

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dell'Ambiente

**I PROFILI GIURIDICI DELLA PREVENZIONE  
DELLO SPRECO ALIMENTARE**

Ch.mo Prof.  
Francesco Fonderico

---

Relatore

Ch.ma Prof.ssa  
Maria Laura Maddalena

---

Correlatore

Domiziana Carloni - 150873

---

Candidato

*“Questo è l’Isonzo  
E qui meglio  
Mi sono riconosciuto  
Una docile fibra  
Dell’universo.*

*Il mio supplizio  
È quando  
Non mi credo  
In armonia.”*

*(G. Ungaretti, I Fiumi)*

## INDICE

INTRODUZIONE.....	pag. 6
-------------------	--------

### CAPITOLO PRIMO

#### NOZIONI E PRINCIPI GENERALI

1. La sfida del XXI secolo: ripensare l'Antropocene a partire dalle risorse alimentari.....	pag. 13
1.1. Dall' <i>Homo oeconomicus</i> all' <i>Homo consumens</i> : la deriva dell'Antropocene nel Wasteocene .....	pag. 19
2. Fare i conti con la scarsità. Il fallimento del modello di sviluppo lineare e l'elaborazione del principio di sviluppo sostenibile.....	pag. 24
3. Una possibile alternativa: il modello di economia circolare e la bioeconomia...	pag. 29
4. Affrontare il problema dei rifiuti: l'accezione "positiva" della prevenzione come criterio da preferire.....	pag. 34
4.1. La prevenzione declinata nel settore agroalimentare: ripensare la filiera.....	pag. 42
5. L'azione preventiva "durante" il ciclo produttivo (sottoprodotti).....	pag. 46
5.1. I sottoprodotti nella filiera agroalimentare.....	pag. 50
6. La prevenzione "a valle": la cessazione della qualifica di rifiuto e la costruzione di un modello europeo di economia circolare.....	pag. 52
6.1. Il recupero dei rifiuti organici.....	pag. 56
7. La complessità del sistema-terra ed il principio di integrazione.....	pag. 60
7.1. Il processo di integrazione ambientale nella politica agricola comune (PAC) e nel diritto alimentare europeo.....	pag. 64
7.1.1. Guidare il consumatore di alimenti nelle scelte. Il termine minimo di conservazione e la data di scadenza degli alimenti: una differenza rilevante per la lotta allo spreco alimentare.....	pag. 68

## CAPITOLO SECONDO

### LA PROSPETTIVA GLOBALE ED IL DIRITTO EUROPEO

1. La relazione tra diritto dell'ambiente ed il diritto fondamentale al cibo. La sostenibilità agroalimentare..... pag. 72
  - 1.1. Cenni alla disciplina dei “*Food standards*”: la razionalizzazione degli strumenti di certificazione ed etichettatura nel settore agroalimentare..... pag. 78
  - 1.2. Gli obiettivi dell'Agenda 2030 e l'approccio strategico di lungo periodo “*One Health*” ..... pag. 83
2. La dimensione internazionale della lotta allo spreco alimentare. La creazione del “*Food Waste Index*” ..... pag. 89
3. Lo spazio europeo di tutela del diritto al cibo..... pag. 94
4. Le misure a tutela dell'ambiente assunte nella Politica Agricola Comune (PAC). Il coordinamento con il *Green Deal*..... pag. 98
  - 4.1. I fondi del “*Next Generation EU*” per il rilancio del settore agroalimentare a seguito della pandemia di Covid-19 (cenni)..... pag. 104
5. Ripensare la filiera alimentare dal “campo alla tavola”: la Strategia “*Farm To Fork*”..... pag. 106
  - 5.1. Il ruolo dell'agricoltura biologica nell'arrestare la perdita di biodiversità e ridurre gli sprechi. Cenni alla “*Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*” ..... pag. 112
    - 5.1.1. La “filiera corta” e la valorizzazione dei prodotti alimentari locali..... pag. 115
6. Cenni alle regole dell'etichettatura e della certificazione biologica nell'Unione europea..... pag. 120
  - 6.1. L'impegno imprenditoriale alla sostenibilità: le certificazioni private volontarie. L'etichettatura consapevole come strumento per prevenire lo spreco alimentare..... pag. 124
7. Quando la prevenzione non è possibile. I rifiuti organici nella direttiva quadro in materia di rifiuti e la metodologia comune per la misurazione dei rifiuti alimentari... pag. 130

## CAPITOLO TERZO

### LA LEGISLAZIONE ITALIANA

1. La proprietà terriera nell'assetto costituzionale: l'agricoltura come mezzo per conseguire il razionale sfruttamento del suolo..... pag. 133

1.1. Tra Stato e Regione: la potestà legislativa in materia di agricoltura.....	pag. 138
2. Il ruolo dello Stato nel ridurre lo spreco “a monte” della filiera agroalimentare: il Piano Strategico Nazionale della PAC e la normativa a sostegno dell’agricoltura biologica.....	pag. 142
2.1. I fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il comparto agroalimentare (cenni).....	pag. 146
3. La regolazione del mercato nella “filiera lunga”: il ruolo delle “organizzazioni di produttori” nel ridurre lo spreco alimentare. Cenni al contratto di integrazione verticale e al contratto di rete.....	pag. 148
3.1. I canali commercializzazione alternativi alla grande distribuzione. Le disposizioni per promuovere la “filiera corta” .....	pag. 152
4. A “valle” della filiera agroalimentare: il diritto al cibo declinato nella Costituzione.....	pag. 155
5. L’intervento regolatore del legislatore nazionale: dalla c.d. “Legge del buon samaritano” alla Legge n. 166 del 2016 sulla donazione di prodotti alimentari a fini di solidarietà.....	pag. 159
5.1. Il contributo delle Regioni: alcuni esempi virtuosi.....	pag. 163
5.1.1. L’interdipendenza tra doveri: le “ <i>Urban food policies</i> ” come mezzo per promuovere un nuovo approccio al cibo.....	pag. 167
6. Quando la prevenzione non è possibile: gli scarti alimentari nel Codice dell’Ambiente.....	pag. 170
6.1. Chiudere il cerchio: la Strategia Nazionale sull’Economia Circolare e l’adozione del “Piano per la Transizione Ecologica” .....	pag. 174
<b>CONCLUSIONI</b> .....	pag. 179
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	pag. 184
<b>RINGRAZIAMENTI</b> .....	pag. 206

## INTRODUZIONE

La presente trattazione procede dalla premessa che, agli occhi della società contemporanea, “*il cibo abbia smesso di essere cibo*”<sup>1</sup> e sia diventato un bene da scambiare sul mercato alla stregua di qualsiasi altro tipo di merce. La svalutazione dell’importanza che riveste l’alimentazione nella vita del singolo e della comunità di appartenenza appare effettivamente il sintomo di una grave “patologia sociale”, originata dal rapporto disfunzionale tra l’uomo, incapace di accettare la propria finitezza, e l’ecosistema, che dispone di risorse limitate.

