tali atti al mero utilizzo di beni, attraverso singoli contratti di disposizione, sottoscritti dal soggetto collettivo, senza che essi rilevino in termini di qualificazione di attività organizzata a scopo di lucro da parte della società.

È irrilevante, infine, come si registra sempre nel caso di specie, il diverso peso economico che può avere l'affitto di terreni rispetto al ricavato dell'impresa, in particolare in caso di impresa selvicolturale, che produce anche servizi e esternalità positive per la collettività, conservando tuttavia la natura di impresa agricola.

«Per l'impresa selvicolturale, le superfici forestali sono beni aziendali e su di esse, direttamente o indirettamente, svolge una eterogeneità di interventi orientati alla produzione del legno. Dovendo preservare il proprio patrimonio aziendale, si appropria al bosco in una prospettiva di cura e custodia, affinché, a seguito del taglio, questo possa comunque riprodursi e rigenerarsi, così soddisfacendo tanto l'interesse economico dell'imprenditore quanto quello ambientale e socio-culturale della collettività. In tal senso, le regole di buona tecnica, le prescrizioni di massima e di polizia forestale nonché gli strumenti pianificatori dovrebbero, coordinatamente tra loro, garantire la conservazione, anche nell'interesse di chi lo guarda nella sua dimensione produttiva»⁸.

L'idea origina da una lettura di sistema della disciplina europea e della sua politica agricola comune, la quale si fa promotrice di un'impostazione non solo rivolta al mercato e alla produzione, ma anche e soprattutto allo sviluppo del territorio rurale. Si matura, dunque, la consapevolezza che l'imprenditore agricolo, a differenza del

di costruzione, non esorbita dalla semplice gestione degli immobili concessi in locazione e, pertanto, non configura esercizio di attività commerciale ai fini dell'iscrizione nella gestione commercianti».

⁶ Cfr. Cass. 12 maggio 2016, n. 9788, per cui «ai fini dell'esenzione dal fallimento di una cooperativa avente ad oggetto attività agricole, è dovere del giudice, oltre che verificarne le clausole statutarie ed il loro tenore, esaminare anche in concreto l'atteggiarsi dell'attività d'impresa svolta dal sodalizio mutualistico, valutando le attività economiche dalla stessa effettivamente svolte, alla luce della disciplina introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001, senza che su tale esame si sovrapponga la considerazione dell'effettività dello scopo mutualistico, rilevante a diversi fini, ma non assorbente della verifica dei presupposti di legge, previsti dall'art. 2135 cod. civ., per il riconoscimento (o l'esclusione) della qualità di impresa agricola esentata dal fallimento».

⁷ Cfr. Cass. 13 luglio 2017, n. 17343, con nota di M. MAURO, *Imprenditore agricolo e crisi d'impresa*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2018, p. 3.

⁸ M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, 2021, p. 192.

commerciantе e dell'industriale, con l'esercizio della propria attività di cura del terreno, concorre a conservare l'ambiente naturale e a restituire all'intera collettività quelli che sono considerati i cc.dd. beni comuni⁹.

La stessa Corte di Cassazione, muovendo dall'assunto della «centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», pone al centro delle proprie decisioni, sempre più spesso, «l'esigenza interpretativa di guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare a una prospettiva personale collettivistica»¹⁰. L'aspetto ambientale, pertanto, non permette altro che corroborare la tesi per cui attività come quella selvicolturale, sebbene in grado di generare minori ricavi rispetto ad altre attività concorrenti e riferibili ad un medesimo soggetto che le pone in essere, necessiti di una adeguata protezione, ma soprattutto di maggiori sostegni.

Il ricorso, in definitiva, appare fondato anche sulla seconda questione in virtù della mancanza, nella sentenza impugnata, di un corretto accertamento in concreto dello svolgimento di un'attività commerciale prevalente sull'attività agricola e, posta la necessità di una maggiore valorizzazione e di un più forte sostegno ad un'attività come quella selvicolturale, con esternalità positive per l'intera collettività.

3. Le motivazioni della Corte di Cassazione, incentrate sull'art. 2 comma 1° del d.lgs. n. 99 del 2004 e sulla natura delle attività esercitate dalla parte ricorrente, sollevano una serie di spunti per l'interprete circa la definizione soggettiva di società agricola e le consecutive ricadute ordinamentali rispetto alla sua fallibilità.

Procedendo in tal senso è doverosa, dunque, una premessa di sistema che definisca *sic et simpliciter* il perimetro soggettivo della società agricola nell'ordinamento giuridico italiano.

