



ALIMENTAZIONE E INVECCHIAMENTO ATTIVO

**Il ruolo dell'informazione
al consumatore**

a cura di
Giuliana Strambi

Editoriale Scientifica

ALIMENTAZIONE E INVECCHIAMENTO ATTIVO

Il ruolo dell'informazione al consumatore

a cura di
Giuliana Strambi

Publicazione finanziata con i fondi del Progetto CNR «NUTRAGE - NUTRIZIONE, ALIMENTAZIONE & INVECCHIAMENTO ATTIVO» (FOE 2021 DBA. AD005.225), assegnati all'Istituto di Studi giuridici internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR – ISGI) per la ricerca svolta nell'ambito del WP5 «Cultura del cibo e alimentazione» (*task* 5.4).

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0255-6

INDICE

Il progetto CNR «NUTRAGE “Nutrizione, Alimentazione & Invecchiamento attivo”» e il contributo delle scienze giuridiche <i>Giuliana Strambi</i>	7
L'invecchiamento attivo attraverso l'alimentazione nella prospettiva del diritto internazionale <i>Rachele Cera</i>	15
Informazioni nutrizionali e invecchiamento attivo <i>Alessandra Di Lauro</i>	39
Nutraceutici e invecchiamento sano e attivo: quale disciplina giuridica? <i>Pamela Lattanzi</i>	61
Nanoalimenti e invecchiamento attivo: il diritto civico alla “conoscibilità” <i>Luca Leone</i>	79
Alimentazione e invecchiamento attivo: informazione al consumatore e danno da prodotto difettoso <i>Gennaro Di Martino</i>	103
La sostenibilità dell'agricoltura in etichetta: quale indicazione per i prodotti agroalimentari? <i>Clelia Losavio</i>	119
Consumatore e consumatori. Il consumatore <i>senior</i> <i>Sonia Carmignani</i>	137
L'invecchiamento attivo e la sfida dei cambiamenti climatici: la tutela dei diritti umani e le garanzie procedurali <i>Andrea Crescenzi</i>	153
<i>Elenco autori</i>	171

IL PROGETTO CNR «NUTRAGE “NUTRIZIONE, ALIMENTAZIONE & INVECCHIAMENTO ATTIVO”» E IL CONTRIBUTO DELLE SCIENZE GIURIDICHE

Giuliana Strambi

ABSTRACT: Il capitolo descrive l'attività svolta dalla Sezione di Diritto Agrario Internazionale e Comparato dell'ISGI-CNR nell'ambito del Progetto di ricerca del CNR «NUTRAGE “Nutrizione, Alimentazione & Invecchiamento attivo”», al fine di contestualizzare l'origine e la struttura del libro. Introduce, inoltre, i vari profili critici intorno al ruolo dell'informazione sugli alimenti al consumatore su cui studiosi di diritto alimentare, diritto internazionale e diritto privato sono stati invitati a riflettere, nell'ottica dell'invecchiamento attivo, collaborando alla stesura del volume.

PAROLE CHIAVE: alimenti; invecchiamento attivo; salute; diritto agrario e alimentare; scienza giuridica.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Progetto «NUTRAGE “Nutrizione, Alimentazione & Invecchiamento attivo”» e il diritto alimentare. – 3. Alimentazione e invecchiamento attivo: la prospettiva giuridica adottata nel libro.

1. *Premessa*

Il presente volume raccoglie alcuni saggi di giuriste e giuristi di varia estrazione, invitati ad interrogarsi sul tema del rapporto fra alimentazione e invecchiamento attivo con particolare attenzione al profilo dell'informazione al consumatore. L'iniziativa trae origine dalla riflessione maturata su questo tema in occasione del Convegno organizzato il 3 ottobre 2024 a Firenze, presso la Sezione di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (DAIC) dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI-CNR), a cui hanno partecipato studiosi e studiose di diritto agrario e alimentare, diritto internazionale e diritto privato¹.

¹ Nell'Incontro di studio di Firenze sono stati invitati a confrontarsi sul tema «Alimentazione e invecchiamento attivo. Il ruolo dell'informazione al consumatore» studiosi di Diritto agrario e alimentare, quali Mariagrazia Alabrese (Scuola Superio-

Riflessione che in questo libro si è poi arricchita con il prezioso contributo di altri giusagraristi².

Il Convegno e la pubblicazione del volume si inseriscono tra le attività condotte nell'ambito del Progetto CNR denominato «NUTRAGE “Nutrizione, Alimentazione & Invecchiamento attivo”», ancora in corso³. Con esse si è scelto intenzionalmente di dare voce all'esclusivo punto di vista delle scienze giuridiche rispetto alla tematica oggetto del Progetto, date le numerose sollecitazioni che emergono anche da studi di altre discipline su cui appare utile uno spazio di confronto “interno” e, al contempo, con l'ambizione di poter offrire alle “altre” scienze ulteriori elementi di riflessione, in una logica di dialogo virtuale propositivo e permanente⁴.

re Sant'Anna), Sonia Carmignani (Università degli Studi di Siena), Alessandra Di Lauro (Università di Pisa), Pamela Lattanzi (Università degli Studi di Macerata), Nicola Lucifero (Università degli Studi di Firenze), Giuliana Strambi (ISGI-CNR); studiosi di Diritto internazionale, quali Gemma Andreone (ISGI-CNR); Rachele Cera (ISGI-CNR), Andrea Crescenzi (ISGI-CNR); studiosi di Diritto privato, quale è Gennaro Di Martino (attualmente assegnista di ricerca presso l'Università di Napoli “L'Orientale”, ma dal dicembre 2023 all'agosto 2024, assegnista di ricerca dell'ISGI-CNR nell'ambito del progetto «NUTRAGE “Nutrizione, Alimentazione & Invecchiamento attivo”»).

² Clelia Losavio (ISSIRFA-CNR) e Luca Leone (Università di Pisa).

³ Il Progetto NUTRAGE, finanziato con i Fondi FOE 2021, è iniziato nel luglio 2023 ed è destinato a concludersi (salvo proroghe) con la fine dell'aprile 2025. Cfr. <https://nutrage.it/>.

Sulle altre attività condotte dalla Sezione DAIC-ISGI in un contesto di collaborazione interdisciplinare e interprogettuale, cfr. A. AUTIERO, P. LATTANZI, A. MAGARIELLO, S. MARIANI, E. PAGLIARINO, A. PATITUCCI, G. STRAMBI, S. VIVONA, *Cibo e invecchiamento attivo. Una riflessione condivisa per raccomandazioni di policy inclusive*, in *DSU Policy brief*, 2025, n. 12 (consultabile su <https://www.dsu.cnr.it/working-paper/>). V., inoltre, G. DI MARTINO, *Novel food e “storia di uso sicuro come alimento” secondo la corte di giustizia UE: brevi riflessioni sulla prima applicazione del regolamento (UE) 2015/2283, Nota a sentenza CGUE del 28 giugno 2024*, in *Giustiziacivile.com*, 2024, 6, pp. 1-10, e ID., *Ingannevolezza del claim pubblicitario: un caso di pratica commerciale scorretta nel settore alimentare, Nota a sentenza CGUE 12 settembre 2024*, in *Giustiziacivile.com*, 2024, 9, pp. 1-10.

⁴ Merita evidenziare, al riguardo, come il dialogo con le altre Scienze sia tradizionalmente un tratto distintivo e “fattuale” del diritto agrario e alimentare, come emerge dai convegni organizzati annualmente dall'Associazione Italiana dei Cultori di Diritto Agrario (AICDA; <https://www.aicda.it/>) e dall'Associazione Italiana di Diritto Alimentare (AIDA; <https://www.aida-ifla.it/>). Espressione efficace di questa caratteristica è la nota Collana *NutriDialogo, Il Diritto incontra le altre Scienze su*

Il Progetto NUTRAGE presenta, infatti, una spiccata natura multidisciplinare, essendo basato sul coinvolgimento di una trentina di Istituti afferenti a ben cinque Dipartimenti del CNR; in questo contesto, il diritto alimentare beneficia di una prospettiva unica, per non dire, privilegiata di indagine, seppure operando in uno spazio dai contorni ben delimitati dalla proposta progettuale⁵.

2. Il Progetto «NUTRAGE “Nutrizione, Alimentazione & Invecchiamento attivo”» e il diritto alimentare

Il punto di partenza del Progetto NUTRAGE è rappresentato da un dato demografico, abbastanza noto, relativo all'Italia: la quota di ultrasessantacinquenni nel nostro Paese è una delle più alte al mondo⁶, ormai pari quasi a un quarto della popolazione residente, che corrisponde a circa il doppio del numero dei bambini e dei ragazzi sotto i 15 anni, con un indice di vecchiaia che continua ad aumentare⁷. L'incremento della longevità, invero, è una tendenza rilevata in tutto il mondo, negli ultimi cinquant'anni, dall'Organizzazione Mondiale

Agricoltura, Alimentazione e Ambiente, ideata e diretta da Alessandra Di Lauro, nel 2016, a seguito dell'organizzazione di un ciclo di Incontri e Colloqui svolto sotto il medesimo titolo nel 2014; la pubblicazione dei saggi presentati in tale ciclo e dei primi tre volumi della Collana sono disponibili in *open access* sul sito della casa editrice: <https://www.edizioniets.com/view-collana.asp?col=Nutridialogo>. Attualmente è in corso di pubblicazione il quinto volume: A. DI LAURO, L. LEONE, G. STRAMBI (a cura di), *Normatività contemporanea. Norme sensoriali e norme sperimentali nel settore alimentare*, Pisa.

⁵ Si tratta di Istituti afferenti al Dipartimento di Scienze Bio-Agroalimentari (DISBA), Dipartimento di Ingegneria, Informatica e Tecnologie per l'Energia e i Trasporti (DIITET), Dipartimento di Scienze Biomediche (DSB), Dipartimento di Scienze Umani Sociali, Patrimonio Culturale (DSU), Dipartimento di Scienze Chimiche e Tecnologia dei Materiali (DSCTM): v. <https://nutrage.it/>.

⁶ V. <https://nutrage.it/progetto-2021/>. Cfr., sul punto, EUROSTAT, *Population structure and ageing. Statistics Explained*, Data extracted in February 2025: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing&action=statexp-seat&lang=it.

⁷ V. ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese 2024*, Roma, 2024, p. 111 ss. V., inoltre, <https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=3&action=show&L=0>, anche per un confronto sintetico fra i dati dei vari Paesi UE.

della Sanità (OMS)⁸, la quale richiede un mutamento di paradigma nell'intervento pubblico al fine di far fronte all'emergere di nuove e diverse esigenze di ordine sociale, economico, finanziario, politico e sanitario⁹. È, in particolare, a quest'ultimo tipo di motivazioni che il Progetto fa riferimento, considerando che l'allungarsi della vita comporta un aumento medio delle malattie croniche non trasmissibili, come il diabete, le cardiopatie, il cancro, l'ictus e disturbi respiratori¹⁰. Tali malattie, da un lato, richiedono l'organizzazione e la gestione di un sistema nazionale in grado di curare e assistere una quantità sempre maggiore di soggetti colpiti da queste malattie, tenendo conto che oltretutto spesso vivono da soli, e, dall'altro, l'adozione di strategie individuali e collettive che migliorino la qualità della vita delle persone che invecchiano. A questo proposito, fin dal 2002 l'OMS individua l'invecchiamento attivo o *active ageing* come una strategia per realizzare un invecchiamento in salute (*health ageing*) che si basa su tre ambiti di intervento: partecipazione, sicurezza e, naturalmente, salute¹¹. Proprio in questo contesto si collocano gli studi sulla nutrizione e sul ruolo dei diversi regimi alimentari nella prevenzione e nel

⁸ V. la sezione del sito dell'OMS dedicato all'Ageing: https://www.who.int/health-topics/ageing#tab=tab_1.

⁹ V. <https://nutrage.it/progetto-2021/>. Nell'ultimo decennio la letteratura scientifica sulle cause e sulle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione è divenuta ormai ampia e di portata europea, dal momento che rappresenta una tendenza comune agli Stati membri dell'Unione, sebbene di entità variabile. Diversi sono anche i progetti di ricerca che si occupano di questo tema sotto vari punti di vista, incluso quello dell'invecchiamento attivo e in salute. In Italia, cfr., ad esempio: Progetto SAFINA «Smart Solutions and Educational Programs for Anti-Fragility and Inclusivity», Spoke 7 «Ecosistema Innovazione, digitalizzazione e sostenibilità per l'economia diffusa nel Centro Italia – VITALITY», Coordinato dall'Università di Macerata (finanziato dal PNRR) <https://www.safina-vitality.it/>; «Aging Project La sfida della longevità: ricerca, formazione ed engagement», Università del Piemonte Orientale <https://www.agingproject.uniupo.it/>.

Sulle recenti novità relative alle politiche italiane in favore delle persone anziane, cfr. L. VAGNI, S. MARIANI (a cura di), *Persone, comunità e territori. La promozione dell'invecchiamento attivo nel d. lgs. n. 29 del 2024*, Macerata, 2024.

¹⁰ Cfr. <https://www.epicentro.iss.it/croniche/#:~:text=Si%20tratta%20di%20un%20ampio,%20udito%2C%20le%20malattie%20genetiche>.

¹¹ L'invecchiamento attivo è stato definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel 2002 come «*the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age.*» (WHO, *Acting Ageing. A Policy Framework*, Geneve, 2002, p. 12).

rallentamento del processo di insorgenza delle principali patologie neurodegenerative e metaboliche legate all'invecchiamento della popolazione, che appunto rappresentano il fulcro del Progetto di ricerca NUTRAGE. L'obiettivo principale è, infatti, quello «di individuare i migliori regimi dietetici (*dietary pattern*) in grado di prevenire o ritardare l'insorgenza delle patologie associate all'invecchiamento e allo stesso tempo sviluppare programmi specifici di nutrizione personalizzata delle persone anziane affette da specifiche patologie», tenendo conto anche della realtà sociale e del contesto culturale in cui vivono¹². A tal fine, sono state coinvolte competenze scientifiche relative alle tecnologie alimentari, alla biologia, alla genetica, alla genomica e alla fisiopatologia umana, oltre a competenze che investono la dimensione della produzione di alimenti e della commercializzazione (es. l'agronomia e l'economia), dei comportamenti e delle abitudini alimentari del consumatore over-65 anni (es. sociologia e educazione).

Riguardo alle competenze giuridiche, il diritto alimentare è stato coinvolto per uno studio focalizzato sulla disciplina dell'Unione europea relativa all'informazione al consumatore in merito alle caratteristiche e alle proprietà nutrizionali e salutistiche degli alimenti, nonché su quella dei nuovi alimenti. Tali discipline sono lette, appunto, nell'ottica dell'invecchiamento attivo, tenendo presente che molte continuano ad essere le incertezze sia per gli operatori del settore che intendono commercializzare prodotti destinati a contribuire ad un invecchiamento in salute, valorizzando tale finalità nella comunicazione commerciale, sia per i consumatori che intendono perseguire l'obiettivo dell'invecchiamento attivo senza rischiare di essere ingannati nelle scelte di acquisto.

3. *Alimentazione e invecchiamento attivo: la prospettiva giuridica adottata nel libro*

Diversi sono i profili di interesse giuridico del binomio alimentazione-invecchiamento attivo, che inevitabilmente sono destinati ad arricchirsi se si tiene conto, solo per fare qualche esempio, dell'intero panorama delle fonti (internazionali, regionali e nazionali); degli atti cosiddetti di *hard law* e di *soft law*; dei diritti e doveri di soggetti

¹² <https://nutrage.it/progetto-2021/>.

singoli, collettività e istituzioni pubbliche; dell'evoluzione della tecnologia e della scienza in rapporto alla produzione e alla commercializzazione, alla fornitura di informazione al consumatore, alla tutela e garanzia dei diritti; dei profili di responsabilità; del lessico giuridico e dell'aspetto definitorio dei concetti in uso. Un crescendo di questioni che denotano la complessità del mondo del diritto (alimentare) come precipitato (ma, forse, anche concausa) della complessità dell'esperienza umana nella società attuale¹³.

Consapevoli dell'ampiezza della sfida, le Autrici e gli Autori dei saggi raccolti in questo volume hanno accettato di fare luce su alcune delle problematiche più attuali, gettando un seme importante non solo per la riflessione interna al Diritto, ma anche per il dialogo e il confronto con le diverse anime scientifiche che collaborano su questo tema all'interno del CNR; un seme che intendiamo senz'altro coltivare per favorirne lo sviluppo futuro.

Si interrogano, dunque, sull'opportunità, ai fini della tutela, e sulla difficoltà di identificare la categoria di soggetti interessati a perseguire l'obiettivo dell'invecchiamento attivo anche attraverso le scelte alimentari¹⁴. In particolare, è indagato il paradigma del diritto internazionale dei diritti umani per inquadrare giuridicamente il concetto di invecchiamento attivo e per comprendere se il diritto all'alimentazione delle persone anziane possa configurarsi in modo autonomo soprattutto sul piano della esigibilità e giustiziabilità¹⁵. L'attenzione è dedicata, altresì, al quadro giuridico dell'Unione europea e all'ordinamento italiano, al fine di riflettere sulla figura di consumatore anziano in relazione alla categoria di consumatore medio e a quella di consumatore vulnerabile e fragile¹⁶. Passando dai soggetti all'oggetto di consumo, l'analisi è condotta intorno alla questione dell'individuazione, nel mercato dell'Unione europea, di una categoria di alimenti adegua-

¹³ Da ultimo, sul diritto di fronte alla «sfida della complessità», cfr. il dibattito ospitato sul fascicolo 18 della rivista elettronica *Società e Diritti* intorno al libro di B. PASTORE, *Complessità del diritto, interpretazione, ragione giuridica*, Milano, 2024 (<https://riviste.unimi.it/index.php/SED/issue/view/2594>).

¹⁴ V.A. DI LAURO, *Informazioni nutrizionali e invecchiamento attivo*, in questo volume.

¹⁵ V.R. CERA, *L'invecchiamento attivo attraverso l'alimentazione nella prospettiva del diritto internazionale*, in questo volume.

¹⁶ V. specialmente S. CARMIGNANI, *Consumatore e consumatori. Il consumatore senior*, in questo volume.

ta allo scopo dell'invecchiamento attivo sulla base delle informazioni contenute in etichetta¹⁷. Una riflessione che si dipana lungo l'esame dei vari profili della comunicazione commerciale delle proprietà nutrizionali e benefiche per la salute degli alimenti. Si evidenziano, da un lato, le difficoltà e le incertezze che permangono ancora oggi nell'identificazione e differenziazione sul piano giuridico delle categorie di alimento, medicinale e dispositivo medico, nonché delle subcategorie integratore alimentare, alimento a fini speciali, nuovo alimento, e, dall'altro, l'utilizzo in diversi ambiti scientifici e nel *marketing* di una terminologia ambigua, che non trova riscontro nella normativa giuridica, come alimenti nutraceutici o funzionali¹⁸. La questione della definizione scientifico-normativa è approfondita, poi, nei suoi risvolti sul piano della comunicazione al consumatore, secondo i principi della chiarezza e non decettività, in relazione ai nanomateriali ingegnerizzati, nell'ambito della categoria dei *novel food*, dal momento che cresce il loro uso negli alimenti mirando anche a favorire un invecchiamento in salute¹⁹. Il tema dell'evoluzione della ricerca scientifica e tecnologica nel settore alimentare è esaminato anche dal punto di vista delle tutele risarcitorie, laddove ci si interroga sulle conseguenze giuridiche del rivelarsi nel tempo della inesattezza di informazioni fornite al consumatore ovvero sia nel caso di «difetto sopravvenuto di informazione», letto anche alla luce della più recente normativa dell'Unione europea²⁰. Il profilo della decettività, peraltro, è indagato anche in relazione alle c.d. asserzioni ambientali generiche che possono figurare sull'etichettatura degli alimenti, rispetto alle quali il consumatore europeo risulta sempre più sensibile in quanto soggetto attivo della transizione verde promossa dalle Istituzioni dell'Unione²¹. Sebbene tradizionalmente siano i giovani ad essere portatori di istanze di cam-

¹⁷ V.A. DI LAURO, *Informazioni nutrizionali e invecchiamento attivo*, in questo volume.

¹⁸ V. specialmente P. LATTANZI, *Nutraceutici e invecchiamento sano e attivo: quale disciplina giuridica?*, in questo volume.

¹⁹ L. LEONE, *Nanoalimenti e invecchiamento attivo: il diritto civico alla "conoscibilità"*, in questo volume.

²⁰ G. DI MARTINO, *Alimentazione e invecchiamento attivo: informazione al consumatore e danno da prodotto difettoso*, in questo volume.

²¹ A. CARMIGNANI, *Consumatore e consumatori. Il consumatore senior*, e C. LOSAVIO, *La sostenibilità dell'agricoltura in etichetta: quale indicazione per i prodotti agro-alimentari?*, in questo volume.

biamento, anche nelle scelte di consumo, l'analisi della nota sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani in materia di clima sul ricorso presentato da un gruppo di anziane svizzere induce a riflettere su un caso paradigmatico dell'«attivismo» dei soggetti anziani²², suscitando interrogativi in merito alla effettiva capacità di assurgere a modello in ambito nazionale e locale per iniziative ambientali dai risvolti economico-sociali, con impatti anche sul diritto all'alimentazione.

All'impegno delle Autrici e degli Autori, teso a fare emergere criticità, contraddizioni e incertezze del quadro giuridico attuale in relazione ai temi oggetto di indagine, non corrisponde, peraltro, la rinuncia alla ricerca di sistematicità e di soluzioni interpretative originali, che di contro rappresenta il connotato metodologico dell'approccio utilizzato e finanche un tratto distintivo della dinamicità delle scienze giuridiche qui coinvolte: sempre aperte agli stimoli che costantemente provengono dalla realtà fattuale e dalle scienze "altre".

²² A. CRESCENZI, *L'impatto del cambiamento climatico sui diritti delle persone anziane: le garanzie procedurali*, in questo volume.

L'INVECCHIAMENTO ATTIVO ATTRAVERSO L'ALIMENTAZIONE NELLA PROSPETTIVA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Rachele Cera

ABSTRACT: Alla luce dello *human-rights based approach* dell'invecchiamento attivo, il capitolo è diretto a valutare in quale misura gli strumenti internazionali pertinenti, sia a livello universale che regionale, servono da parametro sostanziale per la sua promozione e realizzazione, in particolare con riguardo al diritto all'alimentazione. A tal fine, verrà analizzata la direzione intrapresa dall'approccio normativo nella sua evoluzione dall'elaborazione generale del diritto all'alimentazione alle specifiche statuizioni relative a gruppi e individui vulnerabili, anche alla luce della costruzione giurisprudenziale che ne è conseguita a livello internazionale, per considerare i fattori di rischio e le esigenze delle persone anziane. Saranno altresì evidenziati i limiti derivanti dalla classificazione del diritto all'alimentazione nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali, anche alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza internazionale in materia di diritto all'alimentazione delle persone anziane.

PAROLE CHIAVE: diritto internazionale dei diritti umani; alimentazione; persone anziane; invecchiamento attivo; vulnerabilità.

SOMMARIO: 1. L'approccio basato sui diritti umani del concetto di "invecchiamento attivo". – 2. Inquadramento giuridico dell'invecchiamento attivo nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani. – 3. Il diritto all'alimentazione delle persone anziane. – 3.1. Dalla formulazione generale... – 3.2. ...al suo adattamento alle situazioni di vulnerabilità. – 4. Il limite della classificazione nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali. – 5. La costruzione giurisprudenziale del diritto all'alimentazione delle persone anziane. – 6. Conclusioni.

1. *L'approccio basato sui diritti umani del concetto di "invecchiamento attivo"*

Sin dalla sua introduzione agli inizi di questo millennio, il concetto di invecchiamento attivo ha pervaso le politiche in materia, qualificandosi come strumento d'intervento per armonizzare, attraverso la visio-

ne delle persone anziane come risorse utili per la società, lo sviluppo sociale ed economico con il progressivo invecchiamento della popolazione. Raggiunta, infatti, la consapevolezza che il sistema di *welfare* difficilmente avrebbe retto l'impatto del cambiamento demografico, l'invecchiamento attivo è stato promosso a livello internazionale come il motore delle pertinenti politiche pubbliche¹. In particolare, è la seconda assemblea mondiale sull'invecchiamento delle Nazioni Unite, tenutasi a Madrid nel 2002, a essere considerata il punto di svolta nell'affermazione delle politiche di promozione dell'invecchiamento attivo². Nel documento presentato in tale occasione dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), intitolato *Active Ageing. A Policy Framework*, l'invecchiamento attivo viene definito come «the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age»³, nel cui contesto «[t]he word “active” refers to continuing participation in social, economic, cultural, spiritual and civic affairs, not just the ability to be physically active or to participate in the labour force»⁴.

Emerge da questa definizione un cambio paradigmatico nella narrazione dell'invecchiamento che riflette una tendenza del diritto internazionale di inizio millennio in materia di tutela delle persone vulnerabili, volta a spostarne il baricentro dalle *policy* incentrate sui bisogni di individui considerati ricettori di cura e assistenza ad un

¹ Per un'analisi sull'“interiorizzazione” da parte degli ordinamenti statali del concetto di invecchiamento attivo elaborato nel contesto internazionale, R. MEDDA, *Prime riflessioni sulla disciplina dell'invecchiamento attivo: uno sguardo comparato tra Italia e Francia*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2024, pp. 534-590.

² I bisogni specifici delle persone anziane sono stati presi in considerazione a livello internazionale a partire dalla prima assemblea mondiale delle Nazioni Unite, tenutasi a Vienna nel 1982, che ha adottato il Piano di Azione internazionale sull'invecchiamento. Il documento articola un numero di obiettivi specifici, principi e azioni alla luce delle implicazioni per lo sviluppo derivanti dall'invecchiamento della popolazione mondiale. Tuttavia, esso continua ad essere ancorato ad un modello welfaristico che vede le persone anziane come beneficiari di assistenza da parte dello Stato, piuttosto che come soggetti titolari di diritti umani di cui i governi devono garantire l'attuazione.

³ ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ (OMS), *Active Ageing. A Policy Framework*, 2002, p. 12.

⁴ *Ibid.*, p. 12.

approccio fondato sul rispetto dei diritti umani e sul raggiungimento delle pari opportunità.

La circostanza che il concetto di invecchiamento attivo sia emerso sotto gli auspici dell'OMS avrebbe potuto indurre a intensificare specularmente le sue connessioni con la salute e la fornitura di servizi sanitari. L'invecchiamento attivo è, invece, un concetto multidimensionale che afferisce a diverse sfere della vita tra loro interconnesse, individuando in particolare tre pilastri concernenti salute, partecipazione e sicurezza. Il processo di invecchiamento attivo, inoltre, adotta un ciclo di vita olistico e intergenerazionale che si estende oltre il *focus* ristretto alle persone anziane. Riconoscendo l'importanza delle politiche inerenti tutte le fasi della vita e che hanno un'influenza sul modo in cui le persone invecchiano, l'invecchiamento attivo riguarda le persone anziane, ma non solo quelle.

In tale contesto, l'alimentazione è specificatamente richiamata nel *Policy Framework* dell'OMS, in particolare nell'ambito della salute. Del resto, che l'alimentazione incida sull'invecchiamento, sperabilmente quello buono, è riconosciuto fin dall'antichità: Ippocrate, padre della medicina, diceva «Fa' che il cibo sia la tua medicina e che la medicina sia il tuo cibo», esprimendo in maniera evidente il collegamento tra alimentazione e benessere.

Se garantire il benessere nutrizionale è necessario per la realizzazione di un adeguato tenore di vita per tutti gli individui, per le persone anziane potrebbe essere necessaria una protezione ulteriore.

Nel suo rapporto sulla situazione dei diritti umani delle persone anziane del 2012, l'Alto Commissariato per i Diritti Umani evidenziava fattori specifici che possono incidere sul godimento del diritto all'alimentazione da parte delle persone anziane per quanto riguarda l'approvvigionamento, l'accesso e la preparazione di cibo⁵. Le persone anziane potrebbero aver bisogno di assistenza finanziaria (come la garanzia di programmi pensionistici indicizzati agli aumenti del

⁵ CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE DELLE NAZIONI UNITE, *Rapporto dell'Alto Commissariato per i diritti umani*, E/2012/51, 2012. Le cause principali dell'insicurezza alimentare tra gli anziani comprendono la povertà derivante dal vivere con un basso reddito fisso, l'isolamento sociale, le condizioni di salute croniche o acute, le elevate spese sanitarie, la mancanza di alloggi a prezzi accessibili e il razzismo sistemico e la discriminazione razziale. A. GUTTERMAN, *Older Persons' Right to Adequate Food*, 2023, <https://ssrn.com/abstract=4275564>.

prezzo dei prodotti alimentari), di servizi per la consegna di cibo in situazioni di ridotta mobilità o di assistenza nella preparazione dei pasti affinché non trascurino di nutrirsi regolarmente e adeguatamente (una preoccupazione particolare per le persone anziane che soffrono di demenza, Alzheimer o morbo di Parkinson)⁶.

Nonostante le molteplici minacce che incombono sul godimento del diritto all'alimentazione da parte delle persone anziane, la comunità internazionale ha dedicato scarsa attenzione alle questioni specifiche dell'età in relazione al diritto a un'alimentazione adeguata e gli organi di controllo sui diritti umani hanno limitatamente considerato la questione⁷.

A lungo, a livello internazionale la questione dell'invecchiamento è stata confinata al contesto delle politiche per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo, considerato il costante e rapido aumento del numero delle persone anziane, e le normative nazionali dirette a tutelare i diritti delle persone anziane erano unidimensionali, per lo più limitate all'assistenza e al mantenimento in ambito familiare⁸. L'approccio basato sui diritti umani dell'invecchiamento attivo ha il potenziale di ridefinire le responsabilità e di riposizionare le persone anziane come titolari attivi di diritti invece che come beneficiari passivi di assistenza.

Condividendo l'opinione secondo cui un approccio all'invecchiamento attivo basato sui diritti delle persone anziane, e non sul modo in cui le persone di tutte le generazioni invecchiano, possa rivelarsi paternalistico a scapito dell'approccio olistico inizialmente adottato dall'OMS,⁹ occorre anche riconoscere che non si tratta di una semplice questione di età, essendo lo *status* degli anziani il risultato di una

⁶ Ibid., parr. 40-42.

⁷ In pochi casi le persone anziane sono state elencate tra i gruppi a rischio di insicurezza alimentare, come nelle Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici sociali e culturali (CESCR) sui rapporti della Mongolia (E/C.12/1/ADD.47), della Repubblica Popolare Democratica di Corea (E/C.12/1/ADD.95) e di Israele (E/C.12/ISR/CO/3).

⁸ CONSIGLIO PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *Working paper su The necessity of a human rights approach and effective United Nations mechanism for the human rights of the older person*, elaborato da Chinsung Chung, membro del Comitato consultivo del Consiglio per i diritti umani, A/HRC/AC/4/CRP.1, 2009, parr. 44-46.

⁹ N.A. PAPADOPOULOS, 'Active Ageing' Under International Law: The Localization of a Human Rights-Based Approach, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 18(1), 2024, p. 11.

serie di fenomeni e rappresentazioni sociali in continua evoluzione e culturalmente e geograficamente relativizzati: la qualità di essere “anziani” può, infatti, dipendere dall’aspettativa di vita media, dallo stile di vita, dalla percezione sociale, ecc.¹⁰ Pertanto, più che per indennificare un determinato gruppo di persone, l’efficacia dell’approccio basato sui diritti umani va apprezzata alla luce della sua idoneità ad affrontare in modo sistematico e completo gli svantaggi e i pregiudizi associati alle situazioni di vulnerabilità¹¹. Esso, infatti, va oltre gli argomenti economici come ragione d’essere delle politiche dedicate e si concentra sull’effettivo godimento dei diritti umani da parte di tutti gli individui, tenendo conto dei bisogni specifici delle persone vulnerabili e predisponendo la protezione e il supporto necessari¹².

2. *Inquadramento giuridico dell’invecchiamento attivo nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani*

Per inquadrare giuridicamente il processo di invecchiamento attivo, occorre elaborare nel paradigma del diritto internazionale dei

¹⁰ F. MÉGRET, *The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge*, in *Human Rights Law Review*, 2011, p. 44.

¹¹ La dottrina ha, infatti, rilevato che uno dei fenomeni caratterizzanti il diritto internazionale dei diritti umani è la sua crescente frammentazione per linee di gruppo (donne, bambini, persone con disabilità, lavoratori migranti, popolazioni indigene, minoranze sessuali, ecc.), che non ha soltanto un valore funzionale, ma anche qualitativo, suggerendo sottili, ma spesso significative differenze nel modo in cui i diritti dei vari gruppi dovrebbero essere trattati. F. MÉGRET, *The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge*, cit., p. 39. Il primo consolidamento giuridico di tale tendenza si è avuto nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dalle Nazioni Unite nel 2006. T. DEGENER, *A New Human Rights Model of Disability*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (a cura di), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, pp. 41-59.

¹² In particolare, lo «human rights-based approach (HRBA) is a conceptual framework for the process of human development that is normatively based on international human rights standards and operationally directed to promoting and protecting human rights», NAZIONI UNITE, *Human Rights-Based Approach*, 2023, unsdg.un.org. Sull’approccio basato sui diritti umani in merito all’invecchiamento, EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing*, 2018.

diritti umani poiché è in questo che è stato costruito ed in questo è destinato a svilupparsi.

Il punto di partenza è la mancanza di uno strumento giuridico universale che affronti specificatamente le questioni legate all'età che avanza o la protezione dei diritti delle persone anziane.

Le iniziative al riguardo, per quanto esaurienti, sono limitate ad atti privi di efficacia vincolante. Si tratta per lo più di risoluzioni, dichiarazioni e piani di azione. Dall'adozione del Piano di azione di Vienna¹³, vengono in rilievo i Principi delle Nazioni Unite per le persone anziane del 1991¹⁴ e il Piano d'azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento (MIPAA)¹⁵, adottato nel 2002 in occasione della seconda assemblea mondiale sull'invecchiamento¹⁶.

Nel solco dei diritti umani si ascrivono gli sviluppi dell'agenda internazionale in merito all'invecchiamento della popolazione. Nel 2010, l'Assemblea Generale dell'ONU ha istituito il Gruppo di lavoro permanente sull'invecchiamento (Open Ended Working Group on Ageing - OEWGA)¹⁷, con il mandato di contribuire al rafforzamento dei diritti umani delle persone anziane, considerando anche la fattibilità di uno strumento giuridico internazionale specifico¹⁸. Nel 2013, il

¹³ V., *supra*, nota 2.

¹⁴ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Principi delle Nazioni Unite sulle persone anziane*, A/RES/46/91, 16 dicembre 1991.

¹⁵ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione politica e Piano internazionale di azione sull'invecchiamento di Madrid*, 2002.

¹⁶ Tuttavia, né i Principi, né il Piano di azione di Madrid recepiscono l'approccio basato sui diritti umani. I Principi sono diretti a fornire linee guida agli Stati nell'attuazione del Piano di azione di Vienna e, per quanto siano più ispirati al *corpus* dei diritti umani, non si discostano dall'approccio welfaristico del Piano di azione, focalizzandosi più su quello che i governi dovrebbero prevedere per le persone anziane che sui diritti di cui sono titolari. Per quanto sia più centrato sui diritti umani, il Piano di azione di Madrid resta un documento aspirazionale che, avendo mostrato diverse falle nella sua attuazione, è ben lontano dal reale rafforzamento della protezione dei diritti delle persone anziane. In tal senso, B. LEWIS, K. PURSE, K. MACKIE, *The Human Rights of Older Persons. A Human Rights-Based Approach to Elder Law*, 2020, Singapore, pp. 56-57.

¹⁷ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Follow-up to the Second World Assembly on Ageing*, A/RES/65/182, 21 dicembre 2010, par. 28.

¹⁸ Mandato esteso in tal senso dall'Assemblea generale nel 2012 attraverso la risoluzione *Towards a comprehensive and integral international legal instrument to promote and protect the rights and dignity of older persons*, A/RES/67/139, 20 dicembre 2012. L'OEWGA ha terminato i suoi lavori adottando nel 2024 la decisio-

Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite ha aggiunto la figura dell'Esperto indipendente sul godimento di tutti i diritti umani da parte delle persone anziane, con il compito di valutare l'attuazione degli strumenti internazionali esistenti in relazione alle persone anziane, identificando al contempo le migliori prassi e le lacune¹⁹.

Questi documenti e queste iniziative denotano il progressivo *focus* che la comunità internazionale ha dedicato al tema dei diritti delle persone anziane, considerata la quasi totale assenza di riferimenti all'età negli strumenti giuridici internazionali sui diritti umani a carattere vincolante. Le uniche disposizioni ad avere una connessione con le persone anziane sono l'articolo 25, par. 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani che afferma il diritto di ogni individuo «alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà»²⁰, e l'articolo 9 del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali relativo al diritto alla sicurezza sociale, che è inteso includere anche i diritti di pensione²¹.

Nonostante la mancanza di norme convenzionali specifiche sull'invecchiamento e sulle persone anziane a livello universale, fatta eccezione per il livello regionale, esistono una serie di diritti umani direttamente o indirettamente rilevanti per l'invecchiamento e le persone anziane. Indicativamente vengono in rilievo in tal senso i principi di eguaglianza e non discriminazione, il diritto all'autonomia e indipendenza, il diritto alla protezione sociale, alla sicurezza sociale e all'assistenza, il diritto a un adeguato tenore di vita, il diritto all'inclusione e alla partecipazione, il diritto alla protezione dalla violenza e così via²².

ne *Recommendations regarding the identification of possible gaps in the protection of the human rights of older persons and how best to address them*, A/AC.278/2024/2, 31 maggio 2024, in cui sono individuate le lacune nella protezione dei diritti delle persone anziane nel quadro internazionale dei diritti umani, oltre a raccomandare una serie di opzioni per colmare tali lacune, compreso uno strumento internazionale giuridicamente vincolante sui diritti umani delle persone anziane.

¹⁹ CONSIGLIO PER DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *The Human Rights of Older Persons*, A/HRC/RES/24/20, 8 ottobre 2013, par. 5 (a).

²⁰ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, A/Res/219077, 10 dicembre 1948.

²¹ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*, A/Res/2200A (XXI), 16 dicembre 1966.

²² Per un'analisi di specifici diritti umani focalizzata sulle persone anziane, P. DE

Resta, tuttavia, la consapevolezza delle molteplici lacune di protezione e dell'assenza di meccanismi adeguati per proteggere i diritti legati all'età che avanza²³. Ad esempio, l'età non è elencata esplicitamente come motivo protetto dalle disposizioni antidiscriminatorie nei trattati sui diritti umani. Per quanto la formulazione aperta degli elenchi dei motivi di discriminazione abbia consentito agli organi convenzionali di controllo di aggiungere l'età come ulteriore motivo attraverso l'interpretazione estensiva delle disposizioni antidiscriminatorie, molti stereotipi, pregiudizi e forme di discriminazione basati sull'età, che alimentano il fenomeno noto come "ageismo", non sono adeguatamente affrontati dal diritto internazionale dei diritti umani²⁴.

Inoltre, data la prevalenza della narrazione del *welfare* negli ultimi decenni, i diritti delle persone anziane sono solitamente associati ai diritti economici e sociali a scapito di quelli civili e politici, senza peraltro trattare aspetti rilevanti per la vita delle persone anziane, come i diritti dei *caregivers* e della persona che riceve assistenza nei contesti di assistenza a lungo termine e basati sulla comunità; la pianificazione giuridica per l'età avanzata; l'abolizione dell'età pensionabile obbligatoria; la limitazione della capacità giuridica delle persone anziane

HERT, E. MANTOVANI, *Specific Human Rights for Older Persons?*, in *European Human Rights Law Review*, 2011, p. 1361 ss.; B. LEWIS, K. PURSER, K. MACKIE, *The Human Rights of Older Persons. A Human Rights-Based Approach to Elder Law*, 2020, Singapore, pp. 37-66.

²³ Come evidenziato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, «Overall, older persons and their concerns remain relatively invisible in the core human rights treaties and practice, and new issues are not being explicitly addressed by existing human rights instruments. There is a lack of a coherent, systematic and sustained engagement with the human rights of older persons and with discrimination on the basis of older age». CONSIGLIO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI, *Rapporto dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani: Normative standards and obligations under international law in relation to the promotion and protection of the human rights of older persons*, A/HRC/49/70, 28 gennaio 2012, par. 45.

²⁴ L'"ageismo" si manifesta non solo nell'abuso, nella negligenza o nella discriminazione diretta o indiretta nei confronti delle persone anziane, ma anche nel linguaggio paternalistico che può essere considerato come irrispettoso, condiscendente e umiliante. Sulle connessioni del contrasto all'ageismo con il principio della dignità umana, sulle sue ambiguità e sulle sfide che richiedono la protezione da parte del diritto internazionale, B. MIKOLAJCZYK, *International Law and Ageism*, in *Polish Yearbook of International Laws*, 2015, p. 83 ss.

sottoposte a istituti giuridici di sostituzione nei processi decisionali, come l'interdizione.

Al netto della scarsa o inadeguata attuazione dei “vecchi” diritti nei confronti delle persone anziane, a chi scrive l'invecchiamento attivo non appare configurarsi come un “nuovo” diritto, quanto un processo diretto a mettere a sistema gli *standard* internazionali sui diritti umani, ridefinendo gli obblighi degli Stati alla luce delle specifiche esigenze ed esperienze delle persone che invecchiano. Ciò impone una nuova configurazione degli obblighi degli Stati in materia di diritti delle persone anziane che, prevedendo l'identificazione e l'adozione delle misure idonee a garantirne l'effettivo godimento, siano funzionali al miglioramento della qualità della vita delle persone nella prospettiva dell'invecchiamento.

3. *Il diritto all'alimentazione delle persone anziane*

In un contesto frammentato di norme e trattati, come si inquadra l'alimentazione nel processo dell'invecchiamento attivo? Può il diritto all'alimentazione delle persone anziane configurarsi in modo autonomo, anche e soprattutto dal punto di vista della sua esigibilità e giustiziabilità?

Ancora una volta occorre fare riferimento al diritto all'alimentazione nel contesto generale del diritto internazionale dei diritti umani, per poi scoprire come sorprendentemente elaborazioni più specifiche sull'alimentazione dedicate alle persone anziane siano maturate a livello più che altro regionale.

3.1. *Dalla formulazione generale...*

Che il diritto all'alimentazione sia un diritto umano consolidato è noto²⁵. È un diritto che affonda le sue radici nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 che nell'articolo 25 menziona

²⁵ Sulla progressiva elaborazione del diritto all'alimentazione nel diritto internazionale, M. BRUNORI, P. F. GIUGGIOLI, *Right to Food in International Law*, in *International Food Law. How Food Can Balance Health, Environment and Animal Welfare*, a cura di C. CAPORALE, I. R. PAVONE, M.P. RAGIONIERI, Alphen aan den Rijn, 2021, p. 41 ss.

l'alimentazione come uno degli aspetti in cui si realizza il diritto a un livello di vita adeguato.

Solo nel 1966 il diritto umano all'alimentazione è stato consolidato in due trattati a carattere vincolante, rispettivamente il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR)²⁶ e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR)²⁷.

Anche se non è oggetto di una norma sostanziale del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in tale contesto l'alimentazione ha una rilevanza assiomatica in quanto la fame neutralizza il godimento di tutti gli altri diritti umani. È significativo che il Comitato di controllo dell'ICCPR abbia, in particolare, messo in evidenza il nesso tra l'alimentazione e il diritto alla vita, implicando quest'ultimo il diritto all'alimentazione e alle altre necessità per il sostentamento della vita. Nel Commento generale n. 6 sul diritto alla vita del 1982, il Comitato sui diritti umani ha, infatti, specificato che l'espressione «diritto intrinseco alla vita» non può essere intesa in modo restrittivo e ciò significa che la protezione di tale diritto richiede agli Stati di adottare misure positive, tra cui quelle volte all'eliminazione della malnutrizione²⁸.

Il riconoscimento giuridico esplicito del diritto all'alimentazione si trova nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, in cui l'articolo 11 obbliga gli Stati parti a riconoscere «il diritto di ogni individuo a un tenore di vita adeguato per sé e la propria famiglia, compresa un'alimentazione adeguata» (paragrafo 1), nonché «il diritto fondamentale di ogni individuo a essere libero dalla fame [...]» (paragrafo 2).

La formulazione dell'articolo 11 dell'ICESCR denota che il diritto all'alimentazione è costituito da due componenti diverse: da un lato, il diritto a un'alimentazione adeguata e, dall'altro, il diritto di tutti a essere liberi dalla fame.

Per quanto ci sia una incertezza concettuale sulle due espressioni e convenzionalmente la libertà dalla fame sia vista come una componente del più ampio diritto a un'alimentazione adeguata, si tratta di due diritti distinti non intercambiabili: l'adeguatezza dell'alimentazio-

²⁶ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, A/Res/2200A (XXI), 16 dicembre 1966.

²⁷ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e politici*, A/Res/2200A (XXI), 16 dicembre 1966.

²⁸ COMITATO DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI UMANI, *Commento generale n. 6: Articolo 6 (Diritto alla vita)*, 30 aprile 1982, par. 5.

ne presuppone, ma non si limita all'eliminazione della fame. Il riferimento all'adeguatezza, infatti, evidenzia che non si tratta del diritto ad un qualsiasi alimento secondo le disponibilità contingenti (che attiene, invece, al *right to food*), ma del diritto a usufruire di un più complesso sistema alimentare costruito sul fabbisogno nutrizionale di ciascun individuo (*right to adequate food*). Tale distinzione non è soltanto concettuale, ma ha implicazioni sotto il profilo dell'attuazione dei due diritti, in quanto il diritto a essere liberi dalla fame comporta obblighi incondizionati e immediati che sono svincolati dalle contingenze su cui, invece, si baserebbe la progressiva realizzazione del più ampio diritto a un'alimentazione adeguata²⁹.

Il Comitato di controllo dell'ICESCR (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali) ha dedicato al diritto ad un'alimentazione adeguata il Commento generale n. 12 del 1999³⁰ in cui ha espresso in modo chiaro il collegamento di questo diritto con la dignità intrinseca di tutti gli individui, dichiarando la sua indispensabilità per il godimento di ogni altro diritto del Patto³¹.

Lungi dall'essere interpretato come il diritto di assimilare un pacchetto minimo di calorie, proteine e altri nutrienti specifici, il diritto ad un'alimentazione adeguata, secondo il Comitato, si realizza quando ogni uomo, donna e bambino, da solo o in collettività vi ha in qualunque momento accesso, fisicamente ed economicamente³².

Secondo l'interpretazione resa dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, i parametri essenziali del diritto all'alimentazione adeguata sono la disponibilità e accessibilità, ognuno dei quali si sostanzia in varie sfaccettature³³.

²⁹ D.A. YIGZAW, *Hunger and the Law: Freedom From Hunger as a Freestanding Right*, in *Houston Journal of International Law*, 2014, p. 695 ss.

³⁰ COMITATO DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Commento Generale n. 12: Diritto ad un'alimentazione adeguata (Articolo 11)*, E/C.12/1999/5, 12 maggio 1999.

³¹ *Ibid.*, par. 4. Come osservato da D. A. YIGZAW, *Hunger and the Law*, cit., p. 683, dare priorità ai diritti umani, implicando una gerarchia, è problematico. Tuttavia, se la priorità è del tutto necessaria, allora deve basarsi sui bisogni più intrinseci degli esseri umani, suggerendo che i diritti fondamentali includono il diritto al sostentamento e che i diritti fondamentali dovrebbero venire prima o avere la priorità su altri diritti.

³² *Ibid.*, par. 6.

³³ *Ibid.*, parr. 9-13.