Il progressivo allontanamento, sia fisico che culturale, tra il mondo rurale e quello urbano, lo spopolamento dei piccoli centri abitati e la conseguente erosione della “cultura contadina”, sono tra i principali fattori alla base dell’alienazione dell’individuo rispetto alla natura, della mancanza di una coscienza ecologica collettiva e del degrado ambientale.

Negli ultimi cinquant’anni, gli estesi fenomeni di abbandono delle campagne e dei terreni agrosilvopastorali, legati alla debolezza del sistema socioeconomico e alle mutate condizioni di operatività e redditività delle aziende agricole, hanno suscitato nei consociati un generalizzato disinteresse verso la dimensione culturale dei luoghi non urbanizzati; a sedimentare tale percezione hanno contribuito vari fattori, tra cui l’attuazione, nel settore primario, di politiche industriali profittevoli sul breve periodo ma scarsamente lungimiranti, che hanno finito per sacrificare le pratiche colturali tradizionali a vantaggio di un’agricoltura specializzata ed intensiva.

Sebbene l’industrializzazione della filiera agroalimentare abbia generato un complessivo miglioramento delle condizioni di salute degli individui, riducendo il tasso di mortalità e rispondendo alla crescente domanda di beni e di servizi espressa dalla società civile, è innegabile quanto alcune pratiche ad essa collegate, quali l’utilizzo di pesticidi, l’eccessivo sfruttamento del suolo, il c.d. *Land grabbing*<sup>2</sup>, abbiano determinato il progressivo impoverimento della biodiversità e il depauperamento delle risorse naturali, con effetti devastanti per l’ecosistema.

Fino ai primi anni Novanta, la necessità di assicurare la *food security* (intesa come garanzia di accesso al cibo in misura sufficiente) attraverso una Politica Agricola Comune (PAC)

---

<sup>1</sup> F. Kaufman, *Bet the Farm. How Food Stopped Being Food*, John Wiley & Sons, Hoboken (NJ), 2012.

<sup>2</sup> Per *Land grabbing* o “accaparramento di terra” si intende il fenomeno di acquisizione su larga scala di terreni agricoli in Paesi in via di Sviluppo mediante acquisto o affitto di grandi estensioni agrarie da parte di imprese transnazionali o di governi stranieri. Tale pratica comporta la distrazione delle risorse naturali alle comunità locali, minacciandone l’accesso al cibo e la sovranità alimentare.

“interventista”, era finalizzata a garantire l’autosufficienza alimentare della Comunità europea; tuttavia, la forte spinta alla produzione determinata dai prezzi politici sostanzialmente assicurati agli allevatori e agricoltori, si è presto tradotta in sovrapproduzione, alimentando la cultura dello spreco alimentare da parte delle industrie e dei consumatori finali. Ed invero, nonostante l’approccio alla politica agricola ed alimentare europea sia radicalmente mutato negli ultimi trent’anni, avendo assunto sempre maggiore rilievo le istanze legate alla tutela dell’ambiente, il problema delle eccedenze e dello spreco di derrate persiste ed è quanto mai allarmante, dato l’aggravarsi della crisi climatica e la progressiva erosione delle risorse.

Oltre ad essere sintomatico dell’inefficienza del comparto agroindustriale, il fenomeno dello spreco alimentare rappresenta una violazione del diritto all’accesso al cibo adeguato (*right to adequate food*), stante che nel mondo il numero di persone denutrite è pari a 828 milioni nel 2021, 46 milioni in più rispetto all’anno precedente<sup>3</sup>. Inoltre, al problema dell’insicurezza alimentare si affianca quello della malnutrizione che, soprattutto “al nord del Pianeta”, si traduce nel sovrappeso e nell’obesità di una parte significativa della popolazione (circa un miliardo e mezzo di individui in sovrappeso e 475 milioni obesi)<sup>4</sup>.

Analizzando le grandezze relative al numero di individui che soffrono, da un lato, per la mancanza di cibo, dall’altro, per il suo eccessivo consumo, e considerando che annualmente, circa un terzo della produzione complessiva è destinata a diventare eccedenza, appare evidente che il sistema alimentare mondiale vada ripensato al fine di superare l’ineguale distribuzione di cibo.

A tal proposito, già Josué de Castro, Presidente del Comitato Esecutivo della FAO dal 1952 al 1956, ha riassunto le cause degli squilibri che determinano la malnutrizione nel concetto di esclusione: “*quando una persona arriva al punto da non avere nulla da mangiare è perché tutto il resto le è stato negato. Si tratta di una forma moderna di esilio, di esclusione dalla terra, dal reddito, dal lavoro, dalla vita, dalla cittadinanza*”<sup>5</sup>. Assumendo questo punto di vista, benché la questione dell’accesso ineguale al cibo si presti ad essere trattata sotto diversi aspetti (socioeconomico, agronomico, culturale...), resta essenziale il contributo offerto dal diritto pubblico, essendo necessario individuare gli strumenti giuridici che consentono al

---

<sup>3</sup> Rapporto *The State of Food Security and Nutrition in the World* (SOFI) 2021, disponibile su <https://it.wfp.org/comunicati-stampa/rapporto-delle-nazioni-unite-crece-il-numero-di-quant-hanno-fame-nel-mondo-828>.

<sup>4</sup> Rapporto dell’*International Obesity Task Force* 2019, disponibile su [www.iaso.org](http://www.iaso.org).

<sup>5</sup> Discorso di J. De Castro riportato in *Right to food case study: Brazil. Study conducted for FAO in support of the Intergovernmental working group for the elaboration of a set of voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, 2004, cfr. p. 9 su [www.fao.org](http://www.fao.org).

singolo di tutelare il proprio diritto di accedere ad un'alimentazione sufficiente, sicura e coerente con il contesto territoriale e sociale di riferimento (secondo il principio di diritto internazionale della "sovranità alimentare").

Conseguentemente a quanto finora osservato, il presente elaborato si prefigge l'obiettivo di affrontare - pur senza pretesa di completezza, data la complessità del tema - il fenomeno dello spreco alimentare sotto una duplice prospettiva, ambientale e sociale, affiancando alla imprescindibile disamina delle regole concernenti i processi di produzione a "monte" e "a valle" della filiera agroalimentare, i profili di tutela e di giustiziabilità del diritto al cibo adeguato, quale "*diritto fondamentale della persona che riguarda l'esistenza in tutta la sua complessità, divenendo così non solo componente essenziale della cittadinanza, ma preconditione della stessa democrazia*"<sup>6</sup>.

Il primo capitolo ripercorre le tappe fondamentali che hanno portato all'adozione del modello economico lineare, mettendone in luce le criticità e sostenendo la necessità di optare per un sistema di produzione e di consumo rigenerativo, tale da estendere il ciclo di vita dei prodotti e contribuire alla realizzazione di una società "a spreco zero".