L'art. 2, comma 1° del d.lgs. n. 99/2004, qualifica come agricole le società che hanno quale oggetto sociale l'esercizio delle attività ex art. 2135 cod. civ. L'oggetto sociale risulta, pertanto, a primo acchito, l'elemento di qualificazione della società, e ciò avendo riguardo sia allo svolgimento delle attività principali che delle attività connesse.

In questa prospettiva si colloca, infatti, la disciplina delle società agricole, la quale, basata sull'intento di modernizzare le strutture produttive agricole, sviluppando la loro competitività e cercando di potenziare la loro capacità di soddisfare la domanda dei mercati, rinviene la propria caratterizzazione nell'avere la società ad oggetto esclusivamente lo svolgimento delle attività ex art. 2135 cod. civ.

Nello specifico, l'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004 statuisce che le società, aventi quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole, debbano contenere nella propria ragione sociale o nella propria denominazione sociale, l'indicazione di "società agricola". Tale previsione, elaborata con lo scopo di rendere destinatarie le società in

⁹ In argomento, N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, p. 220.

¹⁰ Così Cass. Sez. un. 14 febbraio 2011, n. 3665, con nota di E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro it.*, 2012, c. 573; con nota di L. FULCINITI, *Valli da pesca lagunari. La Cassazione reinterpreta i beni pubblici*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2011, p. 476; con nota di C.M. CASCIONE, *Le Sezioni unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici*, in *Giurisprudenza.it*, 2011, p. 2505. Sempre con riferimento a questa sentenza v. anche S. LIETO, *"Beni comuni", diritti fondamentali e Stato sociale - La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Politica del diritto*, 2011, p. 331. Negli stessi termini, peraltro, si sono poi successivamente espresse anche Cass. Sez. un. 16 febbraio 2011, n. 3811 e Cass. 12 febbraio 2011, n. 3938.

agricoltura delle agevolazioni tributarie e creditizie previste a favore degli imprenditori agricoli individuali professionalmente caratterizzati, appare significativa.

Si può asserire, dunque, come il legislatore esprima indubbiamente che elemento di qualificazione della natura della società sia primariamente l'oggetto sociale, risultando indifferente che i soci optino per la società semplice piuttosto che per un'altra società di persone o per una delle società di capitali.

Nel caso delle società, tuttavia, la questione della qualificazione in termini di agrarietà o di commercialità non appare, nei fatti, di così semplice soluzione interpretativa. Il ragionevole dubbio è sempre stato legato, infatti, all'interrogativo se tale qualificazione debba avvenire sulla base del solo oggetto sociale dichiarato o, piuttosto, sulla base anche delle attività effettivamente svolte.

Frequente è stata, infatti, in dottrina e giurisprudenza l'affermazione per cui l'indicazione statutaria di un oggetto commerciale comporti di per sé l'assoggettabilità alle procedure concorsuali in caso di insolvenza, indipendentemente dall'effettivo esercizio dell'attività di impresa¹¹.

Seguendo tale orientamento si potrebbe finire, tuttavia, per applicare alla società uno statuto che parrebbe non esserle proprio.

«Se, infatti, da un lato, correttamente, l'oggetto sociale deve essere preso come unico elemento di riferimento per la qualificazione della società, analogamente a quanto accade per la qualificazione dell'imprenditore individuale, dove è l'attività che colora l'impresa, dall'altro deve indurre, però, a replicare per le società il medesimo percorso interpretativo utilizzato per l'imprenditore individuale, cioè a procedere ad un'analisi sostanziale delle diverse fattispecie, privilegiando l'effettività dell'attività svolta sul dichiarato. Si tratta, invero, di un'operazione interpretativa che coinvolge l'oggetto sociale nella sua essenza ed effettività»¹². Consecutivamente, ai fini dell'accertamento della sussistenza del requisito soggettivo richiesto dall'art. 1, legge fall., sarebbe necessario attenzionare le concrete vicende intervenute nella vita della società, valutando se abbiano rivestito una rilevanza tale da modificare in via sostanziale l'oggetto sociale, in modo da incidere sull'agrarietà dichiarata nella denominazione o nella ragione sociale¹³.

Dopo aver compreso la notevole importanza che oggi giorno il paradigma societario riscontra rispetto ad una figura soggettiva quale quella dell'imprenditore agricolo, è opportuno, riprendendo le argomentazioni della sentenza in commento, interrogarsi più nello specifico sul tema della fallibilità o meno di una società agricola¹⁴.