La disponibilità è concepita sia dal punto di vista della quantità che della qualità. Per quanto riguarda la quantità, ogni individuo deve avere la possibilità di nutrirsi direttamente da terreni produttivi o altre risorse naturali o, in alternativa, di acquistare gli alimenti. Sotto il profilo della qualità, ogni individuo deve essere in grado di consumare alimenti privi di sostanze nocive e accettabili dal punto di vista culturale. Inoltre, sia quantitativamente che qualitativamente il cibo deve soddisfare le esigenze dietetiche dell'individuo.

L'accessibilità tiene conto sia della dimensione economica che di quella fisica. Il cibo è accessibile economicamente quando ogni individuo o famiglia ha i mezzi economici per procurarselo senza compromettere altre necessità di base. L'accessibilità fisica implica che il cibo deve essere raggiungibile da tutti, compresi gli individui fisicamente vulnerabili.

Per riassumere, l'alimentazione è adeguata quando è sicura e corrisponde alle proprie tradizioni culturali, quando soddisfa sia le esigenze fisiche che psicologiche dei consumatori e quando gli individui possono avervi accesso, sia economicamente che fisicamente, direttamente o tramite l'acquisto.

3.2. ... *al suo adattamento alle situazioni di vulnerabilità*

La combinazione degli elementi connotanti il diritto all'alimentazione comporta un lavoro interpretativo articolato e la necessità di uno sforzo di adattamento alle molteplici situazioni, in particolare quelle di vulnerabilità.

Calibrando questi parametri rispetto alle persone anziane, l'adeguatezza dell'alimentazione deve essere valutata tenendo conto che il fabbisogno energetico di una persona anziana è diverso rispetto a quello di individui di altre fasce d'età, che l'accettabilità culturale del cibo implica il rispetto delle abitudini alimentari della persona anziana e che il cibo deve essere accessibile economicamente e fisicamente, aspetto in cui si manifesta in tutta evidenza la vulnerabilità delle persone anziane. Non è un caso che, nell'articolare tutti i diversi aspetti del diritto in questione, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali includa gli anziani tra i gruppi vulnerabili per il loro *status* di gruppo fisicamente ed economicamente vulnerabile³⁴.

³⁴ Ibid., par. 18.

Alcune convenzioni a vocazione universale e regionale dedicano un'attenzione specifica al diritto all'alimentazione di coloro che appartengono a gruppi vulnerabili. La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna si occupa del diritto all'alimentazione delle donne in gravidanza e allattamento (articolo 12). La Convenzione sui diritti dell'infanzia, nell'ambito del diritto alla salute, richiede misure appropriate per combattere le malattie e la malnutrizione (articolo 24). La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità riconosce il diritto a un adeguato *standard* di vita, inclusa un'alimentazione adeguata (articolo 28).

Disposizioni che sono state poi recepite da omologhi strumenti giuridici a carattere specifico adottati a livello regionale³⁵.

La questione è se, oltre alle donne, ai bambini e alle persone con disabilità, anche gli anziani ricevano o meno una specifica protezione ai sensi del diritto internazionale per quanto riguarda il diritto all'alimentazione.

A livello universale, il primo dei Principi delle Nazioni Unite per le persone anziane afferma che le persone anziane «dovrebbero avere accesso a cibo, acqua, riparo, vestiario e assistenza sanitaria adeguati attraverso la fornitura del reddito, del sostegno familiare e comunitario e dell'auto-aiuto»³⁶.

È comunque a livello regionale che l'evoluzione normativa ha realizzato i progressi più consistenti.

Una formulazione esplicita in tal senso è contenuta nel Protocollo di San Salvador addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), adottato nel 1988 e relativo ai diritti economici, sociali e culturali³⁷.

³⁵ Guardando al livello regionale, l'articolo 14 della Carta africana sui diritti e il benessere del bambino afferma che ogni bambino ha il diritto di godere del miglior stato di salute fisica, mentale e spirituale raggiungibile e ciò include la fornitura di cibo nutriente. Il diritto a un'adeguata nutrizione dei bambini è anche sancito dall'articolo 15, paragrafo 3, del Protocollo di San Salvador alla Convenzione americana dei diritti umani. Secondo l'articolo 15 del Protocollo alla Carta africana sui diritti delle donne, le donne hanno diritto ad un'alimentazione nutriente e adeguata.

³⁶ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Principi delle Nazioni Unite sulle persone anziane*, cit.

³⁷ ASSEMBLEA GENERALE DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI, *Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali "Protocollo di San Salvador"*, 17 novembre 1988.

L'articolo 17 del Protocollo afferma che «ogni persona ha diritto a una protezione speciale nella vecchiaia» e richiede agli Stati parti «di adottare progressivamente le misure necessarie per rendere questo diritto una realtà e, in particolare, di fornire strutture adeguate, nonché cibo e cure mediche specialistiche, per gli anziani che ne sono privi e non sono in grado di provvedere a sé stessi [...]».

Nessun altro sistema di protezione dei diritti umani enuncia il diritto delle persone anziane all'alimentazione in modo così esplicito e strutturato. Tuttavia, occorre evidenziare che l'efficacia di questa disposizione soffre il limite sostanziale derivante dal fatto che secondo l'articolo 19, paragrafo 6, del Protocollo di San Salvador, ad eccezione del diritto all'istruzione e del diritto di organizzarsi e di aderire a sindacati, i diritti in esso riconosciuti non possono essere oggetto di ricorso dinanzi alla Commissione interamericana o alla Corte dei diritti umani.

Il sistema interamericano resta pioneristico per il rafforzamento del quadro internazionale sull'invecchiamento. Nel 2015 l'OSA ha adottato, infatti, il primo trattato in materia, ossia la Convenzione interamericana sulla protezione dei diritti umani degli anziani, entrata in vigore l'11 gennaio 2017³⁸.

Questa Convenzione ha fatto proprio l'approccio basato sui diritti umani, esprimendo nel Preambolo il nesso tra la protezione dei diritti delle persone anziane e il processo di invecchiamento attivo³⁹.

³⁸ ASSEMBLEA GENERALE DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI, *Convenzione interamericana sulla protezione dei diritti umani degli anziani*, 15 giugno 2015. Sulla Convenzione, F. SEATZU, *Sulla Convenzione dell'Organizzazione degli Stati Americani sui diritti delle persone anziane*, in *Anuario español de derecho internacional*, 2015, pp. 349-366; L. MANCA, *New Legal Developments in the Inter-American System of Human Rights: Some Observations on the Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons*, in *Rivista di studi politici*, 2017, pp. 116-134; L.H.T. UTILIANO, *The Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons*, in *The Cambridge Handbook of New Human Rights*, a cura di A. von Arnould et al., Cambridge, 2020, p. 167 ss.

³⁹ Il Preambolo esprime la convinzione delle Parti secondo cui «the adoption of a broad, comprehensive convention will contribute significantly to protecting, promoting, and ensuring the full enjoyment and exercise of the rights of older persons and to fostering an active ageing process in all regards». L'articolo 2 della Convenzione definisce l'invecchiamento attivo e in salute come «The process of optimizing opportunities for physical, mental, and social well-being, participation in social, economic, cultural, spiritual, and civic affairs, and protection, security, and care in order

In questo contesto, l'alimentazione è considerato un obbligo generale delle Parti che sono chiamate ad adottare misure per prevenire, punire e sradicare pratiche che violano la Convenzione, come la privazione dell'alimentazione (articolo 4), esplicitando nel contesto dell'assistenza a lungo termine (articolo 12), il diritto delle persone anziane a un sistema di assistenza completo che garantisca, *inter alia*, sicurezza alimentare e nutrizionale.

Anche altri sistemi regionali di protezione dei diritti umani, in particolare quello europeo ed africano, contengono specifiche disposizioni concernenti i diritti delle persone anziane per il tramite delle quali l'alimentazione è tutelata.

Viene in rilievo il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli dedicato ai diritti delle persone anziane, adottato dall'Unione africana nel 2016 ed entrato in vigore nel 2024⁴⁰. Il preambolo del Protocollo focalizza l'attenzione degli Stati sulle criticità che affliggono le persone anziane, come l'accesso ai *basic social services*, tra i quali si menzionano il cibo e l'acqua, anche se il dispositivo sostanziale del Protocollo non configura uno specifico diritto all'alimentazione, che risulta quindi protetto nel più generale ambito del diritto alla protezione sociale (articolo 7).

A livello europeo, la Carta sociale europea riveduta del Consiglio d'Europa del 1996⁴¹ e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000⁴² sono rilevanti, anche perché hanno il merito di aver introdotto la considerazione dell'alimentazione nel sistema europeo di protezione dei diritti umani.⁴³ Si tenga presente che lo strumen-

to extend healthy life expectancy and quality of life for all people as they age, as well as to allow them to remain active contributors to their families, peers, communities, and nations. It applies both to individuals and to population groups».

⁴⁰ CONFERENZA DELL'UNIONE AFRICANA, *Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle persone anziane*, 31 gennaio 2016. L. MANCA, *Prime note sul Protocollo africano sui diritti delle persone anziane*, in *Federalismi.it*, 2017.

⁴¹ COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Carta Sociale Europea (riveduta)*, 3 maggio 1996.

⁴² PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO E COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, GUCE 2000/C 364/01, 18 dicembre 2000.

⁴³ Sull'evoluzione a livello di Consiglio d'Europa e Unione europea, F. SEATZU, *Reshaping EU Old Age Law in the Light of the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons*, in *Protecting Vulnerable*

to europeo principe in materia, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è stato adottato nel 1954, all'indomani della seconda guerra mondiale, quando si riteneva che garantire i diritti al lavoro e alla sicurezza sociale sarebbe stato sufficiente ad assicurare la libertà dalla fame o il diritto a un'alimentazione adeguata⁴⁴.

La Carta sociale europea riveduta sancisce il diritto delle persone anziane alla protezione sociale nell'articolo 23. Questa è la prima disposizione di un trattato sui diritti umani a proteggere specificatamente i diritti delle persone anziane, progredendo la considerazione della questione in due modi. In *primis*, per i suoi obiettivi, ovvero sostenere le persone anziane affinché rimangano membri a pieno titolo della società, portando la questione oltre il discorso economico e del lavoro. Poi, per i mezzi di attuazione, obbligando gli Stati parti a intraprendere misure adeguate a consentire alle persone anziane di condurre una "vita dignitosa" e di svolgere un ruolo attivo nella vita pubblica, sociale e culturale. Una sorta, quindi, di precursore del concetto dell'invecchiamento attivo.

La Carta sociale europea è stata di ispirazione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il cui articolo 25 impegna l'Unione a riconoscere e rispettare il diritto degli anziani a una vita dignitosa e indipendente.

Come osservato in dottrina, la formulazione della disposizione non sembra affermare un diritto individuale esigibile, rispetto ad esempio alla disposizione che la precede sui bambini, quanto invece un principio ispiratore per l'attività dell'Unione europea⁴⁵, tanto che gli unici

Groups: The European Human Rights Framework, a cura di F. Ippolito, S. I. Sánchez, Oxford/Portland, 2015, p. 49 ss.

⁴⁴ È inoltre ben noto che la Convenzione non contiene alcuna disposizione che espressamente abbia ad oggetto la tutela degli anziani; tuttavia un importante contributo al riguardo è stato dato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Su questa giurisprudenza v. B. MIKOLAJCZYK, *Is the ECHR Ready for Global Ageing?*, in *The International Journal of Human Rights*, 2013, pp. 511-529; M. DE PAUW, *Interpreting the European Convention on Human Rights in Light of Emerging Human Rights Issues: An Older Person's Perspective*, in *Human Rights & International Legal Discourse*, 2014, pp. 235-257; B. SPANIER, *Older Persons' Use of the European Court of Human Rights*, in *Journal of Cross Cultural Gerontology*, 2013, pp. 407-420.

⁴⁵ In tal senso, C. O' CINNEIDE, *Article 25 – The Rights of the Elderly*, in *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary (2nd ed)*, a cura di S.J. Peers et al., Oxford, 2021, p. 735.

due ricorsi sottoposti alla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla base dell'articolo 25 sono stati respinti⁴⁶. Tuttavia, ciò che rileva di questa disposizione è che si inserisce, consolidandolo, in un percorso di elaborazione normativa che si è affermato, per il momento, a livello regionale e nella sua più alta espressione nel contesto interamericano, e che è diretto a considerare i diritti delle persone anziane in una prospettiva più ampia, sganciandoli dalla matrice dei diritti economici, sociali e culturali.

4. *Il limite della classificazione nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali*

In quanto i diritti delle persone anziane sono formalmente riconosciuti per lo più in strumenti giuridici che proteggono i diritti economici, sociali e culturali, come il Protocollo di San Salvador, la Carta sociale europea riveduta e il Protocollo alla Carta africana sui diritti delle persone anziane sono soggetti alla clausola dell'attuazione progressiva. Secondo questa clausola, gli Stati non sono immediatamente tenuti a realizzare pienamente tali diritti, inducendo a considerarli nient'altro che obiettivi o aspirazioni programmatiche da raggiungere al massimo delle risorse disponibili degli Stati.

Questo limite concernente la classificazione nell'alveo dei diritti economici, sociali e culturali è, peraltro, condiviso dal diritto all'alimentazione, che come molti altri diritti di questo tipo, sono stati concepiti come strettamente collegati alla realtà del lavoratore, ritenendo che il reddito derivante dal lavoro fosse il presupposto per la soddisfazione di bisogni essenziali, come, appunto, l'alimentazione.

Tuttavia, la strategia di ancorare questa categoria di diritti alla specifica figura del lavoratore può di fatto affievolirne la portata. Intanto, la progressiva inclusione dell'intera popolazione nella forza lavoro formale era ottimistica in eccesso, e poi questa strategia indebolisce o nega la protezione a coloro che non sono compresi nella forza lavoro formale oppure hanno scarse possibilità di esserlo. Il caso delle persone anziane risulta esemplare in tal senso.

⁴⁶ O' CINNEIDE, *Article 25*, cit., p. 739, richiama CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, *Sotiropoulou e altri c. Consiglio*, Caso T-531/14, sentenza del 3 maggio 2017, e *LM c. Commissione europea*, Caso T-560/15 P, sentenza del 6 luglio 2016.

Il considerare il diritto all'alimentazione, in specie delle persone anziane, esclusivamente come un diritto economico, sociale e culturale rappresenta un obiettivo limite per la sua piena e concreta realizzazione. La sua attuazione, infatti, in questo modo potrebbe finire col dipendere dalla disponibilità delle risorse degli Stati e dalla loro volontà politica, con tutte le conseguenze che ne derivano, soprattutto in termini di effettività⁴⁷.

A favore dell'argomento dell'esigibilità di questo diritto viene in aiuto la circostanza che, a livello internazionale, il diritto in questione è interpretato plasmando le connotazioni dell'adeguatezza (disponibilità e accessibilità) sopra richiamate alla luce del suo fondamento di diritto naturale costituito dalla libertà dalla fame, attraverso cui acquisisce valore assoluto in quanto alla base di un ordine morale, giuridico e politico che non ammette deroghe in funzione della capacità (o volontà) dello Stato di garantirlo⁴⁸. In tal modo, il diritto all'alimentazione si ricollega al diritto alla vita ed altri diritti fondamentali concettualmente connessi sotto l'ombrello del principio della dignità umana, come il diritto all'integrità personale o il diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti.

Questa costruzione del diritto all'alimentazione chiaramente si ripercuote sugli obblighi richiesti agli Stati⁴⁹. La prassi interpretativa

⁴⁷ La dottrina è ricca di contributi in materia. *Inter alia*, C. COURTIS, *Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2007, pp. 317-337; I. TANI, *L'evoluzione del diritto a un'alimentazione adeguata nel diritto internazionale. Riflessioni a margine della sentenza Lhaka Honbat*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 958-987

⁴⁸ In tal senso, I. TANI, *L'evoluzione del diritto a un'alimentazione adeguata*, cit., p. 967, che avanza la tesi secondo cui «sebbene il diritto umano all'alimentazione comprensivo di tutte le componenti in precedenza illustrate (adeguatezza, qualità) non possa dirsi aver raggiunto il rango di norma internazionale consuetudinaria, il suo stretto collegamento con il diritto alla vita, in quanto *ius cogens*, può offrire in alcuni casi e in presenza di certi requisiti l'occasione di un suo riconoscimento *erga omnes*, quando la sua negazione si traduca in una violazione del bene primario dell'essere umano».

⁴⁹ Il Comitato del Patto sui diritti economici e sociali, attraverso il suo Commento generale n. 12, ha fornito importanti indicazioni su come realizzare il diritto all'alimentazione al fine di rispettare l'articolo 11 del Patto. L'articolazione dell'obbligo di dare effetto al diritto all'alimentazione nei tre canonici obblighi relativi ai diritti umani, ovvero obblighi di rispettare, proteggere e adempiere.

Gli Stati parti devono innanzitutto rispettare il diritto all'alimentazione non adottando alcuna misura che impedisca agli individui di avere accesso al cibo. In

degli organi convenzionali di controllo in merito alla clausola della realizzazione progressiva tende, infatti, ad evitarne un'interpretazione restrittiva, escludendo che il concetto di progressività possa giustificare l'inattività degli Stati. La progressività attiene alla piena realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, ma i passi verso tale obiettivo devono essere intrapresi entro un lasso di tempo ragionevolmente breve e qualsiasi misura deliberatamente regressiva a tale riguardo deve essere pienamente giustificata⁵⁰. In particolare, con specifico riferimento ai diritti delle persone anziane, il Comitato dell'ICESCR ha avuto modo di evidenziare nel Commento generale n. 6 che nella misura in cui il loro rispetto richiede l'adozione di misure speciali, gli Stati parti devono farlo al massimo delle risorse disponibili⁵¹.

Il concetto di progressività non è, inoltre, sinonimo di misure a lungo termine, poiché gli Stati sono tenuti ad adottare misure di natura immediata per garantire la soddisfazione, come minimo, dei livelli essenziali di ciascun diritto, a partire dalla proibizione della discriminazione nell'accesso all'alimentazione sulla base *inter alia* dell'età, adottando anche le misure correttive per rimediare alle situazioni di svantaggio di gruppi vulnerabili, come dedicare loro maggiori risorse di assistenza.

In tal senso, come osservato in dottrina, l'utilizzo del concetto di vulnerabilità nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani funge da "ottimizzatore" argomentativo e interpretativo degli obblighi degli Stati che, ponendo un'enfasi speciale sulla loro interconnessione con il principio fondamentale della dignità umana, è idoneo a potenziare le norme preventive dirette ad evitare la violazione dei di-

secondo luogo, gli Stati parti devono proteggere il diritto all'alimentazione da interferenze esterne (sia da parte di imprese che individui) che hanno l'effetto di privare gli individui del loro accesso ad una alimentazione adeguata. Infine, gli Stati devono soddisfare il diritto all'alimentazione, sia indirettamente che direttamente. Gli Stati sono tenuti a facilitare l'accesso degli individui al cibo rafforzando l'utilizzo delle risorse e di altri mezzi di sostentamento, nonché a fornire assistenza alimentare quando gli individui non sono in grado di avere accesso al cibo.

⁵⁰ COMITATO DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Commento Generale n. 3: Natura degli obblighi degli Stati Parti (Art. 2, par. 1, del Patto)*, E/1991/23, 14 dicembre 1990, par. 9.

⁵¹ COMITATO DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Commento Generale n. 6: I diritti economici, sociali e culturali delle persone anziane*, E/1996/22, 8 dicembre 1995, par. 10.

ritti umani e a dilatare il dovere protettivo attraverso l'adozione di leggi e politiche idonee a riequilibrare gli effetti discriminatori sproporzionati⁵².

5. *La costruzione giurisprudenziale del diritto all'alimentazione delle persone anziane*

La giurisprudenza e la quasi-giurisprudenza degli organi internazionali si è espressa variamente riguardo a pretese violazioni del diritto all'alimentazione delle persone anziane, ricorrendo alla sua interdipendenza con altri diritti fondamentali.

Nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), la Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'alimentazione, anche dal punto di vista dell'adeguatezza, ha riscontrato indirette violazioni dell'articolo 3 della CEDU sul divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti, relativamente alla fornitura di alimentazione inadeguata a coloro che sono detenuti, istituzionalizzati in strutture psichiatriche o migranti nei centri di accoglienza⁵³.

Anche rispetto alle persone anziane, la Corte ha ritenuto il diritto a un'alimentazione adeguata indirettamente protetto dall'articolo 3 della Convenzione, in virtù del quale alle persone anziane dovrebbe essere garantito un reddito minimo.

Nel caso *Budina c. Russia* del 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha discusso su questo tema con riguardo all'idoneità della pensione della ricorrente a soddisfare i suoi bisogni essenziali⁵⁴.

Pur non ritenendo che nel caso in esame le autorità statali avessero imposto alcun maltrattamento diretto alla ricorrente e quindi dichiarando il reclamo inammissibile, la Corte ha affermato che non si può escludere l'insorgere della responsabilità dello Stato per "trattamento

⁵² F. IPPOLITO, *La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani?*, in *Ars interpretandi*, 2019, p. 63 ss. L'autrice giunge a qualificare la vulnerabilità in termini di principio generale guida del diritto internazionale dei diritti umani stabilizzatosi attraverso una giurisprudenza sempre più consistente e costante, p. 85.

⁵³ C. JAMES, *Food, dignity, and the European Court of Human Rights*, in *Legal Studies*, 2024, pp. 519–536.

⁵⁴ CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Budina c. Russia*, 45603/05, decisione del 18 giugno 2009.

degradante” quando un ricorrente, in circostanze totalmente dipendenti dal sostegno dello Stato, si trovi in una situazione di grave privazione o di bisogno incompatibile con la dignità umana a causa di un *welfare* insufficiente.

La Corte europea ha peraltro lasciato aperta la possibilità che un livello inadeguato di pensione, laddove comporti un rischio reale e immediato per la vita di un individuo, giustificherebbe l'applicazione dell'articolo 2 sul diritto alla vita nella sentenza resa nel 2005 relativa al caso *Kutepov e Anikeyenko c. Russia* (par. 62)⁵⁵.

Il reddito adeguato è probabilmente un diritto sociale fondamentale per le persone anziane da cui dipende il godimento di tutti i diritti fondamentali. Non sorprende quindi che in materia sia particolarmente sviluppata l'elaborazione del Comitato europeo dei diritti sociali. Nell'ambito del sistema di *reporting* tematico relativo all'articolo 23 della Carta, l'ultimo del 2013, le conclusioni del Comitato si sono concentrate su due aspetti, rilevando una quasi universale non conformità degli Stati, ovvero mancanza di legislazione antidiscriminatoria e risorse inadeguate per le persone anziane⁵⁶.

Nel valutare le risorse adeguate, il Comitato tiene conto di tutte le misure di protezione sociale garantite alle persone anziane e volte a mantenere un livello di reddito che consenta loro di condurre una vita dignitosa.

È interessante notare come il diritto all'alimentazione assuma connotazioni diverse a seconda dei contesti di sviluppo economico.

Se nel contesto europeo, dignità e alimentazione sono bilanciate al livello di reddito percepito o di assistenza sociale garantito, in altri si commisurano con la possibilità di sopravvivenza, rendendo ancora più evanescente la dimensione economica, sociale e culturale del diritto all'alimentazione.

Sul tema della *vida digna* ha particolarmente elaborato la Corte interamericana nelle circostanze in cui individui o gruppi vulnerabili

⁵⁵ CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Kutepov e Anikeyenko c. Russia*, 68029/01, sentenza 25 ottobre 2005.

⁵⁶ In 5 paesi sono state riscontrate violazioni per non garantire risorse adeguate alle persone anziane (Repubblica Ceca, Montenegro, Serbia, Repubblica Slovacca e Ucraina). G. QUINN, I. DORON, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons The Current Use and Future Potential of the European Social Charter*, 2021, 113321GBR_ *Against ageism* (1).pdf.

non disponevano di beni di prima necessità quali cibo, acqua, servizi igienici, avanzando in modo propulsivo nell'integrazione dei diritti civili e politici con i diritti economici e sociali, almeno nell'interpretazione del diritto alla vita.

La protezione del diritto all'alimentazione è stata presa in considerazione in molteplici casi relativi alle popolazioni indigene, mettendo in rilievo l'aspetto dell'accettabilità culturale del diritto all'alimentazione adeguata.

Nel caso *Comunità indigena Yakye Axa c. Paraguay* del 2005, la Corte interamericana ha rilevato la responsabilità dello Stato per non aver garantito i diritti alle terre ancestrali di un popolo indigeno e la possibilità di ricorrere ai tradizionali mezzi di sussistenza, ravvisando quindi la violazione dell'articolo 4(1) (Divieto di privazione arbitraria della vita) della Convenzione interamericana⁵⁷.

In particolare, la Corte ha riconosciuto alle persone anziane una speciale considerazione, affermando che è importante che lo Stato adotti misure per assicurare la loro continua funzionalità e autonomia, garantendo il loro diritto ad un'alimentazione adeguata, all'accesso a servizi puliti, acqua e assistenza sanitaria.

Spostandoci nel contesto africano, su un caso relativo sempre ai popoli indigeni si è espressa la Commissione africana. Nel caso *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) c. Nigeria (SERAC)* del 2002, i ricorrenti lamentavano l'inquinamento del suolo e dell'acqua dovuto alla produzione di petrolio da parte di una compagnia petrolifera di proprietà statale, a causa del quale le risorse alimentari della comunità indigena degli Ogoni si erano esaurite, con conseguente malnutrizione e fame⁵⁸. La Commissione africana ha rilevato che il governo nigeriano è venuto meno all'obbligo di rispettare il contenuto minimo del diritto all'alimentazione, ovvero non inquinare le terre e le risorse alimentari, enucleando anche il dovere di migliorare la produzione alimentare e garantirne l'accesso agli individui vulnerabili.

Anche se non direttamente connesso alle persone anziane questo caso ancora una volta mette in luce l'interdipendenza con la dignità

⁵⁷ CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI, *Comunità indigena Yakye Axa c. Paraguay*, sentenza 17 giugno 2005.

⁵⁸ COMMISSIONE AFRICANA DEI DIRITTI UMANI E DEI POPOLI, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*, Comunicazione n. 155/2001, decisione 27 ottobre 2001.

umana del diritto all'alimentazione, peraltro in un contesto, quello della Carta africana, in cui è assente.

L'entrata in vigore del Protocollo alla Carta africana sui diritti delle persone anziane alla fine del 2024 darà presumibilmente nuovo impulso e visibilità ai diritti connessi all'invecchiamento.

L'articolato lavoro interpretativo degli organi di controllo in una prassi peraltro scarsa evidenzia la difficoltà di inquadrare l'intersezionalità tra diritto all'alimentazione e persone che invecchiano mettendo in luce la necessità di un'elaborazione normativa *ad hoc*.

6. Conclusioni

Nell'ambito della progressiva specificazione dei diritti a livello universale, colpisce l'assenza di una convenzione *ad hoc* a vocazione universale che affronti in modo integrale le tematiche collegate all'invecchiamento. Una mancanza ancora più pregnante se si considera che la popolazione anziana conta circa 700 milioni di persone ed è destinata ad aumentare.

Sebbene vi siano stati notevoli tentativi di colmare questa lacuna nel diritto internazionale dei diritti umani attraverso l'interpretazione estensiva delle disposizioni contenute nei trattati generali sui diritti umani, resta la consapevolezza che esistono lacune nella protezione dei diritti legati all'età.

Nel suo primo rapporto del 2018 relativo al godimento dei diritti umani da parte delle persone anziane, l'Esperto indipendente delle Nazioni Unite ha sottolineato le implicazioni pratiche derivanti alla mancanza di uno strumento giuridico internazionale completo e integrato, dato che: (a) le normative esistenti non sono coerenti e tanto meno concettualizzano i principi normativi per guidare l'azione e le politiche dei governi; (b) gli standard generali sui diritti umani non prendono in considerazione il riconoscimento dei diritti specifici della terza generazione a favore delle persone anziane; (c) è difficile chiarire gli obblighi degli Stati nei confronti delle persone anziane; (d) le procedure di monitoraggio dei trattati sui diritti umani ignorano generalmente le persone anziane; (e) gli strumenti attuali non rendono sufficientemente visibili le problematiche dell'invecchiamento, il che impedisce l'effettiva integrazione delle persone anziane⁵⁹.

⁵⁹ CONSIGLIO PER DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *Rapporto dell'Esperto indipen-*

La presenza di un quadro frammentario di disposizioni che direttamente o indirettamente riguardano le esigenze e i diritti delle persone anziane ne ostacola l'impatto potenziale, che risulta diluito per mancanza di *focus*, approfondimento e consistenza.

Si pensi al diritto all'alimentazione, che oltre a scontare la sua classificazione nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali, appare ancora più incerto nel contesto dell'invecchiamento. Un'incertezza che ha ricadute sulla percezione rispetto ai propri diritti da parte delle stesse persone anziane⁶⁰.

Se lo scoglio principale per l'elaborazione di un trattato specifico è la definizione della soglia dell'età per l'identificazione delle persone anziane, forse una via di uscita è indirizzare gli sforzi alle questioni dell'invecchiamento, piuttosto che alle persone anziane, adottando così l'approccio multidimensionale e olistico proprio dell'invecchiamento attivo.

dente sul godimento di tutti i diritti umani da parte delle persone anziane, A/HRC/39/50, 18 luglio 2018, par. 88.

⁶⁰ Da uno studio condotto nel 2023 negli Stati Uniti su un campione significativo di over 60 è emerso che il diritto all'alimentazione è percepito semplicemente come la libertà di fare le proprie scelte sugli alimenti da consumare. P. J BRADY et al., *Perceptions of the Right to Food Among Adults Aged 60 Years and Older*, in *Ecology of Food and Nutrition*, 2023, pp. 165-180.

INFORMAZIONI NUTRIZIONALI E INVECCHIAMENTO ATTIVO

Alessandra Di Lauro

ABSTRACT: Lo spazio normativo alimentare non presenta disposizioni specifiche intorno all'invecchiamento attivo al punto da doversi chiedere se la disciplina attuale risponda a tale esigenza, se sia in grado di anticiparla e in che misura non finisca solo per costruire esigenze che forse non abbiamo. Un punto di riferimento obbligato in questo tipo di indagine è quello dell'informazione nutrizionale sugli alimenti e, in particolare, quello della dichiarazione in forma semplificata, che continua ad accendere numerosi dibattiti in sede unionale. Nel tentativo di rintracciare nella disciplina vigente un'attenzione specifica per l'invecchiamento attivo si palesano almeno due ostacoli: quello della difficile identificazione di un "gruppo" di "consumatori-utenti" interessati all'invecchiamento attivo e quello della complessa caratterizzazione di un prodotto destinato al "gruppo" eventualmente identificato. La riflessione intorno a questo tema evidenzia, inoltre, la creazione di una sorta di responsabilizzazione permanente dell'individuo: la mancata riuscita di un invecchiamento attivo è da ritenersi una colpa?

PAROLE CHIAVE: vecchiaia; vulnerabilità; invecchiamento attivo; alimento; informazioni nutrizionali

SOMMARIO: 1. Vecchiaia, vulnerabilità, anzianità: oltre la questione semantica. – 2. Invecchiamento attivo: evoluzione della "vecchiaia"? – 3. Alimenti e invecchiamento attivo. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Vecchiaia, vulnerabilità, anzianità: oltre la questione semantica*

A lungo la vecchiaia è stata considerata come un processo ineluttabile, un declino inarrestabile del corpo, una perdita e un'involuzione biologica determinata. Il legame fra vecchiaia e declino è proprio della prima gerontologia, termine che sarebbe stato creato dal biologista russo Metchnikoff¹ nel 1901 coniugando due lemmi, γέρων – οντος (vecchio) e λόγος (parola, pensiero, scienza). La gerontologia studie-

¹ E. METCHNIKOFF, *The Nature of Man: Studies in Optimistic Philosophy*, tradotto in inglese nel 1903, New York.

rebbe, quindi, i meccanismi biologici dell'invecchiamento mentre la geriatria avrebbe piuttosto un approccio clinico.

Negli anni '70 la vecchiaia in gerontologia è un processo negativo sul piano individuale e su quello sociale ed economico. In ogni caso un processo lineare caratterizzato da una serie di perdite e di *deficit*. I medici abbandonano il ruolo di soggetti che curano e si trasformano in "gestionari", misurando la vecchiaia sulla base delle continue perdite di autonomia che conducono alla dipendenza².

Per descrivere questo momento tornano utili le parole di Jacques Attali che afferma "*Ce que le pouvoir ne comprend pas, il le mesure*"³. C'è quindi una visione medicalizzata della vita adulta, una stigmatizzazione della vecchiaia nonostante molte siano le variabili che influiscono sulle caratteristiche riscontrabili nei diversi casi: variabili genetiche, sociali, di genere, di tempo, di luogo che fanno sì che, come la stessa medicina ricorda, tra due uomini di novant'anni ci possano essere numerose e profonde differenze.

L'ambito riduttivistico di questa visione è talmente forte che nel timore di stigmatizzare la vecchiaia essa, ad un certo punto, tende a scomparire nell'approccio medico ma anche in quello giuridico. Potrebbe sembrare un paradosso vista la precedente visione che non esitava ad avere un approccio drastico al concetto, una sorta di reticenza legata, si potrebbe pensare, all'idea della ineluttabilità del "declino". Il termine "vecchiaia" viene in qualche modo "sostituito" o sarebbe dire meglio dire "occultato" e "diluito" in quello di "vulnerabile". La "vulnerabilità" conquista spazio grazie al fatto di essere una nozione mutevole che comprende diversi "stati" e "stadi" dell'individuo⁴. Il concetto di vulnerabilità è impiegato in provvedimenti giurisdizionali ed in diversi testi normativi⁵. Rilevante è il contributo della Corte europea dei diritti umani che ne parla facendo riferimento ad un gruppo che può essere destinatario di comportamenti discriminatori – è il caso, per esempio, dei disabili – ma anche come condizione

² Cfr., B. PIJALON, J. TRINCAZ, voce *Vieillesse*, in *Dictionnaire du corps*, dir. M. Marzano, Paris, 2007, p. 954.

³ J. ATTALI, *Histoire du temps*, Paris, 1982.

⁴ B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, 2021, p. 77.

⁵ E. DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Ars Interpretandi*, 2018, p. 13; M. VIRGILIO, *La vulnerabilità nelle fonti normative italiane e dell'Unione Europea: definizioni e contesti*, in *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, a cura di O. Giolo e B. Pastore, Roma, 2018, p. 161.

appartenente a determinati soggetti in relazione a una vulnerabilità che andrebbe individuata nel caso concreto⁶. Pur nell'assenza di una definizione di vulnerabilità la Corte, fornendo una interpretazione estensiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁷, riconosce una serie di situazioni in cui soggetti che sono in qualche modo in un rapporto di fragilità e di debolezza⁸ devono essere destinatari di idonea protezione⁹.

Il ricorso alla nozione di "vulnerabilità" con riferimento alla vecchiaia rinvia ugualmente ad un certo "determinismo" anche mal riposto perché, quando si parla di "vecchiaia" non si fa necessariamente riferimento a soggetti che sono in una situazione di debolezza o di vulnerabilità. Si tratterebbe, forse, della ricerca di una sorta di "politicamente corretto" che si trascina dietro un giudizio negativo di valore che non sempre corrisponde alle categorie che vengono richiamate.

La letteratura medica fatica ad individuare il momento in cui si entra in quella fase della vita che è la "vecchiaia". Secondo alcuni studi la vecchiaia riguarderebbe, quanto meno nel periodo che stiamo vivendo, nell'ambito del quale si assiste ad un allungamento delle speranze di vita, un momento che va dai 60 ai 100 e più anni. Gli uomini arriverebbero ad una perdita di autonomia intorno ai settantotto anni, mentre le donne intorno agli ottantatré anni. Ma l'individuazione di una fascia di età determinata non è agevole perché, in realtà, visto le numerose variabili, non esiste un'età precisa che faccia da spartiacque fra un prima e un dopo delle diverse fasi della vita. La vecchiaia, come abbiamo già detto, segue poco il dato cronologico e individua un gruppo, se di gruppo si vuole parlare, estremamente eterogeneo di persone con bisogni molto diversi.

Come anticipato anche il settore giuridico registra, in qualche modo, una certa reticenza a parlare di vecchiaia. La questione dell'età è più facilmente evocata, ad esempio, per i lattanti, è il caso

⁶ L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law*, in *Internationale Journal of Constitutional Law*, 2013, p. 1056.

⁷ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita.

⁸ D. POLETTI, *Soggetti deboli*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 2014, p. 962.

⁹ R. CHENAL, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Ars Interpretandi*, 2018, p. 35; F.D. BUSNELLI, *La dimensione della fragilità della persona umana fra principi e regole*, in *Dignità e fragilità della persona umana*, a cura di F. Fontana, A. Tarantino, 2017, p. 27.

del quadro normativo degli alimenti destinati ai lattanti (bambini di età inferiore ai 12 mesi) e per i bambini nella prima infanzia (di età compresa tra uno e tre anni)¹⁰, per segnare il raggiungimento della capacità di agire corrispondente al compimento del diciottesimo anno di età (articolo 2 c.c.), per la cessazione dell'esercizio di un'attività e per l'ingresso nei regimi pensionistici, ambito nel quale si registrano un certo numero di variabili. In generale, però, il diritto stenta a nominare la "vecchiaia" sostituendo il riferimento con quello della vulnerabilità psichico-fisica individuata ricorrendo ad una serie di parametri che comportano l'applicazione di misure diverse in termini di assistenza, di solidarietà, di divieti di discriminazione. Nel recente decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33», che ha tra i suoi obiettivi proprio quello di favorire l'invecchiamento attivo¹¹, si distingue, invece, senza operare ulteriori precisazioni fra: a) «persona anziana»: la persona che ha compiuto 65 anni; b) «persona grande

¹⁰ Regolamento (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 direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione» (GU L 181 del 29.6.2013).

¹¹ L'articolo 1 del decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33» (GU n. 65 del 18.03.2024), così recita: «1. Il presente decreto reca disposizioni volte a promuovere la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana, anche attraverso l'accesso alla valutazione multidimensionale unificata, a strumenti di sanità preventiva e di telemedicina a domicilio, il contrasto all'isolamento e alla deprivazione relazionale e affettiva, la coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing) e la coabitazione intergenerazionale (cohousing intergenerazionale), lo sviluppo di forme di turismo del benessere e di turismo lento, nonché volte a riordinare, semplificare, coordinare e rendere più efficaci le attività di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti, anche attraverso il coordinamento e il riordino delle risorse disponibili, e ad assicurare la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti.»

anziana»: la persona che ha compiuto 80 anni; c) «persona anziana non autosufficiente»¹². In questo caso, come è evidente, la vecchiaia viene sostituita dall'anzianità.

2. *Invecchiamento attivo: evoluzione della “vecchiaia”?*

Quello dell'invecchiamento attivo è un concetto che inizia a circolare in modo più evidente intorno al 1986. In questo anno l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) pubblica il programma «Terza età e benessere», proponendo di valutare il benessere in modo multidimensionale¹³. Successivamente il Piano d'azione internazionale di Madrid delle Nazioni Unite, adottato nel 2002, ha raccomandato che gli Stati membri dell'ONU dessero priorità al miglioramento della salute e del benessere in età avanzata¹⁴.

¹² L'articolo 2 del citato decreto legislativo ha adottato le seguenti definizioni: «a) “persona anziana”: la persona che ha compiuto 65 anni; b) “persona grande anziana”: la persona che ha compiuto 80 anni; c) “persona anziana non autosufficiente”: la persona anziana che, anche in considerazione dell'età anagrafica e delle disabilità pregresse, presenta gravi limitazioni o perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana e del funzionamento bio-psico-sociale, valutate sulla base di metodologie standardizzate, tenendo anche conto delle indicazioni fornite dalla Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute – *International Classification of Functioning Disability and Health (ICF)* dell'Organizzazione mondiale della sanità, dei livelli di stratificazione del rischio sulla base dei bisogni socioassistenziali e delle condizioni di fragilità, di multimorbilità e di vulnerabilità sociale, le quali concorrono alla complessità dei bisogni della persona, anche considerando le specifiche condizioni sociali, familiari e ambientali, in coerenza con quanto previsto dal regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale (SSN), di cui al decreto del Ministro della salute 23 maggio 2022, n. 77, e dall'articolo 1, comma 163, della legge 30 dicembre 2021, n. 234; d) “specifico bisogno assistenziale dell'anziano non autosufficiente”: lo specifico bisogno assistenziale valutato e graduato, all'esito della valutazione multidimensionale unificata di cui all'articolo 27.»

¹³ G. G. FILLENBAUM & WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Troisième âge et bien-être : approches d'une évaluation multidimensionnelle*, Organisation mondiale de la Santé, 1986.

¹⁴ *Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement et la Déclaration politique adoptée par la deuxième Assemblée mondiale des Nations Unies sur le vieillissement en 2002*, <https://www.emro.who.int/fr/elderly-health/elderly-events/madrid-plan-of-action-on-ageing.html>.

L'OMS, nel Rapporto intitolato «*Invecchiamento attivo*» del 2002, ha sostenuto che tale tipo di invecchiamento «consente agli anziani di realizzare il loro potenziale di benessere fisico, sociale e mentale per tutta la vita» (p. 12)¹⁵. Il Progetto cofinanziato dall'Unione europea *Healthy Ageing. A Challenge for Europe*¹⁶ ha continuato ad insistere sul concetto di benessere e, da allora, molti altri documenti si sono succeduti¹⁷. Si tratta di documenti e rapporti che propongono l'idea dell'invecchiare bene, dell'invecchiare in buona salute.

Questo concetto, quello dell'invecchiamento attivo, avrebbe dovuto avere il pregio di far uscire dalla medicalizzazione il soggetto anziano, sottraendolo al determinismo della decadenza per costruire, quindi, l'idea di un individuo che in qualche modo può partecipare ai processi, anche quelli biologici, della sua vita e essere attivo anche nella vita sociale e economica. Nel Documento *Décennie pour le vieillissement en bonne santé 2020-2030*¹⁸, nel quale si fa riferimento a una serie di documenti e fonti rilevanti, vengono menzionati alcuni degli stereotipi sulla vecchiaia con i quali occorre che le politiche possano misurarsi anche per superare le discriminazioni presenti in questi ambiti. Il documento rinvia ad una visione più olistica dell'invecchiamento considerando la vecchiaia come un processo evolutivo non necessariamente collegato agli aspetti medici ma, anzi, da sottrarre ad una visione solamente collegata ad aspetti sanitari e anche ad altre forme di “ghettizzazione”. C'è l'idea di una vita che ha tante più possibilità di essere vissuta bene se vengono conservati processi che preservano e migliorano la vita sociale, affettiva, sessuale, fisica grazie ad una igiene di vita.

Non è un caso che il Documento richiamato evidenzi quanti fattori, anche fra quelli indicati nell'Agenda 2030¹⁹, influiscano sulla possi-

¹⁵ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Vieillir en restant actif: cadre d'orientation*. Organisation mondiale de la Santé, 2002, <https://iris.who.int/handle/10665/67758>.

¹⁶ *Healthy Ageing. A Challenge for Europe*, The Swedish National Institute of Public Health R 2006:29, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_projects/2003/action1/docs/2003_1_26_sum_en.pdf.

¹⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION, *World Report on Aging and Health*, WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, Luxembourg, 2015.

¹⁸ *Décennie pour le vieillissement en bonne santé 2020-2030*, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/final-decade-proposal/decade-proposal-final-apr2020-fr.pdf?sfvrsn=5be17317_6.

¹⁹ Risoluzione ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015.

bilità di condurre un invecchiamento attivo a partire dalla possibilità di accedere ad una sana e corretta nutrizione e di soddisfare i bisogni economici sfuggendo alla povertà. Il tema dell'impoverimento nell'età non più lavorativa è un altro tema che dovrebbe essere trattato perché spesso le condizioni economiche dei soggetti entrati nei regimi pensionistici diventano difficili e sono poco compatibili con uno stile di vita sano dal punto di vista alimentare sociale e di accesso alle cure e alla prevenzione.

L'idea dell'invecchiamento attivo inserisce un obiettivo nella vita di ciascuno di noi e nello stesso tempo risulta un mezzo per sollevare la collettività da un peso non solo economico ma anche sociale, dai costi collegati alle cure e alle pratiche di solidarietà necessarie.

In quest'ottica, che ruota intorno al tritico dell'invecchiamento attivo, e cioè al mangiare bene, all'esercizio fisico e al mantenimento di una vita sociale, affettiva e sessuale, possiamo sicuramente immaginare che anche il diritto alimentare sia chiamato a fare qualcosa.

3. *Alimenti e invecchiamento attivo*

Il diritto alimentare potrebbe fare molto intervenendo in diversi ambiti tra i quali quelli relativi all'accesso al cibo e ad un cibo diversificato, alla migliore distribuzione dei prodotti alimentari, alla tutela della biodiversità e delle diversità anche alimentari, al controllo dei prezzi, alla limitazione della presenza sul mercato di prodotti ultra-trasformati²⁰ ma anche nell'ottica di un miglioramento delle strutture sociali che possono ostacolare l'accesso al cibo come nel caso dei c.d. "deserti alimentari, ecc."²¹

²⁰ In particolare sui prodotti ultrasformati si vedano le riflessioni ancora attuali di: A. FARDET, *Réductionnisme extrême, aliments ultra-transformés et maladies chroniques : vers une approche plus holistique de l'aliment prenant en compte l'effet « matrice »*, in *Les métamorphoses de l'aliment Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, a cura di A. Di Lauro, Collana NutriDialogo, *Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, Pisa, 2019, p. 135.

²¹ Su questi diversi profili si vedano i contributi in: L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea. Agricoltura, pesca alimentazione e ambiente*, Milano, p. 510; P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di) *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Mi-

Anche solo scorgendo il programma di lavoro dell'Unione europea per i prossimi anni²² potremmo pensare che nell'ambito di un approccio olistico all'alimentazione la disciplina dei prodotti, dei mercati e delle strutture alimentari dovrebbe prestare maggiore attenzione alle esigenze di coloro che richiedono di invecchiare "attivamente".

Tuttavia, lo spazio alimentare raramente presenta disposizioni specifiche intorno all'invecchiamento attivo al punto da doversi chiedere se la disciplina attuale risponda alle esigenze di un invecchiamento attivo, se sia in grado di anticiparle e in che misura non finisca solo per costruire esigenze che forse non abbiamo.

Eppure, con l'avanzare dell'età, possono manifestarsi malattie che hanno uno stretto legame con il cibo perché hanno ripercussioni sulle nostre possibilità di consumo degli alimenti o perché il cibo partecipa alle cause che le hanno determinate e/o sono la principale causa del loro insorgere. Si possono verificare, perdite di peso, sottoalimentazioni, carenze alimentari, infiammazioni croniche, perdite dell'odorato, perdita del gusto, indebolimento del sistema immunitario, mancanza di energia, problemi dentari, alla deglutizione, alla masticazione e molti altri disagi come effetti secondari di altre malattie che incidono sul nostro rapporto con il cibo, magari facendo perdere il gusto o l'olfatto.

Nel tentativo di rintracciare nella disciplina vigente un'attenzione specifica per l'invecchiamento attivo si palesano almeno due ostacoli: quello della difficile identificazione del gruppo e quello della complessa caratterizzazione di un prodotto destinato al gruppo eventualmente identificato.

Infatti, l'individuazione di spazi di tutela potrebbe essere più agevole se riuscissimo a costruire la categoria delle persone alle quali fare

lano, 2024. Sul tema della biodiversità v. N. FERRUCCI, *Riflettendo sulla biodiversità*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, 2, p. 13.

²² Si vedano le azioni e la tabella di marcia dell'UE a partire da: la Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, p. 2; la Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", COM(2020) 381 final; la Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 final.