Nell'ottica dell'economia circolare, lo scarto di una sostanza all'interno di un ciclo produttivo non si trasforma in un rifiuto, ossia in una passività di cui disfarsi, ma in una nuova materia prima che può, alternativamente, essere reimpiegata nella "tecnosfera" o disassemblata nelle sue componenti chimiche per tornare in sicurezza alla "biosfera", secondo il canone della bioeconomia circolare. Quest'ultima, talora considerata "l'economia circolare dei flussi organici", è ritenuta lo strumento d'elezione per riconfigurare la filiera agroalimentare (*food supply chain*) nella direzione della sostenibilità ambientale e sociale.

Più in particolare, attraverso la definizione dei principi di prevenzione e di equità intergenerazionale forgiati dalla comunità internazionale ed europea, si fornisce una panoramica sull'evoluzione della PAC e sulle altre misure di politica economica che hanno determinato una significativa riduzione degli sprechi alimentari.

Se da un lato è doveroso intervenire a "monte" della *food supply chain*, incentivando l'utilizzo di tecniche colturali imperniate sulla sostenibilità ambientale e di pratiche di simbiosi industriale volte ad ottimizzare il funzionamento del comparto primario e secondario, dall'altro è fondamentale sensibilizzare i consumatori sull'impatto che producono le proprie scelte "a valle" della filiera, indirizzando il singolo verso un regime alimentare sano e in grado di preservare le risorse del Pianeta.

---

<sup>6</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza Ed., Roma-Bari, 2015, pag. 128.

Infine, considerando la capacità dell'attività antropica, soprattutto quella agricola, di modificare l'ambiente ed il paesaggio, il principio di integrazione rappresenta il canone che ha guidato l'Unione europea e gli Stati membri nell'assumere decisioni relative alle politiche agricole. Infatti, parafrasando l'art. 11 TFUE, l'obiettivo di costruire un modello di sviluppo alternativo a quello lineare richiede che *“le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente siano integrate nella definizione nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione”*. Si valorizza, quindi, un approccio sistemico che esige la realizzazione di tavoli e raccordi continui delle amministrazioni, che altrimenti rischierebbero di paralizzare il sistema con interventi parziali e disconnessi<sup>7</sup>.

Pertanto, svolte le necessarie premesse, nel secondo capitolo si dà ampio spazio in ordine alle principali fonti che hanno disciplinato e che attualmente disciplinano, nell'assetto normativo sovranazionale, il diritto alimentare quale *corpus* giuridico multilivello, in grado di contemperare le esigenze di tutela della salute del consumatore e dell'ambiente con l'altrettanto importante libertà di libera circolazione delle merci.

Nello specifico, si vuole presentare il dibattito internazionale circa la qualificazione del diritto al cibo, definendo gli *standard* che i principali attori, sia economici che istituzionali, sono tenuti ad assicurare per garantire la sicurezza alimentare degli individui, intesa nella duplice accezione di *food safety* (garanzia di salubrità dell'alimento) e di *food security* (garanzia della sua sufficienza dal punto di vista nutrizionale e dell'introito calorico).

Oltre a presentare, pur sommariamente, i principali strumenti di certificazione e di etichettatura nel settore agroalimentare, dando atto della crescente attenzione che viene riservata al diritto dell'acquirente di conoscere la provenienza e le modalità di produzione dell'alimento, questa parte della trattazione intende focalizzarsi sugli obiettivi individuati dall'Agenda 2030 al fine di migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile attraverso l'approccio strategico di lungo periodo *“One Health”*.

Infatti, nell'Agenda 2030, la dimensione fisica e corporea della salute tende ad integrarsi con quella psichica e ambientale, secondo una visione olistica che considera l'insieme degli elementi sociali, clinici, economici, psicologici e ambientali che concorrono alla determinazione del benessere e del malessere delle persone, e, con esse, dell'ecosistema.

In quest'ottica, lo spreco alimentare costituisce un fenomeno che non si limita ad incidere negativamente su una sola dimensione costitutiva della sostenibilità ma produce

---

<sup>7</sup> F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* In *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 163.

conseguenze sotto ogni punto di vista preso in esame, ostacolando il raggiungimento degli obiettivi che la comunità internazionale si prefigge di realizzare entro il 2030.

Alla luce di tale considerazione, sono dunque descritte le soluzioni elaborate dalle organizzazioni internazionali e dai vari *policy makers* nazionali per monitorare la quantità di eccedenze prodotte e prevenire lo spreco in tutte le fasi della filiera.

Infine, dopo una breve ricognizione delle disposizioni che tutelano il diritto al cibo sia a livello del Consiglio d'Europa che dell'Unione Europea, la seconda parte della trattazione intende fornire una panoramica generale sulle misure a tutela dell'ambiente assunte nella Politica Agricola Comune per il periodo 2021-2027, analizzando il contenuto dei tre regolamenti in cui si articola alla luce della Comunicazione “*Green Deal europeo*”, strumentale alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Invero, la *roadmap* del *Green Deal* risponde alla volontà di applicare i principi dell'economia circolare ad ogni settore produttivo, ivi compreso quello agroindustriale, per favorire la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile ed inclusivo.

In tale contesto, assumono un rilievo centrale i piani d'azione allegati al *Green Deal* - la Strategia *Farm to Fork* e la Strategia sulla Biodiversità – che si prefiggono, rispettivamente, l'obiettivo di ottimizzare il funzionamento della *food supply chain* “dal campo alla tavola” e di adottare tecniche colturali idonee a garantire la conservazione della biodiversità.

Perché si possa concretamente riconfigurare la filiera nella direzione della sostenibilità ambientale, la “nuova” PAC introduce misure volte a prevenire lo spreco alimentare “a monte” del processo produttivo, promuovendo il ricorso all'agricoltura biologica, e “a valle”, valorizzando le “filieri corte” ed incentivando gli operatori della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) a adottare pratiche utili a ridurre il relativo impatto ambientale.

In particolare, si considera la disciplina dell'etichettatura consapevole quale strumento impiegato dalle industrie agroalimentari per facilitare l'acquirente a riconoscere gli alimenti che soddisfano i propri bisogni individuali, tra cui la garanzia della sostenibilità, ambientale e sociale, della produzione, riconoscendo al consumatore un ruolo attivo nel perseguimento degli obiettivi indicati come prioritari dalle diverse politiche europee.

Conclusivamente, si intende analizzare la normativa vigente in materia di riciclaggio degli scarti alimentari, utili alla produzione di compost e biogas, che rappresentano le soluzioni più diffuse sul territorio unionale per gestire i rifiuti organici in modo da “chiudere il cerchio” della produzione. Difatti, non essendo possibile realizzare una società a “spreco zero”, il legislatore ha introdotto misure utili ad incrementare la percentuale di rifiuti urbani

da destinare al riciclo, sfruttando il potenziale delle biomasse al fine di dare concreta applicazione ai principi della bioeconomia circolare.