¹¹ In giurisprudenza sul punto si v., Cass. 9 dicembre 1976, n. 4577. In dottrina cfr. sul punto F. FERRARA, A. BORGIOLI, *Il fallimento*, 5ª ed., Milano, 1995, p. 135 ss.; A. NIGRO, *Le società per azioni nelle procedure concorsuali*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da G.E. Colombo G.E. e G.B. Portale, vol. IX, t. 2, Torino, 1993, pp. 230 ss.; M. CASANOVA, *Impresa e azienda*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. Vassalli, vol. X, t. 1, Torino, 1985, p. 122 ss.

¹² S. CARMIGNANI, *Sul fallimento di società agricola cessata*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2015, p. 6.

¹³ Cfr. Cass. 23 luglio 2021 n. 21193, secondo cui: «L'essenzialità dell'imprenditore agricolo dal fallimento viene meno ove non sussista, di fatto, il collegamento funzionale della sua attività con la terra, intesa come fattore produttivo, o quando le attività connesse di cui all'art. 2135 cod. civ., comma 3°, assumano rilievo decisamente prevalente, sproporzionato rispetto a quelle di coltivazione, allevamento e selvicoltura, gravando su chi invochi l'esenzione, sotto il profilo della connessione tra la svolta attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli e quella tipica di coltivazione ex art. 2135 cod. civ., comma 1°, il corrispondente onere probatorio».

¹⁴ Per un'approfondita analisi sulle vicende storiche riguardanti l'introduzione delle nozioni di impresa commerciale ed impresa agricola nella codificazione del 1942 e nella legge fallimentare ed i successivi sviluppi, sia dell'impresa agricola sia della legge fallimentare, cfr. A. JANNARELLI, *Impresa agricola e fallimento*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2-3, 2012, pp. 81 ss.

Nell'attuale momento storico, sempre più frequentemente, un imprenditore è costretto a dover fronteggiare una crisi, temporanea o irreversibile e quella agricola non fa eccezione¹⁵.

Il legislatore del 1942, con l'art. 2221 cod. civ. e l'art. 1 legge fall., ha esonerato l'imprenditore agricolo dai soggetti fallibili. Alle ragioni politiche¹⁶ si accostavano altresì ragioni di impronta economica. Nel momento in cui è entrato in vigore il codice civile, le imprese agricole avevano dimensioni ristrette e la maggior parte della produzione era serbata per l'autoconsumo, senza alcuna indispensabilità dell'opera di lavoratori salariati e senza neanche l'esigenza di far ricorso al credito. La proprietà fondiaria, infatti, rappresentava una garanzia più che sufficiente per l'adempimento dei propri debiti, i quali raramente avrebbero condotto all'insolvenza. Al tempo a cui ci si riferisce, infatti, l'agricoltura non postulava né l'esercizio di attività di intermediazione né complesse relazioni con possibili fornitori¹⁷. In tal contesto, non era necessario che fosse tenuto un libro delle attività contabili né l'iscrizione in apposita sezione del registro delle imprese¹⁸. Volendo compendiare il tutto, l'esclusione dell'imprenditore agricolo dal novero dei soggetti fallibili era stato congegnato sulla base di tre pilastri: l'insolvenza non avrebbe condotto ad un nocumento significativo per l'economia nazionale; l'impresa agricola, invero, dimostrava di far poco ricorso al credito e, infine, l'inferiore rilevanza sociale della stessa rispetto all'impresa commerciale¹⁹.

È ormai evidente, tuttavia, che tali ragioni sono venute meno e la contemporaneità restituisce una realtà differente da quella del secondo dopoguerra. Basti solo pensare

¹⁵ Il concetto di crisi è differente rispetto a quello di insolvenza. Quest'ultima designa una qualificazione attestante la definitività ed irrecuperabilità dello stato di dissesto. La crisi, invece, pur comprendendo anche l'insolvenza, non evoca necessariamente una patologia ma una contingenza che, ove saputa governare, potrebbe garantire anche il salvataggio dell'impresa. Sul concetto di crisi di impresa Cfr., *ex multis*, A. JORIO (a cura di), *Le soluzioni concordate delle crisi d'impresa: atti del convegno, Torino, 8-9 aprile 2011*, Milano, 2012; L. STANGHELLINI, *Le crisi di impresa fra diritto ed economia. Le procedure di insolvenza*, Bologna, 2007; U. TOMBARI, *Diritto societario e crisi di impresa*, Torino, 2014.

¹⁶ Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, p. 11, per cui la sottrazione dell'imprenditore agricolo dagli esiti "infamanti" del fallimento è stato il prezzo pagato da Mussolini ai proprietari terrieri che lo avevano sostenuto nella marcia su Roma.

¹⁷ A. GERMANÒ, *Riedizione della tesi della inesistenza dell'impresa agricola in senso tecnico: una critica*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, pp. 351 e ss.