Sul tema cfr. P. LATTANZI, *La transizione verso il sistema alimentare sostenibile* La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 29.

riferimento; ma dal momento in cui abbandonano l'idea che tali persone siano necessariamente degli anziani e/o che l'“anzianità” abbia inizio in un momento preciso della vita, diventa ancora più difficile rintracciare nel sistema dei riferimenti normativi specifici.

È facile constatare, ad esempio, che il regolamento CE n. 178/2002²³ sui principi in materia di legislazione alimentare, il regolamento UE n. 1169/2011²⁴ sulle informazioni al consumatore di alimenti, il regolamento CE n. 1924/2006²⁵ sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute, il regolamento UE n. 609/2013²⁶ sugli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera e la direttiva 2002/46/CE²⁷ sugli integratori non contengono disposizioni che possono essere ritenute specificatamente rivolte a soggetti “anziani” o interessati all'invecchiamento attivo.

Potremmo provare a ricercare una protezione di questi soggetti nell'ambito della disciplina generale della comunicazione e, in que-

²³ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, «che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare» (GU L 31 del 1.2.2002).

²⁴ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione» (GU L 304 del 22.11.2011).

²⁵ Regolamento (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» (GU L 404 del 30.12.2006).

²⁶ Regolamento (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 direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione» (GU L 181 del 29.6.2013).

²⁷ Direttiva 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» (GU L 183 del 12.7.2002).

sto caso, la nostra attenzione dovrebbe immediatamente andare alle disposizioni rintracciabili nel quadro normativo relativo al divieto di pratiche sleali²⁸. La direttiva 2005/29/CE sulle pratiche sleali, infatti, consente, pur nell'ambito del riferimento al consumatore medio, di vietare quelle pratiche che possano falsare il comportamento di un consumatore medio o del consumatore medio di un gruppo qualora sia rivolta a questo gruppo e prevede una valutazione nell'ottica del membro medio di un gruppo qualora sia rivolta ad un gruppo specifico di consumatori quando il prodotto è diretto a quel gruppo di consumatori²⁹. Per potere attraverso questi riferimenti trovare spazi più puntuali di tutela occorre, però, che il gruppo dei consumatori sia individuabile oppure occorre costruire l'idea del gruppo partendo dal prodotto³⁰.

²⁸ 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”)». (GU L 149 dell'11.6.2005).

²⁹ La direttiva 2005/29 CE, all'articolo 1, vieta le pratiche che siano sleali stabilendo che una pratica è sleale se: «a) è contraria alle norme di diligenza professionale, e b) falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori. 3. Le pratiche commerciali che possono falsare in misura rilevante il comportamento economico solo di un gruppo di consumatori chiaramente individuabile, particolarmente vulnerabili alla pratica o al prodotto cui essa si riferisce a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità, in un modo che il professionista può ragionevolmente prevedere sono valutate nell'ottica del membro medio di tale gruppo. Ciò lascia impregiudicata la pratica pubblicitaria comune e legittima consistente in dichiarazioni esagerate o in dichiarazioni che non sono destinate ad essere prese alla lettera.»

³⁰ Anche in questo caso la letteratura è molto ampia. Si vedano, in particolare: G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 05/29/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, I, p. 1061; ID., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Nuove leggi civ.*, 2008, p. 1057; A. DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, Milano, 2011, p. 557; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012; EAD., *La pubblicità ingannevole*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca,*

Il secondo ostacolo sul cammino della ricostruzione di un orizzonte di tutela per i soggetti interessati all'invecchiamento attivo è costituito proprio dalla individuazione di un prodotto che possa dirsi "dedicato" a una categoria che abbiamo visto essere imprecisata di consumatori. Non sono estranee o irrilevanti in questa ricerca e nelle difficoltà che emergono le questioni legate alla difficile e non agevole collocazione di un prodotto nella categoria degli alimenti e le complesse linee di frontiera fra gli alimenti e gli altri prodotti. Su queste frontiere in alcuni casi il dibattito resta acceso così come gli interrogativi intorno alla stessa nozione di alimento³¹. Basti pensare all'introduzione del riferimento ai dispositivi³² nell'elenco dei prodotti e delle sostanze che non sono alimento presente nell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 e alla collocazione nella categoria dei dispositivi delle sostanze di nutrimento nel caso di un'alimentazione forzata³³.

Quando si parli, poi, di alimenti a fini medici speciali si finisce per collocare nell'ambito di questa categoria degli alimenti che rispondono ad esigenze particolari, come si riscontra nel regolamento (UE) 2016/128³⁴, distinguibili nell'ambito di tre "sottocategorie" intorno

alimentazione e ambiente, cit., p. 1248; EAD., *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 585.

³¹ Sulla nozione giuridica di alimento: P. BORGHI, *La disciplina dell'etichettatura*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, cit., p.1202 e in particolare, p. 1206; ID., *La definizione di alimento e di mangime*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 101.

Sotto il profilo dei difficili confini si veda: A. DI LAURO (a cura di), *Les métamorphoses de l'aliment Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, cit.

³² Il regolamento (CE) n. 178/2002 così come modificato dal regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, «relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio» (GU L 117 del 5.5.2017).

³³ In argomento: P. VÉRON, *L'alimentation et le soin : un regard juridique*, in *Les métamorphoses de l'aliment Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, cit., p. 227.

³⁴ Regolamento delegato (UE) 2016/128 della Commissione, del 25 settembre 2015, «che integra il regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le prescrizioni specifiche in materia di composizione

alle quali esiste un dibattito anche giurisprudenziale. Fra i diversi temi un ruolo centrale potrebbe essere assegnato alle precisazioni che questo atto effettua in ordine alla dichiarazione nutrizionale rispetto alla quale il regolamento citato chiede il rispetto di criteri più rigidi di quelli imposti sull'alimento cosiddetto "ordinario" stabilendo anche che sugli alimenti a fini medici speciali non siano apposte indicazioni funzionali o salutistiche³⁵.

La disciplina delle indicazioni nutrizionali e sulla salute (regolamento CE n. 1924/2006) ha il pregio di avere armonizzato le legislazioni su queste indicazioni e di avere dettato delle definizioni³⁶ che

e di informazione per gli alimenti destinati a fini medici speciali» (GU L 25 del 2.2.2016). L'articolo 2 del regolamento stabilisce: «1. Gli alimenti a fini medici speciali sono classificati in tre categorie: a) alimenti completi dal punto di vista nutrizionale con una formula zione standard delle sostanze nutritive che, se utilizzati secondo le istruzioni del fabbricante, possono rappresentare l'unica fonte di nutrimento per le persone cui sono destinati; b) alimenti completi dal punto di vista nutrizionale con una formula zione delle sostanze nutritive adattata ad una specifica malattia, un disturbo o uno stato patologico che, se utilizzati secondo le istruzioni del fabbricante, possono rappresentare l'unica fonte di nutrimento per le persone cui sono destinati; c) alimenti incompleti dal punto di vista nutrizionale con una formula zione delle sostanze nutritive standard o adattata ad una specifica malattia, un disturbo o uno stato patologico, che non sono idonei ad essere utilizzati come unica fonte di nutrimento.».

³⁵ Si vedano gli artt. 6 e 7 del reg. (UE) 2016/128, citato. In argomento si vedano le riflessioni di L. RUSSO, *Gli alimenti destinati ad un'alimentazione particolare (c.d. Dietetici)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 817.

³⁶ Reg. (CE) n. 1924/2006, articolo 2, par. 2: «(...) 1) "indicazione": qualunque messaggio o rappresentazione non obbligatorio in base alla legislazione comunitaria o nazionale, comprese le rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche in qualsiasi forma, che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia partico lari caratteristiche; 2) "sostanza nutritiva": proteine, carboidrati, grassi, fibre, sodio, vita mine e minerali elencati nell'allegato della direttiva 90/496/CEE e le sostanze che appartengono o sono componenti di una di tali categorie; 3) "sostanza di altro tipo": una sostanza diversa da quelle nutritive che abbia un effetto nutrizionale o fisiologico; 4) "indicazione nutrizionale": qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari proprietà nutrizionali benefiche, dovute: a) all'energia (valore calorico) che i) apporta, ii) apporta a tasso ridotto o accresciuto, o iii) non apporta, e/o b) alle sostanze nutritive o di altro tipo che i) contiene, ii) contiene in proporzioni ridotte o accresciute, o iii) non contiene; 5) "indicazioni sulla salute": qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda l'esistenza di un rapporto tra un categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e la salute; 6) "indicazioni relative alla riduzio-

comprendono anche «le rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche in qualsiasi forma, che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari caratteristiche» ma che non hanno sicuramente risolto una serie di questioni che ancora si pongono in ambiti diversi che vanno da quello della percezione dell'indicazione da parte del consumatore, alle procedure e alle prove.

Questioni che ritroviamo anche nella categoria degli integratori (direttiva 46/2002/CE) da tenere in considerazione quando si pensi a dei consumatori interessati all'invecchiamento attivo. Tuttavia, anche questa categoria presenta numerose zone d'ombra a partire da quelle classificatorie, con decisioni giurisprudenziali a diversi livelli che non vanno tutte nella stessa direzione, problemi legati alle modalità, ai metodi e alle prove scientifiche necessarie per accedere ai mercati, senza contare al ruolo che in molti degli ambiti richiamati giocano ancora quelle che potremmo indicare come “le questioni aperte”, cioè quelle

ne di un rischio di malattia”: qualunque indicazione sulla salute che affermi, suggerisca o sottintenda che il consumo di una categoria di alimenti, di un alimento o di uno dei suoi componenti riduce significativamente un fattore di rischio di sviluppo di una malattia umana; (...)».

La letteratura in argomento è vasta. Si vedano, fra tutti: S. MASINI, *Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2, 2007, p. 73; L. COSTATO, *Le indicazioni nutrizionali del reg. n. 1924/2006*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 299; L. PETRELLI, *Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2009, p. 50; S. BOLOGNINI, *Claims nutrizionali e sulla salute e pratiche commerciali scorrette: quando l'inganno da dolce diventa amaro*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, 4, p. 313; V. RUBINO, *Gli Health claims e l'etichettatura*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2014, p. 22; M. FERRARI, *Tutela della salute, protezione dei consumatori, e libertà di espressione nella disciplina delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2016, p. 4; G. STRAMBI, *La disciplina europea sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute: dieci anni di applicazione controversa*, in *Agr. Ist. Merc.*, I, 2016, p. 28; P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, Napoli, 2019; L. PETRELLI, *Criticità nell'attuazione del Regolamento (CE) n. 1924/2006: profili nutrizionali e pending claims*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, 3, p. 92; L. COSTANTINO, *I claims nutrizionali*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea...*, cit., p. 1321; L. PETRELLI, *I claims sulla salute*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea...*, cit., p. 1325; P. BORGHI, *Claims nutrizionali e sulla salute*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, p. 575.

relative alla fissazione dei profili nutrizionali degli alimenti³⁷ e quella dei *botanicals*³⁸.

A livello nazionale, poi, sempre per considerare l'ambito della disciplina delle pratiche nel settore della comunicazione, occorre ricordare che l'articolo 23 *bis* del Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale³⁹, relativo alla comunicazione commerciale sugli integratori alimentari e i prodotti dietetici, rinvia al regolamento sulla comunicazione commerciale degli integratori alimentari⁴⁰ che fa riferimento non solo all'età ma anche all'invecchiamento, stabilendo che «I messaggi relativi a prodotti che vantano proprietà anti-età non devono indurre a sottovalutare l'esigenza di adottare un sano stile di vita con la rimozione dei fattori di rischio e non possono quindi attribuire al

³⁷ Si veda il rapporto EFSA *Scientific advice related to nutrient profiling for the development of harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling and the setting of nutrient profiles for restricting nutrition and health claims on foods*, 2022, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2022.7259>.

³⁸ Cfr., P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, cit.

Sulla distinzione fra alimenti a fini medici speciali, alimenti e integratori si vedano, in particolare, la sentenza della Corte di Giustizia, 2 marzo 2023, C-760/21, *K.P. GmbH c Landesbauptmann von Wien* e la sentenza della Corte di Giustizia, 27 ottobre 2022, C418/21, *Orthomol pharmazeutische Vertriebs GmbH /Verband Sozialer Wettbewerb eV*. Cfr., sul punto la nota a sentenza di P. LATTANZI, *La definizione di alimento a fini medici speciali al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, I, p. 3.

³⁹ Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale, 71^a edizione, in vigore dal 30 ottobre 2024, Articolo 23 *bis*, «Integratori alimentari e prodotti dietetici. La comunicazione commerciale relativa agli integratori alimentari e ai prodotti dietetici non deve vantare proprietà non conformi alle particolari caratteristiche dei prodotti, ovvero proprietà che non siano realmente possedute dai prodotti stessi. Inoltre, detta comunicazione commerciale deve essere realizzata in modo da non indurre i consumatori in errori nutrizionali e deve evitare richiami a raccomandazioni o attestazioni di tipo medico. Queste regole si applicano anche agli alimenti dietetici per la prima infanzia, a quelli che sostituiscono in tutto o in parte l'allattamento materno e a quelli che servono per lo svezzamento o per l'integrazione alimentare dei bambini. Per quanto attiene, in particolare, alla comunicazione commerciale relativa agli integratori alimentari proposti per il controllo o la riduzione del peso e di altre tipologie specifiche di integratori, valgono le norme contenute nell'apposito Regolamento, che costituisce parte integrante del presente Codice.»

⁴⁰ IAP, *Regolamento sulla comunicazione commerciale degli integratori alimentari*, <https://www.iap.it/codice-e-altre-fonti/regolamenti-autodisciplinari/integratori-alimentari/>.

solo uso del prodotto l'effetto di prevenire o di ritardare l'invecchiamento». In quest'ambito possiamo rintracciare una serie di decisioni del Giurì o del Comitato di controllo che restituiscono l'immagine di un mercato fiorente nel contesto del quale non sempre la comunicazione rispetta i criteri di correttezza, riconoscibilità, veridicità. Si può riscontrare anche un'attenzione particolare nei confronti del consumatore di questi prodotti individuato in questo campo come facente parte di un pubblico "sensibile"⁴¹. Ritroviamo qui quelle "variazioni semantiche" della "vecchiaia" che segnalavamo in precedenza.

Se poi si consideri il quadro normativo che emerge dalle regole generali relative al c.d. alimento "ordinario", per quanto si possa pensare ad un alimento come a qualcosa di ordinario⁴², le indicazioni che si possono trarre dal regolamento (UE) n. 1169/2011 sono sicuramente molto ampie comprendendo non solo quelle delle pratiche leali nell'informazione dell'articolo 7 (che richiede che le informazioni

⁴¹ Decisioni che è possibile rintracciare nella sezione «Salute & Benessere» sul sito IAP: <https://www.iap.it/tag/salute-benessere/> A titolo esemplificativo si veda, l'Ingiunzione del Comitato di controllo 44/18, *Prodotto Clear Brain*, nella quale il Comitato di Controllo ha stabilito che «L'intera impostazione comunicazionale è volta ad accreditare l'inverosimile efficacia del prodotto come una soluzione alla perdita di memoria» e che «Tutto ciò considerato, occorre sottolineare che l'ingannevolezza di un messaggio pubblicitario deve essere valutata non solo per il contenuto dello stesso, ma anche in considerazione del pubblico cui è destinato, costituito da persone particolarmente sensibili al tema della salute e per questo motivo portate ad una decodifica più allettante ed illusoria delle promesse del facile ottenimento di risultati particolarmente ambiti, con la conseguente amplificazione dei profili di ingannevolezza.»

⁴² Mi sia consentito di fare riferimento a A. DI LAURO, *Définir l'aliment : chronique des frontières, entre ordres et désordres « A manier avec soin »*, in *Les métamorphoses de l'aliment Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, cit., p. 27.

Un esempio della complessità che si cela anche dietro al solo ricorso al termine "alimento" è quello costituito dalle recenti vicende inerenti all'utilizzazione della denominazione «vino» per i prodotti dealcolizzati, anche in considerazione della percezione del prodotto da parte dei consumatori. Cfr., in proposito, G. STRAMBI, *Vino dealcolizzato, norme sensoriali e norme sperimentali*, in *Normatività contemporanea. Norme sensoriali e norme sperimentali nel settore alimentare*, a cura di A. Di Lauro, L. Leone, G. Strambi, cit., e EAD., *I vini dealcolizzati alla ricerca di identità*, in *Le identità del vino*, Atti del Convegno AIDA (Campobasso, 8-9 novembre 2024), in corso di pubblicazione.

siano precise, chiare, e facilmente comprensibili)⁴³, ma anche le disposizioni relative al «campo visivo», al «campo visivo principale», alla «leggibilità»⁴⁴ che forniscono indicazioni preziose relative alle

⁴³ Reg. (UE) n. 1169/2011, articolo 7 «Pratiche leali d'informazione»: «1. Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare: a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione; b) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede; c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive; d) suggerendo, tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre di fatto un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente. 2. Le informazioni sugli alimenti sono precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore. 3. Fatte salve le deroghe previste dalla legislazione dell'Unione in materia di acque minerali naturali e alimenti destinati a un particolare utilizzo nutrizionale, le informazioni sugli alimenti non attribuiscono a tali prodotti la proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana, né fanno riferimento a tali proprietà. 4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano anche: a) alla pubblicità; b) alla presentazione degli alimenti, in particolare forma, aspetto o imballaggio, materiale d'imballaggio utilizzato, modo in cui sono di sposti o contestato nel quale sono esposti.»

⁴⁴ Reg. (UE) n. 1169/2011, articolo 2 «(...) k) “campo visivo”: tutte le superfici di un imballaggio che possono essere lette da un unico angolo visuale; l) “campo visivo principale”: il campo visivo di un imballaggio più probabilmente esposto al primo sguardo del consumatore al momento dell'acquisto e che permette al consumatore di identificare immediatamente il carattere e la natura del prodotto e, eventualmente, il suo marchio di fabbrica. Se l'imballaggio ha diverse parti principali del campo visivo, la parte principale del campo visivo è quella scelta dall'operatore del settore alimentare; m) “leggibilità”: l'apparenza fisica delle informazioni, tramite le quali l'informazione è visivamente accessibile al pubblico in generale e che è determinata da diversi fattori, tra cui le dimensioni del carattere, la spaziatura tra lettere e righe, lo spessore, il tipo di colore, la proporzione tra larghezza e altezza delle lettere, la superficie del materiale nonché il contrasto significativo tra scritta e sfondo; (...)».

Sul reg. (UE) n. 1169/2011, cfr. L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. UE 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 2, p. 23; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38; F. ALBISINNI, *La comunicazione del consumatore di*

condizioni da rispettare per consentire una informazione corretta arrivando ad indicare dove apporre le informazioni e come esprimerle anche al fine di rendere l'informazione percepibile e di educare il consumatore.

Sempre in questo ambito disciplinare la nostra attenzione potrebbe essere rivolta alle dichiarazioni nutrizionali⁴⁵ e, in particolare, a quelle in forma semplificata che continuano ad accendere numerosi dibattiti in sede unionale⁴⁶. Dopo l'emersione dell'eterogeneità delle forme di espressione semplificata degli aspetti nutrizionali de-

alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti, ivi, p. 66; S. BOLOGNINI, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2012, 4, p. 613; M. ALABRESE, *Le novità introdotte dal reg. UE 1169/2011 con riguardo alle informazioni obbligatorie (UE e Stato) e volontarie sugli alimenti ai consumatori*, in *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 1013 sulla PAC* (Atti dei Seminari, Firenze 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014), a cura di A. Germanò e G. Strambi, Milano, 2014, p. 9; A. DI LAURO, *Informazioni e scelte*, in L. Costato, F. Albisinni (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea...*, cit., p. 1189; P. BORGHI, *La disciplina dell'etichettatura*, in L. Costato, F. Albisinni (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea...*, cit., p. 1202; S. MASINI, *Informazioni e scelte del consumatore*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 2024, p. 417.

⁴⁵ Sulla dichiarazione nutrizionale, A. FORTI, *La nuova disciplina in materia di determinazioni nutrizionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 99; D. BIANCHI, *Semaforo rosso per le informazioni nutrizionali alternative in etichetta*, in *Alimenta*, 1, 2022, p. 9; P. BORGHI, *La disciplina dell'etichettatura*, cit., p. 1219; S. RIZZOLI, *L'etichetta nutrizionale*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 489.

⁴⁶ In particolare, sulle etichette nutrizionali semplificate: P. BORGHI, *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare a semaforo*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2017, p. 79; M. GIOIA, *La disciplina europea in materia di etichettatura nutrizionale frontof-pack*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2024, p. 413; EAD., *Il front-of-pack labelling*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 499; A. DI LAURO, *Norme sensoriali incitative e norme sperimentali. Il caso Rémunérascore*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2024, p. 26; L. LEONE, *Dichiarazione nutrizionale ed etichettatura tra nudging e scelte (in) consapevoli*, in *Normatività contemporanea. Norme sensoriali e norme sperimentali nel settore alimentare*, a cura di A. Di Lauro, L. Leone, G. Strambi, in *NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, in corso di pubblicazione.

Sulle informazioni volontarie si veda G. STRAMBI, *Le informazioni volontarie*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 567.

gli alimenti ben rappresentata nella Comunicazione della Commissione⁴⁷ si resta in attesa di una evoluzione e armonizzazione a livello unionale che stenta ad arrivare anche a causa delle opposizioni manifestate da alcuni Stati membri e, in particolare, dall'Italia. L'Italia è stata ed è fortemente critica nei confronti dell'adozione del segno *Nutri-score*, segno introdotto dalla Francia⁴⁸ e adottato da numerosi Paesi membri, e ha sviluppato una dichiarazione semplificata diversa: il *NutriInform Battery*⁴⁹.

Nutri-score risponde, a detta dell'equipe di scienziati che ha portato avanti il progetto, ad almeno due finalità: dovrebbe servire a informare il consumatore e anche ad incitare l'industria alimentare a migliorare la qualità nutrizionale dei prodotti. Ogni confronto⁵⁰ fra segni che ri-

⁴⁷ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale*, COM(2020) 207 final.

⁴⁸ Si veda il sito di Santé Publique France: <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/articles/nutri-score>.

Il sistema si basa su un algoritmo che assegna cinque colori e lettere (da A a D) in base alla presenza, in 100 g o 100 ml di prodotto, di nutrienti da promuovere o limitare.

Cfr: M. EGNELL, P. CROSETTO, T. D'ALMEIDA, E. KESSE-GUYOT, M. TOUVIER, B. RUFFIEUX, S. HERC BERG, L. MULLER, C. JULIA, *Modelling the impact of different front-of-package nutrition labels on mortality from non-communicable chronic disease*, in *Int. J. Behav. Nutr. Phys. Act.*, 2019, p. 16; M. FRIANT PERROT, *Le Nutriscore français : brèves réflexions 123 sur ce système d'information nutritionnelle complémentaire et sa conformité au droit de l'Union européenne*, 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. 123. Con riferimento, in particolare, alle dichiarazioni nutrizionali e ai prodotti DOP e IGP sia consentito rinviare a: A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, 3, p. 3; EAD., *Articuler nature et culture : le modèle juridique des AOP et IGP face au changement climatique, à la durabilité et aux droits bioculturels*, in L. BODIGUEL, A. DI LAURO (dir), *Dossier spécial L'alimentation entre éthique, science et innovation*, in *Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences*, 2023, p. 79.

⁴⁹ Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 19 novembre 2020 «Forma di presentazione e condizioni di utilizzo del logo nutrizionale facoltativo complementare alla dichiarazione nutrizionale in applicazione dell'articolo 35 del regolamento UE» (GU n. 304 del 7.12.2020). Cfr. D. RAMAZZOTTI, *Verso l'armonizzazione dell'etichettatura nutrizionale fronte-pacco: NutriInform Battery come modello uniforme?*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2019, 1-2, p. 89.

⁵⁰ Cfr., V. PULLINI, *L'etichettatura nutrizionale front-pack: la "nutriinform battery" italiana e la "nutri-score" francese*, in *Alimenta*, 2021, 1, p. 35.

spondano a criteri ed obiettivi diversi, come accade per il *Nutri-score* e il *NutrInform Battery*, diventa fuorviante. Si tratta con tutta evidenza di segni che: presuppongono o meno l'uso dei colori e delle lettere sulla base della convinzione che il ricorso al colore possa avere una efficacia comunicativa (*Nutri-score*) o possa veicolare un messaggio scorretto (*NutrInform Battery*); si riferiscono a porzioni (*NutrInform Battery*) oppure a 100 grammi (*Nutri-score*); ricorrono a comunicazioni “riduttive” (*NutrInform Battery*) o “interpretative” (*Nutri-score*) facendo ricorso ad un algoritmo che prende in considerazione anche sostanze e valutazioni diverse da quelle previste nella dichiarazione nutrizionale convenzionale. L'algoritmo *Nutri-score* è in questo momento in fase di revisione, una fase iniziata nel 2023⁵¹, proprio per tenere conto delle evoluzioni in termini nutrizionali che alcuni prodotti alimentari potrebbero avere raggiunto, in particolare i cereali per la prima colazione e i formaggi. Intanto numerosi studi⁵² confermerebbero l'efficacia di questo segno non solo sui consumatori ma anche sui produttori che migliorano la qualità nutrizionale dell'alimento per acquisire posizione diversa nell'ambito della collocazione in lettere e colori. Mi sembra, tuttavia, che sarebbe bene approfondire il livello di partecipazione ai questionari e alle statistiche delle persone “anziane”, anche perché in alcuni casi i sondaggi sono condotti da remoto e prevedono l'utilizzazione di strumenti informatici lasciando pensare che alcune categorie di consumatori, per ragioni legate all'alfabetizzazione informatica o alle condizioni economiche, possano restare esclusi.

4. *Riflessioni conclusive*

La costruzione sociale intorno all'invecchiamento attivo è andata incentivando l'idea che possa esserci un mercato alimentare dedicato alle persone che desiderano coltivare questa possibilità. L'informa-

⁵¹ <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/articles/nutri-score>.

⁵² Di recente, si veda: M. DEVAUX, A. ALDEA, A. LEROUGE, S. VUIK, M. CECCHINI, *Establishing an EU-wide front-of-pack nutrition label: Review of options and model-based evaluation*, in *Obes Rev.*, 2024 Jun; 25(6): e13719.

In particolare, si consulti anche il *blog* sul *Nutri-score*: <https://nutriscore.blog/2022/07/16/nutri-score-la-science-pour-demystifier-les-fake-news/>.

zione nutrizionale sugli alimenti costituisce un punto di riferimento obbligato per un esame intorno alla possibilità che il mercato possa rispondere ai bisogni collegabili a queste persone, possa anticipare e promuovere questi interessi, possa costruire bisogni.

Invecchiare bene è non invecchiare, non disperdere il capitale della giovinezza. Ogni individuo si trova così ad assumere la responsabilità della propria salute facendo degli sforzi personali per adottare uno stile di vita e buone pratiche che consentano l'invecchiamento in buona salute. La visione iniziale dell'invecchiamento attivo è quella olistica, una visione che tenderebbe a coinvolgere aspetti diversi, biologici e anche economici, sociali, culturali. Questa visione però finisce per isolare l'individuo e potrebbe trasformarsi in una sorta di standard oppressivo alla ricerca anche del regime alimentare migliore. Alcune espressioni che tendono a sostituire il riferimento all'invecchiamento attivo con quello ad un invecchiamento "riuscito" devono fare riflettere intorno alla creazione di una sorta di responsabilizzazione permanente dell'individuo⁵³. La mancata riuscita di un invecchiamento attivo è da ritenersi una colpa? Può essere ricondotta ad una negligenza? L'invecchiamento attivo appare sostituire ad una visione deterministica un'altra visione deterministica: anche in questo caso si dovrebbe andare a cercare il rapporto causa-effetto?

La nozione di invecchiamento attivo palesa le molte insidie e i tanti paradossi insiti nella costruzione di una protezione nei confronti di un gruppo di soggetti. L'individuazione del gruppo crea irrimediabilmente una forma di discriminazione ma anche la mancata individuazione del gruppo espone ad una discriminazione a causa della mancata attenzione nei confronti di esigenze particolari (interrogativi che si ritrovano nei diversi sistemi di protezione delle persone vulnerabili).

D'altra parte, il gruppo di riferimento in questo caso potrebbe essere la collettività tutta intera. Sulla base delle risultanze di alcuni studi, poi, la possibilità di poter ottenere un invecchiamento attivo non comincia ai 60 anni e/o ai 65 anni e/o ai 30 anni ma nei primi 1000 giorni di vita. È quanto emerge da uno studio condotto da un neu-

⁵³ A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 2, p. 23; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 582.

ropsichiatra su incarico della Presidenza della Repubblica francese. Nel rapporto viene sottolineato che dal modo in cui vengono vissuti i primi giorni di vita dipende il modo in cui vivremo le altre le altre fasi della vita. Questo ha dato origine a un piano nazionale francese per i primi 1000 giorni di vita. In questo caso, però, la responsabilità ricade tutta sui soggetti ai quali spetta la cura del nascituro e del nato con una estensione ulteriore della responsabilità individuale⁵⁴.

⁵⁴ Lanciata dal Presidente francese Emmanuel Macron nel settembre 2019, la commissione «1000 premiers jours», i cui lavori sono stati supervisionati da Adrien Taquet, Segretario di Stato per l'infanzia e la famiglia alle dipendenze del Ministro della Solidarietà e della Salute, è stata presieduta dal neuropsichiatra Boris Cyrulnik. La commissione ha riunito 18 esperti provenienti da un'ampia gamma di specialità: neuropsichiatri, specialisti dell'educazione infantile e dell'apprendimento precoce, persone che lavorano sul campo per fornire sostegno sociale ai genitori, medici specializzati in gravidanza e bambini piccoli, ostetriche, ecc. (<https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf>),

NUTRACEUTICI E INVECCHIAMENTO SANEO E ATTIVO: QUALE DISCIPLINA GIURIDICA?

*Pamela Lattanzi**

ABSTRACT: Vi è ormai un generale consenso sul fondamentale ruolo che gioca l'alimentazione per un invecchiamento sano e attivo ed è sufficiente una veloce ricerca in internet per scoprire che tra i molti prodotti ingeribili, disponibili in forme "farmaceutiche", commercializzati per favorirlo, quelli che sono denominati o descritti come "nutraceutici" sono assai numerosi.

Questo termine rappresenta la traduzione italiana di un neologismo inglese che combina insieme i termini *nutrition* e *pharmaceutical* per indicare un alimento che fornisce «medical or health benefits».

Nel diritto alimentare dell'Unione europea non si rinviene una categoria di alimenti aventi questa denominazione, né tantomeno, secondo tale diritto, un prodotto destinato a procurare *medical benefit*, quali la prevenzione e il trattamento delle malattie, può essere immesso sul mercato come alimento. L'impiego del termine nutraceutico solleva dunque molteplici interrogativi con specifico riferimento alla corretta immissione sul mercato come alimenti dei prodotti così denominati o descritti. Il saggio si sofferma sulla disciplina dei nutraceutici-integratori alimentari, indagando in particolare le regole concernenti gli aspetti della comunicazione commerciale delle proprietà benefiche.

PAROLE CHIAVE: nutraceutico; alimento; medicinale; integratore alimentare; *health claim*.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La svolta degli anni '80 nella ricerca scientifica in campo nutrizionale. – 2.1 ... e il suo impatto sul diritto alimentare dell'Unione europea del nuovo millennio. – 3. Gli integratori alimentari. – 4. La comunicazione delle proprietà salutistiche degli integratori alimentari. – 5. Profili sanzionatori.

1. *Introduzione*

L'invecchiamento è un fenomeno fisiologico di declino progressivo di tutte le funzioni organiche che favorisce una situazione di fragilità, l'insorgenza di malattie e la disabilità.

* 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.

Secondo i dati di Eurostat, nel 2022, l'aspettativa di vita alla nascita nell'Unione europea è stata di 80,6 anni (per le donne 83,3 anni, per gli uomini 77,9 anni), al contempo, l'aspettativa di anni di vita in buona salute era di 62,6 anni (per le donne 62,8 anni e per gli uomini 62,4 anni)¹. La sfida, personale e istituzionale, dunque, non è solo quella di aumentare l'aspettativa di vita in generale, ma anche quella di aumentare gli anni in buona salute.

Vi è ormai un generale consenso sul fondamentale ruolo che gioca l'alimentazione per un invecchiamento sano e attivo² ed è sufficiente una veloce ricerca in internet per scoprire che tra i molti prodotti ingeribili, disponibili sottoforma di pasticche, capsule, fiale, ecc., commercializzati in Italia per favorirlo, quelli che sono denominati o descritti come "nutraceutici" sono assai numerosi.

Questo termine rappresenta la traduzione italiana di un neologismo inglese (*nutraceutical*) che, come è risaputo, è stato coniato nel 1989 da Stephen L. DeFelice, fondatore della Foundation for Innovation in Medicine (USA), combinando insieme i termini *nutrition* e *pharmaceutical* per indicare: «food or part of food that provides medical or health benefits, including the prevention and treatment of disease»³.

Nel diritto alimentare, tanto statunitense quanto dell'Unione europea, tuttavia, non si rinviene una categoria di alimenti aventi questa denominazione, né tantomeno, secondo tali diritti, un prodotto destinato alla prevenzione e al trattamento delle malattie può essere immesso sul mercato come alimento.

L'impiego del termine nutraceutico, equivoco dal punto di vista giuridico nella sua definizione originaria⁴, ancora oggi ampiamente

¹ V. https://doi.org/10.2908/HLTH_HLYE.

² Da ultimo, in merito, si veda l'interessante articolo di N. STEEL et al., *Changing Life Expectancy in European Countries 1990–2021: a Subanalysis of Causes and Risk factors from the Global Burden of Disease Study 2021*, in *The Lancet Public Health*, 2025, 3, pp. 172 ss.

³ Cfr. S.L. DEFELICE, *The Nutraceutical Revolution, its Impact on Food Industry Research and Development*, in *Trend in Food Science and Technology*, 1995, 6, p. 59.

⁴ La Commissione europea in risposta a una domanda scritta presentata da una parlamentare europea nel 2011, vertente sulla richiesta di chiarimenti circa il termine "nutraceutico", ha precisato che «the term "nutraceuticals" is not defined in EU legislation. In accordance with the relevant legislation such products shall be classified as food or medicinal products», cfr. Parliamentary question – E-000065/2011(ASW).

presente nella letteratura scientifica non solo nell'ambito della nutrizione⁵ e utilizzato nel *marketing* di prodotti variegati, ma anche dagli operatori del settore sanitario, con significati non univoci, solleva dunque molteplici interrogativi con specifico riferimento alla corretta immissione sul mercato come alimenti dei prodotti così denominati o descritti.

2. La svolta degli anni '80 nella ricerca scientifica in campo nutrizionale

Lo scenario scientifico in cui si sviluppa l'idea sottesa ai nutraceutici è quello in cui vi è una rinnovata attenzione al potenziale della nutrizione per il mantenimento di un buono stato di salute, che va oltre a quanto già rilevato tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo a proposito di alcuni nutrienti legati a malattie dovute a una carenza vitaminica, come lo scorbuto o il rachitismo o il beriberi, rispetto alle quali, grazie alla sintesi in laboratorio di nutrienti come le vitamine C, D e B1, nella prima metà del XX secolo, molto è stato fatto⁶.

Verso le ultime decadi del '900, infatti, sono stati identificati gli effetti negativi del sovraconsumo di alimenti "spazzatura" (con alto contenuto calorico, di zucchero o sale, ecc.) e più in generale la cattiva alimentazione è stata riconosciuta quale fattore determinante delle malattie cronic-degenerative e al contempo è stata provata l'importanza di una alimentazione "sana", ovvero di una dieta equilibrata e variata, anche nella prospettiva di un invecchiamento più sano⁷. Inol-

⁵ Ad esempio, può notarsi come il termine "nutraceutico" compaia nelle dichiarazioni di alcuni Gruppi scientifici disciplinari di cui al DM n. 639 del 2 maggio 2024: 03/CHEM-07 Chimica farmaceutica, tossicologica, nutraceutico-alimentare, delle fermentazioni e dei prodotti per il benessere e per la salute; 07/AGRI-06 Genetica, chimica e pedologia agraria e forestale; 07/AGRI-08 Microbiologia agraria, alimentare e ambientale; 07/AGRI-09 Scienze e tecnologie animali.

⁶ Su questi profili storici v. ad esempio L. ROSENFELD, *Vitamine-vitamin. The Early Years of Discovery*, in *Clinical Chemistry*, 1997, 4, p. 680 ss.; A. PIRO, G. TAGARELLI, P. LAGONIA, A. TAGARELLI, A. QUATTRONE, *Casimir Funk: His Discovery of the Vitamins and Their Deficiency Disorders*, in *Ann. Nutr. Metab.*, 2010, 2, p. 85 ss.

⁷ Più precisamente, anche se le malattie cronic-degenerative hanno una eziologia legata a molteplici fattori, che includono sia fattori sociali (come, ad esempio, l'età, il genere, la condizione socio-economica, ecc.) e dipendono anche dalle sollecitazioni del mercato (ad esempio, la disponibilità di *junk food* a basso prezzo), possono essere tenuti sotto controllo evitando l'esposizione a quattro principali fattori di

tre, è maturato un interesse verso alimenti con proprietà *fisiologiche* benefiche diverse da quelle nutrizionali, promuovendo l'idea di una nutrizione *ottimale*, non più solamente *adeguata*⁸.

Proprio dagli anni '80, si assiste a una crescente letteratura scientifica sugli alimenti funzionali e sui nutraceutici, sulla scia degli studi condotti in Giappone, per quanto riguarda i primi, e, negli Stati Uniti, per quanto riguarda i secondi.

In Giappone, su sollecitazione del Ministero dell'educazione fu iniziato, nel 1984, un progetto multidisciplinare sulle caratteristiche funzionali degli alimenti, ovvero rispondenti a quella che ne era considerata la terza proprietà (la prima concerne l'aspetto nutrizionale, la seconda l'aspetto sensoriale) capace di incidere sulle funzioni fisiologiche (come regolazione del bioritmo, incidenza sull'invecchiamento, sul sistema immunitario, sulle difese del corpo). Il progetto portò alla identificazione di molte componenti funzionali e venne recepito, a livello legislativo, con l'individuazione di una categoria specifica di alimenti: i FOSHU (*foods for specific health use*), cioè alimenti, nelle forme convenzionali, utilizzabili in una dieta normale aventi specifici effetti sulla salute dovuti alla loro composizione⁹.

Negli stessi anni, negli Stati Uniti, si sviluppano gli studi sui nutraceutici e poco dopo, anche in ambito europeo, la necessità di promuovere la ricerca scientifica in materia di nutrizione ha motivato la Commissione ad avviare, nel 1996, un'azione coordinata dall'International Life Sciences Institute (ILSI), denominata FUFOSÉ (*Functional Food Science in Europe*), al fine di indagare le proprietà funzionali degli alimenti¹⁰, al quale, ha fatto seguito il progetto PASSCLAIM (*Process*

rischio: tabacco, inattività fisica, alcol e diete non salutari. Per un'ampia prospettiva su questi aspetti e sul contributo della regolazione alla limitazione dell'esposizione dei fattori di rischio, si v. i saggi all'interno di A. ALEMANNI, A. GARDE, *Regulating Lifestyle Risks: The EU, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge, 2015.

⁸ Si veda *ex multis* N.A. GEORGIU, J. GARSEN, R.F. WITKAMP, *Pharma-nutrition Interface: The gap is Narrowing*, in *Eur. J. Pharmacol.*, 2011, 817, p. 1 ss.; N.L. ETKIN, *Edible Medicines: an Ethnopharmacology of Food*, Tucson, 2008.

⁹ V. a tale proposito T. SHIMIZU, *Health Claims and Scientific Substantiation of Functional Foods – Japanese Regulatory System and the International Comparison*, in *EFFL*, 2011, 3, p. 144 ss.; D.A. VATTEM, V. MAITIN, *Functional Foods—History and Concepts*, in *Functional Foods, Nutraceuticals and Natural Products: Concepts and Applications*, a cura di D.A. VATTEM, V. MAITIN, Lancaster, 2015, p. 1 ss.

¹⁰ Anche gli alimenti funzionali non rappresentano una categoria specificata-

for the Assessment of Scientific Support for Claims on Foods), volto a individuare gli strumenti per determinare la fondatezza scientifica delle indicazioni (c.d. *claim*) affermant i benefici di un alimento (o di un suo componente) sulla salute, terminato nel 2005¹¹.

2.1 ... e il suo impatto sul diritto alimentare dell'Unione europea del nuovo millennio

A differenza di quanto accaduto in Giappone con riferimento ai FOSHU, negli Stati Uniti non vi è stato un riconoscimento normativo della categoria dei nutraceutici. Altrettanto è accaduto a livello europeo.

Tuttavia, gli avanzamenti della scienza della nutrizione e i risultati dei progetti FUFOSSE e PASSCLAIM hanno comunque condotto all'introduzione di regole volte a occuparsi della produzione e commercializzazione di prodotti con caratteristiche nutrizionali o fisiologiche specifiche. Di fatti, muovendo da quanto programmato dal *Libro bianco sulla sicurezza alimentare* del 2000, che affiancava al tema allora predominante concernente la sicurezza (chimica, biologica e fisica) anche alcune questioni riguardanti gli aspetti nutrizionali, il legislatore europeo ha disciplinato gli integratori alimentari (direttiva

mente disciplinata dal diritto alimentare europeo. Il Progetto FUFOSSE ne propone la seguente definizione «[a] food can be regarded as “functional” if it is satisfactorily demonstrated to affect beneficially one or more target functions in the body, beyond adequate nutritional effects, in a way that is relevant to either an improved state of health and well-being and/or reduction of risk of disease. Functional foods must remain foods, and they must demonstrate their effects in amounts that can normally be expected to be consumed in the diet: they are not pills or capsules, but part of a normal food pattern». Cfr. A.T. DIPLOCK, P.J. AGGETT, M. ASHWELL, F. BORNET, M.B. ROBERTFROID, *Scientific Concepts of Functional Foods in Europe Consensus Document*, in *Br. J. Nutr.*, 1999, 1, p. 6.

¹¹ Gli obiettivi del Progetto PASSCLAIM erano: «To produce a generic tool with principles for assessing the scientific support for health-related claims for foods and food components; To evaluate critically the existing schemes which assess the scientific substantiation of claims; To select common criteria for how markers should be identified, validated and used in well-designed studies to explore the links between diet and health», cfr. N-G.ASP, L. CONTOR, *Process for the Assessment of Scientific Support for Claims on Foods (PASSCLAIM): Overall Introduction*, in *Eur. J. Nutr.*, 2003.

2002/46/CE)¹², gli alimenti arricchiti ovvero sia l'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti (regolamento (CE) n. 1925/2006)¹³ e gli alimenti per gruppi specifici della popolazione (regolamento (UE) n. 609/2013)¹⁴, che comprendono gli alimenti a fini medici speciali (AFMS)¹⁵.

Il legislatore si è altresì occupato delle indicazioni nutrizionali e sulla salute (regolamento (CE) n. 1924/2006)¹⁶ utilizzabili, in maniera volontaria, nella comunicazione commerciale degli integratori alimentari, così come di altri alimenti di uso corrente, ma non impiegabili, ad esempio, nella comunicazione degli AFMS.

Nonostante la comparsa dell'aggettivo "medico" nella tipologia di alimento da ultimo indicato, tale prodotto, non può avere effetti quali quelli di combattere una malattia, un disturbo o uno stato patologico, così come non possono averli tutti gli altri sopra richiamati¹⁷.

¹² Direttiva 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» (GU L 183 del 12/07/2002).

¹³ Regolamento (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» (GU L 404 del 30.12.2006).

¹⁴ Regolamento (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» (GU L 181 del 29.6.2013).

¹⁵ Tali alimenti sono anche disciplinati dal regolamento delegato (UE) 2016/128 e definiti dal regolamento (UE) n. 609/2013, che, all'art. 2, par. 2, lett. g), intende per «"alimento a fini medici speciali": 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».

¹⁶ Regolamento (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» (GU L 404 del 30.12.2006).

¹⁷ Sulla natura non "medicinale" degli AFMS si è recentemente soffermata la

È la stessa nozione di alimento fornita dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 che esclude questa eventualità, tagliando fuori dal suo ambito i medicinali e i dispositivi medici¹⁸, soggetti ad altri regimi giuridici e le cui rispettive definizioni considerano proprio la prevenzione e il trattamento delle malattie richiamati dalla definizione di nutraceutico di DeFelice¹⁹.

Corte di giustizia nella sentenza del 27 ottobre 2022, causa C-418/21, *Orthomol pharmaceutische Vertriebs GmbH c. Verband Spzialer Wettbewerb eV*, e nella sentenza del 2 marzo 2023, causa C-760/21, *Kwizda Pharma GmbH c. Landershautmann von Wie*, in seguito caso *Kwizda Pharma*. In merito sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *La definizione di alimento a fini medici speciali al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto agrario*, 2024, 1, II, p. 3 ss.

Per una critica ai confini tra medicinali e alimenti, così come sono accolti dalla legislazione farmaceutica e alimentare, sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, Napoli, 2019, p. 484 ss.

¹⁸ La formulazione dell'art. 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, «che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare» (GU L 31 del 1.2.2002), consente di individuare due definizioni di alimento: una *positiva*, corrispondente ai primi due commi (sostanzialmente ricomprendente qualsiasi sostanza o prodotto ingeribile da esseri umani, recitando tale articolo: «Ai fini del presente regolamento si intende per «alimento» (o «prodotto alimentare», o «derrata alimentare») qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l'acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati (...)»), e l'altra *negativa*, collegata all'ultimo comma, che elenca ciò che non è ricompreso nella nozione positiva di alimento («Non sono compresi: a) i mangimi; b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano; c) i vegetali prima della raccolta; d) i medicinali (...); e) i cosmetici (...); f) il tabacco e i prodotti del tabacco (...); g) le sostanze stupefacenti o psicotrope (...); h) residui e contaminanti; i) i dispositivi medici (...)).

¹⁹ L'art. 1, punto 2, della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, «recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano» (GU L 311 del 28.11.2001), 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

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 (per funzione o per presentazione)²⁰ e ha riconosciuto la possibilità di ricorrere, in caso di dubbio,

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*).

L'art. 2, par. 1, lett. d), del regolamento (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» (GUL 117 del 5.5.2017), 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'articolo 1, paragrafo 4, e di quelli di cui al primo comma del presente punto».

²⁰ 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*. Ha individuato diversi criteri interpretativi della nozione di *medicinale per funzione*, 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, *Les alicaments: aliments ou médicaments?*, in *Actualités en droit alimentaire*, a cura di N. DE SADELEER et al., Limal, 2014, 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 quanto riguarda invece la nozione di *medicinale per presentazione*, la Corte ha precisato che tale nozione ricorre quando il prodotto è espressamente «descritto» o «raccomandato» come avente proprietà curative o profilattiche» (eventualmente mediante etichette, fogli illustrativi o

alla regola secondo cui «se un prodotto, tenuto conto 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 (art. 2, par. 2, della direttiva 2001/83/CE)²¹, ovvero si applica la legislazione farmaceutica.

3. *Gli integratori alimentari*

I prodotti descritti come nutraceutici, disponibili sottoforma di pillole, capsule, fiale, ecc., riconducibili alla definizione di alimento possono essere immessi sul mercato come integratori alimentari²², qualora rispondano anche a tale definizione²³. Tali prodotti sono una

affermazione orale) e, al contempo, «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». Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 15 novembre 2007, causa C-319/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, punto 46; caso *Bundesrepublik Deutschland*, punti 45-48. Su tali profili, sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, cit.