In ultimo, il terzo capitolo tratta del contesto normativo nazionale partendo dalla disamina delle disposizioni costituzionali che tutelano la proprietà terriera e che, indirettamente, garantiscono il diritto al cibo adeguato. Mediante un'interpretazione evolutiva dell'art. 44 Cost., si intende dimostrare come l'obiettivo di assicurare il "razionale sfruttamento del suolo" sia condizione imprescindibile non solo per rispondere all'esigenza, avvertita soprattutto nel secondo dopoguerra, di distribuire equamente le terre, ma anche per riformulare il paradigma della produzione agricola nel senso di ottimizzare l'utilizzo delle risorse presenti sul territorio, nel rispetto delle sue peculiarità.

È poi effettuata una ricognizione delle principali pronunce giurisprudenziali utili a comprendere quale sia il livello di governo cui è riconosciuta la potestà legislativa in materia di agricoltura, dando atto della sua natura di titolo competenziale "trasversale", stante l'attitudine ad intrecciarsi inestricabilmente con altri interessi costituzionalmente tutelati.

In questa parte della trattazione, incentrata sulla fase "a monte" della *food supply chain*, si considerano gli strumenti normativi di cui si è servito il legislatore nazionale per sostenere la produzione biologica e lo sviluppo delle altre tecniche colturali volte a garantire, in linea con il dettato dell'art. 44 Cost. e con la nuova PAC, il miglioramento della redditività delle aziende e la riduzione degli sprechi. In quest'ottica, particolare rilievo assume il Piano Strategico Nazionale della PAC (PSN), sottoposto alla Commissione Europea lo scorso gennaio, e le misure assunte nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Dopo aver presentato una panoramica delle politiche pubbliche utili ad ammodernare il comparto primario e ad implementare nuovi modelli organizzativi sostenibili, si introducono i principali meccanismi di regolazione del mercato agroalimentare. In particolare, partendo dalla considerazione che le disposizioni che governano la cessione dei prodotti alimentari sono orientate a ridurre le situazioni di squilibrio che gravano sull'impresa agricola quale "*anello iniziale e più debole della filiera*"<sup>8</sup>, sono definiti i diversi canali di commercializzazione di cui dispongono gli agricoltori, dando atto del crescente rilievo assunto dalle Organizzazioni di Produttori (OP) nella conclusione dei contratti di cessione. Ed infatti, nel tessuto agroindustriale italiano, costituito principalmente da piccole e medie

---

<sup>8</sup> I. Canfora, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo, *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 127.

imprese, detti strumenti di cooperazione sono essenziali non solo per rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori, ma anche per garantire un'efficiente e rapida allocazione dei prodotti nelle industrie della trasformazione e della distribuzione alimentare, prevenendo il deperimento di merce che, fisiologicamente, necessita di essere consumata in tempi brevi. Nell'ultima parte del capitolo, si intende ripercorrere le recenti iniziative assunte a "valle" della *food supply chain*, al fine di promuovere il recupero degli invenduti e la loro distribuzione agli indigenti in attuazione del principio solidaristico espresso all'art. 2 Cost. In particolare, nell'ambito delle misure adottate dal legislatore nazionale, si dà rilievo ai contenuti della Legge 19 agosto 2016, n. 166, che si prefigge l'obiettivo di ridurre lo spreco alimentare - in linea con i *goals* dell'Agenda 2030 - introducendo strumenti giuridici volti ad incentivare la donazione delle eccedenze da parte della Grande Distribuzione attraverso gli enti del Terzo Settore.

Successivamente, si tiene conto della decisività del livello locale per garantire la concreta attuazione del diritto al cibo adeguato e, al contempo, per contrastare il fenomeno dello spreco alimentare. In quest'ottica, si vuole dapprima analizzare il contenuto di alcuni Statuti regionali che hanno garantito esplicitamente il diritto al cibo per poi riportare alcune delle iniziative assunte dai Comuni al fine di promuovere un nuovo approccio all'alimentazione attraverso le c.d. "*Urban food policies*", ossia uno strumento essenziale per valorizzare la cooperazione tra il settore pubblico, privato e *no profit* coerentemente con il meccanismo sussidiario contenuto all'art. 118 ult. co. Cost.

A conclusione dell'ultimo capitolo, coerentemente con lo schema seguito nel precedente, sono presentati i principali strumenti giuridici impiegati dalle pubbliche amministrazioni per garantire il recupero ed il riutilizzo delle eccedenze una volta diventate "rifiuti alimentari". Si intende, pertanto, fornire un quadro delle principali modifiche intervenute sul Codice dell'Ambiente a fronte dello sviluppo di nuove tecnologie che consentono l'impiego degli scarti organici in un numero sempre crescente di settori produttivi e dell'affermarsi di un modello di sviluppo imperniato sulla circolarità.

# CAPITOLO I

## NOZIONI E PRINCIPI GENERALI

**SOMMARIO:** 1. La sfida del XXI secolo: ripensare l'Antropocene a partire dalle risorse alimentari; 1.1 Dall'*Homo oeconomicus* all'*Homo consumens*: la deriva dell'Antropocene nel *Wasteocene*; 2. Fare i conti con la scarsità. Il fallimento del modello di sviluppo lineare e l'elaborazione del principio di sviluppo sostenibile; 3. Una possibile alternativa: il modello di economia circolare e la bioeconomia; 4. Affrontare il problema dei rifiuti: l'accezione "positiva" della prevenzione come criterio da preferire; 4.1. La prevenzione declinata nel settore agroalimentare: ripensare la filiera; 5. L'azione preventiva "durante" il ciclo produttivo (sottoprodotti): 5.1. I sottoprodotti nella filiera agroalimentare; 6. La prevenzione "a valle": la cessazione della qualifica di rifiuto e la costruzione di un modello europeo di economia circolare; 6.1. Il recupero dei rifiuti organici; 7. La complessità del sistema-terra ed il principio di integrazione; 7.1. Il processo di integrazione ambientale nella politica agricola e nel diritto alimentare; 7.1.1. Guidare il consumatore di alimenti nelle scelte. Il termine minimo di conservazione e la data di scadenza degli alimenti: una differenza rilevante per la lotta allo spreco alimentare.

### **1. La sfida del XXI secolo: ripensare l'Antropocene a partire dalle risorse alimentari**

*“L'incontro pacifico dei Governi del mondo non resterà sterile. Io sono convinto che, grazie all'affermazione perseverante di certi pensieri generosi di cui ha risuonato il secolo che finisce, il XX secolo vedrà rifulgere un po' più di fraternità e un po' meno di miserie di ogni ordine e che ben presto avremo varcato uno stadio importante nella lenta evoluzione del lavoro verso la felicità e dell'uomo verso l'umanità”.*

Questo estratto del discorso inaugurale del Ministro francese Alexandre Millerand all'Esposizione Universale del 1900 racchiude in sé lo spirito della Belle Époque, un periodo storico fatto di euforia e cieca fiducia nel progresso. La Torre Eiffel, illuminata a giorno, ricordava il lume della ragione contro le tenebre dell'ignoranza e si ergeva fiera come l'emblema della seconda rivoluzione industriale, che aveva contribuito non soltanto a migliorare le condizioni di vita della popolazione occidentale ma anche a ridisegnare gli

insediamenti urbani, modificando irreversibilmente il rapporto dell'uomo con lo spazio ed il tempo.