¹⁸ Sull'evoluzione della disciplina relativa all'iscrizione dell'impresa agricola nel registro delle imprese si vedano, *ex multis*, G. PISCIOTTA, *Commento all'art. 2136*, in R. ALESSI e G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, in *Il Codice Civile Commentario*, fondato e già diretto da P. Schlesinger, continuato da F.D. Busnelli, *Artt. 2135-2140*, 2ª ed., Milano, 2010, pp. 255 ss.; M. AMBROSIO, *L'impresa agricola tra sistema della pubblicità legale e sistema dell'informazione globale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, pp. 531 ss.; U. BELVISO, *Il regime pubblicitario dell'imprenditore agricolo (la riforma d'inizio secolo)*, in *La riforma dell'impresa agricola*, a cura di N. Abriani e C. Motti, Milano, 2003, p. 147 ss.; G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, *Libro quinto: Lavoro art. 2135-2139, Bologna-Roma, sub art. 2136*, 2003, p. 151 ss.; N. LUCIFERO, *Commento all'art. 2136*, in *Commentario del Codice Civile*, diretto da E. GABRIELLI, *Dell'impresa e del lavoro*, a cura di O. Cagnasso e A. Vallebona, *Artt. 2118-2187*, Torino, 2013, p. 878 ss.; S. MASINI *Pubblicità dell'impresa agricola e riflessi sullo «statuto» speciale dell'imprenditore*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1994, p. 539 ss.

¹⁹ Sul punto Cfr. G. RAGUSA MAGGIORE, *L'impresa agricola ed i suoi aspetti di diritto commerciale e fallimentare*, Napoli, 1964, p. 170 e ss.; F. PRETE, *La gestione della crisi dell'impresa agricola nei recenti tumultuosi interventi legislativi*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 140; A. CARROZZA, *Problemi e mezzi del risanamento delle imprese agricole in dissesto*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, p. 390.

che alcune imprese agricole hanno ormai assunto la dimensione di multinazionali ed il ricorso al credito è ormai strumento essenziale per ogni attività²⁰.

A tal fine è sufficiente rammentare come la riforma dell'impresa agricola intervenuta con il d.lgs. n. 228 del 2001 abbia impattato l'art. 2135 cod. civ. Nello specifico, l'indubbio precipitato della riforma è da ricercarsi nell'oggettivo dilatarsi del perimetro soggettivo della nozione di impresa agricola a fronte di quella dell'impresa commerciale, comprendendo altresì soggetti collettivi quali proprio le società.

Per quanto concerne le attività agricole principali, sempre imprescindibili ai fini della ricorrenza dell'impresa agricola, il rinnovato testo dell'art. 2135 ha, infatti, formalmente sopravanzato il criterio fondiario che in passato si era considerato il cuore della definizione inserita nel codice del 1942. L'accoglimento del criterio biologico quale nuovo fondamento dell'agrarietà ha indiscutibilmente ampliato la qualifica di impresa agricola e l'applicazione del suo statuto giuridico anche ad attività produttive altamente industrializzate che sono in grado di emanciparsi dall'utilizzo, quale fattore produttivo, della terra nonché degli altri elementi naturali. Allo stesso tempo, il riconoscimento della qualifica di impresa agricola anche in presenza di attività concentrate esclusivamente su una parte, sempre che necessaria, del ciclo biologico ha accentuato la divisione del lavoro nel settore primario, sì da condurre allo sviluppo di imprese agricole sempre più specializzate e con cicli produttivi più rapidi, come tali più vicini a quelli industriali²¹.

Similarmente a proposito delle attività agricole per connessione, la riforma da un lato ha esteso la sfera delle attività tipizzate, facendo riferimento non solo a quelle incidenti a valle della produzione, ma anche a quelle rilevanti a monte e legate all'utilizzo di strumenti e delle stesse strutture aziendali, dall'altro ha eliminato il limite che nella disciplina del codice del 1942 era stato assegnato al criterio della normalità: criterio, invero, elastico, ma che pur sempre apponeva un confine, per quanto controverso, tra attività agricole e attività commerciali²². A distanza di oltre mezzo secolo dalla codificazione del 1942, in definitiva, la legislazione intervenuta nel 2001 ha acuitizzato per certi versi la specialità dell'impresa agricola in una duplice direzione. Per un verso ha esteso l'area operativa della nozione di impresa agricola e della sua disciplina a svantaggio di

²⁰ Cfr. sul punto I. CANFORA, *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario*, Bari, 2008, pp. 20 e ss., per cui: «Le difficoltà che sorgono nella delimitazione di questa materia, che è di per sé influenzata dalla evoluzione economica del settore agricolo e dai relativi adeguamenti che le legislazioni hanno accolto in conseguenza del mutato contesto socio-economico di riferimento, è resa ancora più complessa dalla mancanza di omogeneità, già soltanto nell'area giuridica europea, tra le regole nazionali e quelle comunitarie sul piano della disciplina dell'impresa».