²¹ La regola del dubbio è stata oggetto negli anni di diversi interventi interpretativi della Corte che ne hanno precisato la portata. 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 esclusa; 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*.

²² Come è noto, gli integratori alimentari non sono gli unici alimenti a essere descritti come nutraceutici o come aventi proprietà nutraceutiche, ma anche altri alimenti, come, ad esempio, quelli arricchiti, per quali sarà quindi necessario fare riferimento alla pertinente normativa.

²³ Gli integratori alimentari sono definiti dall'art. 2 del decreto legislativo n. 169/2004, di attuazione della dir. 2002/46/CE (GU n.164 del 15.07.2004), come «i prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, quali le vitamine e i minerali, o di altre so-

«categoria speciale di prodotti alimentari»²⁴ che si distinguono per essere una fonte concentrata di sostanze nutritive (come vitamine e minerali) o a effetto nutritivo o fisiologico (come gli aminoacidi e le sostanze botaniche) e per avere una forma simile a quella dei medicinali e dei dispositivi medici ingeribili. Con i prodotti da ultimo menzionati gli integratori alimentari condividono sovente i componenti, i canali di vendita e il ruolo determinante dei professionisti della salute nel loro acquisto.

Gli integratori alimentari, pur costituendo una categoria speciale di alimenti, sono comunque da considerarsi alimenti di consumo corrente. Sono, in altre parole, alimenti atti a essere consumati nell'ambito di una *dieta normale*, come la definizione stessa ci ricorda, i cui destinatari sono la popolazione generale o taluni sottogruppi della popolazione quali, ad esempio, gli anziani, le gestanti, le donne in post-menopausa, i bambini nell'età della crescita, gli adolescenti, le persone con differenti livelli di attività (es. gli sportivi)²⁵. Essi possono, tuttavia, anche «rispondere a esigenze nutrizionali specifiche»²⁶, ma non possono essere espressamente rivolti a pazienti, come accade per gli alimenti a fini medici speciali, che possono anch'essi essere presentati in forme simil farmaceutiche²⁷. Gli integratori alimentari sono dunque destinati

stanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare ma non in via esclusiva aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale, sia monocomposti che pluricomposti, in forme predosate». Sempre ai sensi del medesimo art. 2, «Si intendono per predosate le forme di commercializzazione quali capsule, pastiglie, compresse, pillole, gomme da masticare e simili, polveri in bustina, liquidi contenuti in fiale, flaconi a contagocce e altre forme simili di liquidi e di 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*, a cura di P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, II edizione, Milano, 2024, p. 821 ss.

²⁴ V. Corte di giustizia, sentenza 9 giugno 2005, in cause riunite C-211/03, C-299/03 e da C-316/03 a C-318/03, punto 35.

²⁵ Così, *considerando* n. 10 del reg. (UE) n. 609/2013.

²⁶ V. punto 84, caso *Kwizda Pharma*.

²⁷ Recentemente la Corte di giustizia ha riconosciuto come, pur essendoci delle somiglianze tra le due tipologie di alimenti, 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 (esclusiva-

ai consumatori sani, con lo scopo normativo di favorire il normale sviluppo e il mantenimento in buona salute dell'organismo.

La disciplina nazionale (decreto legislativo n. 169/2004), sulla scorta della direttiva 2002/46/CE, prevede che gli integratori alimentari a base di nutrienti devono contenere le sole vitamine e i soli minerali che sono elencati nell'Allegato I e nelle forme indicate nell'Allegato II, secondo gli apporti giornalieri massimi indicati dal Ministero della salute (art. 5). Anche per altri nutrienti e altre sostanze aventi effetti nutritivi e fisiologici lo stesso Ministero ha redatto un elenco (anche se non esaustivo) delle sostanze ammissibili. Per gli estratti e le sostanze vegetali impiegabili negli integratori alimentari il Ministero è intervenuto con il D.M. 10 agosto 2018.

Gli integratori possono essere prodotti solo in stabilimenti specificatamente autorizzati e la loro immissione nel mercato è subordinata alla previa notifica al Ministero della Salute dell'etichetta, la quale deve contenere delle informazioni aggiuntive rispetto agli altri alimenti di consumo corrente.

L'etichettatura degli integratori è infatti "rafforzata" attraverso l'introduzione di «disposizioni aggiuntive» a quelle dettate dal regolamento (UE) n. 1169/2011²⁸ per tutti gli alimenti preimballati.

Nello specifico, il d.lgs. n. 169/2004 interviene sia sul contenuto positivo che su quello negativo dell'etichettatura, della presentazione e della pubblicità.

Per quanto riguarda il profilo negativo, si richiama un divieto valido per la generalità degli alimenti (v. art. 7, regolamento (UE) n. 1169/2011) che dispone che non possono essere impiegate indicazioni che attribuiscono agli integratori alimentari proprietà terapeutiche né capacità di prevenzione o cura delle malattie umane né che fac-

mente 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*).

²⁸ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i 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» (GU L 304 del 22.11.2011).

ciano riferimento a simili proprietà (c.d. *medicinal claim*) (art. 6, co. 2) o che affermino o sottintendano che una dieta equilibrata e variata non è in grado di apportare sostanze nutritive in quantità sufficienti in generale (art. 6, co. 3).

Per quanto riguarda il contenuto positivo, oltre a stabilire la denominazione legale dei prodotti in questione in «integratore alimentare» (o nei sinonimi quali «complemento alimentare» o «supplemento alimentare»), il d.lgs. n. 169/2004 impone che la loro etichettatura debba recare, in aggiunta a quanto già stabilito dal regolamento (UE) n. 1169/2011, le seguenti informazioni obbligatorie: «a) il nome delle categorie di sostanze nutritive o delle altre sostanze che caratterizzano il prodotto o una indicazione relativa alla natura di tali sostanze; b) la dose raccomandata per l'assunzione giornaliera; c) un'avvertenza a non eccedere le dosi raccomandate per l'assunzione giornaliera; d) in presenza di sostanze nutritive o di altre sostanze ad effetto nutritivo di cui all'articolo 2, comma 1, l'indicazione che gli integratori non vanno intesi come sostituti di una dieta variata; e) l'indicazione che i prodotti devono essere tenuti fuori dalla portata dei bambini al di sotto dei tre anni di età; f) l'effetto nutritivo o fisiologico attribuito al prodotto sulla base dei suoi costituenti in modo idoneo ad orientare correttamente le scelte dei consumatori» (art. 6).

Pur non applicandosi la dichiarazione nutrizionale, in ragione della natura dei prodotti in questione, deve comunque essere indicata la quantità delle sostanze nutritive o delle sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico; tale quantità si riferisce alla dose giornaliera di prodotto raccomandata dal fabbricante quale figura nell'etichetta.

L'art. 7 del d.lgs. n. 169/2004 precisa che nel caso di prodotti contenenti come ingredienti piante o altre sostanze comunque naturali, la pubblicità non deve far credere che solo per effetto di tale derivazione non vi sia il rischio di incorrere in effetti collaterali indesiderati.

Una volta immessi sul mercato, gli integratori alimentari sono soggetti a un sistema di vigilanza *ad hoc*.

4. *La comunicazione delle proprietà salutistiche degli integratori alimentari*

Mentre la direttiva 2002/46/CE non si occupa delle informazioni che concernono l'indicazione dell'effetto nutritivo o fisiologico che ci

si aspetta dalle sostanze contenute nell'integratore, la normativa italiana, come si è visto, prevede espressamente che siano fornite. Si tratta senza dubbio di un'informazione utile per il consumatore, ma che ha posto non pochi problemi di compatibilità con la successiva normativa concernente gli *health claim*, a cui è rimessa la disciplina di tali indicazioni impiegate nella comunicazione commerciale, anche rivolta ai professionisti della salute, avendo compiuto un'armonizzazione totale delle normative nazionali concernenti le indicazioni nutrizionali e sulla salute²⁹.

Del resto, è lo stesso Ministero della Salute a riconoscere che «Resta ferma l'applicazione del regolamento (CE) n. 1924/2006 per indicazioni rispondenti alla definizione di *claims* sulla salute o sulla riduzione di un fattore di rischio di malattia, per cui nel vigente quadro normativo l'articolo 6, comma 4 lettera f) del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 169 è applicabile solo se non contrasta con il predetto regolamento»³⁰.

Questo regolamento, nell'intento di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori e, al contempo, di assicurare l'efficace funzionamento del mercato interno, favorendo la certezza del diritto, la leale competizione tra gli imprenditori, nonché la promozione delle innovazioni tecnologiche, incentra la disciplina dell'uso delle indicazioni nutrizionali e sulla salute su alcuni elementi cardine: a) veridicità, lealtà, fondatezza scientifica delle indicazioni e loro comprensibilità da parte del consumatore medio; b) un sistema di liste positive per cui è possibile utilizzare solo le indicazioni in esse presenti³¹, nel rispetto delle condizioni dal regolamento dettagliatamente indicate.

²⁹ 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, IV edizione, 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.

³⁰ Cfr. Elenco degli altri nutrienti e altre sostanze ad effetto nutritivo o fisiologico, *chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1268_4_file.pdf*.

³¹ Per quanto riguarda le indicazioni nutrizionali, si prevede che siano elencate nell'Allegato I al reg. (CE) n. 1924/2006 e, per quanto riguarda le indicazioni sulla salute, si prevede che siano presenti in appositi elenchi, pubblicati in un registro accessibile contenenti quelle indicazioni che sono state autorizzate dalla Commissione, previo parere favorevole dell'EFSA, sulla base di una valutazione

Oggetto della disciplina dettata dal regolamento (CE) n. 1924/2006 sono quelle indicazioni concernenti effetti fisiologici «benefici», nel caso delle indicazioni sulla salute, o nutritivi «benefici», nel caso delle indicazioni nutrizionali, volontariamente impiegabili dagli operatori del settore alimentare³².

Nello specifico, le indicazioni nutrizionali sono definite come «qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari proprietà nutrizionali benefiche, dovute: a) all'energia (valore calorico) che i) apporta, ii) apporta a tasso ridotto o accresciuto o, iii) non apporta, e/o b) alle sostanze nutritive o di altro tipo che i) contiene, ii) contiene in proporzioni ridotte o accre-

scientifica «del più alto livello possibile», a seguito dell'espletamento di procedure di autorizzazione secondo le regole specifiche previste per le diverse indicazioni. Una volta che le indicazioni sono state autorizzate possono essere utilizzate da tutti gli operatori, salvo nei casi in cui vi sia una riserva di uso a favore del richiedente l'autorizzazione, nel rispetto delle condizioni d'uso stabilite dal regolamento e dalle singole autorizzazioni.

Negli anni sono sorti dei problemi con le autorizzazioni dei *claim* relative ai *botanical*, tanto che il procedimento autorizzatorio per loro è stato sospeso ed è stata pubblicata una lista di indicazioni (c.d. *on hold list*) che possono continuare ad essere utilizzate nel rispetto delle misure transitorie dettate dall'art. 28 del reg. (CE) n. 1924/2006. In base a questo articolo, le indicazioni fornite dagli operatori devono (a) essere conformi alle misure nazionali (v. D.M. 10 agosto 2018, Allegato 1) e (b) essere giustificate dagli operatori del settore alimentare.

³² Con il termine «indicazione», il regolamento intende «qualunque messaggio o rappresentazione non obbligatorio in base alla legislazione comunitaria o nazionale, comprese le rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche in qualsiasi forma, che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari caratteristiche» (art. 2, par. 2, n. 1, reg. CE) n. 1924/2006).

La disciplina delle indicazioni sulla salute si applica anche ai marchi, alle denominazioni commerciali, alle denominazioni di fantasia interpretabili come indicazioni sulla salute, con l'eccezione delle denominazioni tradizionalmente usate per indicare le peculiarità di una categoria di alimenti e bevande che potrebbero avere un effetto sulla salute umana (es. «digestivo», «pastiglie per la tosse») (v. il reg. (UE) n. 2019/343). Devono essere accompagnate da una indicazione specifica sulla salute autorizzata quelle indicazioni che si riferiscono a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento per la buona salute complessiva o per il benessere derivante dallo stato di salute (come «eccellente per l'organismo», «rafforza la resistenza dell'organismo», «aiuta l'organismo a resistere allo stress», ecc.). Non si applica invece alle comunicazioni non commerciali (es. gli orientamenti o i consigli dietetici espressi da autorità e organi della sanità pubblica), riportate nella stampa e in pubblicazioni scientifiche.

sciute, o iii) non contiene» (art. 2, par. 2, n. 4), mentre le indicazioni sulla salute sono definite come «qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda l'esistenza di un rapporto tra una categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e la salute» (art. 2, par. 2, n. 5), e sono distinguibili in tre tipologie: indicazioni funzionali generiche³³, indicazioni relative alla crescita e allo sviluppo dei bambini e indicazioni relative alla riduzione di un rischio di malattia. Queste ultime sono ulteriormente definite come «qualunque indicazione sulla salute che affermi, suggerisca o sottintenda che il consumo di una categoria di alimenti, di un alimento o di uno dei suoi componenti riduce significativamente un fattore di rischio di sviluppo di una malattia umana»³⁴.

Disciplinando questo *claim*, il legislatore europeo è intervenuto introducendo un'eccezione al divieto di *medicinal claim*, operando una distinzione tra "prevenzione" e "riduzione di un fattore di rischio" di una malattia, dando così seguito alle scoperte della ricerca scientifica che, da un lato, ha dimostrato che l'alimentazione ha un peso nell'insorgere delle malattie e, dall'altro, ha dimostrato che sono molteplici i fattori che possono concorrere a questo fine (come l'età, la predisposizione genetica, il livello dell'attività fisica, ecc.) e non è scontato che intervenire solo su uno di essi possa produrre effetti benefici. Di ciò ne va dato atto nell'etichettatura dell'alimento³⁵.

³³ Si tratta di indicazioni che descrivono o fanno riferimento ai seguenti elementi: a) il ruolo di una sostanza nutritiva o di altro tipo per la crescita, lo sviluppo e le funzioni dell'organismo; b) funzioni psicologiche e comportamentali; c) il dimagrimento o il controllo del peso oppure la riduzione dello stimolo della fame o un maggiore senso di sazietà o la riduzione dell'energia apportata dal regime alimentare (v. art. 13, par. 1). Es. mantenimento di concentrazioni normali di colesterolo nel sangue; contributo al normale metabolismo dell'omocisteina.

³⁴ Cfr. art. 2, par. 2, n. 6, reg. (CE) n. 1924/2006. Es. "Il calcio e la vitamina D contribuiscono a ridurre la perdita di minerale osseo nelle donne in post-menopausa. Una bassa densità minerale ossea è un fattore di rischio per le fratture osteoporotiche"; "L'assunzione di acido folico supplementare aumenta lo stato di folato materno. Un basso livello di folato materno è un fattore di rischio per lo sviluppo di difetti del tubo neurale nel feto in via di sviluppo".

³⁵ V. art. 1, par. 2, del reg. (CE) n. 1924/2006. Inoltre, l'art. 10, par. 2, prevede che, in generale, l'*health claim* debba essere accompagnato da alcune informazioni: a) una dicitura relativa all'importanza di una dieta varia ed equilibrata e di uno stile di vita sano; b) la quantità dell'alimento e le modalità di consumo necessarie per ottenere l'effetto benefico indicato; c) se del caso, una dicitura rivolta alle persone

Di fondamentale importanza è stato il contributo della Corte per l'esatta comprensione di tale nozione e dunque dell'ambito di applicazione del regolamento.

I giudici di Lussemburgo hanno fornito un'interpretazione molto ampia della definizione di indicazione sulla salute, che abbraccia qualsiasi aspetto dell'etichettatura, della pubblicità e della presentazione di un alimento contenente un riferimento più o meno esplicito alla salute, prescindendo dal tipo di prodotto o dal contenuto più o meno dichiarato del messaggio e dalla durata dell'effetto. Si è inoltre precisato che non è necessario che le indicazioni relative alla riduzione di un rischio di malattia contengano il termine «significativamente» che è presente nella definizione di tale tipologia di *claim*, ma è sufficiente che l'indicazione possa far sorgere nel consumatore medio l'impressione di una riduzione significativa del rischio.

Alla base di questa interpretazione estensiva vi è la necessità di garantire una ampia tutela dei consumatori grazie alla corrispondente possibilità di attrarre nel campo di applicazione del regolamento quanti più possibili modi di collegare un alimento alla salute al fine di sottoporli al rispetto di regole stringenti, sottraendoli così alla libera disponibilità degli operatori economici. Perché se è vero che la disciplina degli *health claim* risponde a chiare finalità "mercantilistiche" (consentire la realizzazione di un mercato di alimenti con dichiarati effetti sulla salute, sorretto da regole concorrenziali uniformi e proiettato verso l'innovazione), è anche vero che essa persegue un'altra finalità principale, alla quale finora la Corte ha riconosciuto la priorità: quella di tutelare i consumatori affinché non siano indotti in errore da indicazioni false e fuorvianti e possano compiere scelte con piena cognizione di causa.

5. *Profili sanzionatori*

L'impiego delle indicazioni sulla salute non incluse negli elenchi delle indicazioni autorizzate così come l'impiego di *medicinal claim* nella etichettatura, presentazione e pubblicità degli integratori ali-

che dovrebbero evitare di consumare l'alimento, e d) un'appropriata avvertenza per i prodotti che potrebbero presentare un rischio per la salute se consumati in quantità eccessive.

mentari sono soggetti a una sanzione amministrativa che va, nel primo caso, da 6.000,00 a 24.000,00 euro³⁶ e, nel secondo caso, da 2.000,00 a 10.000,00 euro³⁷.

Non sono mancati, negli anni, anche interventi da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua attività di tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali scorrette e la pubblicità ingannevole e comparativa, in casi di impiego nella comunicazione commerciale degli integratori alimentari sia di *health claim* non autorizzati che di *medicinal claim*³⁸.

Infine, può farsi cenno al ruolo dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) nella garanzia di una comunicazione commerciale «onesta, veritiera e corretta» a tutela dei consumatori e della leale concorrenza tra le imprese, il quale nel suo Codice di autoregolamentazione della comunicazione commerciale dedica una particolare attenzione agli integratori alimentari³⁹, oggetto di uno specifico regolamento in cui si considerano pure i «messaggi relativi a prodotti che vantano proprietà anti-età» rispetto ai quali si precisa che «non devono indurre a sottovalutare l'esigenza di adottare un sano stile di vita con la rimozione dei fattori di rischio e non possono quindi attribuire al solo uso del prodotto l'effetto di prevenire o di ritardare l'invecchiamento» (art. 15).

In diverse occasioni, l'IAP ha avuto modo di occuparsi di tale tipologia di messaggi e significativamente ha riconosciuto come la loro ingannevolezza sia da considerarsi amplificata «anche in considerazione del pubblico cui sono destinati, costituito da consumatori non più giovani, particolarmente sensibili nei confronti di annunci che promettono un netto miglioramento delle loro condizioni fisiche, e

³⁶ Così dispone l'art. 10 del decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 27, che contiene la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al reg. (CE) n. 1924/2006 (GU n. 64 del 17.03.2017).

³⁷ V. art. 15 d.lgs. n. 169/2004.

³⁸ Sulla competenza in merito alle violazioni del reg. (CE) n. 1924/2006, v. P. BORGHI, *Claims nutrizionali e sulla salute*, cit, p. 584.

³⁹ V. art. 23bis dove si precisa che «La comunicazione commerciale relativa agli integratori alimentari e ai prodotti dietetici non deve vantare proprietà non conformi alle particolari caratteristiche dei prodotti, ovvero proprietà che non siano realmente possedute dai prodotti stessi. Inoltre detta comunicazione commerciale deve essere realizzata in modo da non indurre i consumatori in errori nutrizionali e deve evitare richiami a raccomandazioni o attestazioni di tipo medico».

per questo motivo, portati ad una decodifica più allettante ed illusoria delle promesse pubblicitarie (...)»⁴⁰.

Il rischio ulteriore potrebbe essere quello di incorrere nell'ipotesi di qualificazione di un prodotto come *medicinale per presentazione*. Tale qualificazione, come anticipato, può avverarsi qualora ricorrano le due condizioni individuate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia 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»⁴¹.

La valutazione dovrà essere condotta caso per caso e qualora si ritenga che ricorrano entrambe le condizioni potrà configurarsi una violazione della legislazione farmaceutica, trovandoci di fronte a un medicinale posto in vendita senza la preventiva autorizzazione.

⁴⁰ Cfr. IAP Ingiunzione n. 51/07 del 23.3.07. In alcune decisioni lo IAP si è confrontato con integratori alimentari descritti come nutraceutici, senza soffermarsi tuttavia su tale termine.

Non può comunque escludersi che specie in contesti soggettivi particolarmente sensibili, l'impiego del termine nutraceutico, soprattutto se ancorato alla sua originaria definizione, ambigua dal punto di vista normativo, possa favorire ulteriormente l'ingannevolezza di una comunicazione commerciale quando compaiano riferimenti visivi o testuali a effetti che non possono essere ricondotti nell'ambito di quelli che, secondo il diritto vigente, sono attribuibili agli alimenti.

⁴¹ 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.

NANOALIMENTI E INVECCHIAMENTO ATTIVO: IL DIRITTO CIVICO ALLA “CONOSCIBILITÀ”

Luca Leone

ABSTRACT: Nel contesto della transizione verso modelli alimentari e stili di vita salutari e sostenibili, la produzione di nuovi alimenti, tra cui i nanoalimenti, è chiamata a rispondere alle crescenti aspettative di consumatori/cittadini sempre più avveduti, informati e consapevoli delle implicazioni delle loro scelte. In tale scenario, l'ambiente alimentare *lato sensu* inteso, compresa l'etichettatura, assume un ruolo cruciale nel contesto delle abitudini e dei consumi individuali, anche in età avanzata. L'acquisizione, in seno ai processi decisionali di *policy*, di una valutazione maggiormente ponderata delle esigenze normative e dei differenti linguaggi che animano il contesto alimentare in cui l'innovazione nanotecnologica è applicata si pone, pertanto, come un'esigenza imprescindibile per promuovere scelte informate e responsabili, in linea con la strategia europea volta a favorire l'invecchiamento attivo e in buona salute.

PAROLE CHIAVE: nanotecnologie; nanoalimenti; etichettatura; invecchiamento attivo; diritto alimentare.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Nanotecnologie e alimenti: definizioni ed elementi qualificanti. – 3. Dell'etichettatura del *nanofood*. – 4. Intorno al concetto di “conoscibilità”: spunti finali di riflessione.

1. *Introduzione*

L'invecchiamento della popolazione mondiale rappresenta una delle più significative trasformazioni demografiche degli ultimi decenni. Secondo le proiezioni della WHO (*World Health Organization*), il numero di persone con età pari o superiore a 60 anni è destinato a raddoppiare nel periodo compreso tra il 2000 e il 2050, passando dall'11% al 22% della popolazione mondiale¹. Tuttavia, l'ipotesi che l'invecchiamento sia necessariamente accompagnato da un miglioramento della qualità della vita non trova ampio supporto empirico.

¹ WHO, *World Report on Ageing and Health*, World Health Organization, Luxembourg, 2015, p. 5.

Le patologie croniche, in particolare le malattie non trasmissibili (diabete, obesità, malattie coronariche, ecc.), costituiscono il principale fattore di morbilità e mortalità nelle popolazioni anziane. Sebbene molti di questi disturbi siano associati all'invecchiamento biologico, è ormai ampiamente riconosciuto il ruolo di fattori comportamentali e ambientali nella loro insorgenza e progressione. Questo scenario aiuta a comprendere il ruolo centrale che i concetti di "invecchiamento attivo" (*active ageing*)² e "invecchiamento in salute" (*healthy ageing*)³, focalizzati sul mantenimento delle capacità funzionali e del benessere, hanno assunto nell'ambito della ricerca geriatrica e oltre. Dagli studi scientifici condotti negli anni recenti risulta che l'adozione di stili di vita sani, caratterizzati da un'alimentazione equilibrata e da un'adeguata attività fisica, potrebbe contribuire significativamente a prevenire o a ritardare l'insorgenza di diverse malattie croniche, apportando un miglioramento della qualità della vita in età avanzata⁴.

L'alimentazione, in particolare, emerge come un fattore modificabile cruciale nella prevenzione delle patologie correlate all'invecchiamento e nel mantenimento del benessere generale⁵. Ciò spiega perché, a livello istituzionale, la promozione di modelli alimentari sani e sostenibili figura tra le quattro aree tematiche di intervento individuate dal quadro di *policy* (*Food 2030*) che l'Unione europea ha elaborato in materia di ricerca e innovazione per favorire la transizione verso sistemi alimentari sostenibili, sani e inclusivi⁶, in linea

² Secondo la definizione elaborata dalla WHO, «Active ageing is the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age» (WHO, *Active Ageing. A Policy Framework*, World Health Organization/Noncommunicable Disease Prevention and Health Promotion Department/Ageing and Life Course, Geneva, 2002, p. 12).

³ L'*Healthy Ageing* è definito dalla WHO come «The process of developing and maintaining the functional ability that enables well-being in older age» (WHO, 2015, cit., p. 29).

⁴ WHO, *Multisectoral Action for A Life Course Approach to Healthy Ageing: Draft Global Strategy and Plan of Action on Ageing and Health*, Report by the Secretariat, Provisional agenda item 13.4 A69/17, 2016.

⁵ K. WICKRAMASINGHE et al., *From Lifespan to Healthspan: The Role of Nutrition in Healthy Ageing*, in *J. Nutr. Sci.*, 2020, 24(9), e33.

⁶ G. BIZZO et al., *Food 2030: Green and Resilient Food Systems. Conference Outcome Report, 4-5 December 2023*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Brussels, 2024.

con gli obiettivi del *Green Deal* europeo⁷ e delle coeve strategie *Farm to Fork*⁸ e *Bioeconomy*⁹.

L'obiettivo precipuo si sostanzia nella volontà di rafforzare l'integrazione tra scienza, *policy* e società, ottimizzando la coerenza e l'allineamento delle politiche di ricerca e innovazione, e di favorire l'adozione sul mercato e l'integrazione sociale di soluzioni innovative per i sistemi alimentari, quali nuovi prodotti, processi, strumenti e servizi, anche al fine di supportare l'invecchiamento attivo ottimizzando l'apporto nutrizionale dei prodotti alimentari.

L'affermazione di tali esigenze va, quindi, accompagnandosi a un incessante movimento di innovazione che si è tradotto, negli ultimi decenni, anche nello studio del mondo atomico e molecolare per la costruzione di nanomateriali ingegnerizzati (*engineered nanomaterials*, ENM). Tale convergenza tecnoscientifica ha aperto una nuova frontiera per l'alimentazione: il *nanofood*, termine coniato dagli scienziati americani Joseph and Morrison per indicare l'insieme dei prodotti e processi in cui conoscenze e applicazioni sulla nanoscala (nanoscienze e nanotecnologie) vengono impiegate durante la coltivazione, il processo di produzione e di *packaging*, sfruttando la capacità dei nanomateriali di indurre caratteristiche differenti nella materia macroscopica¹⁰. Gli scenari che si prospettano per il soddisfacimento delle esigenze nutrizionali in età avanzata, in particolare, riguardano soluzioni volte a produrre alimenti personalizzati e a combattere le condizioni patologiche associate allo stress ossidativo¹¹.

La possibilità di modificare gli alimenti nelle direzioni desiderabili, tuttavia, richiede un sufficiente grado di conoscibilità dell'alimento in capo agli individui. Questo per diverse ragioni. *In primis*, perché essere cittadino rispetto al cibo significa interpretare le scelte alimentari

⁷ COM(2019) 640 def., Bruxelles.

⁸ COM(2020) 381 def., Bruxelles.

⁹ COM(2018) 673 def., Bruxelles.

¹⁰ T. JOSEPH-M. MORRISON, *Nanotechnology in Agriculture and Food: A Nanoforum Report*, Nanoforum.org, 2006.

¹¹ Cfr. S. CALLIGARIS et al., *Designing Food for The Elderly: The Critical Impact of Food Structure*, in *Food Funct.*, 2022, 13, p. 6467 ss.; INTERNATIONAL IBERIAN NANOTECHNOLOGY LABORATORY, *Enhancing Nutrition for Older Adults through Nanotechnology*, <https://inl.int/enhancing-nutrition-for-older-adults-through-nanotechnology/> (12/11/2024); A. VAISERMAN et al., *Nanodelivery of Natural Antioxidants: An Anti-aging Perspective*, in *Front. Bioeng. Biotechnol.*, 2020, 7, p. 447 ss.

come diritti da esercitare, attribuendo ai propri consumi una valenza di salute, di gusto, di identità nella tradizione o innovazione, di sostenibilità, di etica e di civiltà: scelte attraverso le quali individui e comunità esprimono sé stessi, interamente e integralmente¹². *In secundis*, perché non è possibile pensare a un prodotto privo d'informazione come a un prodotto sicuro, dato che la sicurezza alimentare include in sé l'informazione¹³. *In tertiis*, perché la tecnologia richiede protezione: alle imprese, che hanno deciso di investire in termini di tempo, persone e risorse economiche; alla società in generale, perché possa beneficiare delle nuove tecnologie e dei relativi prodotti. Chiunque acquisti un alimento ha, quindi, diritto a essere tutelato da un sistema di regole che garantisca di venire a conoscenza delle caratteristiche strutturali e qualitative del bene stesso, al fine di poter effettuare scelte consapevoli e fondare i rapporti commerciali sui canoni di correttezza e lealtà.

Queste pagine si propongono, a seguito di una disamina delle principali applicazioni nanotecnologiche nel settore alimentare, di argomentare, anzitutto, sul ruolo dell'etichettatura come strumento giuridico della comunicazione alimentare, volto a tutelare la consapevolezza della scelta individuale, veicolando conoscenza e responsabilità nel dialogo tra imprenditore e consumatore.

Si tratterà, quindi, della disciplina legislativa adottata in Europa sull'etichettatura dei nanomateriali, partendo dalla disamina dei problemi emersi in tema di definizioni. Se, infatti, diversi e complessi sono gli aspetti che si pongono nella traduzione giuridica della scienza, in ragione della specificità delle regole e delle finalità del linguaggio tecnico-scientifico, non meno controverse appaiono le questioni di ingannevolezza e decettività che nascono dalla mancata applicazione della legislazione vigente in materia. Si discuterà, infine, delle principali implicazioni che derivano dalle scelte di regolamentazione adottate dal legislatore europeo, nella prospettiva di favorire un in-

¹² Cfr. S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo tra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, p. 615 ss.; S. CARMIGNANI, *Il consumatore di alimenti*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. Costato-F. Albinini, Padova, 2023, p. 1405 ss.; A. DI LAURO, *Informazioni e scelte*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 1189 ss.

¹³ Ampiamente, in materia, A. GERMANÒ-M.P. RAGIONIERI-E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019.

vecchiamento attivo e in buona salute. Il diritto alla conoscibilità dei nanoalimenti, si osserverà, è chiamato a trasformarsi e a evolversi, acquisendo forme diversificate, frutto dei differenti approcci di gestione dell’incertezza scientifico-tecnologica e delle richieste e aspettative che promanano da consumatori/cittadini sempre più attenti, accorti e dotati di *empowerment*¹⁴, anche in età avanzata.

2. Nanotecnologie e alimenti: definizioni ed elementi qualificanti

Se le potenzialità connesse alla manipolazione della materia a livello atomico e molecolare sono state descritte per la prima volta nel 1959 dal fisico premio Nobel Richard P. Feynman, al meeting annuale del California Institute of Technology¹⁵, si deve a Norio Taniguchi, ricercatore della Tokyo Science University¹⁶, l’uso del termine “nanotecnologia” con riferimento alla possibilità di osservare, misurare e manipolare la materia su scala atomica e molecolare, in un *range* dimensionale che va approssimativamente da 1 a 100 nanometri¹⁷. Tuttavia, l’individuazione della nozione di nanotecnologia ha rappresentato fin dagli inizi un punto controverso e dibattuto.

Nel corso degli anni, la discussione sul tema si è arricchita di definizioni molteplici, che rendono labile il confine non solo tra differenti discipline tecniche (le scienze cognitive, le biotecnologie e le tecnologie informatiche), ma anche e soprattutto tra la scienza e l’ingegneria, la ricerca pura e le applicazioni industriali¹⁸. La lettura sistematica di alcune definizioni elaborate a livello dell’Unione e internazionale in

¹⁴ Si veda l’indagine condotta dall’Osservatorio europeo dei nanomateriali (EUON) in merito alla percezione pubblica dei nanomateriali in cinque Paesi europei: Austria, Bulgaria, Finlandia, Francia e Polonia. ECHA/EUON, *Understanding Public Perception of Nanomaterials and Their Safety in The EU. Final Report*, 2020.

¹⁵ R.P. FEYNMAN, *There’s Plenty of Room at The Bottom*, 1959, <http://www.its.caltech.edu/feynman/plenty.html> (10/11/2024).

¹⁶ Taniguchi definisce la nanotecnologia in questi termini: «Nano-technology mainly consists of the processing of separation, consolidation and deformation of materials by one atom or one molecule» (N. TANIGUCHI, *On The Basic Concept of “Nano-Technology”*, Proceedings of International Conference on Product Engineering, Part II, Japan Society of Precision Engineering, 1974).

¹⁷ Un nanometro equivale a un milionesimo di millimetro, ossia a 10^{-9} m.

¹⁸ A. NORDMANN, *Converging Technologies – Shaping the Future of European Societies*, European Commission, Brussels, 2004.

materia induce a considerare le nanotecnologie – secondo una prima prospettiva – come lo sviluppo delle discipline attuali verso la nanoscala; per una seconda, come una loro riorganizzazione alla scala nanometrica¹⁹. Ciò consente di attribuire alle nanotecnologie una natura c.d. abilitante, perché le proprietà osservabili alla nanoscala permettono di incrementare la funzionalità dei prodotti esistenti, di trasformare i processi di innovazione e di ottenere prodotti caratterizzati da nuove funzioni e prestazioni²⁰.

L'industria agroalimentare ha rappresentato, sin dall'avvento di queste tecnologie convergenti, uno dei settori maggiormente coinvolti, ponendo l'innovazione nanotecnologica essere applicata in ogni fase della catena alimentare. L'uso dei nanomateriali nella preparazione e conservazione alimentare vede applicazioni che vanno nella direzione di una migliore selezione degli ingredienti, di processi innovativi di trasformazione e raffinamento, di un intervento diretto sia sulla progettazione di alimenti (manipolandone molecole e atomi costituenti), sia sul rilevamento, con alto grado di sensibilità, del grado di purezza dei prodotti²¹.

Tuttavia, nonostante gli scenari ottimistici correlati all'uso dei nanomateriali negli alimenti, anche nella prospettiva di favorire un invecchiamento attivo e in salute, le peculiarità afferenti alle loro caratteristiche (dimensione, forma, stato di aggregazione, agglomerazione e dispersione, area superficiale, chimica della superficie), che li rendono diversi dai loro omologhi (*bulk materials*) non nanostrutturati, hanno acceso un'ampia discussione – tutt'ora in corso – sul piano scientifico-normativo²².

¹⁹ Si veda il sito della National Nanotechnology Initiative (NNI), www.nano.gov (08/11/2024).

²⁰ S. BAYDA et al., *The History of Nanoscience and Nanotechnology: From Chemical-physical Applications to Nanomedicine*, in *Molecules*, 2019, 25(1), p. 112 ss.

²¹ Cfr. Z.H. MOHAMMAD et al., *Application of Nanotechnology in Different Aspects of The Food Industry*, in *Discov. Food*, 2022, 2(12); R. SINGH et al., *Future of Nanotechnology in Food Industry: Challenges in Processing, Packaging, and Food Safety*, in *Glob. Chall.*, 2023, 7(4), art. 2200209. Si veda anche l'elenco delle nanosostanze utilizzate nei prodotti alimentari stilato da Anses (French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety), disponibile sul sito <https://www.anses.fr/fr/nanomateriaux-alimentation-premiere-application-methode> (12/11/2024).

²² J. GOEBELBECKER, E. ALBRECHT, *Soft Regulation Follows Hard Risk Management – European Food Sector on Nanotechnologies*, in *EFFL review*, 2016, 2, p.107 ss.

L'incertezza scientifica non concerne, difatti, la mera configurazione dei rischi, ma rileva ogni volta che il diritto è chiamato a indicare il significato normativo di un termine scientifico, soprattutto quando lo sviluppo dei prodotti derivanti da una nuova tecnologia solleva interrogativi e preoccupazioni concernenti il loro potenziale impatto sulla salute umana e sull'ambiente²³. Modellando termini scientifici ancora indefiniti sotto il profilo giuridico, il diritto elabora nuove qualificazioni scientifico-normative, cui attribuisce la valenza di “descrizioni prescrittive” capaci di produrre effetti non solo nella società, ma all'interno della comunità scientifica stessa²⁴.

La definizione del concetto di nanomateriale, introdotta dalla Commissione europea nel 2011 con una raccomandazione²⁵ per rispondere alle esigenze in materia, esemplifica quanto appena detto. Il provvedimento, aggiornato dieci anni più tardi con una seconda raccomandazione²⁶, sintetizzava procedure di acquisizione delle conoscenze rilevanti, consultazioni pubbliche²⁷ e le migliori definizioni già

²³ Con riferimento all'importanza che le definizioni assumono nel settore delle nanotecnologie, si veda D. BOWMAN-J. D'SILVA-G. VAN CALSTER, *Defining Nanomaterials for The Purpose of Regulation within The European Union*, in *EJRR*, 2010, 1(2), p. 115 ss.

²⁴ M. TALLACCHINI, *Scienza e diritto. Prospettive di “co-produzione”*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2012, 2, p. 326.

²⁵ In GU L 275/38 del 20/10/2011, su cui J. D'SILVA, *What's in A Name? Defining a 'Nanomaterial' for Regulatory Purposes in Europe*, in *EJRR*, 2011, 1, p. 85 ss.

²⁶ Tra il 2013 e il 2021 la Commissione ha effettuato il riesame della raccomandazione 2011/696/UE, incentrandosi sull'obiettivo, l'ambito di applicazione, la chiarezza e l'utilizzo della definizione di nanomateriale in essa contenuta. A fronte degli elementi tecnici e scientifici alla base del riesame, la Commissione ha ritenuto opportuno aggiornare la definizione di nanomateriale, con l'adozione di un'apposita raccomandazione (in GU C 229/1 del 14/06/2022), per sostenere e implementare la coerenza del *framework* legislativo europeo concernente i nanomateriali. La definizione aggiornata è attualmente utilizzata in diverse normative, tra cui il Regolamento sulla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH, in GU L 396/1 del 30/12/2006). Il 2 maggio 2023, il *Joint Research Centre* (JRC) della Commissione europea ha pubblicato un documento di orientamento volto a supportare le parti interessate nell'applicazione normativa della nuova definizione (H. RAUSCHER et al., *Guidance on The Implementation of The Commission Recommendation 2022/C 229/01 on The Definition of Nanomaterial*, EUR 31452 EN, Luxembourg, 2023).

²⁷ *Public Consultation on The SCENIHR Pre-consultation Opinion on The Scientific Basis for A Definition of the Term “Nanomaterial”*, 2010, <http://ec.eu>

formulate a livello istituzionale (JRC²⁸, SCENIHR²⁹, ISO³⁰). La definizione scientifico-normativa doveva, infatti, servire a definire i criteri per conferire a un materiale l'adeguata qualifica di "nanomateriale", stabilendo metodi armonizzati di misura per la definizione chiara della dimensione e della distribuzione delle particelle contenute in un materiale. In questo modo, la definizione europea di nanomateriale omologava normativamente l'intero settore nano, rendendo possibile una rete di collegamenti tra discipline e settori di ricerca e industriali che lavorano sulla scala nanometrica della materia³¹.

Si specificava, a ogni modo, che la definizione non pregiudicava né rispecchiava il campo di applicazione di alcun atto legislativo dell'Unione o di alcuna disposizione che potenzialmente stabilisse requisiti aggiuntivi per i nanomateriali, ivi inclusi quelli concernenti la gestione del rischio, a causa della difficoltà di effettuare la misurazione delle dimensioni e della distribuzione dimensionale dei nanomateriali. Ciò spiega il perché delle tensioni sorte con riguardo al settore alimentare.

Nel 2000, con l'intento di chiarire la definizione di *novel food* e di includervi le nuove tecnologie con un impatto sugli alimenti, la Commissione europea annunciava, nel suo Libro bianco sulla sicurezza alimentare, di voler esaminare l'applicazione delle norme riguardanti i nuovi prodotti alimentari e di introdurre le modifiche necessarie, aggiornando il regolamento (CE) 258/1997, allora in vigore³². Nel rispetto di detti impegni, nel gennaio 2008 adottava una proposta di regolamento in materia³³ che, menzionando espressamente nella definizione di *novel food* gli alimenti «modificati mediante nuovi processi

ropa.eu/health/scientific_committees/consultations/public_consultations/scenibr_cons_13_en.htm (13/11/2024).

²⁸ G. LOEVSTAM et al., *Considerations on A Definition of Nanomaterial for Regulatory Purposes*, JRC Reference Reports, EUR 24403 EN, Luxembourg, 2010.

²⁹ SCENIHR (SCIENTIFIC COMMITTEE ON EMERGING AND NEWLY IDENTIFIED HEALTH RISKS), *Scientific Basis for The Definition of The Term "Nanomaterial"*, 2010, http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenibr_o_032.pdf (14/11/2024).

³⁰ ISO/TC 229 – Nanotechnologies, <https://www.iso.org/committee/381983.html> (14/11/2024).

³¹ La definizione è stata ripresa dall'art. 3, par. 1, del regolamento (UE) 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, «relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi» (in GU L 167 del 27.6.2012).

³² In GU L 43/1 del 14.2.1997.

³³ COM/2007/0872 def.

produttivi, come la nanotecnologia e la nanoscienza» (*considerando* n. 6), dava modo di far fronte all’ambiguità definitoria di cui al regolamento (CE) 258/1997³⁴.

Nel 2011, anche a fronte della richiesta parlamentare di una definizione uniforme di nanomateriale³⁵, il regolamento (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti³⁶ provvedeva a fornire una definizione “provvisoria” dei soli nanomateriali ingegnerizzati³⁷, sebbene la disposizione non rientrasse nell’articolo dedicato alle indicazioni obbligatorie e senza, peraltro, l’indicazione di alcun esempio che avrebbe potuto delimitare l’ambito di applicazione della disciplina³⁸. Nel 2015, tuttavia, a seguito dell’approvazione del nuovo regolamento (UE) 2015/2283 sui nuovi alimenti³⁹, la definizione di nanomateriale ingegnerizzato è stata sostituita da quella individuata nell’art. 3, par. 2, lett. *f*) del regolamento *de quo*⁴⁰, che ha conferito, altresì, alla Commissione il potere di adottare atti delegati «per adeguare e adattare la definizione di nanomateriali ingegnerizzati [...] ai progressi tecnici e scientifici o alle definizioni stabilite a livello internazionale» (art. 31)⁴¹.

³⁴ Si veda P. COPPENS, *The Revision of The Novel Foods Regulation. Forget about Cloning and Nanotechnology, Let's Focus on The Scope*, in *EFFL review*, 2013, 4, p. 241.

³⁵ In GU C/174 351E del 2.12.2011.

³⁶ In GU L 304/18 del 22.11.2011.

³⁷ Si veda l’art. 2, par. 2, lett. *t*) del reg. (UE) n. 1169/2011.

³⁸ D. MARRANI, *La regolamentazione della produzione e del commercio di nano-food*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità. Atti del convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012*, a cura di G. SGARBANTI, P. BORGHI, A. GERMANÒ, Milano, 2014, p. 151.

³⁹ In GU L 327 del 11.12.2015.

⁴⁰ «Nanomateriale ingegnerizzato: qualunque materiale prodotto intenzionalmente caratterizzato da una o più dimensioni dell’ordine di 100 nm o inferiori, o che è composto di parti funzionali distinte, interne o in superficie, molte delle quali presentano una o più dimensioni dell’ordine di 100 nm o inferiori, compresi strutture, agglomerati o aggregati che possono avere dimensioni superiori all’ordine di 100 nm, ma che presentano proprietà caratteristiche della scala nanometrica. Le proprietà caratteristiche della scala nanometrica comprendono: i) le proprietà connesse all’elevata superficie specifica dei materiali considerati; e/o ii) le specifiche proprietà fisico-chimiche che differiscono da quelle dello stesso materiale non in forma nano».

⁴¹ Sul Regolamento delegato della Commissione, del 14 marzo 2024, che modifica il reg. (UE) 2015/2283 per quanto riguarda la definizione di nanomateriali ingegnerizzati si veda *infra*.

L'insieme di questi interventi, che ha condotto all'inquadramento giuridico dei nanoalimenti nella categoria dei *novel food*⁴², conferma come le conoscenze giuridicamente stabilite siano l'espressione di un momento fondamentale nel rapporto tra scienza e diritto, perché finiscono col rappresentare il luogo di formazione di costrutti scientifico-giuridici, cui si perviene a seguito di difficoltose procedure di negoziazione e validazione normativa della più aggiornata conoscenza disponibile.

3. *Dell'etichettatura del nanofood*

Negli anni, la volontà di garantire la sicurezza del *nanofood* si è tradotta, in Europa, in un quadro normativo che – seppure ancora disomogeneo e frammentato – si pone, per ragioni di tutela della salute dei cittadini, come reazione alle singole criticità di volta in volta emerse dallo stato di incertezza proprio del nanosettore⁴³, ma altresì come azione protesa all'introduzione di strumenti di normazione peculiari e innovativi⁴⁴. In questa arena di regolazione, fortemente voluta dal Parlamento europeo⁴⁵, il *nanodiritto alimentare* va caratterizzandosi

⁴² Si vedano, in particolare, i *considerando* nn. 10, 12, 23, 26, 27, 39 e gli artt. 3, par. 2 (viii), 3 par. 2 (ix), 10 par. 4 e 31 del reg. (UE) 2015/2283. Nel settembre 2022, l'idrossido di ferro adipato tartrato, un materiale ingegnerizzato a livello nanometrico, è stato autorizzato come nuovo ingrediente alimentare secondo le condizioni di cui al reg. di esecuzione (UE) 2022/13731 (in GU L 206 dell'8.8.2022). Con il successivo regolamento (UE) 2024/248 (in GU L 2024/248 del 17.1.2024), l'idrossido di ferro adipato tartrato (nano) è stato incluso nell'elenco di cui all'allegato II della dir. 2002/46/CE per consentirne l'utilizzo come fonte di ferro negli integratori alimentari.

⁴³ Cfr. R.K. GUPTA et al., *Investigating The Toxicological Effects of Nanomaterials in Food Packaging Associated with Human Health and The Environment*, in *Journal of Hazardous Materials Letters*, 2024, 5, art. 100125; H. ONYEAKA et al., *The Safety of Nanomaterials in Food Production and Packaging*, in *Curr. Res. Food Sci.*, 2022, 5, p. 763 ss.

⁴⁴ Sull'uso del *soft law* nel quadro della strategia europea sulle nanotecnologie applicate al settore alimentare, cfr. L. LEONE, *Nanotecnologie e alimenti tra etica e diritto: prospettive della regolazione nell'Unione europea*, in *Glocalism: Journal of culture, politics and innovation*, 2014, 1-2, p. 1 ss.; L. SALVI, *The EU's 'Soft Reaction' to Nanotechnology. Regulation in the Food Sector*, in *EFFL review*, 2015, 3, p. 186 ss.

⁴⁵ In GU C306E/426 del 15.12.2006 e in GU C 184 E/18 dell'8.7.2010.

per il mosaico delle regole che lo formano: regole di sicurezza, di informazione e di responsabilità, per loro stessa natura suscettibili di possibili procedure future di intervento e di aggiustamento⁴⁶.