Tra i numerosi fattori che hanno determinato il brusco cambiamento di rotta rispetto ai secoli precedenti, il più significativo è stato senza dubbio il passaggio dalla produzione artigianale alla produzione in serie: agli inizi del Novecento, l'ingegnere americano Frederick Taylor teorizza un modello finalizzato alla diminuzione dei costi e all'aumento dei profitti che sarà poi battezzato "catena di montaggio". Pochi anni dopo, l'industriale Henry Ford intuisce le potenzialità del "taylorismo" e lo fa proprio, applicandolo alla sua fabbrica di automobili di Detroit. Il taylorismo ed il suo frutto maturo, il fordismo, plasmano un nuovo ideal-tipo di lavoratore: l'operaio, che si contrappone al tradizionale artigiano perché non è proprietario dei mezzi di produzione. Il suo ruolo si riduce a quello di ingranaggio di un sistema complesso, volto alla realizzazione di oggetti assemblati e prodotti in serie.

A cambiare sono anche le abitudini alimentari e le modalità di conservazione dei prodotti organici: fino a metà del XIX secolo, la dieta era basata prevalentemente sul consumo di cereali e la carne era un lusso riservato ai ceti più abbienti. Gli animali da macello erano condotti vivi dai luoghi di allevamento ai centri di consumo e la transumanza comprometteva la qualità e il peso delle loro carni. A partire dalla seconda metà dell'Ottocento, si sperimentano tecniche, quali la pastorizzazione o la refrigerazione, che permettevano di conservare i cibi preservandoli dal contatto con fonti di calore, ossigeno, umidità, e creando condizioni sfavorevoli per la proliferazione di pericolosi agenti patogeni. A ciò deve aggiungersi lo sviluppo delle reti ferroviarie, che consentivano di distribuire carcasse preservate e spesso provenienti da paesi lontani, dove spazi estesi si offrivano all'allevamento del bestiame: l'Argentina, gli Stati Uniti, l'Australia, la Nuova Zelanda diventarono vere e proprie dispense alimentari per i consumi europei e un antico sogno popolare, quello di *mangiare la carne come i ricchi*, sembrava avverarsi. Navi più veloci e più solide (grazie all'impiego della macchina a vapore e allo scafo di ferro) attraversavano gli oceani e sbarcavano interi carichi di caffè, cioccolato, tabacco e altre prelibatezze esotiche che fino alla fine dell'Ottocento erano appannaggio esclusivo della nobiltà. Nei paesi maggiormente evoluti, la modificazione della dieta popolare conobbe una duplice inversione di tendenza, quantitativa e qualitativa: i consumi di carne aumentarono rispetto a quelli cerealicoli e tra i cereali si affermò il frumento, che cessò di essere un simbolo del privilegio sociale, diventando a poco a poco accessibile alla maggioranza della popolazione<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Lo storico francese Fernand Braudel parlò di "Rivoluzione del pane bianco".

Gli industriali si rivolgono alle masse anonime di compratori eccitate dalla prospettiva di poter accedere a beni che per lungo tempo rappresentavano un privilegio per pochi, ponendo in atto strategie finalizzate a stimolare i bisogni del singolo, generandone addirittura di nuovi.

Il benessere di cui tutti sembravano improvvisamente godere era solo apparente; *“l'uomo si trova a passare dalla sua condizione di Homo Faber, signore dell'universo, a quella di soggetto passivo della scienza e della tecnologia”*<sup>10</sup>. Gli operai non erano gratificati dalle mansioni che erano loro assegnate, il singolo si identificava nel consumatore, mosso non da desideri propri ma dalla compulsiva necessità di possedere beni in quantità sempre maggiori. Fenomeni un tempo elitari come la moda ed i “consumi vistosi”, secondo la definizione dell'economista Thorstein Veblen, diventavano appannaggio della classe media: proprio a causa di tali condizioni si è sviluppato ciò che comunemente chiamiamo “consumismo”, un fenomeno socioeconomico fondato sull'acquisto indiscriminato di beni di consumo. Dietro ai messaggi di solidarietà universale e di collaborazione tra i popoli si celava il bisogno di appropinquarsi ai “vicini” per conoscerli e “*trarvi profitto*”, o per non farsi divorare da costoro nel caso decidessero di attaccare “*per la propria conservazione o per assicurarsi il proprio sviluppo*”<sup>11</sup>. Un clima che non era certo di pace, ma di concorrenza di mercato, fortemente imperialista e che vedeva gareggiare le nazioni europee per un posto sul podio della miglior potenza.

Lo scoppio della Prima guerra mondiale segna la fine del sogno di inizio secolo, mostrando l'altro volto, violento e distruttivo, della rivoluzione industriale e del nuovo modello di sviluppo che ha propugnato: il mito del progresso, viene, per la prima volta, messo in discussione.

Non sono però gli accadimenti tra il 1914 e il 1918 a segnare un momento di reale cesura della storia umana. Gli eventi che hanno tracciato una linea di confine tra *un prima e un dopo*, sono state due grandi catastrofi irreversibili: Auschwitz e Hiroshima. Secondo Günther Anders<sup>12</sup>, la rottura è tale che la bomba sganciata su Hiroshima il 6 agosto del 1945 non può che segnare l'inizio di una nuova era: *“l'era in cui possiamo trasformare in qualunque momento ogni luogo, anzi la Terra intera, in un'altra Hiroshima. Da quel giorno, siamo onnipotenti in modo negativo; ma potendo essere distrutti in ogni momento, ciò significa*

---

<sup>10</sup> R. Ferrara, R, *Etica ambiente e diritto il punto di vista del giurista*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè 2014 cfr. p. 21.

<sup>11</sup> E. Gentile, *Apocalisse della modernità. La grande guerra per l'uomo nuovo*, Mondadori, 2008.

<sup>12</sup> Günther Anders, pseudonimo di Günther Siegmund Stern (Breslavia, 12 luglio 1902 – Vienna, 17 dicembre 1992), è stato un filosofo e scrittore tedesco.

*anche che da quel giorno siamo totalmente impotenti. Indipendentemente dalla sua lunghezza e dalla sua durata, quest'epoca è l'ultima: poiché la sua differenza specifica, la possibilità di autodistruzione dell'essere umano, non può aver fine -che con la fine stessa"<sup>13</sup>.*

L'autore utilizza due termini apparentemente antitetici (*onnipotenti* e *impotenti*) per descrivere i protagonisti di una nuova era, che, ben quaranta anni dopo, sarà definita *Antropocene*, a riprova dell'impatto che l'azione antropica ha sulla biosfera e sulla geosfera. L'uomo è onnipotente perché ormai padrone della scienza e della tecnica più evolute ed impotente allo stesso tempo perché incapace di scongiurare l'autodistruzione materiale non solo della sua specie ma della sua *casa*. Con l'inizio dell'era atomica, soprattutto nelle società occidentali, le paure della fine del mondo appaiono avere acquisito una concretezza prima inimmaginabile, rafforzatasi nel periodo della Guerra Fredda con la corsa agli armamenti nucleari; ciò è percepibile anche nell'incremento di prodotti artistici (dalla letteratura, al cinema, alle arti figurative) che propongono immagini apocalittiche causate dagli eventi più diversi: epidemie, disastri nucleari, guerre.