²¹ Sul punto cfr. I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Scaffardi, V.Z. Zencovich, vol. 1. RomaTrE-Press, Roma, 2020, p. 237 ss., con cui mediante un'indagine empirica, di taglio economico, si analizza il rapporto esistente tra prezzo del prodotto e salario in un contesto di articolate e complesse relazioni agroindustriali, partendo dalla considerazione che «la profonda trasformazione dei rapporti tra l'impresa agricola e le restanti componenti del sistema agroindustriale abbia accentuato l'importanza dell'imprenditorialità, esaltando la focalizzazione sui rapporti lungo la filiera, ma riducendo l'attenzione nei confronti dei rapporti tra i fattori della produzione».

²² Cfr. sul punto I. CANFORA, *La commercializzazione...*, cit., 2008, p. 20, per cui sarebbe: «necessario tracciare il confine dell'area di applicazione delle regole proprie del settore primario, allo scopo di distinguere tra quelle attività che si devono considerare come rientranti nella sfera dell'agricoltura e quelle attività alle quali si applicano le regole dettate per le altre attività economiche, industriali e commerciali».

quella riservata all'impresa commerciale²³. Per altro verso, in riferimento allo statuto riservato alle imprese agricole, la riforma, senza alcuna revisione della nozione codicistica relativa alla piccola impresa, affidata alla qualificazione soggettiva di coltivatore diretto ex art. 2083, si è esclusivamente interessata a prevedere la registrazione delle imprese agricole e delle società semplici in una apposita sezione del registro delle imprese, tuttavia, senza alcuna novità rispetto al trattamento risalente al 1942²⁴.

La scelta adottata dal legislatore nel 2001²⁵, orientata ad estendere l'area della agrarietà anche ad imprese di indiscussa struttura industriale, come tali distanti dalle tradizionali aziende agricole a base fondiaria, senza alcuna differenziazione disciplinare relativa alla loro eterogenea dimensione e forma giuridica adottata²⁶ è stata oggetto di ampie critiche²⁷, in quanto, la nuova nozione di agrarietà abbracciata nel 2001 non è apparsa in grado di giustificare la previsione di un identico trattamento per strutture produttive tra loro molto diverse. La debolezza della parte agricola rispetto alla forza dell'industria alimentare e della distribuzione è cresciuta negli ultimi decenni a causa proprio dell'affermarsi nella prassi del c.d. modello della "agricoltura sotto contratto"²⁸. In tale modello, le relazioni negoziali risultano essere concluse²⁹, infatti, mediante contratti con cui tendenzialmente è possibile registrare una vera e propria accentuazione della prospettiva di integrazione verticale, ma anche orizzontale, nei rapporti tra l'ope-

²³ Con l'avvento del criterio biologico l'area della agrarietà si è estesa anche agli allevamenti di pesci. Al tempo stesso il trattamento giuridico previsto per l'impresa agricola è stato ampliato, previa equiparazione, anche all'attività di pesca.

²⁴ Sia per quanto riguarda l'esenzione dall'obbligo di tenuta delle scritture contabili, sia per quanto concerne l'esenzione dalle procedure fallimentari.

²⁵ Senza entrare nelle problematiche concernenti la nozione di imprenditore agricolo, ci si limita a rinviare A. JANNARELLI - A. VECCHIONE (a cura di), *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. BUONOCORE, Torino, 2009; I. CANFORA, *L'impresa agricola nell'interpretazione della giurisprudenza di Cassazione dopo la riforma del 2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, p. 232 e ss.; GERMANÒ - ROOK BASILE, *sub art. 2135*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2014, p. 613 e ss.; L. COSTATO, *La nuova versione dell'art. 2135 cod. civ. e la Corte di cassazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, p. 11 e ss.; A. SCIAUDONE, *L'impresa agricola: profili di qualificazione*, Napoli, 2005; L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007.

²⁶ Individuale o collettiva.