Se, infatti, i requisiti generali sulla sicurezza alimentare di cui al regolamento (CE) 178/2002⁴⁷ sono applicabili anche agli alimenti contenenti nanomateriali o prodotti attraverso l'uso delle nanotecnologie, ciò non ha deviato da un intervento legislativo più incisivo nel settore, con l'intento di tenere in debita considerazione fattori come la dimensione delle nanoparticelle e i potenziali rischi a queste connessi. Nello specifico, alcune disposizioni relative ai settori dei miglioratori alimentari⁴⁸, dei materiali a contatto con gli alimenti⁴⁹, dei prodotti alimentari dietetici⁵⁰, degli alimenti biologici trasformati⁵¹ e

⁴⁶ In merito, si rinvia a L. LEONE, *Nanotecnologia (applicazione nella produzione di alimenti)*, in *Digesto delle Discipline privatistiche – Sezione Civile – Aggiornamento*, a cura di R. SACCO, Torino, 2016, p. 539 ss.

⁴⁷ In GU L 31/1 del 1.2.2002.

⁴⁸ Cfr. l'art. 12 del regolamento (CE) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, «relativo agli additivi alimentari» (in GU L 354/16 del 31.12.2008) e il *considerando* n. 12 del regolamento (CE) n. 1332/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, «relativo agli enzimi alimentari e che modifica la direttiva 83/417/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, la direttiva 2000/13/CE, la direttiva 2001/112/CE del Consiglio e il regolamento (CE) n. 258/97» (in GU L 354/7 del 31.12.2008).

⁴⁹ Cfr. il *considerando* n. 14 del regolamento (CE) n. 450/2009 della Commissione, del 29 maggio 2009, «concernente i materiali attivi e intelligenti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari» (in GU L 135/3 del 30.5.2009) e i *considerando* nn. 23, 27 e artt. 9 par. 2, 13 e 14 del regolamento (UE) n. 10/2011 della Commissione, del 14 gennaio 2011, «riguardante i materiali e gli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari» (in GU L 12/1 del 15.1.2011).

⁵⁰ Si vedano il *considerando* n. 23 e l'art. 9 del regolamento (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 direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione» (in GU L 181/35 del 29.6.2013).

⁵¹ Art. 7 del regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, «relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (in GU L 150/1 del 14.6.2018).

dell'informazione alimentare⁵² hanno consentito l'ingresso delle nanotecnologie nel mondo della regolazione giuridica del cibo, ponendo l'accento, in particolare, sulla procedura di valutazione *pre-market* e sull'etichettatura⁵³.

La fase di *risk assessment*, usualmente prevista nell'ambito delle procedure di autorizzazione (degli additivi come dei *novel food*, ad esempio), appare come un'attività sempre più istituzionalizzata, in quanto strumento "prudenziale" di regolamentazione, anche nel settore nanotecnologico⁵⁴, come dimostra l'attività prolifica dell'EFSA (*European Food Safety Authority*) volta all'elaborazione di metodologie aggiornate di valutazione dei nanomateriali nella catena degli alimenti e dei mangimi⁵⁵. Tuttavia, nonostante sia ormai risaputo che

⁵² V. *infra*.

⁵³ Per un'analisi dettagliata delle disposizioni, si rinvia a L. LEONE, *Regolare l'invisibile: i quadri normativi europeo e statunitense sul nanofood*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 400 ss. Cfr. anche B. VAN DER MEULEN et al., *Governing Nano Foods: Principles-Based Responsive Regulation*, EFFoST Critical Reviews 3, London, 2014; N. KURAJ, *Troppo piccole per preoccuparsene? Le applicazioni delle nanotecnologie in ambito alimentare nella normativa europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 516 ss.

⁵⁴ Le stesse caratteristiche che rendono tanto "attraenti" i nanomateriali da un punto di vista chimico, fisico e biologico (l'alto rapporto superficie-massa, l'estrema penetrabilità delle nanoparticelle, la facilità di assorbimento di altre sostanze) sono anche la ragione che induce alla prudenza nel loro utilizzo. La letteratura scientifica disponibile indica che i nanomateriali possono rappresentare una fonte di rischi non solo in fase di produzione, ma anche durante la fabbricazione dei prodotti che li contengono, fino alle fasi del loro utilizzo e successivo smaltimento (E. ANKLAM et al., *Impact of Engineered Nanomaterials on Health: Considerations for Benefit-risk Assessment*, EASAC Policy Report/JRC Reference Report, EUR 24847 EN, Luxembourg, 2011).

⁵⁵ Da ultimo, S.M. USMANI et al., *Review of New Approach Methodologies for Application in Risk Assessment of Nanoparticles in the Food and Feed Sector: Status and Challenges*, EFSA supporting publication, 2024, 21(9), EN-8826. Nel 2021, l'EFSA ha aggiornato la propria valutazione del 2016 sulla sicurezza dell'additivo alimentare biossido di titanio (E 171), a seguito di una richiesta della Commissione europea del marzo 2020. A fronte delle evidenze circa la potenziale genotossicità delle nanoparticelle di biossido di titanio e, quindi, dell'impossibilità di stabilire una dose giornaliera accettabile (DGA) rispetto all'uso del biossido di titanio come additivo, con il reg. (UE) 2022/63 (in GU L 11/1 18.1.2022) la Commissione ha provveduto a eliminare l'autorizzazione all'uso del biossido di titanio negli alimenti. Sulla vicenda, in dottrina, v. A. DI LAURO, *Nanotecnologie e governance nel laboratorio del diritto agroalimentare*, in *Food Sovereignty e innovazione sostenibile tra scienza e diritto: empatie e dissonanze*, Atti del Convegno AICDA, Portici, 2-3 dicembre 2022.

alla base della “scienza del rischio” sottostanno inevitabilmente opzioni politiche, anche non consapevoli, la procedura manca ancora di essere integrata da una valutazione sull’incertezza soggettiva, ossia sull’incertezza che si collega alla dimensione valutativa, e quindi ai fattori soggettivi che soggiacciono alle scelte scientifiche⁵⁶.

Quanto al profilo dell’informazione, è evidente come l’attenzione che deve prestarsi all’aspetto della corretta comunicazione assuma maggiore rilevanza quando il prodotto da scegliere sia l’alimento. Nella dimensione globale impressa al mercato dall’innovazione tecnologica, così come dai mutamenti del sistema monetario e delle abitudini dei cittadini, la scelta del cibo si configura, oltre che fatto culturale, quale frutto di elementi emotivi e di scambio sociale.

Nel mercato agroalimentare, le informazioni che consentono ai cittadini di scegliere i prodotti con consapevolezza, in base ai propri interessi, giungono tramite l’etichetta che, quale strumento giuridico volto a dichiarare al pubblico pregi e caratteristiche di un alimento, rappresenta il luogo fisico in cui circola il flusso informativo⁵⁷. Inizialmente collegata a esigenze concorrenziali, l’etichetta si connota come mezzo volto a dare trasparenza al mercato, a consentire una scelta razionale, ma anche ad attestare la sicurezza del prodotto, coniugando le esigenze del mercato con l’attuazione del diritto (*ex art. 169 TFUE*) a un’informazione vera, leale e completa⁵⁸.

Il susseguirsi degli interventi normativi che hanno più volte modificato la disciplina sui prodotti alimentari per tutelare i consumatori nel loro diritto a un’informazione chiara e veritiera ha cercato anche di

⁵⁶ A. TERJE, *Risk Assessment and Risk Management: Review of Recent Advances on Their Foundation*, in *European Journal of Operational Research*, 2016, 253(1), p. 1 ss.

⁵⁷ In materia, da ultimo, S. MASINI, *Informazioni e scelte del consumatore*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, a cura di P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, Milano, 2024, p. 417 ss.; P. BORGHI, *La disciplina dell’etichettatura*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Vol. II, cit., p. 1202 ss.

⁵⁸ In realtà, è importante sottolineare che l’informazione non si esaurisce nell’etichetta, poiché essa è veicolata anche attraverso la pubblicità. Diffusamente, sul tema, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012; A. DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, Vol. III, Il diritto agroalimentare, a cura di L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, Torino, 2011, p. 517 ss.

rispondere ai problemi connessi ai processi di innovazione propri del settore delle nanoscienze e nanotecnologie. *In specie*, a seguito di due interventi del Parlamento in tema di etichettatura dei nanomateriali⁵⁹, e dopo l'adozione del regolamento (UE) 1223/2009 che ha introdotto il requisito dell'etichettatura obbligatoria per tutti i nanomateriali presenti nei prodotti cosmetici⁶⁰, lo stesso requisito è stato previsto nell'art. 18, par. 3, del regolamento (UE) 1169/2011, che dispone: «Tutti gli ingredienti presenti sotto forma di nanomateriali ingegnerizzati sono chiaramente indicati nell'elenco degli ingredienti. La dicitura “nano”, tra parentesi, segue la denominazione di tali ingredienti».

L'obbligo di etichettatura dei nanomateriali è, quindi, condizionato dalla classificazione di una sostanza come ingrediente⁶¹. Di conseguenza, le sostanze non rientranti in tale categoria sono esonerate da tale obbligo⁶², unitamente, come disposto all'art. 20 dello stesso regolamento, ai nanomateriali che sono additivi o enzimi alimentari che non svolgono una funzione tecnologica nel prodotto finito (o che sono utilizzati come coadiuvanti tecnologici), e dei nanomateriali che sono supporti e sostanze che non sono additivi alimentari, ma che vengono utilizzati come supporti o coadiuvanti tecnologici⁶³.

Benché dette regole mirino a realizzare «un approccio completo ed evolutivo in relazione alle informazioni fornite ai consumatori sugli alimenti che essi consumano» (*considerando* n. 14 del regolamento (UE) 1169/2011), a ben pensare, la disciplina lascia aperte diverse criticità, che si spiegano in ragione delle incertezze correlate alle direzioni di sviluppo del settore nanotecnologico.

Una prima problematica concerne l'espunzione degli additivi/enzimi nano dall'obbligo di etichettatura specifico di cui all'art. 18, par. 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011. Visti i numerosi interro-

⁵⁹ In GU C 351 E/174 del 2.12.2011 e GU C 184 E/18 dell'8.7.2010, par. 20.

⁶⁰ Si veda l'art. 16 del regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, «sui prodotti cosmetici» (in GU L 342/59 del 22.12.2009).

⁶¹ La definizione di «ingrediente» è fornita nell'art. 2(2), lett. f) del reg. (UE) n. 1169/2011.

⁶² Sul punto, P. COPPENS-F. PLANCHENSTAINER, *The Labelling of Nanomaterials under EU Law, with A Particular Focus on France*, in *EFFL review*, 2019, 2, p. 152 ss.

⁶³ L'esenzione dall'obbligo di etichettatura per tali sostanze è stata confermata dalla Comunicazione della Commissione relativa alle domande e risposte sull'applicazione del reg. (UE) n. 1169/2011 (in GU C 196 del 8.6.2018, par. 2.4).

gativi che oggi si pongono rispetto all’individuazione dell’uso di nanoparticelle nei diversi prodotti (alimentari e non) – dalla inadeguatezza delle metodologie di *assessment*⁶⁴, ai problemi di interpretazione delle definizioni normative⁶⁵ e di applicazione della legislazione, alla scarsità di risorse (anche finanziarie) previste per i controlli ufficiali – il rischio è in una possibile esenzione di tutti i nanoadditivi dall’indicazione in etichetta; esenzione che finirebbe col violare il diritto a conoscere lo *status* tecnologico di un alimento⁶⁶.

Un secondo profilo meritevole di riflessione concerne la scelta, da parte del legislatore europeo, di non regolamentare le forme di etichettatura “negativa” degli alimenti contenenti nanomateriali, così riconfermando la soluzione adottata con riferimento agli alimenti e mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM⁶⁷. Il dibattito in corso a livello istituzionale – e tutt’ora irrisolto – permane vivo e acceso⁶⁸, dati i problemi di legittimità (la relazione tra significante e significato e l’implicita comparazione tra il prodotto segnalato e quello privo dell’indicazione), decettività e responsabilità del produttore cui

⁶⁴ Le difficoltà analitiche riscontrate nelle procedure di valutazione degli ENM negli alimenti sono molteplici e derivano da diversi fattori, tra cui le basse concentrazioni degli ENM intenzionalmente aggiunti, la migrazione non intenzionale dagli imballaggi, la presenza accidentale di nanoparticelle in materiali sfusi aggiunti intenzionalmente e la complessità matriciale degli alimenti (G. SINGH, *op. cit.*).

⁶⁵ Le difficoltà interpretative sono legate, in particolare, all’aggettivo “ingegnerizzato”: ossia, se il campo semantico cui esso fa riferimento includa i soli materiali “intenzionalmente” prodotti per essere nanomateriali. Da qui, numerosi studi sono stati condotti sulla necessità di una revisione della definizione di “nanomateriale ingegnerizzato”. Cfr., ad esempio, ANSES, *Definition of Nanomaterials: Analysis, Challenges and Controversies. Anses Opinion – Collective Expert Appraisal Report*, French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety, Maisons-Alfort, 2023; H. RAUSCHER et al., *An Overview of Concepts and Terms Used in The European Commission’s Definition of Nanomaterial*, European Commission, JRC, EUR 29647 EN, Ispra, 2019.

⁶⁶ D. PISANELLO, *Additivi nano: quando perseverare è diabolico*, in *Lex Alimentaria*, 2018.

⁶⁷ Si veda E. SIRSI, *A proposito degli alimenti OGM (note sulle regole di etichettatura di alimenti e mangimi costituiti, contenenti e derivati da OGM con particolare riferimento all’etichettatura negativa*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 30 ss.

⁶⁸ Nel 2022, ad esempio, il Parlamento europeo chiedeva alla Commissione di intervenire contro l’uso potenzialmente fuorviante delle forme di etichettatura negativa (*Misleading consumer information because of ‘free from’ labels*, Parliamentary question – E-001313/2022).

le indicazioni volontarie negative in etichetta danno luogo, unitamente ai profili giuridici inerenti al diritto della concorrenza⁶⁹.

Un'ulteriore questione si pone con riferimento alla comprensibilità della dicitura "nano" da parte dei cittadini⁷⁰ (nella fattispecie, delle persone anziane) e, quindi, all'idoneità dell'informazione a essere effettivamente strumentale alla comunicazione nel consentire una scelta nella piena conoscenza dei fatti⁷¹. Tale problematica rimanda sia al ruolo svolto dalla sovrabbondanza delle informazioni in etichetta⁷², sia alla più ampia discussione sui processi di apprendimento e comunicazione della scienza all'interno delle odierne democrazie della conoscenza⁷³. A fronte degli studi sulla percezione pubblica delle nanotecnologie⁷⁴, le riflessioni teoriche sull'argomento evidenziano come essa non dipenda tanto dai risultati dell'innovazione della tecnoscienza, quanto dalle modalità con cui essi vengono realizzati, nonché dal comportamento delle istituzioni che ne sono responsabili⁷⁵.

L'approccio usato dall'Unione europea per la definizione e la valorizzazione della *knowledge-based society* parte dalla considerazione

⁶⁹ Cfr. G. SPOTO, *Tutela del consumatore, etichette a semaforo e informazioni "negative"*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 2, p. 28 ss.; G. STRAMBI, *Le informazioni volontarie*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 567 ss.

⁷⁰ A. DI LAURO, *Les nanotechnologies dans l'assiette. Les règles sur les nanofoods*, in *Penser une démocratie alimentaire*, edited by F. COLLART DUTILLEUL, Volume II, INIDA, San José, 2015, p. 251 ss.

⁷¹ Il problema è stato sottolineato nella recente relazione della Corte dei conti europea sul tema, ove si raccomanda alla Commissione di monitorare sistematicamente le esigenze dei consumatori e sostenere gli Stati membri negli sforzi per migliorare la comprensione delle etichette alimentari, ad esempio attraverso campagne di sensibilizzazione o linee guida (CORTE DI CONTI EUROPEA, *Etichettatura degli alimenti nell'UE. I consumatori possono perdersi nel labirinto delle etichette*, Relazione speciale n. 23, Lussemburgo, 2024, p. 49).

⁷² A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 2, p. 1 ss.

⁷³ SAM (SCIENTIFIC ADVICE MECHANISM), *Scientific Advice to European Policy in A Complex World*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Group of Chief Scientific Advisors, Brussels, 2019.

⁷⁴ A.S. CHUAH et al., *Label It or Ban It? Public Perceptions of Nano-food Labels and Propositions for Banning Nano-food Applications*, in *Journal of Nanoparticle Research*, 2018, 20(2), p. 36 ss.

⁷⁵ B. WYNNE et al., *Taking European Knowledge Society Seriously*, European Commission, Brussels, 2007.

che i percorsi di apprendimento civico dovrebbero focalizzarsi sulla capacità di validare, interpretare e utilizzare le informazioni disponibili, così da consentire anche un miglioramento della capacità dei cittadini di agire in veste di consumatori ragionevolmente avveduti e influenzanti⁷⁶.

Quando il regolamento (UE) n. 1169/2011 richiama l'esigenza della comprensibilità e insiste sulla consapevolezza nelle scelte, si riferisce sia alla capacità del consumatore di apprendere il funzionamento del mercato e il ruolo al suo interno, sia alla necessità di comprendere appieno i messaggi veicolati dal linguaggio dell'etichetta. In tal guisa, la normativa riesce a intendere la questione dell'informazione alimentare anche come un fattore di cittadinanza, cogliendo la natura critica ed etica propria del consumo alimentare. Per di più, nel prevedere una consultazione aperta e trasparente dei cittadini «nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare» (art. 3, par. 4), la disciplina compie un passo importante anche rispetto alla necessità di affrontare le incertezze della nuova tecnologia. Tuttavia, benché l'esigenza di giungere a un equilibrio tra *expertise* e società civile per l'accesso ai dibattiti decisionali sia all'attenzione pubblica europea fin dall'inizio del nuovo millennio⁷⁷, un vero diritto di partecipazione attiva dei cittadini manca ancora di una effettiva garanzia.

Le conseguenze di questo *gap* sono rilevabili nelle criticità riscontrate nella proposta di regolamento delegato presentata dalla Commissione europea il 14 marzo 2024 per affrontare i problemi di interpretazione connessi alla definizione di nanomateriale ingegnerizzato di cui al regolamento sui *novel food*⁷⁸. Il Parlamento europeo, col giudicare l'atto delegato non conforme allo scopo e al contenuto del regolamento (UE) 2015/2283, ne ha rigettato l'entrata in vigore, «considerando che la definizione proposta potrebbe escludere numerose nanosostanze dall'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011» a causa della soglia del 50% o più di particelle su scala

⁷⁶ D. PESTRE, *Science, Society and Politics. Knowledge Societies from An Historical Perspective*, Report to the Science, Economy and Society Directorate, European Commission, Brussels, 2007.

⁷⁷ Cfr. COM(1999) 719 def., Bruxelles; COM(2001) 428 def., Bruxelles; EUROPEAN COMMISSION, *Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference Systems. Report of The Working Group*, Rapporteur: A. LIBERATORE, 2001.

⁷⁸ C(2024) 1612 final, Bruxelles, su cui v. V. PAGANIZZA, *I nuovi alimenti* (“*Novel Foods*”), in *Trattato di diritto italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 812 ss.

nanometrica proposta dalla Commissione, che non tiene conto dei progressi tecnici e scientifici⁷⁹. L'istituzione di Strasburgo ha, quindi, invitato l'organo esecutivo ad «applicare il principio di precauzione, a garantire la sicurezza e l'informazione dei consumatori e a tenere conto dell'approccio “One Health”», chiedendo di presentare un nuovo atto delegato che tenga conto della sua posizione⁸⁰.

In tali richieste emerge con chiarezza l'approccio «integrato, sicuro e responsabile» adottato dall'Europa sin dal debutto della strategia comunitaria sulle nanotecnologie⁸¹, così come il ruolo centrale affidato all'EFSA nell'individuazione dei rischi potenzialmente derivanti dall'innovazione *disruptive* delle nanoscienze. La conseguente sfida che si impone ai decisori politici consiste nel rendere il diritto civico alla conoscibilità effettivamente strumentale alla crescita della capacità critica di ognuno, nella consapevolezza delle peculiari dinamiche che si originano nel rapporto dell'essere umano con il (nano)cibo.

4. *Intorno al concetto di “conoscibilità”: spunti finali di riflessione*

L'applicazione delle nanotecnologie nella filiera alimentare è indicativa di come la complessità e l'indeterminatezza delle tecnologie

⁷⁹ C(2024)01612 – 2024/2691(DEA), parr. 2, H e 4. L'EFSA ha, infatti, raccomandato di prendere in considerazione un valore di soglia pari al 10% per le nanoparticelle utilizzate negli alimenti (<https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/assets/corporatenanotechnology121003.pdf>, 16/11/2024). In Francia, la Direzione generale per i consumatori, la concorrenza e il controllo delle frodi applica tale valore di soglia nelle sue attività di controllo (ANSES, *Nanomatériaux dans les produits destinés à l'alimentation. Rapport d'expertise collective*, 2020, p. 86, <https://www.anses.fr/fr/system/files/ERCA2016SA0226Ra.pdf>, 16/11/2024). Peraltro, nel corso del processo di consultazione avviato dalla Commissione ai fini dell'adozione del regolamento delegato, diverse organizzazioni accademiche, autorità pubbliche, ONG dei consumatori e ambientaliste e sindacati hanno chiesto l'adozione di una definizione che comprenda tutti i materiali, siano essi fabbricati, derivati o naturali, nonché una soglia standard pari o superiore al 10% di particelle nella distribuzione dimensionale numerica. Si veda, ad esempio, SAFE, *SAFE's Contribution to The Commission's Public Consultation on The Revision of The Definition of Engineered Nanomaterial in Food*, <https://www.safe-foodadvocacy.eu/engineered-nanomaterials-in-food-safe-is-concerned-about-food-safety/> (17/11/2024).

⁸⁰ C(2024)01612 – 2024/2691(DEA), parr. K e 5.

⁸¹ Si veda COM(2004), 338 def., Bruxelles.

emergenti siano tali che nell’approccio al nuovo il grado di accettazione e tollerabilità dei rischi dipenda sempre da una convergenza di fattori, cosicché il diritto europeo va modellandosi come un processo di apprendimento continuo che accompagna lo sviluppo dei processi tecnologici e dei prodotti che ne derivano per rispondere alle aspettative di consumatori/cittadini sempre più accorti, avveduti e consapevoli delle implicazioni delle loro scelte alimentari.

Questo approccio precauzionale, che risponde sia ai principi individuali di autoresponsabilità e autotutela, sia ai doveri istituzionali di tutela della salute dei cittadini, è al centro della procedura di autorizzazione prevista per i *novel food*, laddove la normativa detta le condizioni generali per l’inserimento dei nuovi alimenti nel registro europeo⁸². E ancor più essa è garantita con riferimento all’informazione, laddove la complessità dei processi coinvolti nella produzione dei nuovi alimenti rende necessario considerare schemi di etichettatura che garantiscano informazioni accurate «su qualsiasi specifica caratteristica o proprietà del prodotto alimentare», oppure sulle implicazioni per la salute di gruppi specifici della popolazione (art. 9, par. 3, lett. *b*) del regolamento (UE) 2015/2283).

Tuttavia, una regolamentazione efficace dovrebbe essere volta anche a giustificare l’esposizione ai rischi attraverso i benefici che li possono controbilanciare⁸³. Solitamente, difatti, si tende a evitare una loro analisi critica, essendo ancora prevalente l’assunzione secondo cui processi e/o prodotti tecnologici nuovi comportino sempre benefici per la società. Ma il cibo, oltre a essere nutrimento, è anche e soprattutto cultura. Secoli di fonti scritte e innumerevoli testimonianze etnografiche testimoniano come gli alimenti rappresentino per

⁸² Ai sensi dell’art. 7 del reg. (UE) 2015/2283, «La Commissione autorizza e inserisce un nuovo alimento nell’elenco dell’Unione esclusivamente se esso soddisfa le seguenti condizioni: a) in base alle prove scientifiche disponibili, l’alimento non presenta un rischio di sicurezza per la salute umana; b) l’uso previsto dell’alimento non induce in errore i consumatori, in particolare nel caso in cui l’alimento è destinato a sostituire un altro alimento e vi è un cambiamento significativo nel suo valore nutritivo; c) se l’alimento è destinato a sostituire un altro alimento, non ne differisce in maniera tale da rendere il suo consumo normale svantaggioso per il consumatore sul piano nutrizionale». Sul tema, v. G. TORRE, *Gli effetti della riforma introdotta dal reg. (UE) n. 2019/1381 sulla procedura di autorizzazione dei novel foods. Trasparenza versus innovazione?*, in *Dir. agroalim.*, 2024, 1, p. 83 ss.

⁸³ B. WYNNE, *op. cit.*, p. 161.

gli esseri umani non solo materia prima necessaria alla sopravvivenza, ma soprattutto prodotti investiti di significato sociale, religioso, etico e simbolico. Sicché la valorizzazione del cibo come “discorso” da affrontarsi sul piano della conoscibilità finisce con l’averne inevitabili ripercussioni sulla costruzione dei modelli alimentari che si intende promuovere.

Nel quadro della strategia per promuovere le colture proteiche, il Parlamento europeo ha esortato la Commissione a «presentare una valutazione dell’impatto globale dei nuovi alimenti destinati al consumo umano in linea con il modello agricolo europeo», insistendo sulla necessità «che le autorizzazioni rilasciate attraverso la legislazione sui nuovi prodotti alimentari dovrebbero basarsi sulle più rigorose garanzie di sicurezza alimentare del prodotto e che andrebbe considerato il loro impatto sulla salute umana e sull’ambiente, in linea con il principio di precauzione»⁸⁴. Una tale richiesta è degna di nota nell’ambito ivi esplorato, ove l’approccio volto a favorire un invecchiamento in buona salute non prescinde da un’attenzione rigorosa ai regimi nutrizionali, per la promozione di stili di vita sani su tutto l’arco della vita.

Vero è, d’altra parte, che la percezione pubblica dei rischi e benefici connessi al rapporto tra scienza e alimentazione è legata ai valori propri di ciascuna cultura, percepiti come irrinunciabili dalla comunità di appartenenza. I cultori dell’approccio dell’analisi economica del diritto hanno dimostrato – attraverso l’applicazione delle scienze cognitive all’indagine dei processi che orientano le decisioni individuali e collettive – che la percezione degli utilizzatori dei prodotti tecnologici è correlata sia alla messa in atto di procedimenti cognitivi semplificati per giungere a una determinata decisione, sia alla quantità limitata di informazioni recepite rispetto a quella potenzialmente assimilabile⁸⁵. Da qui, la tendenza degli individui a formare la propria percezione concernente i rischi e i benefici derivanti da un’attività sulla base delle credenze culturali maturate sull’attività medesima⁸⁶.

⁸⁴ In GU C, C/2024/2657 del 29.4.2024, par. 42.

⁸⁵ D. KAHNEMAN, P. SLOVIC, A. TVERSKY, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge, 1982.

⁸⁶ Con riferimento agli studi sulla percezione dei nuovi alimenti, si veda A. MONACO et al., *Consumers’ Perception of Novel Foods and The Impact of Heuristics and Biases: A Systematic Review*, in *Appetite*, 2024, 196, art. 107285.

Ma questo non deve indurre a credere che il ruolo del diritto sia, meccanicamente, quello di proteggere un assetto di valori ritenuto minacciato. «Scienza, diritto e *policy* [...] sono sempre più interdipendenti nella vicendevole costruzione e legittimazione delle norme. [...] Sono fonte di produzione di conoscenza e di normatività in sé [...] perché derivano la propria legittimità normativa ed epistemologica da procedure pubblicamente definite e accessibili»⁸⁷. Ciò che ne consegue è un processo articolato di stratificazioni di linguaggi e interazioni di discipline, attraverso il quale la scienza rileva per il diritto come fonte di conoscenza, e il diritto rileva per la scienza come fattore influente sul suo sviluppo.

Tali considerazioni conducono a guardare alla “conoscibilità” del *nanofood* come a un diritto fondato sulla stessa logica che guida ogni realtà normativa: realizzare un’architettura scientifico-giuridica che sappia bilanciare la libertà individuale di compiere le scelte ritenute più opportune con interventi di tutela in relazione all’accettabilità (etica), alla sostenibilità e alla desiderabilità sociale dell’innovazione. Le modalità di affrontare le sfide dell’incertezza e dell’innovazione tecnoscientifica non riguardano, infatti, solo gli strumenti di governo⁸⁸ ma, *in primis* e soprattutto, gli attori coinvolti nei processi trasformativi e il significato stesso dell’idea di responsabilità. Onde l’esigenza di inquadrare la scienza connessa a scelte pubbliche in uno scenario di trasparenza e di dialogo tra saperi eterogenei, per una condivisione costruttiva e arricchente della pluralità delle conoscenze e dei valori che rilevano nel processo di *decision making*⁸⁹.

Ai fini dell’“apprendimento sociale” del *nanofood*, e quindi di un apprendimento che includa anche la dimensione riflessiva e relazionale, il cambiamento auspicabile passa attraverso la presa d’atto del carattere co-costruttivo della comunicazione della scienza, le cui dinamiche cognitive, sociali e culturali chiamano a una distinzione tra la comprensione pubblica del sapere scientifico e la sua accettazione

⁸⁷ M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. *Potere e costituzione*, a cura di M. CARTABIA, M. RUOTOLO, Milano, 2023, p. 1059 ss.

⁸⁸ Il riferimento è al programma di *Better Regulation* promosso dalla Commissione europea per il miglioramento della qualità dell’*iter* legislativo in termini di trasparenza, accesso e controllabilità. Si veda COM(2021) 219 def., Bruxelles.

⁸⁹ Diffusamente, sul tema, M. LEACH, I. SCOONES, B. WYNNE (eds), *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, London, 2005.

sociale⁹⁰. Da questo angolo visuale, l'accelerazione dettata dall'innovazione tecnologica, come nel caso dei nanoalimenti, sottolinea l'urgenza di tale distinzione, ancor più rispetto agli obiettivi di ottimizzazione delle opportunità di salute e partecipazione perseguiti dalla strategia *On Ageing and Health* della WHO per migliorare la qualità di vita delle persone anziane⁹¹.

Come il Comitato nazionale per la Bioetica evidenziava con lungimiranza già nel 2006, «se effettivamente le nanotecnologie dovessero mantenere le promesse di aumentare la lunghezza e la qualità della vita e di migliorare le condizioni fisiche⁹² [...], l'introduzione di tecnologie ancora più sofisticate e ancora più tra loro connesse corre il rischio di rendere le attuali diversità di sviluppo vere e proprie discriminazioni, una forma intollerabile di “povertà della povertà”: la “nanopovertà”»⁹³.

Quanto richiamato giustifica la necessità di favorire il rafforzamento della partecipazione civica e del dialogo pubblico secondo principi democratici, tramite la riflessione sulla desiderabilità dei processi delle nanoscienze e dei relativi prodotti (alimentari, nel caso di specie)⁹⁴. Una valutazione maggiormente ponderata e democraticamente discussa delle esigenze normative e dei differenti linguaggi che animano il contesto alimentare in cui le nanotecnologie sono applicate fornirebbe un solido supporto all'auspicata ma difficile transizione verso modelli alimentari equi, sani e sostenibili⁹⁵.

⁹⁰ R. VON SCHOMBERG, S. DAVIES (eds), *Understanding Public Debate on Nanotechnologies. Options for Framing Public Policy*, European Commission, Directorate-General for Research Directorate L – Science, Economy and Society, Luxembourg, 2010.

⁹¹ WHO, *Global Strategy and Action Plan on Ageing and Health*, World Health Organization, Geneva, 2017.

⁹² Il riferimento è, ivi, alle applicazioni della nanomedicina e delle nanobiotecnologie, su cui T.S. SUBRAMANIAN, *Introduction to Nanomedicine*, in *Nanomedicine. Springer Briefs in Applied Sciences and Technology*, Singapore, 2023.

⁹³ COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Nanoscienze e nanotecnologie*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2006, p. 11, https://bioetica.governo.it/media/3119/p77_2006_nanoscienze_nanotecnologie_it.pdf, (18/11/2024).

⁹⁴ In merito, A. GAZSÓ, C. HAUSER, M. KAISER, *Regulating Nanotechnologies by Dialogue*, in *EJRR*, 2012, 1, p. 103 ss.

⁹⁵ Come autorevolmente indicato dalla Commissione europea, infatti, «Food environments, which include all forms of marketing, labelling, markets and retail spaces and restaurants, have an overwhelming influence on our food and dietary

In questa prospettiva, i nanoalimenti potrebbero trovare il “giusto posto” nelle scelte alimentari del domani, in linea con la strategia europea protesa all’innovazione per un invecchiamento attivo e in buona salute⁹⁶.

choices even as we age, so rethinking and redesigning these is an important leverage point for fostering positive behavioural changes and responsible consumer and personal choices» (G. BIZZO et al., *op. cit.*, p. 103).

⁹⁶ Si veda il Libro verde della Commissione europea sull’invecchiamento demografico (COM(2021) 50 def., Bruxelles).

ALIMENTAZIONE E INVECCHIAMENTO ATTIVO: INFORMAZIONE AL CONSUMATORE E DANNO DA PRODOTTO DIFETTOSO

Gennaro Di Martino

ABSTRACT: Il ruolo dell'alimentazione è cruciale nelle politiche internazionali e nazionali sull'invecchiamento attivo e, più in generale, sulla tutela della salute delle persone. Nella costruzione dell'assetto normativo del mercato alimentare, il legislatore europeo, si è tradizionalmente focalizzato sulla fase di prevenzione, convinto che questa sia la strada migliore per assicurare il più elevato livello di tutela delle persone e di sicurezza dei prodotti. Ciò, tuttavia, non ha azzerato i rischi nel mercato alimentare: alimenti difettosi esistono e, quando assunti, causano danni alle persone. Eppure, nonostante questo i danneggiati dimostrano una certa diffidenza verso il sistema di tutele risarcitorie apprestato dall'Unione europea, il quale, perseguendo l'obiettivo di bilanciare adeguatamente gli interessi dei danneggiati con quelli dei produttori, troppe volte giunge ad addossare in capo ai primi il costo dei danni cagionati dai secondi.

PAROLE CHIAVE: difetto; informazione; alimenti; consumatore; danno.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Disciplina degli alimenti tra regole preventive e tutele risarcitorie. – 3. Il difetto di informazione e il rischio di sviluppo nella nuova Direttiva sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso.

1. *Introduzione*

Da diverso tempo l'invecchiamento attivo¹ costituisce un tassello centrale delle politiche sulla salute delle istituzioni internazionali²,

¹ Definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel 2002 come «il processo di ottimizzazione delle opportunità di salute, partecipazione e sicurezza per migliorare la qualità della vita delle persone che invecchiano», cfr. <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivit /invecchiamento-attivo/linvecchiamento-attivo-introduzione/>.

² Come riportato sul sito ufficiale del Governo italiano, <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivit /invecchiamento-attivo/linvecchiamento-attivo-introduzione/>, a livello europeo, il tema dell'invecchiamento attivo è da diversi anni in

tanto da aver indotto l'Organizzazione Mondiale della Sanità a qualificare il periodo 2021-2030 come la «Decade dell'Invecchiamento in Salute», individuando nell'«*active ageing*» un pilastro centrale su cui tracciare le proprie linee guida.

Anche il legislatore nazionale, con legge 23 marzo 2023, n. 33, ha scelto di prendere in considerazione l'invecchiamento attivo nell'ambito della predisposizione di una serie di misure volte alla tutela della salute degli anziani non autosufficienti.

Senonché, a prescindere dalla vulnerabilità o meno che può caratterizzare una fascia della popolazione, l'alimentazione gioca sempre un ruolo determinante nel favorire l'invecchiamento attivo nei confronti di chiunque e, pertanto, è fondamentale avere una legislazione alimentare che assicuri un elevato livello della sicurezza e della qualità dei prodotti alimentari.

Da questo punto di vista, il legislatore europeo si preoccupa, soprattutto, di regolare il mercato nella fase di prevenzione, come confermano peraltro i principali testi normativi vigenti nel settore alimentare: il regolamento (CE) n. 178/2002, il regolamento (CE) n. 1924/2006 e il regolamento (UE) n. 1169/2011³.

Regolamenti che disciplinano analiticamente gli obblighi a cui sono assoggettate le imprese che operano in tale settore di mercato,

agenda ed è stato promosso attraverso numerosi documenti ed iniziative. Tra queste, principalmente, si segnalano: il Piano di Azione Internazionale di Madrid sull'Invecchiamento (MIPAA) delle Nazioni Unite, adottato nel 2002 dalla Seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento di Madrid; la creazione, nel 2011, del Partenariato Europeo per l'Innovazione sull'Invecchiamento Attivo e in Buona Salute (EIPAAH); la designazione del 2012 come anno europeo dell'invecchiamento attivo; lo sviluppo e il la messa a punto, nello stesso anno, dell'«*Indice di Invecchiamento Attivo*» (liberamente consultabile presso il sito www.statswiki.unece.org/spaces/AAI/pages/76285711/Active+Ageing+Index+Home), voluto da Commissione Europea e Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), al fine di poter misurare il livello di invecchiamento attivo in un dato contesto geografico in base a una serie di indicatori selezionati.

³ Regolamenti che rientrano tra quelli che E. BELLISARIO, sub *art. 102, Finalità e campo di applicazione*, in *Codice del consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005, p. 683, definisce «orizzontali», ossia finalizzati a dettare principi e regole generali per rendere effettivo il riavvicinamento dei diversi concetti e delle diverse procedure nazionali per tutti i prodotti alimentari, ma che non esauriscono certo il più ampio quadro normativo che regola la materia, affiancandosi ad essi tutta una serie di atti normativi di natura «verticale» relativi a singoli prodotti alimentari.

ma che nulla dispongono circa le conseguenze che discendono dal mancato rispetto di tali obblighi, ivi inclusi quelli relativi all'informazione al consumatore.

E infatti, al pari della disciplina generale sulla sicurezza dei prodotti⁴, le tre normative menzionate non contengono disposizioni specifiche sulla responsabilità civile dei produttori di alimenti, ma al contrario, quando il danno è dovuto all'assunzione di un alimento, rinviano alle ordinarie regole di responsabilità civile e, dunque, (anche) alla disciplina europea della *product liability*⁵.

In ragione di questi espressi richiami, nonché del monito del legislatore europeo per il quale sicurezza e responsabilità rappresentano due facce della stessa medaglia – due sistemi che «si applicano in mo-

⁴ Ora contenuta nel regolamento (UE) 2023/988 Regolamento (UE) 2023/988 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023 (GU L 135 del 23.5.2023; in vigore dal 13 dicembre 2024, che ha abrogato la direttiva 2001/95/CE, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 172, e successivamente trasfusa negli artt. 102-113 cod. cons.), il quale conferma l'esclusione dal proprio ambito di applicazione dei prodotti alimentari, come espressamente dispone l'art. 2, par. 2, lett. b). Sul punto, si rinvia, per tutti, a E. BELLISARIO, *Sicurezza dei prodotti e responsabilità*, in *Diritto dei consumi. Principi e regole del mercato*, a cura di M. Rabitti e L. Rossi Carleo, Torino, 2024, p. 158 ss.

⁵ L'art. 21 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, «che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare» (GU L 31 dell'1.2.2002), rubricato «Responsabilità», dispone che «le disposizioni del presente capo si applicano salvo il disposto della direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi».

Nel regolamento (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» (GU L 404 del 30.12.2006), l'art. 17, par. 6, chiarisce che «la concessione dell'autorizzazione non riduce la responsabilità generale in campo civile e penale dell'operatore del settore alimentare in relazione all'alimento in questione».

Infine, il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (GU L 304 del 22.11.2011), prevede al *considerando* 21 che «per evitare la frammentazione delle norme relative alla responsabilità degli operatori del settore alimentare in relazione alle informazioni sugli alimenti, è opportuno chiarire le responsabilità di tali operatori in questo ambito. Tale chiarimento dovrebbe essere conforme agli obblighi nei confronti del consumatore di cui all'articolo 17 del Regolamento (CE) n. 178/2002».

menti diversi e si rafforzano a vicenda»⁶ – è altrettanto fondamentale che anche il sistema di regole risarcitorie attribuisca al consumatore una tutela efficiente ed effettiva laddove questi subisca un danno dall'assunzione di un alimento.

Ciò, dunque, giustifica l'interesse a osservare l'informazione al consumatore dal punto di vista della responsabilità civile e, in particolare, della responsabilità per danno da prodotto difettoso.

D'altronde gli alimenti (unitamente ai farmaci) rientrano tra quelli che più hanno contribuito – è proprio il caso di dirlo – a nutrire il dibattito sulla responsabilità del produttore⁷, a partire dal caso Saiwa⁸, tuttora considerato il *leading case* italiano in materia.

Ma dal 1964 il mondo è totalmente cambiato e da tale cambiamento non è rimasto fuori il mercato alimentare. Oggi si vive in un'era senza precedenti: in Europa il problema non è l'assenza di cibo – il cibo non manca – ma, al contrario, il fatto che questo è sempre più processato e, dunque, sempre meno naturale⁹. E proprio questa processazione del cibo, nel tempo, ha determinato un sensibile incremento di allergie e intolleranze alimentari, soprattutto con riguardo alla popolazione più giovane¹⁰.

⁶ Cfr. Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale), 28 settembre 2022 COM(2022) 496 *final*, p. 3.

Parimenti, la Quinta Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della direttiva in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, 7 maggio 2018 COM(2018) 246 *final*, p. 1, ha ribadito che «la direttiva integra la legislazione dell'UE sulla sicurezza dei prodotti e il cosiddetto “nuovo approccio” alla sicurezza dei prodotti» costituendo «la rete di sicurezza per i casi in cui gli incidenti si verificano comunque».

⁷ Sul punto, v. A. D'ALESSIO, *La responsabilità del produttore di alimenti tra difetto e sicurezza del prodotto*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, 6, p. 2018 ss.

⁸ Cass., 25 maggio 1964, n. 1270, in *Foro it.*, 1966, I, V, cc. 13 ss., con nota di F. MARTORANO, *Sulla responsabilità del fabbricante per la messa in commercio di prodotti difettosi*. La vicenda era sorta a causa di un'indigestione di biscotti avariati, i quali avevano provocato a diverse persone una enterocolite febbrile.

⁹ Sul punto, R. TORINO, *Conoscere il cibo. Informazione e tutela del consumatore nella prospettiva del diritto europeo*, in *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, a cura di M. De Castris, Roma, pp. 107-117.

¹⁰ Intolleranza al lattosio, celiachia, favismo, allergia al nichel sono solo alcune delle patologie attualmente più diffuse che riporta lo studio di R. BERNI CANANI, L. PA-

Un cambiamento, dunque, che impatta sensibilmente sulla salute delle persone.

Ma che, in realtà, incide altrettanto significativamente sulle finanze dei consumatori: chi acquista prodotti «senza glutine», ad esempio, spende il 73% in più¹¹ rispetto a chi consuma analoghi prodotti contenenti glutine.

È in enorme espansione il *business* di tutta una serie di alimenti destinati a gruppi specifici della popolazione: alimenti a fini medici speciali, alimenti “senza” (es. senza glutine, senza lattosio), o “con” (es. con aggiunta proteica), integratori alimentari.

Un *business* che in Italia ha superato gli otto miliardi di euro annui; e questo (anche) perché dalle farmacie si è progressivamente spostato alla grande distribuzione organizzata¹² e, dunque, rispetto al passato, ha facilitato ai consumatori l'accesso a determinati prodotti.

Prodotti le cui proprietà, le cui caratteristiche, tuttavia, non sempre si rivelano essere supportate da evidenze mediche e scientifiche; prodotti che solo l'avanzamento del progresso e le conoscenze scientifiche successive potrebbero qualificare come dannosi per chi li assume, sollevando il problema dell'individuazione del soggetto sul quale debba ricadere il costo di un eventuale danno.

2. *Disciplina degli alimenti tra regole preventive e tutele risarcitorie*

Nell'analizzare il rapporto tra regole preventive della legislazione alimentare e responsabilità per danno da prodotto difettoso¹³ la prin-

PARO et al., *How dietary advanced glycation end products could facilitate the occurrence of food allergy*, in *Journal of Allergy and Clinical Immunology*, 2024 (vol. 153), 3, p. 742 ss.

¹¹ Questo il dato relativo al 2023, riportato in un'indagine condotta dal Centro di formazione e ricerca sui consumi (C.r.c.) in collaborazione con Assoutenti, su cui, sinteticamente, si rinvia a <https://www.assoutenti.it/prodotti-senza-glutine-sempre-piu-cari/>.

¹² Si vedano i dati riportati su <https://altaviawatch.com/it/retailtoday/approfondimenti/dalla-farmacia-alla-gdo-il-boom-degli-integratori/>, in cui si rileva come per il 2022, solo per gli integratori alimentari, le farmacie siano state il canale di vendita principale, con un fatturato di oltre tre miliardi e mezzo di euro, seguito dalla grande distribuzione organizzata, la quale, sebbene abbia ancora volumi decisamente inferiori (272 milioni di euro), sia tuttavia in netta crescita, facendo registrare un +14% in un solo anno.

¹³ Tema che interessa la dottrina da tempo, tra cui: A. PALAZZO, *Tutela del con-*

cipale difficoltà in cui l'interprete si imbatte risiede nel conciliare due *rationes legis* che non coincidono pienamente.

Se, da un lato, i tre principali regolamenti europei sulla legislazione alimentare si prefiggono l'obiettivo di garantire ai consumatori un elevato livello di tutela della salute¹⁴, dall'altro, non è affatto questo il risultato che la direttiva 85/374/CEE ha a lungo inteso perseguire, intendendo tale normativa giungere ad un adeguato bilanciamento degli interessi dei consumatori con quelli delle imprese¹⁵.

Una direttiva che ha fatto della longevità una delle sue principali caratteristiche: è difficile rintracciare nel panorama europeo un atto normativo che abbia resistito in maniera pressoché immutata per così tanto tempo. Una sola modifica è stata apportata al testo e questa integrazione – recata dalla direttiva 1999/34/CE¹⁶, ora recepita

sumatore e responsabilità civile del produttore e del distributore di alimenti in Europa e negli Stati Uniti, in *Eur. dir. priv.*, 2001, 3, p. 685 ss.; F. GIARDINA, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore. Atti del Convegno (Pisa 7-8 luglio 2005)*, a cura di M. Goldoni ed E. Sirsi, Pisa, 2005, p. 101 ss.; L. PAOLONI, *Sicurezza alimentare e responsabilità del produttore*, in *Econ. dir. agroalim.*, 2007, p. 131 ss.; G. NICOLINI, *Danni da prodotti agroalimentari difettosi*, Milano, 2008; M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell' "impresa agroalimentare"*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss.; M. FRANZONI, *Responsabilità civile e tutela del consumatore nel settore agro-alimentare*, in *Danno resp.*, 2015, 6, p. 561 ss.; S. CARMIGNANI, *La responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 2, p. 261 ss.; S. MASINI, *Vizi, difetti e rischi nel consumo di alimenti: profili di responsabilità*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 3, p. 473 ss.; E. ROOK BASILE, *Sicurezza e responsabilità nella filiera alimentare*, in *Contr. impr.*, 2017, 2, p. 432 ss.; R.S. BONINI, *La responsabilità civile nel settore agroalimentare tra principio di precauzione e tutela della salute*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2019, p. 1 ss.; ID., *La responsabilità civile nel settore agroalimentare*, in *Studi Urbinati*, 2021, 71 (1-2), 237 ss.; G.M. MARSICO e R. PENNAZIO, *Profili di responsabilità civile nella filiera agroalimentare tra allocazione del rischio e asimmetria informativa*, in *Nuovo dir. soc.*, 2024, 5, p. 859 ss.