Sul finire del Novecento sono state prodotte nuove visioni basate su un futuro distopico e legate ad un'altra minaccia a lungo sottaciuta, più insidiosa di qualsiasi altra nel passato, e che si presenta come una realtà ancor meno controllabile della prima: l'accelerazione delle alterazioni ambientali del sistema-Terra. Dall'inquinamento chimico e atmosferico, alla perdita della biodiversità, dall'acidificazione degli oceani, al riscaldamento globale, le conseguenze che l'azione predatoria dell'uomo ha generato nel corso degli anni sono allarmanti.

Come si accennava, la portata dei mutamenti ambientali determinati dall'attività umana è così significativo che il chimico atmosferico Paul J. Crutzen e il biologo Eugene F. Stoermer hanno proposto di denominare l'epoca attuale "Antropocene" e di considerare ormai concluso l'Olocene post-glaciale, iniziato circa 11.700 anni fa<sup>14</sup>.

L'enciclopedia Treccani definisce l'Antropocene come l'epoca geologica attuale, in cui l'ambiente terrestre, nell'insieme delle sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche, viene fortemente condizionato su scala sia locale sia globale dagli effetti dell'azione umana, con particolare riferimento all'aumento delle concentrazioni di CO<sub>2</sub> e CH<sub>4</sub> nell'atmosfera. Dal 2000, anno in cui la definizione vide la luce, a oggi, sono state avanzate varie ipotesi sul momento storico di partenza; sulle cause originarie dell'Antropocene si impernia uno dei più complessi dibattiti culturali del nostro tempo.

---

<sup>13</sup> G. Andres, *Essere o non essere. Diario di Hiroshima e Nagasaki*, Einaudi, 1961.

<sup>14</sup> P. Crutzen *Geology of mankind* in *Nature* Vol. 415 pp. 23 e ss., Londra, 2002.

La prima versione identifica l'inizio dell'Antropocene con il tardo Settecento, periodo che coincide con l'affermazione del regime energetico basato sui combustibili fossili e con l'incremento demografico incontrollabile. Valide ragioni portano però a scegliere il 1945 come data per l'inizio, non esclusivamente per l'impatto che ebbe la fissione dell'atomo, ma per l'inizio della cd. "grande accelerazione". La crescita industriale, economica e demografica iniziata nel 1945 è stata tanto rapida da meritare questo appellativo: ciò che è stato prodotto dall'uomo, principalmente tra la data sopra indicata ed oggi, lascerà un segno che resterà indelebile nei millenni a venire. L'intera esperienza di vita di quasi tutti gli individui che abitano il Pianeta si è svolta in questo momento storico e l'antropocene sembra destinato a proseguire almeno fino a quando *"gli esseri umani continueranno a esercitare la propria influenza sugli ambienti che abitano e sull'ecologia globale, in modo del tutto sproporzionato rispetto al proprio numero e superando di gran lunga l'impatto di qualunque altra specie"*<sup>15</sup>.

Il mondo contemporaneo, che si caratterizza per la crescita esponenziale dei consumi di energia, per la globalizzazione dei mercati, per lo sviluppo delle tecnologie digitali e delle comunicazioni, è segnato da una grave crisi ecologica, che si accompagna ad altre di natura politica, economica e sociale, quali gli intensi flussi migratori originati da violenti ed estremi fenomeni climatici, il moltiplicarsi delle guerre per il controllo di risorse non solo più scarse ma anche mal gestite, tra cui quelle alimentari.

Il settore agroalimentare è quello che con più evidenza mostra gli impatti e le contraddizioni del modello di sviluppo che ha caratterizzato l'antropocene, tant'è che la produzione di cibo ha contribuito al superamento di quattro delle nove soglie<sup>16</sup> che determinano i limiti planetari<sup>17</sup>.

L'applicazione di un modello "fordista" alle produzioni agricole richiedeva maggiore efficienza, oltre che la meccanizzazione e la riduzione del numero di operatori per unità di superficie, l'omogeneizzazione e la standardizzazione dei processi produttivi, quest'ultima sostenuta grazie a immissioni massicce di fertilizzanti e pesticidi di sintesi. Aree sempre più vaste si specializzavano per garantire una maggiore resa, mettendo i prodotti a disposizione

---

<sup>15</sup> J. R. McNeill e P. Engelke, *La Grande Accelerazione*, Einaudi, 2018.

<sup>16</sup> J. Rockstrom, A. Wijkman, *Natura in bancarotta. Perché risparmiare i confini del pianeta*, Edizione ambiente, Milano, 2014.

<sup>17</sup> I nove limiti planetari sono valori entro i quali l'umanità deve muoversi per mantenere uno stato di equilibrio dei sistemi biofisici e per evitare di superare il tetto ecologico. Questi sono: il cambiamento climatico, l'acidificazione degli oceani, la riduzione della fascia di ozono in atmosfera, la modificazione dei cicli biogeochimici dell'azoto e del fosforo, l'utilizzo globale di acqua, i cambiamenti nell'utilizzo del suolo, la perdita di biodiversità, l'inquinamento atmosferico da microparticelle, l'inquinamento da prodotti chimici e sostanze tossiche di origine antropogenica. (J. Rockstrom, et al., *Planetary boundaries exploring the safe space for humanity*, Ecology and Society, 14(2):32, 2009).

di catene di trasformazione industriali, che, tramite la grande distribuzione organizzata, li commercializzavano in un processo di scala crescente. I luoghi della produzione si allontanavano da quelli del consumo, causando la perdita della connessione tra provenienza e marchio commerciale degli alimenti e rendendo possibile la concentrazione di allevamenti intensivi a migliaia di chilometri da dove veniva prodotto il cibo. Queste dinamiche sono parte delle cause di spreco e perdita del cibo: un terzo della produzione globale non arriva al consumatore e viene distrutto lungo tutta la filiera; è dunque cruciale operare sulla riduzione delle distanze, nello spazio e nel tempo, tra la produzione e il consumo, nonché garantire la coerenza e il dialogo tra le politiche settoriali<sup>18</sup>.

Sembra ultroneo ribadire quanto, ad oggi, il modello di sviluppo agricolo del Pianeta impatti negativamente sull'ecosistema, consumando il 69% delle risorse idriche a livello globale<sup>19</sup> ed esternalizzando, di fatto, i propri costi ambientali e sociali sulla società civile.