²⁷ Sul punto si è accumulata un'ampia letteratura: v. L. COSTATO, *Il nuovo testo dell'art. 2135 cod. civ. in Attività agricole e legislazione di orientamento a cura di Adornato*, Milano, 2002, p. 28 ss., il quale segnala il rischio che le imprese agricole risultino schiacciate nell'uniformità dei privilegi applicabili anche ad altre imprese tradizionalmente non considerate agricole, con un conseguente danno in termini di parità della concorrenza per le imprese agricole vere e proprie. Si rinvia, inoltre, per tutti a M. AMBROSIO, *Attività e impresa agricola*, Milano, 2008, ivi ampi riferimenti bibliografici e N. ABRIANI e C. MOTTI (a cura di), *La riforma dell'impresa agricola, Atti del convegno di Foggia 25-26 gennaio 2002*, Milano, 2003; A. JANNARELLI - A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da V. BUONOCORE, Torino, 2009, p. 162 ss. e 348 ss.; R. ALESSI e G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola. Art. 2135-2140*, in *Commentario al codice civile* fondato da P. Schlesinger e diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2010. Per una utile bibliografia si v. E. GUADAGNO, *Fallimento e impresa agricola: un percorso legislativo tormentato. Il caso italiano e quello francese*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2012, pp. 303 ss.

²⁸ Si fa qui riferimento al modello operativo grazie al quale le relazioni contrattuali tra *farmers* e operatori destinatari dei loro prodotti agricoli di base non intervengono a conclusione dei cicli produttivi, ossia a valle dei raccolti e pur sempre in un mercato aperto e trasparente nonché con il coinvolgimento di grossisti (il c.d. spot market).

²⁹ Previo svolgimento di trattative private e riservate, direttamente tra gli operatori agricoli e le industrie alimentari o la stessa grande distribuzione.

ratore agricolo medesimo e le sue controparti, con un effetto di isolamento per il primo e di beneficio, anche e soprattutto di tipo concorrenziale, per le seconde³⁰.

È in questo variegato scenario che giurisprudenza e dottrina si ritrovano ad operare. Sembra, pertanto, che considerazioni definitive ed assolute in tema di fallibilità della società agricola divengano sempre più complesse da propinare.

Vi è, infatti, una parte della dottrina³¹ che asserisce come la realtà economica ancora consegnata al codificatore una figura di imprenditore agricolo fortemente differenziata rispetto a quella dell'imprenditore commerciale³². Differenze che non più solo attengono ai profili rappresentati dal carattere della terra come bene finito, ma anche alla lunghezza delle operazioni di riconversione delle strutture produttive, nonché alla polverizzazione dell'offerta e all'immissione del prodotto sul mercato, non in ragione della domanda ma a date fisse corrispondenti ad un ciclo produttivo.

Simili caratteri, non rinvenibili nell'ambito della produzione industriale, trovano fattore di moltiplicazione nell'operare dell'imprenditore agricolo con materia vivente, ovvero nella soggezione al rischio biologico³³. Di fronte, dunque, all'esistenza di peculiarità economiche dell'agricoltura rispetto all'industria, l'esonero dell'imprenditore agricolo dal fallimento trova, per tale dottrina, tuttora, una sua giustificazione come peculiarità giuridica volta a demarcare fattispecie diverse, pur riconducibili entrambe alla unitaria categoria dell'impresa.

Altra parte della dottrina, invece, sostiene che la sottrazione al fallimento possa, oggigiorno, più correttamente ritenersi fonte di «irragionevole penalizzazione»³⁴.

Con l'assenza di procedure concorsuali, infatti, il debitore insolvente è consegnato alle azioni individuali dei singoli creditori, le quali conducono mediante la loro proposizione all'instaurazione di veri e propri processi esecutivi. Questi ultimi, peraltro, operando nell'esclusiva prospettiva della liquidazione dei beni atomisticamente considerati,

³⁰ Sul punto cfr. A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, cit., p. 279 ss.

³¹ Cfr. S. CARMIGNANI, *Attività...*, cit., p. 7.

³² Cfr. F. PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamento*, Bari, 2013, p. 12, che osserva come la maggior parte della dottrina fosse concorde nell'individuare le ragioni della scelta «nella circostanza che l'insolvenza dell'imprenditore agricolo non avrebbe arrecato all'economia lo stesso turbamento provocato dal dissesto dell'imprenditore commerciale, nel fatto che l'incidenza del credito nell'esercizio dell'agricoltura non avrebbe pregiudicato i creditori nella stessa misura in cui questi potevano essere pregiudicati nei rapporti con l'impresa commerciale, e che alla singola impresa agricola era riconosciuta una rilevanza sociale ben inferiore rispetto a quella riconosciuta all'impresa commerciale».