¹⁴ Cfr. gli artt. 1, 5-7, 19, 20, 22, 38 del regolamento (CE) n. 178/2002; l'art. 1 del regolamento (CE) n. 1924/2006; l'art. 3 del regolamento (UE) n. 1169/2011.

¹⁵ *Considerando* n. 2 della direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, «relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi» (GU L 210 del 7.8.1985).

¹⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 1999, «che modifica la direttiva 85/374/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi» (GU L 141, del 4.6.1999).

nel comma 2 *bis* dell'art. 115 cod. cons. – si era imposta al fine di estendere l'ambito di applicazione della *product liability* a una serie di alimenti, quali i prodotti agricoli del suolo, dell'allevamento, della caccia e della pesca.

Dunque una disciplina estremamente longeva, che solo recentemente è stata sostituita dalla nuova direttiva (UE) 2024/2853 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024¹⁷: una direttiva che, dopo una lunga e travagliata gestazione¹⁸, non stravolge il testo del 1985, ma al contrario lo conferma. Lo aggiorna, ma non lo rivoluziona.

Il che, dunque, lascia presumere che il legislatore europeo avesse bisogno di aggiornare l'impianto tuttora vigente alla quarta rivoluzione industriale, alle nuove tecnologie e soprattutto all'intelligenza artificiale, ma che nel complesso sia soddisfatto del sistema di responsabilità delineato quarant'anni fa: porsi non in rottura bensì in continuità con la disciplina attuale induce a pensare che il legislatore riponga fiducia nell'equilibrio da essa disegnato *ab origine*.

Di qui l'interrogativo se “longevità” sia sinonimo di “efficienza” della direttiva.

A questa domanda non vi è una risposta univoca: cambia a seconda di dove si scelga di rintracciarla.

Leggendo i testi istituzionali dell'Unione europea l'equazione longevità-efficienza sembra essere rispettata: da ultimo, anche la relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva aveva ritenuto la

¹⁷ Direttiva che, assieme a quella tuttora allo studio del Parlamento europeo (Proposta di direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale, 28 settembre 2022, COM(2022) 496 *final*, cit.) intende introdurre un più ampio pacchetto europeo per la responsabilità per danno da prodotto difettoso e da intelligenza artificiale, su cui v. già E. BELLISARIO, *Il pacchetto europeo sulla responsabilità per danni da prodotti e da intelligenza artificiale. Prime riflessioni sulle Proposte della Commissione*, in *Danno resp.*, 2023, 2, p. 153 ss.

¹⁸ La soluzione adottata dall'Unione europea è fortemente distante dai primi progetti di riforma della materia della *product liability* – focalizzati soprattutto sull'impatto avuto sul quadro normativo delle nuove tecnologie – che erano stati ipotizzati prima nella Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica (2015/2103(INL)), e poi Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione su un regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale, (2020/2014(INL)).

direttiva del 1985 uno strumento, nel complesso, efficace e pertinente rispetto all'attuale contesto socio-economico¹⁹.

Viceversa, analizzando la giurisprudenza la risposta è tutt'altro che soddisfacente. Un approfondito esame di repertori e banche dati offre agli studiosi un numero decisamente contenuto di controversie decise sulla base di questa disciplina²⁰. E questo fenomeno rappresenta un paradosso in un contesto nel quale il sistema della responsabilità civile è al collasso: un sistema che dagli anni Settanta non ha mai smesso di crescere²¹, al punto che attualmente si ragiona di responsabilità civile in termini di "sostenibilità" e il principale quesito su cui ci si interroga è se e in che termini sia necessario porre un freno alla sua espansione²².

Il dato diventa ancora più sconcertante nel settore alimentare, considerando che dai vari rapporti annuali dell'Istituto Superiore di Sanità si apprende che sono elevati i numeri di intossicazioni alimentari in Italia: oltre ottomila solo nel 2023²³. Perché, allora, a fronte di tantissimi casi rilevati non corrispondono altrettanti numeri per il relativo contenzioso in materia?

Nonostante l'attenzione che il legislatore dedica alla fase di prevenzione, alla sicurezza dei prodotti, agli obblighi informativi²⁴, i prodotti alimentari difettosi esistono e cagionano danni a chi li consuma.

Ma costoro, quando ne subiscono i danni, quasi mai sono dispo-

¹⁹ Cfr. Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, 28 settembre 2022, COM(2022) 495 *final*, p. 1; nello stesso senso, v. già Quinta Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, cit., p. 2, in cui si afferma che «sebbene i prodotti siano oggi molto più complessi che nel 1985, la direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi continua a rappresentare uno strumento adeguato».

²⁰ Lo rilevava già G. PONZANELLI, *Responsabilità del produttore (1995-2000)*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, p. 913 ss., per il quale dopo dodici anni dal recepimento della direttiva (e dunque dal 1988) «erano più che sufficienti le dita di una sola mano per enumerare i casi di responsabilità del produttore decisi dai nostri Tribunali».

²¹ M. FRANZONI, *Il PIL della responsabilità civile*, in *Danno resp.*, 2020, 6, p. 681.

²² P.G. MONATERI, *La RC oltre il punto di non ritorno?*, in *Danno resp.*, 2020, 5, p. 557.

²³ Il dato, non rintracciabile sul sito ufficiale dell'ISS, è consultabile su www.consumerismo.it/alimentazione-ecco-le-principali-cause-delle-intossicazioni-33412.html#:~:text=In%20Italia%20i%20casi%20di,65%20sono%20pi%C3%B9%20a%20rischio.

²⁴ Sui cui riflessi, v. G. ALPA, *Programmi e iniziative dell'Unione europea in mate-*

sti ad agire in giudizio contro chi li ha fabbricati: da un lato, perché spesso il danno è di lieve entità e, dunque, non ci sarebbe convenienza alcuna ad attivare la macchina giudiziaria per ottenere, peraltro dopo molto tempo, un risarcimento di poche centinaia di euro; ma dall'altro, perché i danneggiati non ripongono fiducia nello strumento di tutela che il legislatore europeo attribuisce loro.

È questo, in ultima analisi, il dato più significativo che si può ricavare dall'analisi della giurisprudenza.

Casi di danni da prodotto si rintracciano, ma non vengono decisi sulla base della disciplina europea della *product liability* perché per i danneggiati questa disciplina non è uno strumento di tutela affidabile.

È troppo gravoso per il danneggiato dimostrare esattamente la difettosità del prodotto²⁵, mentre è piuttosto agevole per il produttore andare esente dalla responsabilità provando una delle esimenti di cui all'art. 118 cod. cons.

Solo nell'ultimo decennio si è registrato un ammorbidimento delle Corti (nazionali ed europee), orientate ad una maggiore apertura verso le presunzioni semplici per dimostrare la difettosità del prodotto²⁶.

ria di libera circolazione delle merci e responsabilità del produttore, in *La responsabilità del produttore*, a cura di G. Alpa, Milano, 2019, p. 655.

²⁵ È questo l'indirizzo che a lungo ha prevalso nella giurisprudenza di legittimità, a partire da Cass., Sez. III, 15 marzo 2007, n. 6007, in *Foro it.*, 2007, 9, c. 2414, secondo cui: «il danno non prova indirettamente, di per sé, la pericolosità del prodotto in condizioni normali di impiego ma solo una più indefinita pericolosità del prodotto di per sé insufficiente per istituire la responsabilità del produttore se non sia anche in concreto accertato che quella specifica condizione di insicurezza del prodotto si pone al di sotto del livello di garanzia di affidabilità richiesto dalla utenza o dalle leggi in materia» e che vale a integrare l'elemento del difetto per come costruito dal legislatore europeo.

Tali conclusioni sono state fatte proprie anche da App. Roma, Sez. III, 15 ottobre 2013, in *Pluris*, ove la Corte d'appello ha respinto la richiesta risarcitoria di parte attrice che lamentava un danno da intossicazione alimentare a seguito dell'ingerimento di un prodotto caseario, di cui la ricorrente non è riuscita a dimostrarne la difettosità.

²⁶ Nella giurisprudenza italiana, ha inaugurato tale indirizzo Cass., Sez. III, 29 maggio 2013, n. 13458, in *Danno resp.*, 2014, 5, p. 489 ss., con nota di C. BALDASSARRE, *Responsabilità del produttore: danno risarcibile, onere della prova e logica giuridica*.

Nella giurisprudenza dell'Unione europea si rinvia a: CGUE, Sez. II, 21 giugno 2017, C-621/15, in *Foro it.*, 2017, IV, cc. 535 ss.

Una prima apertura della giurisprudenza europea verso un alleggerimento dell'onere probatorio in capo al danneggiato si era già registrata nel 2014, quando

Ma non è bastato certo questo ad invertire la tendenza, come dimostra anche la giurisprudenza più recente che, chiamata a riconoscere il risarcimento derivante da un danno da prodotto, continua ad avvalersi non della disciplina europea, bensì del Codice civile, e soprattutto dell'art. 2050 c.c.²⁷ che, nella prospettiva del riparto dei carichi probatori, risulta di gran lunga più favorevole per il danneggiato²⁸.

Infatti, in base all'art. 2050 c.c. il danneggiato deve dimostrare solo il danno e il nesso causale, non anche il difetto del prodotto; e d'altro canto il produttore è soggetto a una prova liberatoria ben più gravosa di quella prevista dalla disciplina speciale: l'aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno, prova che la giurisprudenza, di fatto, fa coincidere con la dimostrazione del caso fortuito²⁹.

La disposizione, costantemente applicata in tema di danno da farmaco, ben potrebbe attrarre a sé i casi di danno da alimento, tenuto conto delle tecniche di produzione di tali beni (i quali vengono spesso processati oltremodo e nei quali vengono aggiunte sostanze chimiche per la loro conservazione), nonché del fatto che, a differenza dei farmaci, gli alimenti sono beni dal cui consumo nessuno può in alcun modo prescindere.

Ora, chiaramente, quanto più il prodotto è sofisticato, tanto più questa tendenza si conferma: più un prodotto è complesso, più è difficile dimostrarne la difettosità, più (di conseguenza) è probabile che il danneggiato per ottenere ristoro scelga di cercare riparo altrove.

Da qui un interrogativo, dal sapore retorico: con la diffusione sem-

CGUE, Sez. IV, 20 novembre 2014, C-310/13, in *Danno resp.*, 2015, 6, p. 567 ss., con nota di F. BETTINI, *Responsabilità per danno da prodotti difettosi e diritto alle informazioni sugli effetti collaterali dei farmaci*, convenne che l'art. 6, par. 1, direttiva 85/374/CEE, dovesse essere interpretato nel senso che l'accertamento di un potenziale difetto dei prodotti appartenenti al medesimo gruppo o alla medesima serie di produzione ammettesse di qualificare come difettoso un siffatto prodotto senza che occorresse riscontrare il suddetto difetto in tale prodotto.

²⁷ Rubricato «Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose» e per il quale «chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno».

²⁸ Cfr. Cass., Sez. III, 7 marzo 2019, n. 6587, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 5, p. 1584, con nota di R. MONTINARO, *Responsabilità del produttore di farmaci ai sensi dell'art. 2050 c.c. ed informazioni sugli effetti collaterali*; Cass., Sez. III, 10 maggio 2021, n. 12225, in *Danno resp.*, 2021, 6, p. 712 ss.

²⁹ Per tutti, G. ALPA, *La responsabilità oggettiva*, in *Contr. impr.*, 2005, p. 968 ss.

pre maggiore delle nuove tecnologie, (non solo ma) anche nell'ambito della produzione degli alimenti, quale può essere il futuro di questa disciplina? Quale può essere il futuro di quella tutela risarcitoria che l'Unione europea considera "l'altra faccia della medaglia" della disciplina preventiva?

Perché, osservata da questo punto di vista, sembra difficile che questa tendenza possa essere invertita; semmai, l'impressione è che piuttosto vada consolidandosi.

3. *Il difetto di informazione e il rischio di sviluppo nella nuova direttiva sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso*

È questo lo scenario che si prospetta al legislatore europeo, il quale impernia anche la nuova direttiva sulla nozione di prodotto difettoso e, dunque, riconferma l'impianto per il quale il danno non dev'essere cagionato da un "prodotto", ma da un "prodotto difettoso".

Guardata dall'angolazione del difetto di informazione, il prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che il grande pubblico può legittimamente attendersi tenuto conto della presentazione del prodotto, comprese le istruzioni per l'uso, dell'uso e dell'abuso ragionevolmente prevedibili del prodotto e dei requisiti di sicurezza del prodotto (art. 7, par. 2, lett. a, direttiva (UE) 2024/2853).

Coordinata con il regolamento (CE) n. 178/2002 significa che i requisiti di sicurezza sulla base dei quali valutare la difettosità o meno di un alimento vanno rintracciati nell'art. 14, il quale vieta l'immissione sul mercato di qualsiasi alimento a rischio: per la legislazione alimentare il rischio tollerato è pari a zero, ragion per cui qualsiasi prodotto alimentare che si riveli insicuro *ex post* dovrebbe ritenersi automaticamente difettoso.

Coordinata con il regolamento (UE) n. 1169/2011, si ricava che la violazione degli obblighi di informazione possa far sorgere responsabilità del produttore, anche in assenza di un vizio intrinseco del prodotto³⁰.

³⁰ Cfr. R. MONTINARO, *Difetto del prodotto, norme tecniche ed informazione sui rischi di danno alla salute*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 1, p. 291; M. ASTORE, E. LOCURATOLO, *Difetto d'informazione e natura della responsabilità da prodotto*, in *Danno resp.*, 2011, 10, p. 985 ss.

Dunque, da questo punto di vista poche sono le novità rispetto alla previgente disciplina.

Tuttavia, preso atto della difficoltà per il danneggiato di dimostrare con esattezza la difettosità di un prodotto³¹, la nuova direttiva intende alleggerire l'onere probatorio a suo carico attraverso l'introduzione di presunzioni legali del difetto e del nesso di causalità; inoltre, si agevola l'accesso ad informazioni tecniche rilevanti per il giudizio conferendo al giudice il potere di ordinare al convenuto, su richiesta del danneggiato, la divulgazione di tali informazioni (c.d. *disclosure of relevant evidence*)³².

Questa novità, in relazione ai prodotti alimentari, è di fondamentale importanza perché questi sono beni consumabili, beni cioè il cui consumo ne determina la distruzione; ragion per cui è essenziale avere un sistema riparto dei carichi probatori maggiormente orientato al principio di vicinanza della prova.

È assente, invece, una disposizione analoga a quella dell'art. 120, comma 3, cod. cons., che addossa al produttore l'anticipazione delle spese della consulenza tecnica laddove sia verosimile che il danno sia stato causato dal difetto del prodotto³³.

A dire la verità una simile previsione mancava anche nella precedente direttiva; è stata la lungimiranza del legislatore italiano a prevederla in sede di nuovo recepimento, ragion per cui l'auspicio è che, in sede di recepimento, questi riproponga tale disposizione, che contribuisce a incentivare l'utilizzo di questa disciplina.

Altrettanto positiva è, inoltre, la particolare attenzione che il legislatore mostra nei confronti dell'ipotesi di lungolatenza del danno, la quale si deve proprio alla luce dell'esperienza dei danni cagionati da prodotti alimentari e farmaceutici³⁴.

³¹ Cfr. A. CIONI, *Nuovi pregi e vecchi difetti della proposta di direttiva sulla responsabilità da prodotto difettoso, con particolare riferimento all'onere della prova*, in *Resp. civ. prev.*, 2023, 2, p. 656 ss.

³² Cfr. art. 9, direttiva (UE) 2024/2853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, «sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, che abroga la direttiva 85/374/CEE del Consiglio» (GU 2024/2853 del 18.11.2024).

³³ Sull'utilizzo della consulenza tecnica nell'ambito di tale disciplina, v. *amplius*, E. BELLISARIO, *Il danno da prodotto conforme tra regole preventive e regole risarcitorie*, in *Eur. dir. priv.*, 2016, 2, p. 880; A. FUSARO, *I prodotti difettosi e pericolosi: le responsabilità*, in *La responsabilità del produttore*, cit., p. 428 ss., p. 430.

³⁴ Si veda il *considerando* n. 48 della direttiva (UE) 2024/2853.

L'art. 17, par. 2, stabilisce che se il danneggiato «non ha potuto avviare un procedimento entro il termine di dieci anni dalle date di cui al paragrafo 1³⁵ a causa del periodo di latenza delle lesioni personali, il danneggiato non ha più diritto al risarcimento a norma della presente direttiva alla scadenza di un periodo di 25 anni³⁶».

Dunque, nel complesso, la nuova direttiva migliora sicuramente l'impianto del 1985, rimanendo coerente con l'assetto originario e limandolo negli aspetti che ne hanno limitato l'utilizzo.

Si fa tanta luce su problemi che negli anni hanno impedito a questa disciplina di affermarsi con decisione nelle aule giudiziarie.

Ma, parafrasando Goethe, proprio dove la luce brilla di più anche l'ombra diventa più scura. E c'è un'ombra che incombe su questa disciplina, molto scura con riguardo ai prodotti alimentari, che è quella del rischio di sviluppo³⁷.

Come premesso in apertura, vanno diffondendosi molti alimenti le cui caratteristiche non risultano essere supportate da evidenze mediche e scientifiche. Che succede, dunque, se nel corso del tempo grazie al progresso scientifico si scopre che le informazioni fornite al consumatore si rivelano inesatte? Quali sono, cioè, le conseguenze nel caso di difetto *sopravvenuto* di informazione?

Esemplificando: l'art. 4, lett. b), n. 2, del regolamento (UE) n. 1169/2011 dispone che al consumatore vadano fornite le informazioni sulla protezione della salute e sull'uso sicuro dell'alimento, tra cui quelle relative la durata di conservazione, le condizioni di conservazione e uso sicuro. Cosa accade, allora, se l'avanzamento della tecnica

³⁵ Ossia «a) dalla data in cui il prodotto difettoso che ha causato il danno è stato immesso sul mercato o messo in servizio; o b) nel caso di un prodotto modificato in maniera sostanziale, la data in cui il prodotto è stato messo a disposizione sul mercato o messo in servizio a seguito della modifica sostanziale».

³⁶ Termine innalzato rispetto a quello previsto dal testo originariamente presentato, che era pari a quindici (v. art. 14, par. 3, Proposta di direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, cit.), il quale a sua volta aveva già elevato quello di tre anni previsto dall'art. 10 della direttiva 85/374/CEE.

³⁷ Sull'incidenza del rischio di sviluppo nella disciplina sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso, v. P. TRIMARCHI, *La responsabilità del fabbricante nella direttiva comunitaria*, in *Riv. soc.*, 1986, 3, p. 593 ss.; N. MATASSA, *La responsabilità per danno da prodotti difettosi. Esclusione della responsabilità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1989, 3, p. 556 ss.; L. CABELLA PISU, *Ombre e luci nella responsabilità del produttore*, in *Contr. impr.*, 2008, 3, p. 617 ss.; A. QUERCI, *Il rischio da sviluppo: origini ed evoluzioni nella moderna "società del rischio"*, in *Danno resp.*, 2012, 11, p. 31 ss.

scopre che quelle condizioni di conservazione rendono il prodotto insicuro un prodotto che fino ad allora era considerato sicuro?

Guardando alla successiva lett. c), cosa accade se quelle «informazioni sulle caratteristiche nutrizionali» che dovrebbero consentire ai consumatori, compresi quelli che devono seguire un regime alimentare speciale, di effettuare scelte consapevoli, si rivelano in un secondo momento informazioni che la scienza smentisce?

E finora sono state riportate due ipotesi di «informazioni obbligatorie».

Ma si pensi, altresì, alle cd. informazioni volontarie, di cui si occupa l'art. 36 del medesimo regolamento: disposizione che alla lett. c) stabilisce che il produttore può fornire al consumatore informazioni volontarie aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie, ma a patto che non traggano in errore, che non siano ambigue e, soprattutto, che si tratti di informazioni basate su dati scientifici pertinenti.

Cosa fare, in definitiva, se questi dati scientifici vengono smentiti nel corso degli anni?

La lett. e) dell'art. 11 della nuova direttiva conferma l'esimente del rischio di sviluppo, ribadendo l'esonero dalla responsabilità del produttore del danno cagionato dal proprio prodotto se dimostra che «lo stato oggettivo delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento dell'immissione del prodotto sul mercato o della sua messa in servizio (...) non permetteva di scoprire l'esistenza del difetto».

Ciò conduce al risultato per cui un'informazione, che in un secondo momento si riveli essere inesatta, o addirittura errata, nonostante renda "difettoso" *ex post* il prodotto, lasci il produttore irresponsabile del danno.

È chiaro che, prescindendo dal mercato alimentare e guardando la vocazione generale della disciplina, quale normativa applicabile a tutti i prodotti, nell'ottica di equilibrare tutela dei consumatori ed esigenze dell'impresa – che si rammenta essere l'obiettivo perseguito dalla direttiva –, una previsione del genere è coerente e incentiva le imprese a investire in ricerca e sviluppo: d'altronde le informazioni non sono che il frutto del progresso scientifico ed è evidente che esso stesso subirebbe un arresto profondo ove il danno da ignoto tecnologico fosse sempre allocato in capo alle imprese.

E tuttavia nel settore alimentare il principio di precauzione, ancorché in fase preventiva (ossia a monte), vige proprio per la peculiarità di questi prodotti: ragion per cui mantenere questa esimente finisce

per ridimensionare sensibilmente il ruolo e la portata di tale principio in sede risarcitoria (ossia a valle).

In effetti, l'art. 18 – al pari della precedente direttiva³⁸ – lascia liberi gli Stati membri di derogare all'esimente del rischio di sviluppo, rimettendo a questi la valutazione sul suo recepimento o meno, avuto riguardo alla specifica categoria di prodotti, all'interesse pubblico sotteso e alla proporzionalità con cui tale deroga viene introdotta.

Senonché è improbabile che il legislatore italiano, che già in più occasioni ha dimostrato di non voler discostarsi dalla tendenza maggioritaria a recepire l'esimente del rischio di sviluppo, scelga in questa occasione di invertire la rotta con riguardo a prodotti quali gli alimenti o i farmaci.

Dunque, rimanendo questa causa di esonero della responsabilità è evidente che il danneggiato sarà spinto a fuggire ancora da questa disciplina per trovare riparo sotto il Codice civile e, presumibilmente, sotto l'art. 2050 c.c. dove invece il principio di precauzione (di fatto) è in grado di permeare più agevolmente grazie all'opera interpretativa della giurisprudenza della formula «tutte le misure idonee ad evitare il danno»³⁹.

Una “correzione” non ortodossa, che ha attirato e tuttora attira le critiche di una larga parte della dottrina⁴⁰. Ma che, in definitiva, rivela l'ipocrisia di un sistema che solo sulla carta intende bilanciare tutela dei consumatori ed esigenze della produzione per consentire al mercato di funzionare correttamente, perché, in realtà, troppo spesso è disposto a sacrificare gli interessi dei primi in favore di quelli dei secondi.

È un sistema che finisce per perseguire la privatizzazione dei guadagni e la socializzazione delle perdite, perché addossa ai consumatori finali i danni provocati dai limiti di un sistema di prevenzione che si è rivelato fallace. E questo contrasta con la logica *cuius commoda eius et*

³⁸ V. art. 15, par. 1, lett. b), direttiva 85/374/CEE.

³⁹ Sul rapporto tra principio di precauzione e responsabilità per esercizio di attività pericolose, U. IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile*, Padova, 2004; E. DEL PRATO, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, I, Milano, 2008, p. 545 ss.; E. AL MUREDEN, *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, in *Contr. impr.*, 2011, 6, p. 1495 ss.

⁴⁰ Per tutti v. A. FUSARO, *Attività pericolose e dintorni. Nuove applicazioni dell'art. 2050 c.c.*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, 6, p. 1337 ss.

incommoda che dovrebbe caratterizzare l'attività di impresa, giacché i rischi che non si sono potuti neutralizzare, ove si verificano, dovrebbero ricadere su chi dalla propria attività imprenditoriale ne trae in molti altri casi vantaggio⁴¹.

Affermano due illustri studiosi che «non possiamo comprendere le ragioni per le quali il mondo soffre, ma possiamo invece capire il modo in cui il mondo stabilisce che le sofferenze ricadano su alcune persone piuttosto che su altre (...)». Ed è nel fare queste «scelte che le società stabili conservano o distruggono quei valori che proprio la sofferenza e la necessità mettono in evidenza»⁴².

Dunque, mi domando, quali siano i valori che l'Unione europea, attraverso questo sistema legislativo, intenda conservare e quali invece sia disposta a sacrificare.

⁴¹ Si rimanda, per tutti, agli studi di P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961; M. COMPORI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965; e G. CALABRESI, *Costo degli incidenti e responsabilità civile*, Milano, 1975.

⁴² G. CALABRESI e P. BOBBIT, *Scelte tragiche*, Milano, 1986, p. 1.

LA SOSTENIBILITÀ DELL'AGRICOLTURA IN ETICHETTA: QUALE INDICAZIONE PER I PRODOTTI AGROALIMENTARI?

Clelia Losavio

ABSTRACT: La sostenibilità è diventata ormai un tema di comunicazione centrale per molte aziende anche del settore agroalimentare, tanto che capita sempre più spesso di imbattersi in etichette che informano il consumatore circa la *sostenibilità* del prodotto che accompagnano. Il presente contributo invita alla riflessione sul significato e la liceità dell'utilizzo dell'indicazione facoltativa "da agricoltura sostenibile". Partendo dalla constatazione della mancanza, a livello normativo, di una definizione chiara e univoca di "agricoltura sostenibile", l'A. analizza la legittimità di tale indicazione alla luce delle norme dell'Unione europea sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (regolamento n. 1169/2011) e sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde (direttiva 2024/825) per poi ipotizzare una futura certificazione europea che prenda le mosse dal lavoro compiuto dalla Commissione in occasione del nuovo regolamento sulle DOP e le IGP (regolamento 2024/1143).

PAROLE CHIAVE: agricoltura sostenibile; asserzioni ambientali; *greenwashing*; etichettatura dei prodotti agro-alimentari; certificazioni di sostenibilità

SOMMARIO: 1. Prodotti agroalimentari "da agricoltura sostenibile". – 2. L'indicazione facoltativa di sostenibilità in etichetta. – 3. La direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde. – 4. Brevi conclusioni.

1. *Prodotti agroalimentari "da agricoltura sostenibile"*

Capita sempre più spesso nel mercato alimentare di imbattersi in etichette che informano il consumatore circa la *sostenibilità* del prodotto che accompagnano.

La questione non è di poco conto se si considera che diversi studi attestano che circa l'80% dei consumatori attribuisce a questa informazione una particolare rilevanza¹. Questa fetta di popolazione

¹ Si veda, per esempio, la recente ricerca di Confindustria sullo stato dell'arte della sostenibilità in Italia, condotta alla fine del 2023 da Havas Pr e Havas Media

è composta in maggioranza da donne e persone di età compresa tra i 55 e i 68 anni².

L'attenzione riservata alla sostenibilità da parte dei consumatori ha inevitabilmente provocato una "risposta" da parte dell'industria alimentare: alcune grandi aziende, infatti, hanno cominciato ad utilizzare, per i propri prodotti, indicazioni sulla sostenibilità. È questo, il caso, per esempio, del riso Gallo «da agricoltura sostenibile»; del minestrone Knorr «con verdure da agricoltura sostenibile»; della polpa pronta DeRica da «agricoltura sostenibile certificata, nel rispetto del lavoro»; della farina Pivetti «da agricoltura sostenibile»; dei biscotti del Mulino Bianco «con farina da agricoltura sostenibile».

Per i prodotti alimentari, insomma, un'indicazione molto diffusa sembra essere "da agricoltura sostenibile". Ma che vuol dire "agricoltura sostenibile"?³ E che valore hanno queste dichiarazioni?

Network su un campione di 500 rispondenti rappresentativi della popolazione italiana e 16 imprenditori del panorama industriale italiano. Lo studio è stato illustrato in occasione della XXII Settimana della Cultura d'Impresa di Confindustria «Industria 5.0: il futuro è qui. Consapevolezza e sviluppo sostenibile».

² Ad oggi, dunque, gli over 65 sembrano non essere particolarmente interessati a questo tipo di informazione. Tuttavia, esiste un legame importante tra l'invecchiamento della popolazione e l'ambiente, soprattutto in relazione al cambiamento climatico. Secondo il Rapporto «Demography and climate change», voluto dalla Commissione europea (https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/demography-and-climate-change-new-study-explores-links-between-two-mega-trends-our-century-2023-06-05_en) nel futuro il 40% delle emissioni dipenderà dai consumi degli over 65. Proprio per questo diventa cruciale attivare un processo di sensibilizzazione anche di questa categoria di cittadini alla cura dell'ambiente. L'educazione e la responsabilizzazione anche dei consumatori più anziani rispetto al consumo di alimenti "sostenibili" dovrà andare di pari passo con la fornitura, da parte delle imprese, di informazioni chiare e facilmente comprensibili.

³ È lo stesso concetto di "sostenibilità" a non essere facilmente definibile. Secondo la sua elaborazione "classica" (*Rapporto Brundtland*, 1987) esso esprime l'idea di un «equilibrio fra il soddisfacimento delle esigenze presenti senza compromettere la possibilità delle future generazioni di sopperire alla proprie». Come è stato scritto, il principio dello sviluppo sostenibile «introduce un ponte verso un tempo non umano e un limite che sfugge al nostro completo controllo, incidendo sulle risorse naturali», così F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, 0, p. 26. Cfr., anche, R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento*

Come è risaputo, l'attività agricola non è di per sé un'attività sostenibile dal punto di vista ambientale, ma al pari di altre attività – soprattutto dove assume forme di elevata intensificazione e specializzazione e di larga scala – essa «è considerata tra i responsabili dell'inquinamento delle acque, dell'erosione del suolo, dell'inquinamento e dell'acidificazione dei suoli; dell'aumento dell'effetto serra, della perdita di *habitat* e di diversità genetica e di specie; e dell'alterazione e della semplificazione dei paesaggi tradizionali»⁴. Ciò non significa, ovviamente, che l'attività agricola non possa essere sostenibile: esistono, infatti, alcune forme di produzione agricola, alternative a quelle monoculturali e industriali, ispirate ai principi agro-ecologici che si sono dimostrate «soluzioni efficaci per coniugare sufficienti livelli di produzione alimentare con la protezione dell'ambiente in generale e con la conservazione della biodiversità in particolare»⁵.

Ciò premesso, non esistendo a livello normativo, una definizione chiara e univoca di “agricoltura sostenibile”, risulta piuttosto arduo individuare quali modelli di agricoltura possano essere considerati tali⁶.

A livello europeo, il concetto di agricoltura sostenibile compare in numerosi testi⁷: in particolare, nel Green Deal europeo⁸ e, più

giuridico, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 3. Sulla sostenibilità in agricoltura cfr. S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 617-663; S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021; P. LATTANZI, *Il “New Green Deal”, la Pac 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, pp. 705-713.

⁴ L. CICCARESE, G. DETTI, *Sistemi agricoli e benefici ambientali – il contributo dell'agricoltura familiare*, *Agriregionieuropa*, 2019, 56. Gli Autori ricordano, inoltre, che l'analisi sugli impatti dei principali settori produttivi sulla biodiversità, svolta dall'ultima edizione del *Global Biodiversity Outlook*, indica che l'agricoltura contribuisce per il 70% alla perdita della biodiversità terrestre globale.

⁵ Cfr. L. CICCARESE, G. DETTI, *op. cit.*, 2019.

⁶ Ai modelli di agricoltura sostenibile fanno riferimento numerosi documenti di carattere internazionale e nazionale, su cui cfr. E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura “sostenibile”?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 645-663. Sull'assenza di una definizione normativa cfr. G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione business to consumer*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, I, p. 576 ss.

⁷ Cfr. in merito CRISTIANI, *op. cit.*, pp. 651-655.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al

dettagliatamente, nella Strategia «Dal produttore al consumatore: per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente»⁹, la Commissione auspica una transizione ecologica della produzione agricola verso l'uso di «pratiche sostenibili di produzione alimentare», ma si limita, poi, a mettere assieme, per la verità in maniera piuttosto disorganica, varie questioni, che vanno dalle «soluzioni basate sulla natura, sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio per conseguire migliori risultati climatici e ambientali», al tema del «sequestro del carbonio» attraverso l'utilizzo di pratiche agricole che eliminano la CO₂ dall'atmosfera; dalla «bioeconomia circolare» che «presenta ancora un potenziale largamente non sfruttato per gli agricoltori» alla riduzione delle emissioni di metano provenienti dall'allevamento del bestiame «sviluppando la produzione di energia rinnovabile e investendo in digestori anaerobici per la produzione di biogas da rifiuti e residui agricoli»; dalla riduzione dell'utilizzo di pesticidi chimici in agricoltura attraverso il rafforzamento delle disposizioni in materia di difesa integrata alla gestione integrata dei nutrienti attraverso «tecniche di fertilizzazione di precisione e pratiche agricole sostenibili»; dal miglioramento del benessere degli animali alle tecniche innovative, come le biotecnologie, che «possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e l'ambiente», ecc.

Insomma, sicuramente la Strategia, delineando una futura azione della UE particolarmente ambiziosa, promuove la transizione – attraverso diversi strumenti tra cui la nuova PAC¹⁰ – verso un tipo di

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019 – COM(2019) 640 final.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020 – COM(2020) 381 final.

¹⁰ Come auspicato dalla Commissione nella citata Strategia, la PAC (cfr. il regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, GU L 435 del 6.12.2021) recepisce alcune di queste spinte al cambiamento. L'impronta ambientale della PAC si riflette, infatti, in tre differenti misure di sostegno: le regole di condizionalità; gli "eco-schemi" e le misure ambientali. Sul punto si rimanda a L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-2027*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 151 ss. Sugli eco-schemi, in particolari, cfr. N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 289 ss.

agricoltura più sostenibile, ma questo cambiamento sembra passare per vari aspetti e differenti sistemi difficilmente sintetizzabili e “racchiudibili” in una definizione sintetica.

Né appare particolarmente utile il riferimento fatto dalla Commissione, sempre nella medesima Comunicazione – e ribadito sia nella Strategia sulla biodiversità per il 2030¹¹, sia nel regolamento del 2024 sul ripristino della natura¹² – ad alcune «pratiche sostenibili» quali l'agricoltura di precisione¹³, l'agroecologia¹⁴ (compresa l'agricoltura

¹¹ Anche in tale Comunicazione (COM(2020) 380 final), la Commissione fa riferimento a «pratiche sostenibili quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità e norme più rigorose in materia di benessere degli animali».

¹² Si legge nel *considerando* 54 premesso al regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, «sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869» (GU L. 2024/1991, 29.7.2024), che «esistono numerose pratiche agricole estensive che comportano molti benefici importanti per la protezione della biodiversità, dei servizi ecosistemici e degli elementi caratteristici del paesaggio, come l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura e prati permanenti a bassa intensità. Tali pratiche non intendono arrestare l'uso del suolo agricolo, bensì adattare questo tipo di uso a vantaggio del funzionamento e della produttività a lungo termine degli ecosistemi agricoli».

¹³ L'agricoltura di precisione utilizza le tecnologie dell'informazione per acquisire dati che portino a decisioni finalizzate alla produzione agricola, permettendo così di effettuare una distribuzione mirata dei principali fattori di produzione (acqua, fertilizzanti, fitofarmaci), solo dove serve e nella quantità corrispondente al reale fabbisogno della coltivazione in atto. Inoltre, l'impiego dei sensori consente anche un monitoraggio in tempo reale dello stato di salute delle colture, contribuendo a risparmiare l'uso di sostanze chimiche di sintesi necessarie per la difesa ed il controllo. Sull'agricoltura di precisione a livello UE cfr. lo studio del Parlamento europeo dal titolo *L'agricoltura di precisione e il futuro dell'agricoltura in Europa*. A livello nazionale, il dm del 22 novembre 2017 ha approvato le linee guida nazionali per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione.

¹⁴ L'agroecologia è un approccio integrato che applica contemporaneamente concetti e principi ecologici e sociali alla progettazione e alla gestione dei sistemi alimentari e agricoli, con lo scopo di renderli meno dipendenti da input esterni (materia ed energia), attraverso l'utilizzo delle sinergie biologiche dell'ecosistema in cui l'attività agricola è inserita. Non esiste una definizione ampiamente condivisa e coesistono diverse interpretazioni del concetto e dei suoi principi (F. VANNI, L. VIGANÒ, *Il ruolo della PAC nella transizione agroecologica*, *PianetaPSR* n. 100/2021).

biologica¹⁵), il sequestro del carbonio nei suoli agrari¹⁶ e l'agroforestazione¹⁷. Si tratta, infatti, dell'elencazione di modelli di produzione agricola ritenuti sostenibili, o almeno più sostenibili delle pratiche agricole "tradizionali", che non risolve il suddetto problema definitorio.

Quel che si può affermare con maggiore certezza è che, tra questi modelli, l'unico, ad oggi, "accreditato" a livello di Unione europea, è il sistema di agricoltura biologica. Come si legge nel Piano d'azione per l'agricoltura biologica¹⁸ del 2021, infatti, «non si tratta dell'unico sistema di agricoltura sostenibile ma (...) rimane per il momento l'unico sistema riconosciuto da un solido metodo di certificazione» e a cui, tra l'altro, è collegata una specifica disciplina sull'etichettatura.

Ora, anche se nella visione europea «gli agricoltori dediti alla produzione biologica sono i pionieri dell'agricoltura sostenibile del fu-

¹⁵ L'agricoltura biologica è disciplinata dal regolamento (UE) 2018/848 «relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici» (GU L 150 del 14.6.2018). Come si legge nel *considerando* n. 1, l'agricoltura biologica è «un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione alimentare basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente ed azione per il clima, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali e l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e norme rigorose di produzione conformi alle preferenze di un numero crescente di consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. La produzione biologica esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo, da un lato, a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori e, dall'altro, fornendo al pubblico beni che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale».

¹⁶ Cfr., in merito, la proposta di regolamento COM(2022)672 final del 30 novembre 2022 che ha l'intento di sostenere le attività di sequestro del carbonio nei suoli agricoli e forestali, promuovere un mercato volontario del carbonio basato su standard rigorosi, trasparenti e verificabili, fornire indicazioni univoche per la contabilizzazione, il monitoraggio, la comunicazione e la certificazione degli assorbimenti di carbonio.

¹⁷ L'agroforestazione (*agroforestry*) o agrosilvicoltura è l'insieme dei sistemi agricoli che vedono la coltivazione di specie arboree e/o arbustive perenni consociate a seminativi e/o pascoli, nella stessa unità di superficie. La combinazione di alberi e colture, infatti, consente uno sfruttamento più efficace delle risorse disponibili, aiuta a controllare meglio l'erosione del suolo e aumenta la sostenibilità e la resilienza dell'agricoltura. Tale pratica sembra oggi ricompresa nella cosiddetta agricoltura del carbonio.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa a un Piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica del 19 aprile 2021 COM(2021) 141 final.

turo», i due concetti – quello di “produzione biologica” e quello di “sostenibilità” – non sono sovrapponibili¹⁹, non solo perché, come si è detto, esistono diversi modelli di agricoltura sostenibile, ma anche perché il concetto stesso di sostenibilità abbraccia nella sua triplice dimensione²⁰, anche gli aspetti sociali²¹, al momento trascurati, per lo meno formalmente, dal disciplinare di produzione del biologico²².

2. L'indicazione facoltativa di sostenibilità in etichetta

L'assenza di una definizione monosemica di “agricoltura sostenibile” e la conseguente indeterminatezza e ambiguità dell'espressione

¹⁹ Sulla sovrapposizione dei concetti di produzione biologica e sostenibile a livello di Unione europea, cfr. B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 293 ss.

²⁰ Sostiene CHITI (*op. cit.*, pp. 139-141) che il Green Deal (su cui v. *infra* nel testo) è ispirato ad una logica differente rispetto a quella più tradizionale dello sviluppo sostenibile: la logica della «primazia ecologica» che «ammette la possibilità che occorra scegliere tra la salute degli ecosistemi e la sostenibilità dello sviluppo e presuppone che, in questi casi, la prima debba prevalere sulla seconda». In altre parole, l'obiettivo della tutela e del ripristino degli ecosistemi – obiettivo “esterno al mercato” – prevale sulle esigenze sociali ed economiche.

²¹ Non esiste una definizione assoluta e costante nemmeno di “sostenibilità sociale”, potendo, tale concetto, mutare in ragione del tempo e dei luoghi. Nonostante le difficoltà nel concettualizzare tale espressione si può affermare che essa interseca le dimensioni del benessere e dell'equità sociale, dell'accesso ai bisogni di base, un'equa distribuzione del reddito, buone condizioni di lavoro e salari adeguati, uguaglianza di diritti, la giustizia inter e intra-generazionale, l'accesso ai servizi sociali, sanitari e di istruzione, l'inclusione e la coesione sociale, la responsabilizzazione e partecipazione nell'elaborazione delle politiche. Sul tema cfr. MCGUINN et al., *Social sustainability*, Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020; I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 110-141; I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2; I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, dicembre 2018.

²² Nel già citato piano d'azione sull'agricoltura biologica, la Commissione apre anche a questi aspetti, quando afferma che «l'agricoltura biologica può inoltre favorire la sostenibilità sociale in vari modi e promuovere lo sviluppo delle zone rurali (...), può offrire possibilità ai giovani agricoltori e contribuire a promuovere la parità di accesso e reddito tra donne e uomini nel settore.

“prodotto da agricoltura sostenibile”, generano criticità in fase di comunicazione delle informazioni ai consumatori²³.

A livello di Unione europea, in assenza di norme specifiche al riguardo, valgono, come per tutte le indicazioni facoltative, i principi generali della veridicità e della non ingannevolezza di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011 e, in particolare, l'art. 7 sulle pratiche leali d'informazione, in base al quale le indicazioni in etichetta non devono indurre in errore il consumatore in relazione alle caratteristiche dell'alimento²⁴.

Ciò dovrebbe significare che a un'indicazione relativa alla sostenibilità di un prodotto²⁵ – o meglio, alla sostenibilità della fase di produzione agricola di tale prodotto – deve corrispondere un comportamento virtuoso oggettivo e, dunque, assolutamente “superiore” al rispetto delle norme di legge, e poi, soprattutto, verificabile.

Sembrerebbero, dunque, legittime tutte quelle indicazioni veritiere che hanno alle spalle un ente indipendente certificatore, al di là del fatto che esse siano sviluppate e promosse da soggetti pubblici o da organismi economici privati.

Seguendo tale ragionamento sono da considerarsi compatibili con il diritto UE, per esempio, i marchi regionali di qualità diffusi sul nostro territorio nazionale che attestano il rispetto di criteri ambientali più stringenti rispetto alle norme di legge²⁶, come nel caso dei

²³ B. LA PORTA, *op. cit.*, p. 321.

²⁴ In particolare, attribuendo al prodotto effetti o proprietà che non possiede, suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, oppure suggerendo la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente quando di fatto tale è stato sostituito con un diverso componente.

²⁵ L'indicazione «da agricoltura sostenibile», su cui si riflette in questa sede, non attiene evidentemente all'intero ciclo di vita del prodotto, ma solo alla fase produttiva, trascurando, cioè, altri aspetti che possono avere un impatto altrettanto importante sull'ambiente e sulla società come la distribuzione, per esempio.

²⁶ Così, per esempio, il marchio «Qualità controllata. Produzione integrata rispettosa dell'ambiente e della salute», istituito con LR n. 28/1999 dall'Emilia-Romagna; il marchio «Agriqualità. Prodotto da agricoltura integrata», istituito con LR n. 25/1999 dalla Toscana; il marchio «Agricoltura Ambiente Qualità», istituito con LR n. 21/2002 concesso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, ecc. Per un'analisi più approfondita di questi segni si rimanda a C. LOSAVIO, *Marchi regionali di qualità e origine per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari*, in IPOF, 2015, 1-2.

principi dell'agricoltura integrata, quel «sistema di produzione agro-alimentare che utilizza tutti i mezzi produttivi e di difesa delle produzioni agricole dalle avversità, volti a ridurre al minimo l'uso delle sostanze chimiche di sintesi e a razionalizzare la fertilizzazione»²⁷. In questo caso, l'ente regionale si fa garante, con i consumatori, del rispetto, da parte degli utilizzatori del segno distintivo, dei disciplinari di produzione, rimettendo i controlli ad organismi terzi indipendenti appositamente accreditati²⁸.

Allo stesso modo sarebbero valide le informazioni ambientali fornite dalle imprese in relazione alle caratteristiche dei propri prodotti, solo se rilasciate nell'ambito di sistemi di certificazione. Con riferimento all'agricoltura sostenibile esistono, infatti, diverse certificazioni, stimulate anche dall'industria alimentare e dalla grande distribuzione, che garantiscono il rispetto, da parte dell'impresa agricola, di determinati *standard*. Si può pensare, per esempio, a “*Friend of the Earth*”, utilizzabile sia per la coltivazione che per l'allevamento, sviluppata in base alle linee guida della FAO *Sustainability Assessment of Food and Agriculture Systems* (SAFA)²⁹ e i cui

²⁷ Tale definizione è contenuta nell'art. 2, comma 4, della legge 3 febbraio 2011, n. 4, «Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari» (GU n. 41 del 19.02.2011). La legge ha istituito un «sistema di qualità nazionale di produzione integrata» finalizzato ad assicurare che le attività agricole e zootecniche siano esercitate in conformità a determinate norme tecniche e verificate da organismi terzi indipendenti in base a uno specifico piano di controllo. Ai sensi del DM 8 maggio 2014, le norme tecniche sono fissate dalle Regioni nei disciplinari di produzione in modo da essere più rispondenti alle peculiari condizioni pedo-climatiche dei vari territori, in conformità con le linee guida nazionali. I prodotti ottenuti dalla produzione integrata possono essere contraddistinti anche dal marchio nazionale («Marchio SQNPI») accompagnato dalla dicitura «qualità sostenibile». In virtù di un “regime di equivalenza” tra il sistema di certificazione nazionale e i sistemi regionali vigenti, i produttori che aderiscono ad essi hanno la facoltà di contraddistinguere le produzioni certificate con il marchio nazionale in maniera esclusiva o di affiancarlo a quello regionale.

²⁸ L'accreditamento degli enti certificatori che garantisce, oltre alla loro competenza, anche la loro indipendenza e imparzialità, avviene nel rispetto del regolamento (CE) n. 756/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, «che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93» (GU L 218 del 13.8.2008). Sul tema cfr. G. TORRE, *op. cit.*, pp. 605-609.

²⁹ L'ultima versione del documento è stata pubblicata nel 2013.

principi e indicatori³⁰ riguardano quattro dimensioni della sostenibilità: *good governance*; integrità ambientale; resilienza economica; benessere sociale. La sostenibilità di questa certificazione non riguarda, dunque, solo aspetti strettamente ambientali, ma ha a che fare con una gestione virtuosa ed equilibrata delle risorse umane ed ecologiche in senso lato. Abbraccia gli aspetti sociali anche la certificazione «Global GAP» (*Good Agricultural Practices*)³¹, rilasciata da un'associazione internazionale e che attesta che la produzione primaria sia svolta nel rispetto della sicurezza dei lavoratori, riducendo al minimo l'impatto ambientale dei processi produttivi ed evitando l'uso di sostanze chimiche³².

³⁰ Si tratta di 116 indicatori di dettaglio, distribuiti su 21 tematiche (o «goal» della sostenibilità), e 58 sotto-tematiche (obiettivi più circostanziati). Tuttavia, gli indicatori sono adattabili e flessibili, al fine di poter essere utilizzati in contesti anche assai diversi da attori diversi.