Invero, non di rado le attività individuali di produzione o di consumo hanno effetti negativi per i terzi e per la collettività, pur non riflettendosi nella contabilità economica dell'agente. Il fenomeno, sintetizzato dall'espressione "diseconomie esterne" (o "esternalità"), mette in evidenza l'indifferenza dell'operatore economico per le conseguenze negative che la propria attività determina per i terzi quando non si riflettono sul proprio bilancio; è proprio la non corrispondenza tra il costo privato e il costo sociale dell'attività economica a rappresentare un fallimento di mercato (cosiddetto *market failure*). Il ricorso a metodi di agricoltura industriale, che genera esternalità negative e che rischia di vanificare ogni sforzo per fermare il cambiamento climatico e la riduzione della agrobiodiversità, giustifica l'intervento correttivo dei poteri pubblici, volto ad internalizzare il costo apparente dell'attività attraverso l'adozione di misure in grado di modificare il calcolo di convenienza dell'imprenditore del comparto agroalimentare, mediante l'introduzione di costi aggiuntivi e di sgravi fiscali e contributi<sup>20</sup>. La *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (di seguito, FAO)<sup>21</sup> spiega che "la degradazione del suolo acuita dall'accaparramento di terre destinate

---

<sup>18</sup> *Global Call to Action Against Poverty (GCAP), Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, a cura di Andrea Stocchiero, 2019, [https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019\\_Diritto-al-cibo\\_ps.pdf](https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf).

<sup>19</sup> IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)].

<sup>20</sup> F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino 2021, p. 7-8.

<sup>21</sup> L'organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), è un'agenzia specializzata fondata nel 1945 all'interno dell'organizzazione delle Nazioni Unite e il suo motto è "Fiat Panis" ("che ci sia il pane"). Obiettivo principale dell'organizzazione è quello di fornire una vera e propria guida a livello internazionale al fine di sconfiggere la fame del mondo, tramite il miglioramento della nutrizione e della sicurezza alimentare soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Dal 1951 la sua sede operativa è a Roma ed è

*alla coltivazione intensiva sta lentamente trasformando un terzo del mondo in deserto. L'agricoltura moderna alimentata dal petrolio, a partire dal 1930, ha rilasciato nell'atmosfera dal 50 al 70% del carbonio in precedenza catturato dal suolo. A questo ritmo, il terreno fertile si esaurirà nel giro di 60 anni e più velocemente nelle regioni in cui l'agricoltura è maggiormente industrializzata: quasi il 60% dei principali terreni agricoli in undici Paesi europei contiene residui multipli di pesticidi persistenti. Un terzo della plastica prodotta globalmente, inoltre, in larga parte per imballi e pacchetti di alimenti e bevande, finisce nel nostro suolo con particelle di plastica che entrano nella catena alimentare e nell'ambiente”<sup>22</sup>.*

Lo sfruttamento degli habitat ha generato un'impressionante erosione dell'agrobiodiversità, determinante per sostenere sistemi agricoli e agroalimentari più resilienti e sostenibili, un'alimentazione più nutriente e migliori mezzi di sostentamento per le popolazioni rurali. Il 75% delle colture agrarie sono già andate perdute, con forti ripercussioni sulla varietà delle diete alimentari in tutto il mondo e si stima che, su trentamila specie commestibili, se ne stiano usando solo 9 per ricavare il 70% del cibo<sup>23</sup>.

Oltre alla valenza negativa a livello ambientale, il fenomeno genera importanti ripercussioni anche dal punto di vista economico, causando l'aumento della disoccupazione ed il calo dei salari, l'innalzamento del prezzo dei prodotti e variazioni nella produzione alimentare. Il costo del cibo è destinato ad aumentare ed il decorso della crisi alimentare globale potrebbe essere accelerato dalla recente pandemia e dal conflitto che ha coinvolto Russia ed Ucraina, quest'ultima definita, non a caso, “il cesto del pane d'Europa”.

Nel vertice sui sistemi alimentari convocato a Roma nell'estate del 2021, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha individuato quindici aree di azione necessarie in tutte le fasi della filiera alimentare, dalla produzione al consumo. Di fronte a queste prospettive, l'ONU chiede un sistema di riforme a tutti i livelli, invitando i Paesi a destinare maggiori sostegni all'agricoltura, ai pasti scolastici, alla promozione di diete sane e a meccanismi volti a ridurre lo spreco alimentare.

---

composta da 197 membri. A livello operativo, ci sono cinque obiettivi principali che compongono il Piano Strategico della FAO: eliminare la fame, l'insicurezza alimentare e la malnutrizione, rendere l'agricoltura, la silvicoltura e il settore della pesca più produttivi, ma al contempo sostenibili, ridurre il livello di povertà nelle zone rurali e favorire l'adattamento delle comunità alle situazioni di crisi ed emergenze imprevedibili.

<sup>22</sup> *Global Call to Action Against Poverty (GCAP), Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile* a cura di Andrea Stocchiero, 2019, [https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019\\_Diritto-al-cibo\\_ps.pdf](https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf), pp. 61-62.

<sup>23</sup> *Global Call to Action Against Poverty (GCAP), Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*, a cura di Andrea Stocchiero, 2019, [https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019\\_Diritto-al-cibo\\_ps.pdf](https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf).

## 1.1. Dall'*Homo oeconomicus* all'*Homo consumens*: la deriva dell'Antropocene nel *Wasteocene*

Il grande sociologo polacco Zigmunt Bauman, una delle menti più critiche e brillanti del 900, ha scritto in uno dei suoi saggi: “*la vita della società liquida è sempre sospesa tra le gioie del consumo e l'orrore degli enormi mucchi di spazzatura da smaltire*”. È un'immagine dura ma anche una metafora incisiva di una delle fragilità più drammatiche del mondo post-moderno, che produce in eccesso e consuma freneticamente, senza alcuna reale consapevolezza dei limiti che caratterizzano il singolo individuo ed il Pianeta che si trova ad abitare. In nome del progresso, l'uomo è alla continua ricerca di nuovi stimoli e beni materiali da accumulare in vista di una gratificazione che continua a sfuggirgli<sup>24</sup>.

Mentre nelle fasi storiche antecedenti, “solide”, gli individui si ancoravano all'illusione di poter controllare i mezzi di produzione e rimanere sempre al passo con i progressi della tecnica, nella post-modernità (definita, non a caso, come *liquida* perché in costante evoluzione, inafferrabile) l'uomo è vittima della sua stessa accelerazione, e, in nome del consumo, è disposto a rinunciare ad ogni valore sociale di riferimento.

Nel mondo “liquido” si assiste al crollo delle basi sulle quali era stato costruito il concetto stesso di comunità; la dissoluzione, tanto in campo sociale, dei modelli tradizionali di riferimento, quanto, in ambito scientifico, di certezze, ha portato all'elaborazione della dottrina della “società del rischio”, che mette a nudo la fallibilità e la provvisorietà della scienza. La suggestiva immagine proposta da Niklas Luhmann, padre della sociologia sistemica, presenta il progresso tecnologico come il “secondo peccato originale” dell'uomo, che, a differenza del primo, non lo ha condannato a lavorare con il sudore della fronte ma a convivere col rischio<sup>25</sup>.