³³ È la c.d. teoria del doppio rischio formulata F. GALGANO, *Imprenditore commerciale*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, Torino, 1992, p. 27. In senso contrario, G. FERRI, *Proprietà produttiva ed impresa agricola*, Torino, 1992, in cui si nega l'utilità di una specifica categoria per l'imprenditore agricolo, rilevando che quando l'imprenditore produce per il mercato, deve essere considerato imprenditore a tutti gli effetti. La tesi è stata poi confutata da A. JANNARELLI, *L'imprenditore agricolo e le origini del libro V del codice civile*, in *Quad. fiorentini*, 2011, p. 511; E. ROMAGNOLI, *Considerazioni conclusive sull'impresa agricola come impresa in senso tecnico*, in L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 215; A. GERMANÒ, *Riedizione della tesi della inesistenza dell'impresa agricola in senso tecnico: una critica*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, p. 351.

³⁴ A. GERMANÒ, *Ancora sul fallimento dell'imprenditore agricolo (con riferimento all'imprenditore ittico e all'acquacoltore secondo il nuovo d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4)*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2012, p. 328. L'affermazione è contenuta in una nota di commento a Corte cost. 20 aprile 2012, n. 104, che ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale dell'esenzione dell'imprenditore agricolo dalle procedure concorsuali poiché tale sottrazione, frutto di una scelta discrezionale del legislatore, risponde a ragioni di politica economica e giudiziaria, tali da non contrastare con l'art. 3 Cost.

invero, conducono alla massimizzazione degli interessi dei vari creditori procedenti, ma i risvolti per coloro i quali subiscono tali aggressioni giudiziarie risultano essere spesso nefasti.

Le procedure concorsuali, al contrario, tentano di contemperare una molteplicità di interessi connaturati all'impresa, come quello dei lavoratori o quelli più pubblicistici in caso di servizio essenziale reso dall'imprenditore stesso in una specifica area territoriale: il fallimento, *rebus sic stantibus*, appare non più essere una punizione.

«Infatti, l'intervenuta riforma del r.d. n. 267 del 1942, attuata con il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, ha indubbiamente avviato un processo destinato a modificare il complessivo approccio della disciplina "fallimentare" la cui centralità si è spostata dalla crisi dell'imprenditore all'impresa in crisi. Nel contesto disciplinare adottato nel 2006, l'esonero di tutte le imprese agricole dall'applicazione della nuova disciplina fallimentare, soprattutto con riferimento alle strutture produttive più industrializzate, ha finito con il rivelarsi una penalizzazione ovvero uno svantaggio, ingiustificatamente discriminatorio, in quanto tali strutture agricole non avrebbero potuto avvalersi degli strumenti presenti nella nuova disciplina fallimentare introdotti per le imprese commerciali»³⁵.

Durante la stagione 2005-2012 il legislatore, infatti, a più riprese è intervenuto con l'obiettivo di configurare un vero e proprio strumentario a disposizione degli imprenditori agricoli in crisi. Tali interventi hanno cercato di porre le imprese agricole nella condizione di accedere agli accordi di ristrutturazione dei debiti nonché alla transazione fiscale, fino alla legge n. 3/2012, che ha previsto una procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, mutandone il volto e la funzione al fine di favorire la continuità aziendale, prevedendo esplicitamente l'inclusione dell'imprenditore agricolo al comma 2 *bis* dell'art. 768.

Diversi tra gli strumenti sopradetti sono stati recepiti, infatti, nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 141), il quale ha sostituito la legge fallimentare più volte citata a partire dal mese di luglio del 2022³⁶.

4. Dal quadro tracciato finora emerge, dunque, come la sentenza in esame si inserisca in un filone giurisprudenziale ormai consolidato per cui l'esonero, nel caso di specie, della società agricola e, più in generale, dell'imprenditore agricolo dal fallimento, trova, tuttora, una sua giustificazione come peculiarità giuridica volta a demarcare fattispecie diverse, pur riconducibili entrambe alla unitaria categoria dell'impresa.

La dottrina, con approcci parzialmente diversi, ma di fatto compenetranti, rappresenta la base di tale filone giurisprudenziale che ne risulta illuminato e allo stesso tempo guidato.

Se nel modello tradizionale di esercizio dell'agricoltura, infatti, l'elemento di specialità della disciplina riservata all'impresa agricola discendeva innanzitutto dalla particolare rilevanza del bene principale, che si imponeva quale criterio ordinante dell'intera organizzazione, non v'è dubbio che, per effetto della novella dell'art. 2135 cod. civ., risulti ampiamente esteso il perimetro soggettivo dell'impresa agricola.

«Sembra tuttavia che, in una chiave sia pure aggiornata, il modello di organizza-

³⁵ A. JANNARELLI, *La parabola della "specialità" dell'impresa agricola dopo il d.lgs. sulle crisi di impresa: considerazioni critiche* in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 223.