³¹ Nell'ambito della certificazione Global G.A.P. sono stati sviluppati dei moduli aggiuntivi (Add-Ons) per rispondere alle esigenze di mercato in merito ad alcune delicate tematiche di natura sociale, ambientale o a specifiche richieste di mercato. Il modulo GRASP, per esempio, riguarda la valutazione del rischio sulle pratiche sociali in agricoltura; lo SPRING è un programma sostenibile per l'irrigazione e l'utilizzo delle acque sotterranee; il PLUS è uno standard di buone pratiche agricole sviluppato specificatamente per le aziende agricole che forniscano ortaggi freschi destinati ai suppliers MCDonalds; il BioDiversity contiene una serie regole sul rispetto della biodiversità.

³² Un altro esempio può essere l'EquiPlanet, uno standard di certificazione della sostenibilità destinato alle imprese agroalimentari che verifica la coerenza delle performance aziendali con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile della Agenda ONU 2030, con i requisiti ESG (*Environmental, Social and Corporate Governance*) e con le migliori prassi internazionali in materia di sostenibilità. Lo standard poggia su una metodologia messa a punto dal Santa Chiara Next, spin off dell'Università di Siena, in collaborazione con lo *United Nations Sustainable Development Solutions Network* e il *Columbia Center on Sustainable Investment* della Columbia University, e sull'esperienza operativa maturata con Equalitas, la certificazione di sostenibilità delle imprese vitivinicole. Nello specifico, lo standard si articola in 4 ambiti: buona cittadinanza d'impresa, sostenibilità di operazioni e processi, sostenibilità della catena di fornitura, prodotti e strategie che contribuiscono a diete sane e sostenibili; 20 tematiche, che spaziano dalla governance alle pratiche anticorruzione, dalla tutela dei diritti dei lavoratori alla sicurezza alimentare, e 88 requisiti.

3. La direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde

Due studi, del 2014³³ e del 2020³⁴, voluti dalla Commissione europea hanno stimato che dei 232 marchi di qualità ecologica esistenti nell'UE, oltre la metà (53,3%) delle dichiarazioni ambientali riportate in etichetta forniva informazioni «vaghe, fuorvianti o infondate». Il 40% delle dichiarazioni *green* non era comprovato da evidenze certe e la metà di tutte le etichette presentavano lacune sulla verificabilità e nelle certificazioni.

Anche un'indagine del novembre 2020 eseguita dalle autorità di cooperazione per la tutela dei consumatori³⁵, ha stimato che su un totale di 344 dichiarazioni di sostenibilità valutate, in oltre metà dei casi (57,5%) non sono stati forniti elementi sufficienti per consentire la valutazione dell'esattezza della dichiarazione.

Così, nel febbraio del 2024, per rendere le dichiarazioni ecologiche affidabili e verificabili in tutta l'Unione europea, proteggendo i consumatori dal *greenwashing*³⁶, ma anche per consentire a questi ultimi di prendere decisioni di acquisto informate che contribuiscano allo sviluppo di un'economia circolare e verde nell'UE, è stata approvata la direttiva 2024/825, che entrerà in vigore nel 2026 e che lascerà agli Stati membri due anni di tempo per l'attuazione a livello nazionale. Sebbene non “pensato” per i prodotti agro-alimentari o, comunque, non sempre applicabile a questa speciale categoria di prodotti, il nuovo quadro giuridico permetterà di fare un po' di ordine anche tra le informazioni ambientali ad essi riferiti.

La direttiva – che modifica la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche

³³ Commissione europea, *Consumer Market Study on Environmental Claims for Non-Food Products*, 2014.

³⁴ Commissione europea, *Environmental claims in the EU: Inventory and reliability assessment Final report*, 2020.

³⁵ 2020 – *Sweep on misleading sustainability claims*, Sweeps (europa.eu).

³⁶ Sul tema cfr. G. SPOTO, *Greenwashing: tutela dei consumatori e responsabilità delle imprese*, in *Diritto Agroalimentare*, 2/2023, p. 337 ss.; S. GIACHERO, *Il sottile confine tra etichettatura antispreco-ambientale e il fenomeno del greenwashing*, in *Alimenta*, 2023, 3-4; L. LEONE, *Soft normativity for food sustainability: an EU Code of Conduct for businesses between collective responsibility and greenwashing*, in *Diritto agroalim.*, 2022, 3, p. 569 ss.

sleali delle imprese nei confronti dei consumatori³⁷ – include, tra le pratiche commerciali ingannevoli che contengono informazioni false, non veritiere o, in qualsiasi modo ingannevoli, anche quelle che riguardano «le caratteristiche ambientali o sociali» e, tra le pratiche che, nella fattispecie concreta, inducono o siano idonee ad indurre il consumatore ad assumere una decisione che altrimenti non avrebbe preso, anche «la formulazione di un’asserzione ambientale³⁸ relativa a prestazioni ambientali future senza includere impegni chiari, oggettivi, pubblicamente disponibili e verificabili stabiliti in un piano di attuazione dettagliato e realistico che includa obiettivi misurabili e con scadenze precise come pure altri elementi pertinenti necessari per sostenerne l’attuazione, come l’assegnazione delle risorse, e che sia verificato periodicamente da un terzo indipendente, le cui conclusioni sono messe a disposizione dei consumatori» (art. 1, par. 2, direttiva (UE) 2024/825).

In pratica la direttiva vieta, in base ad una valutazione che dovrà essere fatta caso per caso, tutte quelle informazioni ambientali e sociali che non abbiano alle spalle un sistema di impegni e obiettivi chiari, oggettivi, verificabili e, soprattutto, “certificati” da parte di un

³⁷ In particolare, vengono modificati gli artt. 6 e 7 e l’allegato I, della 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» (GU L 149 dell’11.6.2005).

³⁸ L’asserzione ambientale è così definita: «nel contesto di una comunicazione commerciale, qualsiasi messaggio o rappresentazione avente carattere non obbligatorio a norma del diritto dell’Unione o nazionale, in qualsiasi forma, compresi testi e rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche, quali marchi, nomi di marche, nomi di società o nomi di prodotti, che asserisce o implica che un dato prodotto, categoria di prodotto, marca o operatore economico ha un impatto positivo o nullo sull’ambiente oppure è meno dannoso per l’ambiente rispetto ad altri prodotti, categorie di prodotto, marche o operatori economici oppure ha migliorato il proprio impatto nel corso del tempo» (art. 1, par. 1, lett. b, della 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», GU L, 2024/825, 6.3.2024).

ente terzo indipendente dall'operatore economico. Saranno bandite, di conseguenza, tutte le etichette di sostenibilità "autocertificate".

Come conseguenza del suddetto divieto generale, è considerata *comunque* sleale e ingannevole la pratica commerciale consistente nell'esibizione di un marchio di sostenibilità che non sia basato su un sistema di certificazione o non sia stabilito dalle autorità pubbliche (allegato alla direttiva (UE) 2024/825, par. 1). L'utilizzo di un marchio di sostenibilità, dunque, è possibile solo se soddisfa quelle condizioni minime di trasparenza e credibilità previste dalle norme europee o internazionali per i sistemi di certificazione (regolamento (UE) n. 765/2008 e norma ISO 17065) oppure se è istituito da un'autorità pubblica.

Nei *considerando* premessi alla direttiva, viene fatto l'esempio dei loghi assegnati per la conformità ai requisiti del sistema di gestione ambientale Emas³⁹ e all'Ecolabel⁴⁰, il marchio di qualità ecologica dell'Unione europea che contraddistingue prodotti e servizi caratterizzati da un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita. Si tratta, in entrambi i casi, di esempi non riferibili ai prodotti agroalimentari, per i quali, a livello europeo, l'unica certificazione ambientale "disponibile" è, come si è detto, quella del biologico, in verità mai menzionata nella direttiva in questione.

È, inoltre, sempre vietata la formulazione di un'asserzione ambientale *generica* – come «rispettoso dell'ambiente», «ecocompatibile», «verde», «ecologico», «rispettoso dal punto di vista ambientale» e tutte le espressioni analoghe – che non corrisponda ad un'eccellenza

³⁹ Si tratta di un sistema volontario di gestione ambientale, disciplinato dal regolamento n. 1221/2009, a cui possono aderire le organizzazioni, sia private che pubbliche, che intendono valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico informazioni in merito ad esse.

⁴⁰ L'Ecolabel UE è un'etichetta ecologica volontaria basata su un sistema di criteri selettivi, definito su base scientifica, che tiene conto degli impatti ambientali dei prodotti o servizi lungo l'intero ciclo di vita ed è sottoposta a certificazione da parte di un ente indipendente. Istituito nel 1992 dal regolamento (CEE) n. 880/1992, è oggi disciplinato dal regolamento (CE) n. 66/2010 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, «relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)», GU L 27 del 30.1.2010), come modificato dal regolamento (UE) n. 782/2013 (della Commissione, del 14 agosto 2013, «che modifica l'allegato III del regolamento (UE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)», GU L 219, 15.8.2013).

riconosciuta delle prestazioni ambientali. Tale eccellenza può essere, infatti, attribuita al prodotto solo nell'ambito di appositi sistemi di certificazione (come il già citato ecolabel), o altri marchi di qualità ecologica simili, rilasciati in base ai principi e alle procedure fissate dall'Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione (ISO)⁴¹.

Anche per i prodotti per cui è riconosciuta un'eccellenza delle prestazioni ambientali, risulta comunque vietato l'utilizzo di asserzioni generiche come «sostenibile», «consapevole» o «responsabile», perché tali espressioni riguardano non solo le prestazioni ambientali, ma anche altre caratteristiche, come quelle sociali.

Sono, infine, vietate, le asserzioni ambientali che riguardano il prodotto, o l'attività dell'operatore, nel suo complesso, quando in realtà, essa riguarda soltanto un determinato aspetto del prodotto o un elemento specifico dell'attività dell'operatore – come nel caso dell'indicazione «realizzato con materiale riciclato» quando, invece, in realtà solo l'imballaggio, e non l'intero prodotto, è stato realizzato con materiale riciclato – e le asserzioni basate sulla compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra che sostengono che un prodotto abbia un impatto neutro, ridotto o positivo sull'ambiente – come «neutrale dal punto di vista climatico»; «impatto climatico ridotto»; «impronta di CO₂ ridotta», ecc. – perché danno ai consumatori la falsa impressione che il consumo di tale prodotto non abbia alcun impatto ambientale⁴².

4. *Brevi conclusioni*

Se è vero che la sostenibilità è diventata ormai un tema di co-

⁴¹ Viene fatto l'esempio del sistema EN ISO 14024, un programma volontario che indica la preferibilità ambientale complessiva di un prodotto sempre sulla base di considerazioni relative al ciclo di vita.

⁴² Le disposizioni di tale direttiva sono destinate ad essere integrate, con regole più specifiche sull'utilizzo dei green claims, dalle norme contenute nella Proposta di direttiva *sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite* (COM(2023) 166 final) del 22 marzo 2023. La proposta obbliga le imprese a rispettare determinati requisiti nel comprovare e comunicare le dichiarazioni verdi e conferisce a verificatori indipendenti il potere di dimostrare l'evidenza scientifica delle dichiarazioni ambientali delle imprese, le quali dovranno sostenere le loro affermazioni con prove scientifiche che tengano conto degli standard ambientali. Sul complesso meccanismo disegnato dal legislatore europeo cfr. S. CARMIGNANI, *L'informazione ai tempi della sostenibilità*, in *Riv. dir. alim.*, 2024, 1, p. 29 ss.

municazione centrale per molte aziende, queste dovranno adattarsi ben presto alle nuove regole europee e proprio il termine «sostenibile», in quanto generico, dovrà sparire dalle etichette. Almeno fino a quando non si potrà ricorrere ad un sistema di certificazione, al momento non disponibile, che attesti, per utilizzare il linguaggio del legislatore europeo, l'«eccellenza» delle prestazioni ambientali e sociali di un prodotto.

Appare evidente che non sarà facile trovare soluzioni per proporre una definizione univoca e valida di sostenibilità, proprio perché è il concetto stesso, sotteso a tale espressione, ad essere sfuggente e difficilmente «imprigionabile» in una definizione sintetica⁴³.

Per quanto riguarda l'agricoltura sostenibile, e dunque, la fase di produzione del prodotto, un primo sforzo in questo senso sembra che il legislatore UE l'abbia compiuto in occasione dell'ultimo regolamento sulle indicazioni geografiche del 2024, all'interno del quale è stato inserito il tema, appunto, della sostenibilità⁴⁴.

Partendo dalla considerazione che anche i produttori di prodotti di qualità come le DOP e le IGP possono offrire un importante contributo al raggiungimento di «un sistema alimentare equo, sostenibile, più sano e più rispettoso dell'ambiente che sia accessibile a tutti»⁴⁵,

⁴³ Come sottolinea B. LA PORTA (*op. cit.*, p. 322) «resta arduo trovare soluzioni adatte a porre le basi per definire in modo chiaro, universale e giuridicamente definito un prodotto come sostenibile ciò in ragione dell'incertezza intrinseca che caratterizza il concetto stesso di sostenibilità». Sulla «dinamicità» e «multidimensionalità» del concetto di sviluppo sostenibile cfr. S. BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 617 ss.

⁴⁴ Regolamento (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 (GU L, 2024/1143, 23.4.2024).

Sulla sostenibilità dei prodotti DOP IGP, si veda A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 239-257; B. LA PORTA, *op. cit.*, p. 299 ss.

⁴⁵ «Le indicazioni geografiche possono svolgere un ruolo importante in termini di sostenibilità, anche nel settore dell'economia circolare, accrescendo il proprio valore di patrimonio culturale e rafforzando così il proprio ruolo nel quadro delle politiche nazionali e regionali al fine di conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo» (*considerando* n. 3).

l'art. 7 del regolamento – rubricato proprio «sostenibilità» – prevede che un gruppo di produttori possa «concordare pratiche sostenibili da rispettare nella produzione del prodotto designato da un'indicazione geografica» o nello svolgimento di altre attività previste dal disciplinare. «Tali pratiche mirano 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 animali». Il paragrafo 2 dello stesso articolo aggiunge poi che per «pratica sostenibile» si intende una pratica che contribuisce a uno o più obiettivi sociali, ambientali o economici, quali: *a*) la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; l'uso sostenibile e la protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; la transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; *b*) la 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; *c*) il benessere degli animali; *d*) il reddito equo per i produttori, la diversificazione delle attività, la promozione della produzione agricola locale e la valorizzazione del tessuto rurale e dello sviluppo locale; *e*) il 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; *f*) il miglioramento delle condizioni di lavoro e di sicurezza delle attività agricole e di trasformazione.

Se il gruppo di produttori decide di adottare tali pratiche sostenibili – selezionandone alcune dall'insieme proposto dal legislatore europeo – allora queste “entrano” nel disciplinare e diventano obbligatorie per tutti (art. 7, par. 3, regolamento (UE) 2024/1143).

Alla pratica sostenibile non è associata nessuna indicazione in etichetta – né potrebbe esserlo ai sensi della nuova direttiva sui *green claims* ai sensi della quale tali pratiche dovrebbero essere certificate da un ente terzo indipendente – ma il regolamento prevede che il gruppo di produttori possa decidere di redigere una relazione sulla sostenibilità, basata su informazioni verificabili, che verrà poi resa pubblica dalla Commissione⁴⁶.

⁴⁶ Tale relazione dovrà recare una descrizione delle pratiche sostenibili utilizzate nella produzione del prodotto, dell'impatto del metodo di ottenimento del

Ora, al di là di ciò che è stato previsto esclusivamente per i prodotti che possono fregiarsi di un'indicazione geografiche, risulta interessante il lavoro compiuto dalla Commissione per giungere ad una definizione complessa e il più completa possibile di «pratica sostenibile», che tiene insieme e dettaglia gli obiettivi ambientali, sociali ed economici.

Forse proprio da qui si può cominciare ad immaginare una certificazione europea per i prodotti “da agricoltura sostenibile”.

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.

CONSUMATORE E CONSUMATORI. IL CONSUMATORE *SENIOR*

Sonia Carmignani

ABSTRACT: La narrazione del consumatore e il suo diverso atteggiarsi nei provvedimenti europei e nazionali pone la questione se è possibile, soprattutto alla luce degli obiettivi del c.d. invecchiamento attivo, nella variegata categoria del consumatore, proporre una sorta di *actio finium regundorum* volta a stabilire la linea di confine tra consumatori e consumatore anziano, al fine di collocare quest'ultimo in una specifica fascia di protezione, propria della categoria del consumatore medio, piuttosto che di quello fragile e particolarmente vulnerabile.

PAROLE CHIAVE: Consumatore; consumatore medio; consumatore vulnerabile; consumatore *senior*; tutela.

SOMMARIO: 1. La narrazione del consumatore. – 2. Il consumatore *senior*. – 3. Il consumatore *senior* tra post modernità, informazione ed educazione alimentare.

1. *La narrazione del consumatore*

La narrazione della tutela del consumatore di alimenti ha a lungo percorso il sentiero dello stereotipo del consumatore considerato nella sua medietà statistica¹, in ogni caso soggetto debole, bisognoso di protezione, esposto alle insidie aggressive del *marketing*.

¹ Sul «consumatore medio», come persona normalmente informata e ragionevolmente avveduta, cfr. L. ROSSI CARLEO, *La codificazione di settore tra limiti e opportunità: il codice del consumo*, in *Politiche e reti per lo sviluppo*, 2006, p. 107 ss.; ID., *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, p. 685; E. GABRIELLI, E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori*, Torino, 2005, *passim*; E. MINERVINI, *Il diritto del consumatore all'equità contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, p. 7 ss. Cfr. S. PAGLIANTINI, *La tutela del consumatore nell'interpretazione delle Corti*, Torino, 2012, *passim*; M. Bertani, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016; L. SALVI, *La nozione di consumatore e il consumatore di prodotti alimentari*, in L. Costato et al., *Compendio di diritto alimentare*, Milano, X ed., 2022, p. 76 ss.; L. BAIRATI, E. GRASSO, *Indicazioni in etichetta e messaggi fuorvianti nell'informazione del consumatore di alimenti*, in *Rev.*

È, questo consumatore, costruito come categoria astratta, che sof-

De Bioetica y Derecho, 2018, p. 33; G. ALPA, *La tutela del consumatore* in L. DI DONNA, *Diritto privato dell'economia. Aspetti e problemi*, Torino, 2019, p. 335; L. AMMANNATI, *Il paradigma del consumatore nell'era digitale: consumatore digitale o digitalizzazione del consumatore?*, in AA.VV., *Liber amicorum Guido Alpa*, a cura di F. Capriglione, Milano, 2019. Inoltre, a titolo esemplificativo, Trib. Roma, 25 febbraio 1998, in *Riv. dir. ind.*, 1998, II, p. 204; Trib. Napoli 26 giugno 1997, in *Dir. ind.*, 1997, p. 931; Trib. Padova, 29 novembre 1994, in *Foro pad.*, 1995, I, p. 70. Cfr. App. Torino, Sez. spec. Impresa, 16 settembre 2019, n. 1509, in *Giur. annotata dir. ind.*, 2019, 1, p. 1155, per la quale la tutela contro la concorrenza sleale confusoria è riconosciuta in presenza di confondibilità di prodotti che deve essere valutata con riferimento alla percezione del consumatore medio che, per definizione, non ha una specifica competenza tecnica e/o conoscenza specifica e selettiva del settore merceologico di riferimento e non è necessariamente destinatario privilegiato degli stessi, all'esito di un vaglio sintetico e complessivo degli elementi caratterizzanti del prodotto incriminato e del confronto spontaneo da questi provocato con il ricordo degli elementi caratterizzanti del prodotto tutelato.

Tuttavia, sulla nebulosità di tale figura e sulla sua configurazione solo in via astratta, Trib. Parma, 15 gennaio 1999, in *Giur. ann. dir. ind.*, 1999, 865. Analogamente, App. Bologna 26 ottobre 2000, in *Dir. ind.*, 2001, p. 247 ss., che, nel decidere in noto caso Parmacotto, precisa come il «consumatore medio» rappresenti «una tipologia culturale e astratta» di consumatore, che può identificarsi in una modesta minoranza dei consumatori di un determinato settore merceologico. E anche laddove la categoria del consumatore medio fosse ricostruita sulla base di rilevazioni numeriche, ciò avverrebbe senza alcuna preventiva selezione in base alla capacità di giudizio, ai metodi di acquisto, alla cultura di base, alle abitudini alimentari dei soggetti coinvolti nell'analisi statistica, senza, cioè, «alcuna garanzia della rappresentatività del campione prescelto». Ma sul criterio ricostruttivo proposto dalla citata Corte di App. di affidare la determinazione del livello di attenzione, intelligenza, informazione in base ai quali accertare la decettività dei messaggi, v., in senso critico, Bonelli, *Commento, ivi*, p. 259 ss, spec. p. 264, il quale non rinviene giustificazione nella prevalenza rispetto all'interpretazione del messaggio effettivamente data da coloro che ne sono i destinatari quella colta e raffinata data dal magistrato. Sulla scarsa rilevanza della figura del «consumatore medio», e sulla necessità di valutare la confondibilità con riferimento anche al consumatore c.d. marginale, ovvero a quello di modesto livello culturale, o, comunque, soprattutto quando il messaggio sia destinato ad una collettività indifferenziata, al consumatore meno avveduto, F. CAFAGGI, V. CUFFARO, L. DI VIA, *Commentario al D. Lgs. 74/92*, in *Nuove leggi. civ. comm.*, 1993, p. 700. In giurisprudenza, v. a titolo esemplificativo, Cass. Trib. Napoli, 22 maggio 1998, in *Riv. dir. ind.*, 1999, II, p. 34; Trib. Milano, 22 giugno 1989, *ivi*, 1989, 2427; Cass. 19 settembre 1989, in *Riv. Pen.*, 1990, 888. Ritiene che la figura del «consumatore medio» sia una finzione G. DE SANCTIS, *Confondibilità tra marchi: consumatore medio e indagini demoscopiche*, in *Foro pad.*, 1995, I, p. 74 ss. Sulla individuazione del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente avveduto, nella macrodimensione del con-

fre l'asimmetria informativa nei confronti della parte produttrice e che, per tale ragione, necessita del capillare intervento del legislatore per avere protezione contro messaggi fuorvianti, ingannevoli, pregiudizievoli in ogni caso della possibilità di effettuare una scelta consapevole.

Un consumatore esposto alle aggressioni del mercato, bisognoso della guida del legislatore per affrontare il vasto e potenzialmente pericoloso pelago del *marketing*, ma anche un consumatore che la classificazione generale come soggetto in posizione di inferiorità semplifica, annullando le pluralità dell'esistenza.

La riconduzione della molteplicità dei consumatori all'unitaria ma astratta figura di solitario consumatore senza volto, prototipo dei modelli generalizzati di consumo, se, da un lato, semplifica le varietà dei diversi atteggiamenti di consumo, dall'altra è destinata ad offrire una visione parziale del soggetto consumatore, il quale si è andato progressivamente delineando come categoria affatto compatta, al contrario, figura a geometria variabile.

Determinante variabile è la persona del consumatore, nella accezione non già di categoria astratta ma della individualità del soggetto *uti singulus*, la sua capacità di elaborazione critica, la sua sensibilità a taluni piuttosto che ad altri aspetti contenuti nell'informazione.

La molteplicità dell'esistenza che si riflette negli atteggiamenti di consumo trova cittadinanza nella direttiva 2005/29/CE². Contempla, il *considerando* 18, una figura di consumatore la cui reazione tipica in una determinata situazione di comunicazione simbolica deve essere

sumatore europeo, Corte giust., sez. IV, 2 maggio 2019, in C-614/17, nel caso dei formaggi de La Mancha, che evidenzia come oggetto di valutazione debba essere la presunta reazione del consumatore, essendo essenziale che il consumatore effettui un collegamento tra gli elementi controversi. In particolare, secondo la Corte, la nozione di consumatore, alla quale occorre fare riferimento per valutare se l'utilizzo di immagini richiamanti una DOP può ingenerare confusione sul mercato, è quella di consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenendo presente che lo scopo della normativa europea è quella di «garantire una protezione effettiva e uniforme delle denominazioni registrate contro qualsiasi evocazione nell'intero territorio dell'Unione».

² 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» (GU L. 149 dell'11.6.2005).

determinata formulando giudizi non predisposti da modelli generali e astratti. Così come l'art. 20, comma 3, del Codice del Consumo prevede che il giudizio di ingannevolezza sia condotto tenuto conto di consumatori particolarmente vulnerabili a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità³.

L'adeguatezza dell'informazione ai fini della consapevolezza della scelta, che è unitaria nella valutazione delle attitudini del destinatario finale dei beni e dei servizi secondo il parametro di una presunzione generale ed astratta con riguardo al consumatore medio⁴, si colora di

³ La nozione di consumatore pare destinata a perdere il carattere della fissità assicurata dalla costruzione astratta della categoria, per diventare nozione a contenuto variabile, diversa a seconda dei diversi Stati membri della UE, perché gli individui sono differenti a seconda delle differenze tra le aree geografiche e politiche, e a contenuto adattabile nel tempo, suscettibile di evoluzione di pari passo con il cambiamento dei contesti economici e culturali. Cfr. A. SACCOMANNI, *Le nozioni di consumatore e di consumatore medio nella Direttiva 2005/29/CE*, in Aa. Vv., *Le pratiche commerciali sleali*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, *passim*; N. LIPARI, *Categorie civilistiche e diritto di fonte comunitaria*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, p. 8; L. SPOSINI, *Dal consumatore medio alla razionalità limitata nella Direttiva n. 29/2005 CE*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023, 4, p. 787.

⁴ Per una riconsiderazione della genericità del consumatore medio, con riferimento al consumatore di prodotti finanziari, Corte Giustizia 10 giugno 2021, da C-776/19 a C-782/19, *BNP Paribas Personal Finance*, secondo le quali, e con riferimento al consumatore di prodotti finanziari, nell'ambito di un contratto di mutuo espresso in valuta estera che esponga il consumatore a un rischio di cambio, pur se la trasparenza della comunicazione deve essere parametrata sul consumatore medio, non può soddisfare il requisito di trasparenza la comunicazione a tale consumatore di informazioni, anche numerose, se queste ultime sono fondate sull'ipotesi che la parità tra la moneta di conto e la moneta di pagamento rimarrà stabile per tutta la durata del contratto in parola. Ciò vale in particolare quando il consumatore non è stato avvertito dal professionista del contesto economico che può avere ripercussioni sulle variazioni dei tassi di cambio, cosicché il consumatore non è stato messo in grado di comprendere *concretamente* le conseguenze potenzialmente gravi, che possono derivare dalla sottoscrizione di un mutuo espresso in valuta estera, sulla sua situazione finanziaria.

In C-301/23, *Domanda di pronuncia pregiudiziale*, 10 maggio 2023, Banca BPH, il giudice del rinvio si interroga, inoltre, su come debba essere inteso l'onere della banca di adempiere all'obbligo informativo nei confronti di «un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto». L'adozione di un modello di consumatore astratto significherebbe che la portata delle informazioni fornite dalla banca in relazione a un determinato contratto dovrebbe essere sempre la stessa, indipendentemente da chi sia il consumatore determinato che sti-

concretezza nella determinazione della reazione, nei confronti della comunicazione simbolica, di soggetti particolarmente e per motivi diversi fragili, abbassando l'esigibilità della condotta di attenzione e di informazione da parte del consumatore.

Si attiva, cioè, un contesto protettivo nei confronti della controparte commerciale, nel quale il consumatore è assunto come soggetto da tutelare all'interno di una dinamica di mercato sulla quale il consumatore sembrerebbe non poter incidere in modo pretensivo ma solo agire in difesa dei propri diritti ed interessi⁵.

Non sfugge a questa logica la Nuova Agenda dei Consumatori del 13 novembre 2020⁶, che, evidenziando come gli strumenti della politica dei consumatori tutelano tutti i consumatori nei loro rapporti con gli operatori professionali, si fonda sulla presunzione che i consumatori siano in genere la parte più debole di un'operazione e che, di conseguenza, la loro salute, la loro sicurezza e i loro interessi economici debbano essere tutelati.

Tuttavia, ogni classificazione comporta semplificazioni in schemi tipici astratti, che può generare parzialità di comprensione di un fenomeno e che richiede di essere continuamente verificata alla luce di valori nuovi, esigenze complesse e in divenire, tali da rendere rapidamente obsoleta o, comunque, portatrice di una verità solo parziale, quella medesima classificazione.

pula il contratto. L'adozione di un approccio che tenga conto delle caratteristiche individuali del consumatore rende invece necessario adattare il contenuto e la forma delle informazioni fornite ad una persona specifica. Il vantaggio di tale approccio è quello di garantire che gli obblighi di informazione a carico dei professionisti siano realmente adattati alle esigenze effettive dei consumatori.

⁵ Infatti, sia pur incrinata, la categoria del consumatore continua a delinearsi in un contesto di protezione nei confronti della controparte commerciale, ora come mediamente informato ed avveduto, ora come vulnerabile ed influenzabile causa fattori psicologici, fisici, culturali, dunque un consumatore ora generale e astratto, ora profilato ma pur sempre in una logica di squilibrio contrattuale più o meno accentuata. Sul punto, mi permetto di rinviare a S. CARMIGNANI, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Diritto agroalim.*, 2020, 3, p. 693 ss.

⁶ M. GIORGIANNI, *Un viaggio nella storia delle guide al consumo in cerca della nuova veste «responsabile» dei consumatori*, in *Politica del diritto*, 2021, 3, p. 359 ss.; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 54 ss.; S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615 ss.

Se, infatti, si rivolge lo sguardo al regolamento UE n. 1169/2011⁷, si evidenzia un atteggiamento non tanto passivo quanto, piuttosto, pretensivo, del consumatore verso la controparte commerciale, a che i prodotti soddisfino peculiari e specifici condizioni in termini di sostenibilità ambientale, sociale, etica, oltre che sanitaria e salutistica.

Dal citato regolamento, inizia a delinearsi un consumatore che sfugge sia alla medietà statistica che alla fragilità del soggetto vulnerabile, per proporsi come soggetto attivo del mercato, attento e informato, capace di indirizzare il mercato medesimo, e di non esserne invece influenzato, verso prodotti a bassa impronta ambientale e a prodotti socialmente ed eticamente sostenibili.

Nella medesima direzione si colloca la disciplina delle c.d. asserzioni ambientali, nella quale la protezione del consumatore varca la frontiera della debolezza per mutarsi in responsabilizzazione, con un approccio al consumatore non tanto in termini di soggetto bisognoso di tutela quanto come strumento attivo di politiche di mercato.

Invero, sia la proposta della direttiva della Commissione del 22 marzo 2023 sulle asserzioni ambientali esplicite⁸ che la direttiva UE 2024/825 sul *Greenwashing*⁹ sono centrate su una diversa forma di tutela del consumatore, che sostituisce la protezione come soggetto debole con la sua, a più riprese evidenziata dalle direttive citate, responsabilità.

Non si tratta di una mera azione di sensibilizzazione del consumatore, ma di una vera e propria investitura che il legislatore europeo accorda al consumatore, inducendolo ad assumersi le proprie

⁷ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione» (GU L. 304 del 22.11.2011).

⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio «sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali)» COM(2023) 166 *final*, Bruxelles, 22.3.2023.

⁹ 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» (GU L. del 6.3.2024).

responsabilità sociali e collettive nelle scelte di acquisto e rendendolo consapevole che il consumatore, nell'era della sostenibilità, ha ora un compito da svolgere, cioè quello di essere parte attiva del processo di transizione ecologica.

Spogliato dal ruolo di mera controparte commerciale, il consumatore diventa, per la via della responsabilizzazione, ausiliario del legislatore, strumento esecutivo delle politiche di transizione ecologica.

Se il consumatore consapevole del regolamento UE n. 1169/2011 si delinea come colui che adotta processi cognitivi non oscurati da sensazioni o percezioni nelle risposte comportamentali di acquisto, il consumatore che emerge dalla disciplina delle asserzioni ambientali è un soggetto affatto appiattito sulla medietà statistica o sulla condizione di fragilità derivante dalle asimmetrie informative, ma un soggetto molto informato ed attento a che i comportamenti di consumo costituiscano un atto non egoistico, con ricaduta, dunque, nella sfera strettamente individuale, ma un atto sociale, capace, da un lato, di restituire alla collettività la propria sensibilità verso la protezione ambientale, e, dall'altro, di porsi come strumento attivo della politiche legate allo sviluppo sostenibile.

L'affermata, da parte di entrambe le direttive, responsabilizzazione del consumatore vale ad indentificarlo oltre l'indistinta categoria del consumatore medio tradizionale o di quella del consumatore vulnerabile¹⁰, profilandolo come consumatore evoluto, capace di fungere da agente di cambiamento, indirizzando, con le scelte di consumo, le strategie imprenditoriali.

In questa prospettiva, il consumatore non è solo soggetto influenzato dal mercato, ma soggetto influenzante, dotato di *empowerment* tale da selezionare i modelli produttivi vincenti sul mercato, ponendosi come protagonista del mercato, non mero fruitore passivo, soggetto al centro dell'esperienza di acquisto, che è in grado di dominare e non di esserne dominato.

2. Il consumatore senior

In un simile quadro, si inserisce, da un lato, il decreto legisla-

¹⁰ In una prospettiva generale, cfr. V. S. Z. BONAMINI PEPOLI, *L'evoluzione del consumatore nell'era del digitale*, in *federalismi.it*, 2023, 10, p. 231; S. PAGLIANTINI, "In memoriam" del consumatore medio in *Eur. dir. priv.*, 2021, n. 1, p. 1.

tivo 15 marzo 2024, n. 29¹¹, dall'altro la definizione di "invecchiamento attivo".

Il decreto legislativo recante disposizioni volte a promuovere la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana, definisce «persona anziana»: la persona che ha compiuto 65 anni; «persona grande anziana»: la persona che ha compiuto 80 anni; «persona anziana non autosufficiente»: la persona anziana che, anche in considerazione dell'età anagrafica e delle disabilità pregresse, presenta gravi limitazioni o perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana e del funzionamento bio-psico-sociale. Tali limitazioni sono valutate sulla base di metodologie standardizzate, tenendo anche conto delle indicazioni fornite dalla Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute – *International Classification of Functioning Disability and Health (ICF)* dell'Organizzazione mondiale della sanità, dei livelli di stratificazione del rischio sulla base dei bisogni socioassistenziali e delle condizioni di fragilità, di multimorbilità e di vulnerabilità sociale, le quali concorrono alla complessità dei bisogni della persona, anche considerando le specifiche condizioni sociali, familiari e ambientali.

Dall'altro lato, l'Organizzazione mondiale della sanità nel 2002 ha definito l'invecchiamento attivo come «il processo di ottimizzazione delle opportunità di salute, partecipazione e sicurezza per migliorare la qualità della vita delle persone che invecchiano», evidenziando il legame positivo esistente tra l'invecchiare in maniera attiva e i benefici sulla salute fisica e psicologica, inclusa la percezione di una maggiore qualità e soddisfazione della vita.

In considerazione dei suoi effetti positivi sugli individui, l'invecchiamento attivo può essere considerato strumentale all'invecchiamento in salute (*healthy ageing*), insieme ad altri strumenti, quali la corretta e adeguata alimentazione¹².

¹¹ Decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33» (GU n. 65 del 18.3.2024).

¹² Il concetto di invecchiamento attivo è da diversi anni in agenda a livello europeo, promosso attraverso una molteplicità di documenti ed iniziative tra le quali, a titolo esemplificativo: il Piano di Azione Internazionale di Madrid sull'Invecchiamento (MIPAA) delle Nazioni Unite, adottato dalla Seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento di Madrid nel 2002; la creazione del Partenariato Europeo per

In una prospettiva generale, nel decreto legislativo n. 29/2024 assumono rilevanza le norme rivolte alla ricognizione e al riordino delle agevolazioni contributive e fiscali necessarie a sostenere la regolarizzazione del lavoro di cura prestato al domicilio della persona non autosufficiente, con l'obiettivo, tra l'altro, di riordinare, semplificare, coordinare e rendere più efficaci le attività di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per gli anziani non autonomi.

D'altro lato, nella definizione dell'OMS centrali appaiono le finalità, individuali e sociali, dell'invecchiamento attivo, che può comportare un prolungato apporto produttivo da parte delle persone anziane, ad esempio nel mercato del lavoro, o nel volontariato, e, al contempo, può aiutare a contenere la spesa per servizi sociosanitari e consumo di farmaci, con vantaggi per tutte le parti in gioco.

Pur, dunque, se i due interventi, nazionale e internazionale, ruotano intorno al soggetto *senior* in termini assistenziali, il primo, e all'obiettivo di ritardare il più possibile le necessità di interventi assistenziali il secondo, nel contesto della tutela del consumatore di alimenti pongono la questione se il consumatore *senior* debba o possa proporsi come una ulteriore sfaccettatura della categoria del consumatore, o se, al contrario, debba il consumatore *senior* essere considerato di per sé consumatore vulnerabile, *ex art.* 20 del Codice del consumo, quindi destinatario di specifica protezione.

Si tratta, in altri termini, di verificare se è possibile, nella variegata categoria del consumatore, proporre una sorta di *actio finium regundorum* volta a stabilire la linea di confine tra consumatori e consumatore anziano, al fine di collocare quest'ultimo in una specifica fascia di protezione, propria della categoria del consumatore medio, piuttosto che di quello fragile e particolarmente vulnerabile.

È indubbio che, in questo senso, una suggestione proviene proprio dall'art. 20 del Codice del consumo e dalla costruzione della figura del consumatore fragile e vulnerabile anche sulla base dell'età anagrafica. Così che sembrerebbe doversi concludere che il raggiungimento della

l'Innovazione sull'Invecchiamento Attivo e in Buona Salute (EIPAAH) nel 2011; la designazione del 2012 come anno europeo dell'invecchiamento attivo; lo sviluppo e il lancio, nello stesso anno, dell'Indice di Invecchiamento Attivo, voluto da Commissione Europea e Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), al fine di poter misurare il livello di invecchiamento attivo in un dato contesto geografico in base a una serie di indicatori selezionati

soglia anagrafica prevista dal decreto legislativo n. 29/2024 costituisca la frontiera di passaggio dalla fascia di consumatore medio e di consumatore evoluto a quella di consumatore di per sé fragile, quasi con presunzione *iuris et de iure*.

A ben vedere, tuttavia, se è vero che alcuni consumatori anziani possono e, di fatto, sono, soggetti vulnerabili, non pare possibile procedere ad una astratta ed aprioristica generalizzazione, anche in considerazione della estrema eterogeneità che colora il mondo dei *senior*, sia in termini di stato psicofisico, sia in termini di variabilità di comportamenti di consumo.

È stato, al riguardo, evidenziato¹³ che la domanda *senior* presenta una estrema segmentazione, variabile con l'avanzare degli anni e che rimanda ad una progressiva diversificazione nei comportamenti di consumo, che diventano più dissimili ed eterogenei per quanto riguarda gli stili di vita, i bisogni e le abitudini di consumo stesso. Se, ai fini della individuazione di una categoria di consumatori *senior*, l'età cronologica risulta essere in parte un criterio facilmente identificabile e oggettivo, tuttavia, la distinzione, proposta nella normativa nazionale, tra anziano e grande anziano, non rimanda ad una "omogeneità interna" del gruppo preso in considerazione.

In altri termini, tutti gli anziani, così come tutti i grandi anziani non presentano, rispettivamente, comportamenti analoghi tali da individuare un segmento di mercato, né sono simili gli uni agli altri, tali da rispondere in modo simile agli stimoli di *marketing*. L'età cronologica, cioè, non appare da sola sufficiente a spiegare le differenze nel comportamento della domanda *senior*¹⁴, che presenta tratti di eterogeneità non collegabili tra loro al fine di poterli includere in modo univoco in un unico target.

Invero, l'età non costituisce solo una determinante fisiologica ma anche uno stato mentale. Incide sulla qualificazione del soggetto *senior* sia l'età anagrafica sia l'età cognitiva, dipendente dalle condizioni di salute, dal livello di autostima, dalla situazione lavorativa attuale o pregressa, dagli stili di vita, dalla pratica sportiva, dalla situazione familiare. L'età, quindi, viene percepita in maniera differente da per-

¹³ G. MOSCHIS, *Gerontographics: Life-Stage Segmentation for Marketing Strategy Development*, Praeger, 1996.

¹⁴ G. MOSCHIS, *op. ult. cit.*

sona a persona, frutto di combinazioni di determinanti cronologiche, biologiche, psicologiche e sociali¹⁵.

Al riguardo, una generalizzazione della figura del consumatore *senior* basata solo sul dato anagrafico può far perdere di vista la contestualizzazione del *senior* contemporaneo, che ha alle spalle un vissuto denso di avvenimenti, quali il miracolo economico, caratterizzato dalla trasformazione della società prettamente rurale in civiltà dei consumi, il progresso tecnologico, l'avvento della informatizzazione, passando per i telefoni cellulari, il miglioramento delle condizioni sanitarie, il fenomeno della globalizzazione dell'economia.

Ne è testimonianza la c.d. Silver Economy, che offre importanti potenzialità, in termini non solo di erogazione di servizi sanitari, ma anche e soprattutto di offerta di beni e servizi per la terza età, che spaziano dai servizi residenziali a quelli culturali e ricreativi, ai viaggi e turismo, domotica, alimentazione. Né sorprende che il mercato si sia già da tempo dimostrato pronto ad intercettare i bisogni dei *senior*, diversificando i prodotti per sfruttare il potenziale economico derivante dalla popolazione anziana, che non solo dispone di una capacità di spesa pro capite più elevata, ma anche relativamente più stabile rispetto al ciclo economico nel confronto con gli under 40 anni¹⁶.

In altri termini, il *senior* contemporaneo è molto lontano dall'anziano del passato, fragile e bisognoso di cure, dai bisogni limitati e circoscritti, vivendo, viceversa, l'"anzianità" come una nuova fase dell'esistenza. In questo senso, il concetto di "invecchiamento attivo", proposto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, è diretto ad evidenziare un modello di invecchiamento, non solo fisiologico ma anche cognitivo, decisamente distante da quello anche del recente passato. Infatti, i *senior*, per il loro dinamismo, attivismo e protagonismo che li caratterizza, devono essere considerati recettori attivi e spesso anticipatori del mercato e non più come destinatari ultimi.

¹⁵ Cfr. U. COLLESEI, *L'evoluzione del marketing tra orientamenti teorici e orientamenti aziendali*, in *I nuovi confini del marketing*, 1996.

¹⁶ M. RODÀ, F.G.M. SICA, *L'economia della terza età: consumi, ricchezza e nuove opportunità per le imprese*, in *Nota dal CSC*, Centro Studi Confindustria, 5 febbraio 2020.

3. *Il consumatore senior tra post modernità, informazione ed educazione alimentare*

In definitiva, un'*actio finium regundorum* tra consumatori e consumatori *senior* sembra avere scarsa ragion d'essere, posto che non pare possibile costruire una categoria omogenea di consumatore *senior*, specifica e diversa nei comportamenti di consumo, rispetto a quella dei consumatori non *senior*.

Nè pare che, di conseguenza, si possa validamente procedere a classificazioni aprioristiche, ascrivendo il consumatore *senior*, peraltro, occorre ribadirlo, altamente differenziato al suo interno, alla categoria del consumatore vulnerabile.

Se, infatti, è vero che esistono consumatori *senior* vulnerabili, destinatari della specifica protezione di cui all'art. 20 del Codice del Consumo, non è altrettanto vero che tutti i consumatori *senior* sono vulnerabili. Il predicato di "vulnerabilità" può e deve essere applicato nei casi nei quali la debolezza sussiste in concreto, sia per ragioni anagrafiche o per le altre condizioni ricordate dall'art. 20, ma non già in astratto, considerando che la vulnerabilità può essere riferita spesso a soggetti affatto *senior* ma con difficoltà cognitive, sociali o comportamentali.

Né, inoltre, pare che, con specifico riferimento al consumatore di alimenti, si possano individuare tratti di peculiarità quando il consumatore di alimenti è *senior* oppure no.

Vero è che la nutrizione e le corrette scelte alimentari rappresentano un fattore importante per il mantenimento di un buono stato di salute, ritardare i processi di senescenza dei tessuti e prevenire molte delle patologie associate all'invecchiamento. In questo senso, è noto il ruolo di adeguati regimi alimentari nel favorire la prevenzione e il ritardo dell'insorgenza delle principali patologie neurodegenerative e metaboliche legate all'invecchiamento della popolazione. Tuttavia, è anche vero che un regime alimentare adeguato, tipicamente rappresentato dalla Dieta mediterranea, è in grado di contrastare l'insorgenza di molte delle malattie degenerative croniche tipiche degli anziani ma produce i benefici effetti se tale alimentazione è condotta anche prima di varcare la soglia anagrafica del *senior*.

In altri termini, fermo restando specifiche necessità dettate dalla presenza di patologie o fattori di rischio, l'alimentazione degli over65 non differisce qualitativamente da quella del giovane o dell'adulto.

Se è possibile individuare regimi dietetici in grado di ritardare l'insorgenza delle patologie associate all'invecchiamento e sviluppare programmi specifici di nutrizione personalizzata delle persone anziane affette da specifiche patologie, non è possibile individuare un generale *dietary pattern* che coinvolga tutti i *senior*, destinando loro un regime protettivo, sia a livello nutrizionale che giuridico nell'ottica dell'informazione, che li riassume nell'*unus mundus* dell'indifferenziato consumatore *senior*.

Di fronte all'informazione alimentare, il consumatore *senior* non differisce dal consumatore giovane, potendo, a ragione delle condizioni fisiche, emotive, psicologiche, sociali, economiche, culturali, porsi indifferentemente come consumatore medio, consumatore debole, consumatore evoluto, attento e sensibile alle ricadute ambientali della produzione, all'etica produttiva, al rispetto dei diritti dei lavoratori e al benessere degli animali.

Forse, il consumatore anziano è quello che, proprio per la fase della vita nella quale si trova, meglio di altri è rappresentativo del consumatore post moderno.

E ciò sotto un duplice profilo.

Sul versante soggettivo, il consumatore *senior* è quello che, soprattutto laddove disponga di un adeguato livello di reddito, maggiormente sembra allontanarsi dalla figura del consumatore neoclassico, focalizzato sulla massimizzazione dell'utilità, per accedere piuttosto alla massimizzazione della c.d. felicità derivante dall'atto di consumo.

L'atto di acquisto è cioè diretto a soddisfare e ad esprimere la molteplicità di rappresentazioni che il consumatore ha di se stesso, rendendo l'atto di acquisto lo strumento di costruzione della propria immagine¹⁷. Questo appare tanto più vero ove si rifletta sull'approccio all'invecchiamento attivo come nuova fase dell'esistenza, nella quale la conservazione della vita attiva costituisce un forte *input* per il consumatore a far emergere con l'atto di acquisto non tanto i bisogni alimentari legati al mantenimento dello stato di buona salute, quanto l'immagine di se stesso, come persona. Per il tramite dell'atto di acquisto, il *senior* posiziona e rafforza la sua collocazione nel contesto sociale tramite scelte che lo appagano non solo in termini di soddisfa-

¹⁷ G. CICA, L. CEMBALO, T. DEL GIUDICE, F. VERNEAU, *Il sistema agroalimentare ed il consumatore post moderno: nuove sfide per la ricerca e il mercato*, in *Economia agro-alimentare*, 2012, 1.

zione organolettica ma anche e soprattutto di benessere, con riguardo ai molteplici valori, ambientali, etici, sociali, di cui il cibo è portatore.

Sul versante oggettivo, l'impossibilità di ricondurre il consumatore *senior* ad una unica ed omogenea categoria, stante la segmentazione e la continua mobilità dei bisogni, rende il consumo non la risposta a bisogni stereotipati ma la risposta ad aspettative emozionali, capaci di costruire intorno al consumatore un clima di fiducia e serenità.