³⁶ Sul punto vedi ancora M. MAURO, *Imprenditore agricolo e crisi d'impresa*, cit. Secondo la lettura della dottrina commercialistica l'imprenditore agricolo è divenuto titolare di un potere di iniziativa per la risoluzione concordata della crisi, dimostrando così che l'imprenditore agricolo abbia più che mai in questo momento storico esigenze simili a quelle degli imprenditori commerciali di uguali dimensioni: cfr. M. MOZZARELLI, *Impresa (agricola) e fallimento*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2014, p. 91.

zazione continui a non essere liberamente definito dall'imprenditore, ma sia invece fortemente condizionato dalla natura delle cose, o per meglio dire dalla considerazione che della natura delle cose ha il legislatore, in funzione degli interessi perseguiti dall'ordinamento»³⁷.

L'odierna qualificazione giuridica di impresa agricola, comprensiva di strutture produttive del tutto marginali e di strutture fortemente industrializzate, lascia irrisolto, infatti, il tema relativo al fondamento e al limite della agrarietà in cui l'esigenza di consentire la conservazione e l'opportunità di sviluppo di strutture produttive di dimensioni fondiari molto modeste, si scontra con un "difficilmente giustificabile" trattamento protezionistico per soggetti chiaramente non più differenti per dimensioni e complessità organizzativa da grandi imprese industriali.

È per tal motivo che con specifico riferimento alla società agricola, così come per l'imprenditore agricolo in generale, si auspica un intervento che introduca una disciplina sistematica e connaturata a quella che potrebbe essere, per l'appunto, una crisi eccezionalmente agricola.

LORENZO CASAFINA

³⁷ A. SCIAUDONE, *La specialità dell'azienda agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 337.

ABSTRACT

La Corte di Cassazione, nella sentenza oggetto di analisi, è chiamata a pronunciarsi in merito alla definizione dell'ambito applicativo dell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, il quale nel richiedere che i ricavi derivanti dall'affitto di terreni e relativi fabbricati rurali siano marginali rispetto a quelli derivanti dall'attività agricola esercitata, si connota alla stregua di norma di carattere meramente fiscale, non rilevando, dunque, ai fini dell'individuazione dei requisiti da valutare per accertare la fallibilità o meno di una società agricola.

La pronuncia della Corte costituisce, pertanto, l'occasione per soffermarsi sul tema della fallibilità delle società agricole, consentendo di riflettere sull'odierna qualificazione giuridica di impresa agricola e sulle sue ricadute in tema di fallibilità. Dal quadro tracciato dalla sentenza in esame, infatti, è possibile comprendere come la stessa si inserisca, pur sempre, in un filone giurisprudenziale e dottrinale ormai consolidato per cui l'esonero, nel caso di specie, della società agricola e, più in generale, dell'imprenditore agricolo dal fallimento, trova, tuttora, una sua giustificazione come peculiarità giuridica volta a demarcare fattispecie diverse, pur riconducibili entrambe alla unitaria categoria dell'impresa. A questa conclusione, tuttavia, si lega un'illuminata visione di un'attenta dottrina che auspica un intervento normativo volto ad introdurre una disciplina sistematica e connaturata a quella che potrebbe essere una crisi eccezionalmente agricola.

The Court of Cassation, in the sentence under analysis, is called upon to rule on the definition of the scope of application of the art. 2 of d.lgs. no. 99/2004, which in requiring that the revenues deriving from the rental of land and related rural buildings be marginal compared to those deriving from the agricultural activity carried out, is characterized as a rule of a purely fiscal nature, not taking into account, therefore, for the purposes of identifying the requirements to be evaluated to ascertain the fallibility or otherwise of an agricultural company.

The Court's ruling therefore constitutes an opportunity to focus on the issue of the fallibility of agricultural companies, allowing us to reflect on the current legal qualification of an agricultural enterprise and its implications in terms of fallibility. From the framework traced by the sentence in question, in fact, it is possible to understand how it fits, still, into a now consolidated jurisprudential and doctrinal trend for which the exemption, in this case, of the agricultural company and, more generally, of the agricultural

entrepreneur from bankruptcy, still finds its justification as a legal peculiarity aimed at demarcating different cases, although both attributable to the unitary category of the enterprise. This conclusion, however, is linked to an enlightened vision of a careful doctrine that calls for a regulatory intervention aimed at introducing a systematic and inherent discipline to what could be an exceptionally agricultural crisis.

PAROLE CHIAVE: Società agricola – Fallimento – Attività di affitto di fondi rustici.

KEYWORDS: *Agricultural Company – Bankruptcy – Rural Property Rental Business Rural Property Rental Business.*