In questa prospettiva, la variabilità degli atteggiamenti di consumo si riflette sulle scelte del consumatore *senior*, il quale si muove in modo fluido nel mercato, accordando preferenza ora alla grande distribuzione piuttosto che alla filiera corta, ovvero a quelle produzioni e distribuzioni che, a seconda delle sensibilità individuali, maggiormente rispondono alle istanze di soddisfare il consumatore sia in termini di standard qualitativi dei prodotti sia in termini di trasmissione del benessere nell'acquisto.

Piuttosto, l'approccio al consumatore *senior* sembra debba percorrere il sentiero non tanto di una presunta specialità del consumatore medesimo, con costruzione di una categoria specifica, né, tanto meno di una *species* di consumatore connotato a priori da vulnerabilità, quanto il sentiero che dall'informazione transita verso l'educazione.

Infatti, se il regolamento UE n. 1169/2011 si preoccupa di fornire al consumatore, di qualunque età, tutti i dati necessari per poter effettuare scelte consapevoli sia in termini nutrizionali sia in termini valoriali, la definizione di invecchiamento attivo induce a porre l'accento sui profili dell'educazione alimentare oltre che della comunicazione. Pur a fronte della segmentazione delle scelte del consumatore *senior* e delle differenze che, a parità anagrafica, sussistono tra singoli individui, le finalità dell'OMS di promozione di un invecchiamento in salute richiede la predisposizione di strategie per supportare i *senior* nella individuazione delle migliori pratiche alimentari e nutrizionali maggiormente adatte all'età anagrafica, inducendo in tal modo, laddove necessario, cambiamenti nel comportamento o negli stili di vita.

In altri termini, l'invecchiamento attivo nell'ambito alimentare è perseguibile non relegando acriticamente ed arbitrariamente il consumatore *senior* nella categoria del consumatore fragile, né ricercando modelli informativi specifici parametrati su una presunta debolezza cognitiva oltre che fisica, bensì predisponendo strategie definite a livello pubblico e fornendo indicatori precisi di efficienza ed efficacia legati all'assunzione di determinati e specifici nutrienti.

Per assicurare l'invecchiamento attivo, in definitiva, occorre misurare il cambiamento realizzato negli stili alimentari, attraverso campagne di educazione che rendano l'alimentazione del *senior* funzionale alle esigenze della nuova fase della vita.

L'INVECCHIAMENTO ATTIVO E LA SFIDA DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI: LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI E LE GARANZIE PROCEDURALI

Andrea Crescenzi

ABSTRACT: L'invecchiamento della popolazione presenta una nuova serie di sfide, tra cui quella di garantire che gli anni “extra” che le persone vivono siano trascorsi in buona salute e benessere e che i loro diritti umani siano protetti. Il degrado ambientale e i cambiamenti climatici rappresentano una delle minacce più importanti al benessere delle persone anziane. Come rileva, infatti, il Report dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani «il cambiamento climatico ha ed avrà sempre più conseguenze negative nell'esercizio dei diritti umani delle persone anziane. Basti pensare al loro diritto alla salute, alla vita e alla sicurezza, ma anche al loro diritto all'alloggio, alla mobilità, al cibo e a mezzi di sussistenza dignitosi» (2021).

Un caso particolarmente interessante in questo senso, è *KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera* dinanzi la Corte EDU (2024). Il Caso, riguardante la questione dell'obbligo degli Stati di contrastare le conseguenze dell'emergenza climatica, oltre a riconoscere il diritto degli individui ad una protezione contro gli effetti negativi derivanti dal riscaldamento globale, mostra il ruolo (pro)attivo che la popolazione anziana può svolgere in termini di lotta ai cambiamenti climatici. Il contributo si pone l'obiettivo di evidenziare come le persone anziane possono rappresentare un valore aggiunto nella lotta al cambiamento climatico e come le garanzie procedurali possano garantire il riconoscimento di diritti “sostanziali” in capo alle persone.

PAROLE CHIAVE: clima; invecchiamento; Corte europea dei diritti dell'uomo; garanzie procedurali; accesso alla giustizia.

SOMMARIO: 1. L'invecchiamento delle persone e la sfida climatica. – 2. L'attivismo delle persone anziane nella lotta ai cambiamenti climatici. – 3. La partecipazione (pro)attiva della popolazione anziana nella lotta ai cambiamenti climatici. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *L'invecchiamento delle persone e la sfida climatica*

Dal 1950, l'aspettativa di vita è notevolmente aumentata grazie ai progressi raggiunti a livello sanitario e alimentare. Una durata mag-

giore di vita, insieme al calo dei tassi di natalità, ha contribuito all'aumento della popolazione in età pari o superiore ai 65 anni. Questo *trend* è destinato a crescere nei prossimi decenni, quando si stima che il numero di persone con più di 60 anni raddoppierà, passando da 1.1 miliardi (2021) a 2.1 miliardi (2050)¹.

L'invecchiamento della popolazione presenta una nuova serie di sfide, *in primis*, quella di garantire che gli anni "extra" che le persone vivono siano trascorsi in buona salute e benessere e che i loro diritti umani e la loro dignità siano protetti.

In questo senso, il degrado ambientale e i cambiamenti climatici rappresentano una delle minacce più importanti al benessere delle persone anziane.

In termini generali, la crisi climatica rappresenta una minaccia significativa alla salute di tutti gli esseri umani. Secondo l'OMS i cambiamenti climatici possono avere un impatto diretto, con l'aumento della mortalità causato da eventi climatici estremi (ondate di caldo, tempeste, incendi, inondazioni e siccità) e indiretto, con i cambiamenti negli ecosistemi che possono provocare la diffusione di malattie nonché di agenti patogeni trasmessi dall'acqua e dal deterioramento della qualità dell'aria, dell'acqua e del cibo². Tuttavia, come rileva il Report dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone anziane nel contesto del cambiamento climatico, comprese le loro particolari vulnerabilità (2021) «il cambiamento climatico ha ed avrà sempre più conseguenze negative nell'esercizio dei diritti umani delle persone anziane. Basti pensare al loro diritto alla salute, alla vita e alla sicurezza, ma anche al loro diritto all'alloggio, alla mobilità, al cibo e a mezzi di sussistenza dignitosi»³.

¹ Secondo l'OMS, entro il 2030, 1 persona su 6 nel mondo avrà 60 anni o più. Così facendo, la quota della popolazione di età pari o superiore a 60 anni aumenterà da 1 miliardo nel 2020 a 1,4 miliardi. Inoltre, si stima che al 2050, la popolazione mondiale di persone di età pari o superiore a 60 anni raddoppierà (2,1 miliardi) e quella di età pari o superiore a 80 anni triplicherà tra il 2020 e il 2050 raggiungendo i 426 milioni; cfr. WHO, *Ageing and Health*, 1 October 2024, <https://www.who.int>.

² C. CAMINADE, K. M. MCINTYRE, A.E. JONES, *Impact of Recent and Future Climate Change on Vector-Borne Diseases*, in *Annals of the New York Academy of Sciences*, 2019, p. 157 ss.

³ UN HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Analytical Study on the Promo-*

L'invecchiamento rende le persone più vulnerabili a fattori esterni come temperature estreme e inquinamento atmosferico. Gli studi dimostrano, infatti, che la mortalità correlata al calore tra gli anziani (di età pari o superiore a 65 anni) è aumentata del 53,7% negli ultimi decenni⁴. Inoltre, una scarsa qualità dell'aria può portare a malattie respiratorie e cardiovascolari, così come ad altri problemi di salute. Si ricordi, che l'inquinamento atmosferico, come fattore/conseguenza del cambiamento climatico, è responsabile di 6,7 milioni di decessi in tutto il mondo ogni anno e che un quarto di questi decessi si verifica in persone di età superiore ai 65 anni⁵.

Il cambiamento climatico influisce anche sulla funzione cognitiva e, sebbene gli effetti a lungo termine non siano ancora ben compresi, esiste una correlazione tra variazione della temperatura e malattie neurologiche come l'Alzheimer⁶.

Occorre sottolineare, inoltre, che la popolazione anziana è eterogenea e mostra una sostanziale diversità al suo interno. Questo significa che non tutti gli anziani sono colpiti allo stesso modo. Diversi fattori agiscono come “moltiplicatori del rischio”, aggravando gli effetti negativi del cambiamento climatico sui soggetti già particolarmente vulnerabili a causa, per esempio, del luogo di residenza, della posizione sociale, del livello di istruzione, del reddito, dell'occupazione e dello stato di salute.

Sforzandoci di analizzare il tema in una prospettiva non solo occidentale, va rilevato come nei paesi più fragili e meno sviluppati, le persone anziane sperimentano già gli effetti del cambiamento climatico. È evidente, infatti, come le comunità più vulnerabili nelle regioni a basso reddito ne subiscono il peso maggiore a causa, tra l'altro, delle risorse limitate, delle infrastrutture insufficienti e della ridotta capacità di adattamento. Non va dimenticato, inoltre, che la vulnerabilità è ulteriormente aggravata da fattori associati, quali, il genere, l'etnia e la disabilità. Le donne, a causa della loro aspettativa di vita più lunga

tion and Protection of the Rights of Older Persons in the Context of Climate Change, A/HRC/47/46, 30 aprile 2021, p. 10, par. 41.

⁴ AA.Vv., *The Interplay Between Climate Change and Ageing: A Systematic Review of Health Indicators*, in *PLoS One*, 2024, p. 2 ss.

⁵ WHO, *Ambient (outdoor) air pollution*, 24 October 2024, <https://www.who.int>.

⁶ M. ZUELSDORFF, V.S. LIMAYE, *A Framework for Assessing the Effects of Climate Change on Dementia Risk and Burden*, in *The Gerontologist*, 2024, p. 1 ss.

rispetto agli uomini, subiscono un impatto sproporzionato degli effetti del cambiamento climatico, e questo accade sia nei paesi più ricchi che in quelli più poveri, mentre le persone con disabilità spesso incontrano barriere nell'accesso alle informazioni e alle risorse, che limitano la loro conoscenza e capacità di adattarsi e gestire le situazioni legate agli eventi estremi.

Altro tema è quello legato ai disastri naturali. A causa della loro ridotta mobilità, le persone anziane hanno più difficoltà rispetto al resto della popolazione nei casi di eventi climatici estremi. Spesso, infatti, incontrano barriere nell'accesso alle informazioni a causa delle difficoltà di udito o della vista e/o anche per il *digital divide*. Basti pensare, ad esempio, ai sistemi di *alert* che richiedono l'utilizzo di *smartphone*. I problemi di salute e le particolari esigenze che alcuni di loro hanno possono ritardare o impedire la fuga e l'evacuazione. Ad esempio, in occasione dell'uragano Katrina, che nel 2005 colpì la parte sud-orientale della Florida, negli Stati Uniti, il 71% delle vittime furono persone anziane, nonostante rappresentassero solo il 15% della popolazione residente⁷.

Un'ultima considerazione va fatta sugli effetti che il cambiamento climatico può avere sulla sicurezza alimentare e a come l'aumento delle temperature porti a raccolti più poveri e a un maggiore deterioramento degli alimenti.

Il già citato Report dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani delle persone anziane nel contesto del cambiamento climatico dedica un capitolo specifico al tema del Diritto all'alimentazione⁸. In particolare, si afferma come il cambiamento climatico stia

⁷ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Analytical study on the promotion and protection of the rights of older persons in the context of climate change*, Report, A/HRC/47/46 2021, 30 aprile 2021, par. 41. Il Report sottolinea come siano numerosi gli impatti sproporzionati dei cambiamenti climatici sulla vita e sulla salute delle persone anziane. Oltre a quanto accaduto in occasione dell'uragano Katrina, il Report sottolinea che circa il 40% di coloro che sono morti durante il tifone Haiyan nelle Filippine (2013) e il 70% di coloro che sono morti a causa dell'inondazione a La Plata, in Argentina (2013) erano persone anziane. Cfr. K.R. SMITH et al., *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2014, p. 721.

⁸ UN HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Analytical Study*, op. cit., par. 23-24.

avendo un effetto trasformativo sui sistemi alimentari in tutto il mondo, riducendo la produttività agricola e la disponibilità di cibo e alterando non solo la quantità, ma anche la qualità dei prodotti alimentari disponibili. Lo stesso Report individua dei fattori di vulnerabilità per le persone anziane che, vivendo in povertà e/o con redditi fissi, hanno più difficoltà a far fronte ai crescenti costi del cibo. In particolare, si osserva: 1) che in situazioni di scarsità di cibo, le famiglie preferiscono favorire l'alimentazione dei membri più giovani; 2) che le persone anziane spesso sono fisicamente meno in grado di accedere ai punti di distribuzione del cibo e possono non essere raggiunte dai soccorsi; 3) che la scarsità di cibo può avere un impatto sproporzionato in termini di malnutrizione sulle persone che hanno necessità di diete particolari (parr. 23-24).

2. L'attivismo delle persone anziane nella lotta ai cambiamenti climatici

Particolarmente interessante, a mio avviso, è il *Caso KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera* avuto dinanzi la Corte europea dei diritti umani (CEDU) e riguardante la questione dell'obbligo degli Stati di contrastare le conseguenze dell'emergenza climatica (2024)⁹. Questo Caso, nel riconoscere come una minaccia "reale" il cambiamento climatico sulle persone anziane, sancisce il diritto degli individui ad una protezione efficace dei loro diritti umani (diritto alla vita, alla salute, al benessere e alla qualità della vita) contro gli effetti negativi derivanti dal riscaldamento globale.

⁹ CEDU, Grande Camera, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera*, ric. n. 53600/20, 9 aprile 2024. Cfr. C. RAGNI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il diritto alla protezione del cambiamento climatico*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2024, p. 107 ss.; A. HÖSLI, M. REHMANN, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights Answer to Climate Change*, in *Climate Law*, 2024; J. LAFFRANQUE, *KlimaSeniorinnen – Climate Justice and Beyond*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, <https://brill.com>; S. ARNTZ, J. KROMMENDIJK, *Historic and Unprecedented: The ECtHR Upholds Positive Human Rights Obligations to Mitigate Climate Change*, in *Climate Law: A Sabin Center Blog*, 10 April 2024; A. BRUCHER, A. DE SPIEGELEIR, *The European Court of Human Rights, April 9 Climate Rulings and the Future (Thereof)*, in *Verfassungsblog*, 29 April 2024; A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2023, 2, p. 237 ss.

La vicenda trae origine da un ricorso presentato dall'associazione svizzera *KlimaSeniorinnen* (letteralmente «Anziane per la protezione del clima»), costituita da più di 2.000 donne tra i settanta e gli ottanta anni (2020). Le ricorrenti, dopo l'esaurimento dei ricorsi interni, adivano la Corte di Strasburgo contro lo Stato svizzero sostenendo che le ondate di calore avevano provocato in loro dei problemi di salute e avevano influenzato le loro condizioni di vita, nonché il loro benessere. Per tali ragioni, richiamando la Convenzione EDU, lamentavano la violazione degli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata), perché accusavano le autorità svizzere di non avere adottato misure sufficienti per mitigare gli effetti del cambiamento climatico e, in particolare, del riscaldamento globale, e gli artt. 6 (diritto ad un equo processo) e 13 (diritto ad un rimedio effettivo), dal momento che i tribunali nazionali non erano entrati nel merito del loro ricorso.

A livello generale, il caso si colloca all'interno dei cosiddetti "contenziosi climatici" vale a dire, tutte quelle le istanze, giudiziarie e non, provenienti dalla società civile che, sollevando questioni attinenti al cambiamento climatico e accusando gli stati e/o le aziende di inerzia, tentano di imporre obiettivi di mitigazione e adattamento più ambiziosi ai settori pubblico e privato¹⁰. Il fenomeno non è recente, tanto che i primi casi, verificatisi in Australia e negli Stati Uniti, risalgono agli anni 80 del secolo passato e avevano ad oggetto, per lo più, processi amministrativi. Secondo gli allora ricorrenti, non erano stati valutati adeguatamente gli effetti che le politiche e le decisioni avrebbero avuto sul cambiamento climatico¹¹. Tuttavia, è dal 2015¹² che si è

¹⁰ Per un approfondimento del tema dei contenziosi climatici in una prospettiva intergenerazionale, si veda: A. CRESCENZI, *Il principio della responsabilità di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni future*, in *50 Anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, a cura di A. Crescenzi, G. Tamburelli, Napoli, 2023, pp. 79-97.

¹¹ Un primo esempio di Climate Change Litigation è individuato nell'appello proposto da Greenpeace Australia LDT dinanzi alla Land and Environment Court of the New South Wales nel 1994 (*Greenpeace Australia Ltd. v. Redbank Power Co.*, <https://climatecasechart.com>). La ONG si opponeva alla costruzione di una centrale elettrica facendo leva sugli effetti che avrebbero potuto avere le emissioni di gas climalteranti sul sistema climatico. Per un approfondimento sui contenziosi climatici, si veda: A. V. RYDBERG, *Climate Change Litigation: General Perspectives and Emerging Trends*, in *International Community Law Review*, 2024, p. 348 ss.

¹² La seconda ondata, dal 2007, è seguita a un aumento della consapevolezza

assistito ad un aumento esponenziale di contenziosi a causa: dell'adozione dell'Accordo di Parigi (2015)¹³, degli sviluppi nella ricerca sul clima¹⁴ e dell'emergere di un movimento ambientalista transnazionale che ritiene i governi statali e gli attori privati legalmente responsabili dell'inazione climatica. Una delle caratteristiche più significative di questa fase del contenzioso è proprio l'uso di argomenti relativi alla tutela dei diritti umani e al diritto costituzionale¹⁵.

Al di là del numero attualmente in essere dei contenziosi climatici, è importante sottolineare il valore che questi casi hanno assunto nel tempo¹⁶. Rileva in questo senso quanto affermato dal Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (2022) che, pur sottolineando come ancora non si comprenda a pieno la loro influenza, esiste a livello generale un consenso diffuso sul fatto che il contenzioso svolga un ruolo significativo in termini di responsabilizzazione degli attori (stati e/o imprese), di *governance* climatica e di adozione di misure adeguate nella lotta al cambiamento climatico¹⁷.

pubblica delle conseguenze del cambiamento climatico e a una maggiore legislazione per ridurre le emissioni di gas serra dopo l'adozione del Protocollo di Kyoto.

¹³ Per un approfondimento, si veda: C. VOIGT, *The Power of the Paris Agreement in International Climate litigation*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2023, p. 238 ss.; B. J. PRESTON, *The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst*, in *Journal of Environmental Law*, 2021, p. 227 ss.

¹⁴ Particolare rilievo assumono i Report elaborati dal Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) l'organismo scientifico delle Nazioni Unite che si occupa di valutare in modo oggettivo e completo le più recenti informazioni scientifiche, tecniche e socio-economiche prodotte a livello mondiale per la comprensione dei cambiamenti climatici. L'IPCC è un organismo intergovernativo, aperto a tutti i paesi membri delle Nazioni Unite (ONU) e del WMO, a cui contribuiscono scienziati di tutto il mondo su base volontaria.

¹⁵ In particolare, il 2015 è l'anno del successo delle due importanti cause basate sulla tutela dei diritti umani, la prima, Urgenda c. Paesi Bassi, in riferimento alla questione dell'adattamento ai cambiamenti climatici, e la seconda, Leghari c. Pakistan, che ha ad oggetto la mitigazione ai cambiamenti climatici.

¹⁶ L'ultimo Report adottato dall'UNEP (*Global Climate Litigation Report: 2023 – Status Review*) mostra come al 31 dicembre 2022 erano stati presentati 2.180 casi correlati al clima in 65 giurisdizioni, tra cui tribunali internazionali e regionali, tribunali statali, organi quasi giudiziari o altri organi di giudizio, come le procedure speciali delle Nazioni Unite e i tribunali arbitrali. Ciò rappresenta un aumento costante rispetto agli 884 casi del 2017 e ai 1.550 casi del 2020.

¹⁷ IPCC, *Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change*, <https://www.ipcc.ch>.

Per quanto attiene alla prassi della Corte EDU, il Caso delle donne anziane è il primo riguardante una controversia di carattere climatico¹⁸. Nella sentenza emessa il 9 aprile 2024, la Corte di Strasburgo ha riscontrato la violazione da parte della Svizzera degli artt. 6 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁹.

In particolare, la Corte, oltre a mostrarsi consapevole sul fatto che esistano indicazioni sufficientemente affidabili dell'esistenza di un cambiamento climatico che rappresenta una grave minaccia attuale e futura al godimento dei diritti umani garantiti dalla Convenzione EDU (par. 436)²⁰, sottolinea come gli effetti deleteri che ne derivano sollevano la questione della distribuzione dell'onere tra le gene-

¹⁸ In realtà, va sottolineato come la Corte fosse stata investita di tre contenziosi aventi ad oggetto il clima: *Carême c. Francia* (no. 7189/21), *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e 32 altri Stati* (no. 39371/20) e, appunto, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*. Tuttavia, la Corte ha ritenuto inammissibili i primi due ricorsi ritenendo, rispettivamente, non configurabile lo stato di vittima in capo al ricorrente e non esauriti i ricorsi interni all'ordinamento portoghese.

¹⁹ La Corte di Strasburgo ha deciso di non esaminare il caso dal punto di vista dell'art. 2. Analizzando la precedente giurisprudenza e ribadendo che l'art. 2 non può semplicemente operare in circostanze astratte, la Corte è infatti giunta alla conclusione che affinché tale articolo possa applicarsi alle azioni o omissioni dello Stato nel contesto del cambiamento climatico, deve esserci un rischio «reale e immediato» per la vita (par. 511). Ciò significa che deve esserci una «grave, genuina e sufficientemente accertabile minaccia alla vita, contenente un elemento di prossimità materiale e temporale della minaccia al danno lamentato» (par. 513). In particolare, la Corte ha analizzato l'applicabilità dell'art. 2 al caso specifico in un singolo paragrafo, spiegando che «While Article 8 undoubtedly applies in the circumstances of the present case as regards the complaints of the applicant association concerning the effects of the alleged shortcomings on the part of the respondent State in its measures to combat the adverse effects and threats of climate change on human health, whether those alleged shortcomings also had such life-threatening consequences as could trigger the applicability of Article 2 is more questionable» (par. 536). Sulla base di tali motivi, la Corte ha ritenuto che l'associazione avesse titolo ai sensi dell'art. 8 della Convenzione, respingendo i reclami ai sensi dell'art. 2, sebbene abbia preso in considerazione i principi pertinenti dello stesso articolo nella sua valutazione riguardo la violazione dell'art. 8. Inoltre, sempre sulla base di questa valutazione, la Corte ha delineato gli specifici obblighi positivi degli Stati nei contesti di cambiamento climatico.

²⁰ La Corte EDU sostiene anche che gli Stati ne sono consapevoli e sono in grado di adottare misure per affrontarla efficacemente, che i rischi rilevanti sono destinati a essere inferiori se l'aumento della temperatura è limitato a 1,5 °C al di sopra dei livelli preindustriali e se si interviene con urgenza, e che gli attuali sforzi globali di mitigazione non sono sufficienti per raggiungere quest'ultimo obiettivo.

razioni (par. 420) e, soprattutto, gravano in modo pesante sui gruppi vulnerabili della società che, per questo, necessitano di un'attenzione particolare da parte delle autorità statali (par. 410). Sulla base di tali premesse, la Corte riconosce il dovere primario dello Stato di adottare misure di mitigazione e di adattamento volte a limitare gli effetti attuali e futuri dei cambiamenti climatici (par. 545), nonché ad alleviare le conseguenze più gravi e/o imminenti derivanti dagli stessi, tenendo in considerazione le esigenze peculiari delle persone più vulnerabili (par. 552). La Corte, pur ribadendo che le misure e i metodi, che determinano la politica climatica, rientrano nel margine di apprezzamento statale (par. 572), ritiene che: il quadro normativo svizzero, relativo alla tutela dell'ambiente, presenti delle lacune, tra cui la mancata quantificazione, tramite un bilancio del carbonio o in altro modo, delle limitazioni nazionali delle emissioni di gas serra; la Svizzera non sia riuscita a rispettare in passato i suoi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra; lo Stato non abbia rispettato i suoi obblighi positivi che derivano dalla CEDU perché non ha agito tempestivamente, oltre che in modo appropriato e coerente, nella progettazione, nello sviluppo e nell'attuazione del quadro legislativo e amministrativo (par. 573).

Per tali ragioni, la Corte ritiene che la Svizzera abbia violato l'art. 8 della Convenzione (par. 574)²¹.

3. *La partecipazione (pro)attiva della popolazione anziana nella lotta ai cambiamenti climatici*

Il Caso dinanzi la Corte EDU evidenzia bene il ruolo (pro)attivo che la popolazione anziana può svolgere in termini di lotta ai cambiamenti climatici. Queste persone, infatti, non devono essere considerate solo come "destinatari di misure assistenziali", ma vanno riconosciute come agenti attivi dello sviluppo della società in cui vivono²².

²¹ Questa sentenza è stata accolta con grande entusiasmo dalle organizzazioni ambientaliste perché cita esplicitamente le mancanze dell'amministrazione svizzera nel quantificare il proprio *carbon budget*; nel rispettare gli obiettivi di riduzione a cui si è impegnata; nell'adottare leggi e misure contro la crisi climatica.

²² In questo senso, possiamo parlare di «invecchiamento attivo». Nozione, questa, definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come «il processo di ottimizzazione delle opportunità di salute, partecipazione e sicurezza per migliorare la qualità della vita delle persone che invecchiano» (2002). Numerosi studi interna-

Nei fatti, l'assenza dal mercato del lavoro, porta ad una considerazione dell'individuo come "non produttivo" e, quindi, inutile. Tuttavia, e il caso in esame ne è un esempio, la partecipazione delle persone anziane apporta un contributo significativo a vari aspetti della società²³.

Da un punto di vista ambientale, considerare gli anziani semplicemente come vittime passive delle minacce legate al clima è una prospettiva eccessivamente limitata e ristretta.

Occorre chiedersi, quindi, come le persone più avanti nell'età possano contribuire ed essere agenti attivi nella lotta contro il cambiamento climatico²⁴. In questo senso, come affermato dal Consiglio per i diritti umani dell'ONU, gli Stati hanno l'obbligo giuridico di attuare politiche climatiche in grado di dare «potere a tutte le persone, comprese le persone anziane», e di garantire la loro piena ed effettiva partecipazione all'azione per il clima²⁵.

Da un punto di vista giuridico, la partecipazione alle questioni ambientali rappresenta uno dei tre livelli che contraddistingue i cosiddetti diritti procedurali. Gli altri due ambiti sono: l'accesso alle informazioni pubbliche e la possibilità di ricorrere a procedimenti giudiziari

zionali testimoniano infatti il legame positivo esistente tra l'invecchiare in maniera attiva e i benefici sulla salute fisica e psicologica, inclusa la percezione di una maggiore qualità e soddisfazione della vita. Invecchiamento attivo significa essere attivi o attivarsi in maniera formale o informale in uno o più ambiti della sfera sociale (mercato del lavoro, volontariato, relazioni sociali, educazione permanente, assistenza a familiari con disabilità, fare i nonni, ecc.) o anche personale (attività del tempo libero, hobby, turismo, giardinaggio, musica, ecc.), scegliendo liberamente l'attività o le attività nelle quali impegnarsi, a seconda delle proprie aspirazioni e motivazioni.

²³ L'approccio all'invecchiamento attivo non può essere limitato alla partecipazione economica e ad alcuni aspetti delle politiche sociali. Questo porta a riconoscere l'autonomia degli individui e di garantire che, a tutte le età, siano supportati nei loro diversi ruoli e aspettative. Tuttavia, la partecipazione equa di tutte le fasce d'età significa anche riconoscere le sfide e le risorse associate alla vecchiaia. Le donne anziane, i migranti anziani, le persone anziane con disabilità, per citarne solo alcune, affrontano sfide specifiche che ostacolano il godimento del loro diritto a partecipare.

²⁴ La loro esperienza e conoscenza che deriva dalla longevità, legata con la loro preoccupazione per il presente e il futuro, è una combinazione potente e fondamentale per garantire che la crisi climatica venga affrontata adeguatamente. Inoltre, la società nel suo complesso può trarre vantaggio dalla conoscenza e dall'esperienza delle persone anziane con le pratiche tradizionali quando affronta la crisi climatica

²⁵ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Analytical study on the promotion and protection of the rights of older persons in the context of climate change*, Report, A/HRC/47/46 2021, 30 aprile 2021, par. 41.

e amministrativi per far valere le proprie doglianze. Appare superfluo sottolineare come l'esercizio di tali diritti debba essere garantito nel corso di tutta la vita delle persone perché consente al pubblico di agire come amministratore dell'ambiente e di guidare lo Stato verso il conseguimento di risultati migliori.²⁶

Nel caso di specie, la Corte sottolinea, nuovamente, l'importanza dei diritti ambientali procedurali. Tali diritti, infatti, non solo rappresentano uno strumento per aumentare la democrazia partecipativa e per il coinvolgimento attivo del pubblico nella protezione ambientale, ma sono anche un mezzo efficace per monitorare il rispetto e l'applicazione del diritto ambientale.

Occorre ricordare che la Corte, fin dagli anni 70 del secolo scorso, ha interpretato alcuni diritti presenti nella Convenzione in modo inclusivo, facendoci rientrare le garanzie procedurali e, in particolare, i diritti all'informazione, alla partecipazione e all'accesso alla giustizia²⁷. Nei primi anni, questa interpretazione è avvenuta in riferimento

²⁶ In termini generali, una prima affermazione del diritto procedurali si ritrova nel principio 10 della Dichiarazione di Rio del 1992. Si stabilisce che «ogni individuo deve avere un accesso appropriato alle informazioni relative all'ambiente detenute dalle autorità pubbliche, l'opportunità di partecipare ai processi decisionali e un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, compresi i ricorsi e le misure correttive». L'obbligo per gli stati di introdurre procedimenti e strumenti per la partecipazione del pubblico alle decisioni in materia ambientale si è affermato gradualmente a livello internazionale e, per lo più, a livello regionale. La Convenzione di Aarhus (1998), prima, e l'Accordo di Escazú (2018), poi, rappresentano il quadro giuridico di riferimento. L'obiettivo dei due accordi era ed è quello di coinvolgere il pubblico nella governance ambientale, modificando il rapporto tra stato e individui, rendendo quest'ultimi partecipanti attivi dei processi. Ad oggi, essi sono gli unici strumenti che hanno dato piena attuazione ai tre pilastri sanciti nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio. Per quanto riguarda il settore climatico, sia la Convenzione che l'Accordo di Parigi prevedono i diritti procedurali. In particolare, l'Accordo sottolinea la responsabilità degli stati parte a cooperare al fine di adottare misure per migliorare «l'istruzione, la formazione, la consapevolezza del pubblico, la partecipazione del pubblico e l'accesso del pubblico alle informazioni sui cambiamenti climatici» (art. 12). La formulazione dell'art. 12 non rappresenta una semplice ripetizione delle disposizioni precedenti sulle garanzie procedurali. Esso, infatti, fa riferimento alla necessità di cooperazione (le Parti devono cooperare). Di fatto, la formulazione dell'art. 12 si distingue da quanto previsto nella Convenzione sui cambiamenti climatici (art. 6) e nel Protocollo di Kyoto (art. 10) perché questi erano specificamente incentrati sulla dimensione nazionale, non internazionale.

²⁷ Cfr. O. M. ARNARDÓTTIR, *The "Procedural Turn" Under the European Conven-*

a casi riguardanti la privazione della libertà e l'uso della forza ma, dalla metà degli anni 90, si è estesa anche a questioni relative alla tutela dell'ambiente.

La portata dei diritti ambientali procedurali garantiti dalla CEDU rileva soprattutto in riferimento alla giurisprudenza della Corte relativa all'art. 8 che, come detto in precedenza, richiede agli Stati di proteggere la vita privata e familiare. Uno dei primi casi in cui la Corte ha preso in considerazione gli obblighi ambientali procedurali alla luce dell'art. 8 è stato il *Caso Guerra c. Italia* che trae origine da un ricorso presentato alla Commissione, nell'ottobre 1988, da 40 cittadine italiane che vivevano vicino a un impianto di fertilizzanti, lo Stabilimento chimico Enichem Agricoltura S.p.A. (Foggia)²⁸. Secondo le ricorrenti, durante il suo ciclo produttivo, la fabbrica aveva liberato nell'atmosfera grandi quantità di sostanze pericolose. In particolare, alcuni incidenti verificatisi nel passato, di cui, il più grave, il 26 settembre 1976, avevano provocato una intossicazione da arsenico per contatto (gli operai si erano recati nella zona contaminata subito dopo l'incidente) e alimentare (la popolazione aveva consumato prodotti alimentari provenienti dalla zona contaminata).

Nel riconoscere che lo Stato convenuto era venuto meno all'obbligo di garantire il diritto delle ricorrenti al rispetto della propria vita privata e familiare, la Corte ha ritenuto che l'art. 8 fosse stato violato proprio perché la popolazione non aveva ricevuto alcun tipo di informazione che consentisse loro di valutare se le emissioni dell'impianto potessero o meno influire sul loro diritto ad una vita privata e familiare (par. 60).

La successiva giurisprudenza della Corte EDU ha poi definito i dettagli degli obblighi procedurali collegati all'art. 8. In particolare, per quanto riguarda l'obbligo di fornire accesso alle informazioni in materia ambientale, in *Hardy e Maile c. Regno Unito* la Corte ha stabilito che le autorità pubbliche debbano fornire ai singoli cittadini informazioni pertinenti e appropriate, consentendo al pubblico di identificare e valutare i rischi e di contribuire a un dibattito informato. In riferimento all'obbligo di partecipazione al processo decisionale in materia ambientale, in *Grimkovskaya c. Ucraina* la Corte ha stabilito

tion on Human Rights and Presumptions of Convention Compliance, in *International Journal of Constitutional Law*, 2017, p. 9 ss.

²⁸ CEDU, *Caso Guerra e altri c. Italia*, Sentenza 14967/89 del 19 febbraio 1998.

che il pubblico debba avere «un'opportunità significativa di contribuire ai relativi processi decisionali». Infine, sul tema del diritto alla giustizia in materia ambientale, in *Taskin c. Turchia* la Corte ha sottolineato che gli individui interessati devono «poter presentare ricorso in tribunale contro qualsiasi decisione, atto od omissione laddove ritengano che i loro interessi o le loro osservazioni non abbiano ricevuto sufficiente peso nel processo decisionale»²⁹.

Tornando al Caso *KlimaSeniorinnen* la Corte ribadisce, nuovamente, l'obbligo positivo dello Stato 1) di garantire che le informazioni detenute dalle autorità pubbliche, nonché le conclusioni degli studi pertinenti, siano rese disponibili al pubblico e, in particolare, a quelle persone direttamente interessate; 2) di prevedere delle procedure con cui garantire che le opinioni e i bisogni di coloro che sono coinvolti,

²⁹ Va detto che, se da un lato la Corte EDU interpreta l'art. 8 in modo tale da includere i tre diritti ambientali procedurali, è anche vero che la Corte ha più volte affermato che tali diritti sono riconosciuti agli individui solo laddove sia stato superato un certo «livello minimo», ad esempio coloro per i quali i progetti ambientali presentano un rischio reale di danno alla salute o alla vita familiare, o un'influenza o un impatto negativo significativo sulla salute e sulla vita familiare; esista un collegamento «sufficientemente stretto» o chiaro al rischio in questione, tale da raggiungere un certo livello di gravità. Come rilevato dalla Corte in alcuni casi, infatti, «in the absence of proof of any direct impact on the applicants or their quality of life, the Court is not persuaded that the nuisance complained of amounted to an interference with the applicants' private lives» (*Çiçek e altri c. Turchia*, 25704/94, 4 febbraio 2020, par. 32). Allo stesso modo, in *Fadeyeva c. Russia* (55723/00, 9 giugno 2005), la Corte afferma che «Article 8 has been relied on in various cases involving environmental concern, yet it is not violated every time that environmental deterioration occurs: no right to nature preservation is as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention. Thus, in order to raise an issue under Article 8 the interference must directly affect the applicant's home, family or private life» (par. 68) e che «the adverse effects of environmental pollution must attain a certain minimum level if they are to fall within the scope of Article 8. The assessment of that minimum is relative and depends on all the circumstances of the case, such as the intensity and duration of the nuisance, and its physical or mental effects. The general context of the environment should also be taken into account. There would be no arguable claim under Article 8 if the detriment complained of was negligible in comparison to the environmental hazards inherent to life in every modern city» (par. 69). Sulla giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8, si veda: CEDU, *Guida all'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza*, 2021, (<https://ks.ecbr.coe.int>), in particolare parr. 158-166.

o rischiano di esserlo, siano presi in considerazione nel processo decisionale (par. 554).

In particolare, con riguardo all'art. 6 della CEDU, sul diritto ad un equo processo, la Corte ha ritenuto che il rigetto dell'azione legale da parte di un'autorità amministrativa, prima, e di tribunali nazionali, poi, equivaleva ad un'interferenza con il loro diritto di accesso alla giustizia. Secondo la Corte, infatti, i giudici interni: non avevano fornito motivazioni convincenti sul perché avessero ritenuto non necessario esaminare il merito dei reclami, non avevano tenuto in considerazione le prove scientifiche relative al cambiamento climatico e non avevano preso sul serio i reclami dell'associazione.

Inoltre, la Corte si è mostrata scettica sulle conclusioni adottate dai tribunali nazionali in base alle quali «c'era ancora del tempo per impedire che il riscaldamento globale raggiungesse il limite critico» perché, a suo dire, «ciò non si basava su un esame sufficiente delle prove scientifiche relative al cambiamento climatico già disponibili, così come sull'accettazione generale che vi è urgenza per quanto riguarda gli impatti attuali e futuri inevitabili del cambiamento climatico su vari aspetti dei diritti umani» (par. 635).

Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha ritenuto che il diritto di accesso a un tribunale sia stato limitato in modo e in misura tale da compromettere l'essenza stessa del diritto (par. 638). Per tali ragioni, la Corte ha condannato lo Stato svizzero per la violazione dell'art. 6 della CEDU.

Dal punto di vista procedurale, la novità più importante che emerge dal *Caso KlimaSeniorinnen* attiene ai soggetti che possono fare ricorso. La Corte, infatti, a differenza della prassi precedente, ha riconosciuto anche alle associazioni la legittimazione ad agire in ricorso³⁰. Tale possibilità è stata giustificata dalla Corte sulla base di due

³⁰ La Corte ha riconosciuto all'associazione ricorrente la legittimazione ad agire, ma non lo *status* di vittima, poiché l'associazione, non può essere vittima di una presunta violazione dei diritti umani. Nel riconoscere tale possibilità, la Corte si è basata sulla sua giurisprudenza che aveva riconosciuto la legittimazione ad agire anche alle associazioni, ma solo in determinate circostanze. Si pensi al *Caso Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* (Application no. 47848/08) in cui la Corte ha ritenuto che potrebbero sussistere «considerazioni particolari» in base alle quali è possibile accettare che una domanda sia presentata da altri per conto delle vittime senza un'autorità specifica per agire. Sulla base di quanto affermato nel *Caso Valentin Câmpeanu*, in casi successivi simili la Corte ha accettato la legiti-

considerazioni: le speciali caratteristiche del cambiamento climatico, considerato come una preoccupazione comune dell'umanità e la necessità di promuovere una condivisione intergenerazionale degli oneri climatici (par. 499)³¹.

4. Considerazioni conclusive

I pericoli legati al clima rappresentano una minaccia per le persone anziane e mettono a dura prova la loro capacità di far fronte alle numerose sfide che già affrontano. L'impatto del cambiamento climatico sulla salute di una persona anziana dipende per lo più dalla situazione esistente prima dell'esposizione, nonché dal benessere psicologico e dai fattori sociali ed economici associati all'invecchiamento. Molte persone anziane, soprattutto quelle più vulnerabili, non hanno le risorse fisiche, cognitive, sociali ed economiche per evitare

timazione ad agire da parte delle associazioni per conto delle vittime dirette, anche nei casi in cui la vittima era in grado di presentare personalmente reclami (*Case of Association for the Defence of Human Rights in Romania – Helsinki Committee on Behalf of Ionel Garcea v. Romania*, Application no. 2959/11).

Sulle diverse considerazioni in merito all'approccio della Corte, si veda: J. LETWIN, *KlimaSeniorinnen: The Innovative and the Orthodox*, in *Ejil: Talk!*, 17 April 2024, <https://www.ejiltalk.org>; B WEGENER, *A Human Right to Climate Protection as "Life-Saving Treatment"?*, in *Verfassungsblog*, 3 May 2024, <https://verfassungsblog.de>.

³¹ In particolare, al par. 499 della Sentenza, la Corte afferma che «Moreover, the special feature of climate change as a common concern of humankind and the necessity of promoting intergenerational burden-sharing in this context (see paragraph 489 above), speak in favour of recognising the standing of associations before the Court in climate-change cases. In view of the urgency of combating the adverse effects of climate change and the severity of its consequences, including the grave risk of their irreversibility, States should take adequate action notably through suitable general measures to secure not only the Convention rights of individuals who are currently affected by climate change, but also those individuals within their jurisdiction whose enjoyment of Convention rights may be severely and irreversibly affected in the future in the absence of timely action. The Court therefore considers it appropriate in this specific context to acknowledge the importance of making allowance for recourse to legal action by associations for the purpose of seeking the protection of the human rights of those affected, as well as those at risk of being affected, by the adverse effects of climate change, instead of exclusively relying on proceedings brought by each individual on his or her own behalf».

o, quanto meno, mitigare gli effetti della loro esposizione a eventi climatici estremi.

Come abbiamo visto nelle pagine precedenti, negli ultimi anni si è riconosciuto come il cambiamento climatico rappresenti una delle più grandi minacce attuali ai diritti umani delle persone. Nel 2022, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha affermato «che il cambiamento climatico era una delle minacce più urgenti e gravi alla capacità delle generazioni presenti e future di godere effettivamente di tutti i diritti umani»³². Diversi organismi giudiziari sia a livello internazionale, ma anche regionale e nazionale, hanno riscontrato la violazione dei diritti umani nel contesto degli effetti del cambiamento climatico per effetto dell'incapacità degli Stati di adottare misure adeguate. Il Caso esaminato dinanzi alla CEDU ne è un esempio. In esso, infatti, la Corte di Strasburgo ha sottolineato proprio come gli effetti del cambiamento climatico rappresentino una minaccia grave al godimento dei diritti umani soprattutto per i gruppi più vulnerabili, tra cui, appunto, le persone anziane. Da qui l'obbligo positivo per gli Stati di limitarne gli effetti attraverso l'adozione di misure di mitigazione e adattamento.

La prima conclusione che può trarsi, da quanto poc'anzi detto, riguarda l'impegno statale. Per affrontare efficacemente le sfide interconnesse del cambiamento climatico e dell'invecchiamento della popolazione, sono necessarie azioni specifiche, in *primis*, riconoscere gli anziani come un gruppo particolarmente vulnerabile. Questo dovrebbe portare all'elaborazione sia di piani d'azione per il clima inclusivi e specifici sia all'adozione di misure mirate volte a proteggere gli anziani dai rischi maggiori associati ai cambiamenti ambientali e ai sempre più frequenti eventi climatici estremi.

La seconda considerazione riguarda, invece, il ruolo attivo della popolazione anziana. Il Caso esaminato offre l'opportunità per mostrare il modo in cui poter sfruttare al meglio i contributi delle perso-

³² UNGA, *The Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, UN Doc A/76/L.75, 26 luglio 2022. Sul tema, qualche mese più tardi, la stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione n. 77/165 (*Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Humankind*, 14 dicembre 2022) in cui, oltre a sottolineare nuovamente come il cambiamento climatico sia una delle più grandi sfide del nostro tempo, 1) si mostra preoccupata per gli effetti che il riscaldamento globale ha sulla sicurezza alimentare, la disponibilità di acqua e i mezzi di sussistenza; 2) riconosce i rischi sostanziali alla salute umana.

ne anziane nell'affrontare il cambiamento climatico. Il riconoscimento di questo ruolo è fondamentale, alla luce proprio della crescita della popolazione globale in età pari o superiore ai 65 anni, destinata, tra l'altro, ad aumentare nei prossimi quindici anni. Come ricordato, questo invecchiamento senza precedenti si verifica proprio nel periodo in cui il cambiamento climatico sta intensificando la frequenza e l'intensità degli eventi estremi. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle sempre più ricorrenti ondate di calore, tempeste e inondazioni.

L'ultima considerazione ha ad oggetto la dimensione procedurale confermata nuovamente dal Caso contro lo Stato svizzero. In termini generali, le garanzie procedurali si sono rivelate un modo eccellente per il riconoscimento e/o l'affermazione di diritti "sostanziali", nonché un fattore cruciale di impulso alle questioni ambientali. La stessa Corte EDU nel *Caso KlimaSeniorinnen* ha sottolineato l'importanza dell'accesso alla giustizia e il ruolo chiave che i tribunali nazionali hanno svolto, svolgono e svolgeranno nel contenzioso sui cambiamenti climatici. In questo senso, ci sembra possibile affermare come l'approccio di tipo procedimentale abbia permesso nel tempo di avere una popolazione più consapevole e abbia portato all'adozione di decisioni maggiormente condivise e più facilmente rispettate.

ELENCO AUTORI

Sonia Carmignani

Professoressa Ordinaria di Diritto agrario e alimentare, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Siena.

Rachele Cera

Primo ricercatore CNR presso l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI).

Andrea Crescenzi

Primo ricercatore CNR presso l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISGI).

Alessandra Di Lauro

Professoressa di Diritto agrario e alimentare, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali, Università di Pisa.

Gennaro Di Martino

PhD, Assegnista di ricerca di Diritto privato, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Università di Napoli «L'Orientale».

Pamela Lattanzi

Professoressa ordinaria di Diritto agrario e alimentare, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Macerata.

Luca Leone

Professore Associato di Diritto agrario e alimentare, Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-ambientali, Università di Pisa.

Clelia Losavio

Ricercatrice CNR presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali e Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini» (ISSIRFA).

Giuliana Strambi

Primo ricercatore CNR presso la Sezione di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (DAIC) dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI).

Finito di stampare nel mese di aprile 2025
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli

Diversi sono i profili di interesse giuridico del binomio alimentazione-invecchiamento attivo, che sono destinati ad arricchirsi se si tiene conto dell'intero panorama delle fonti (internazionali, regionali e nazionali); degli atti di *hard law* e di *soft law*; dei diritti e doveri di soggetti singoli, collettività e istituzioni pubbliche; dell'evoluzione della tecnologia e della scienza in rapporto alla produzione e alla commercializzazione, alla fornitura di informazioni al consumatore, alla tutela e garanzia dei diritti; dei profili di responsabilità; del lessico giuridico e dell'aspetto definitorio dei concetti in uso. Un crescendo di questioni che denota la complessità del mondo del diritto (alimentare) come precipitato e concausa della complessità dell'esperienza umana nella società attuale.

Le Autrici e gli Autori dei saggi raccolti in questo volume hanno accettato di fare luce su alcune delle problematiche più attuali, gettando un seme importante non solo per la riflessione interna al diritto, ma anche per il dialogo e il confronto con le diverse anime scientifiche che collaborano su questo tema all'interno del CNR nell'ambito del Progetto NUTRAGE.

Giuliana Strambi è Primo Ricercatore del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) presso la Sezione di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (DAIC) dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI); Dottore di ricerca in Diritto agrario italiano e comparato; docente di Aggiornamenti di legislazione vitivinicola presso il Corso di laurea in Viticoltura ed Enologia dell'Università di Pisa; membro del Collegio dei Docenti del PhD in "Human Rights, Global Politics and Sustainability: Legal and Philosophical Perspectives" della Scuola Superiore Sant'Anna.

EURO 16,00

ISBN 979-12-235-0255-6



9 791223 502556