Nel periodo di tempo a cavallo tra i due secoli il dibattito tra giuristi, filosofi ed economisti sulla “scienza incerta” e sul rapporto tra questa e il diritto ha determinato un nuovo approccio nei confronti dello sviluppo e dei rischi ad esso connessi.

L'incertezza, l'indefinito, l'imprevisto si manifestano alla stregua di costanti sistemiche, tanto che si avverte l'esigenza di intercettare e gestire il caos attraverso un diritto che opera anche con poteri atipici ed innominati, ossia attraverso regole di competenza e di procedura *extra ordinem*. Per far fronte alla complessità e alla mutevolezza degli scenari che

---

<sup>24</sup> Z. Bauman, *Vita Liquida*, Editori Laterza, 2006.

<sup>25</sup> S. Belardinelli, *Individuo e bene comune nella società complessa*, in *Acta Philosophica*, vol 8. 8 (1999), fasc. 1 – pp. 7-22.

contraddistinguono la società liquida, il diritto ricorre sempre più a strumenti di *soft law*, e dunque a norme che non hanno carattere vincolante e che sono destinate a decadere, ad essere riformate, quasi fossero ad obsolescenza programmata. Il modello di regolazione che si delinea è definito “*Sunset legislation*”, ad indicare la fine dell’assetto normativo che ha caratterizzato il XIX e XX secolo, il tramonto dei codici composti da norme statiche<sup>26</sup>.

Se il diritto, quale specchio della società su cui incide, ci consegna l’immagine di un periodo storico carico di inquietezza, altre branche del sapere, quali la sociologia e l’economia, indagano sulle dinamiche proprie dell’attuale modello di sviluppo.

L’industria, responsabile della sovrapproduzione di beni, necessita di una schiera immensa di consumatori per continuare ad alimentarsi, così che tutto può considerarsi ridotto a bene di consumo da dismettere, rottamare e da sostituire con un prodotto più innovativo. L’infinita possibilità di scelta tra così tanti prodotti, servizi e informazioni è un sottile inganno percettivo perché la *libertà di scelta* cela un *obbligo di scegliere*, che, se disatteso, comporta l’emarginazione sociale.

L’*homo consumens*, così definito da Baumann nel corso della sua indagine sociologica, può essere analizzato anche sotto il profilo della scienza economica, assumendo che “*l’economia non riguarda cose e oggetti materiali tangibili; riguarda gli uomini, il loro significato e le loro azioni*”<sup>27</sup>.

È possibile, in parte, ricondurre la condotta del consumatore contemporaneo a quella dell’*homo oeconomicus*, modello che si è evoluto a partire dall’affermazione della teoria economica utilitarista nella seconda metà dell’Ottocento. Prima di comprendere le divergenze e le similitudini tra i due modelli, è opportuno fare una premessa sul significato di questo termine, tra i più controversi e discussi in economia.

Il primo a fornire una definizione di questo soggetto economico è John Stuart Mill, che descrive un individuo del cui agire si colgono solo le motivazioni economiche, legate alla massimizzazione della ricchezza. Si riporta: “*c’è una grande classe di fenomeni [...] in cui le cause immediatamente determinanti sono quelle che agiscono attraverso il desiderio di ricchezza, e in cui la legge psicologica soprattutto interessata è quella ben nota secondo la quale a un guadagno minore se ne preferisce sempre uno maggiore*”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> R. Ferrara, R, *Etica ambiente e diritto il punto di vista del giurista*, in *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè 2014, cfr. p. 29-30.

<sup>27</sup> L. V. Mises, 1966, *Human Action: A Treatise on Economics*, Terza Edizione, New York, Henry Regnery & Co, p. 92.

<sup>28</sup> J.S. Mill, *Sistemi di Logica deduttiva e induttiva*, trad. it., Utet, Torino, 1988.

Tre sono le principali e più comuni caratteristiche che nell'uso ineriscono al termine. In primo luogo, si assume che l'individuo sia giudice competente ed esclusivo dei propri interessi (che, in altre parole, *sappia quel che vuole*). Si presuppone l'esistenza di preferenze e desideri ordinabili in un set (paniere) stabile e completo, condizione, tra l'altro, difficilmente realizzabile in un mercato che non sia in concorrenza perfetta.

In secondo luogo, questi deve essere fortemente motivato a massimizzarne la somma delle sue utilità marginali, il suo profitto. L'atteggiamento concorrenziale che caratterizza *l'homo oeconomicus* nei confronti degli altri consociati è risultante inevitabile della scarsità delle risorse che può accaparrarsi. Le motivazioni del singolo sono presentate in un senso fortemente 'individualistico': l'obiettivo degli uomini è quello di acquistare i beni che costano meno e il fine ultimo è quello di risparmiare, accumulare ricchezza per impiegarla con lo scopo di crearne altra.

In terzo ed ultimo luogo, il soggetto economico deve essere orientato da una qualche forma di calcolo non solo 'utilitario' (cioè razionalmente volto a massimizzare il rapporto costi/benefici) ma anche 'utilitaristico', cioè principalmente motivato da ragioni economiche. Ciò si pone alla base della teoria delle aspettative razionali, secondo cui gli individui sono in grado sia di acquisire tutte le informazioni di cui hanno bisogno sulle variabili misurate dal mercato, sia di farne un uso efficiente.

*L'homo consumens* condivide con *l'homo oeconomicus* il bisogno di accumulare tanti più beni possibili; d'altro canto, la legge fondamentale dell'azione umana è il principio economico, per cui è la situazione di disequilibrio e di scarsità in cui versiamo che ci costringe ad agire.

Ciò che differenzia profondamente il modello della scuola utilitaristica dal consumatore odierno è la razionalità: del consumatore, sappiamo che è quanto di meno 'razionale' si possa immaginare perché è ormai chiaro che le emozioni, le dinamiche gregarie, hanno un impatto significativo sulla dimensione dell'acquisto. Sebbene non considerabili come razionali, i destinatari dell'offerta restano "*l'uomo qualunque e la donna qualunque, che sono, pertanto, al centro delle dinamiche dell'economia; ma l'homo consumens [...] costituisce pure la figura emblematica dell'alienazione odierna: una figura non troppo dissimile da quella del tossico*"<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> S. Caruso, *Homo oeconomicus. Paradigma, critiche, revisioni Saggio sui (discutibili) presupposti antropologici della razionalità utilitaria e sulle implicazioni ideologiche della loro entificazione*, Firenze University Press, 2012, pag 127

Da questa suggestiva associazione, si può facilmente asserire che il consumatore non compie scelte consapevoli: acquista impulsivamente, e, altrettanto impulsivamente, si disfa dell'oggetto del desiderio. Tra le categorie di beni oggetto di questo approccio al consumo rientrano i prodotti alimentari, i quali, essendo deperibili in tempi brevi, vengono gettati se non consumati entro una data prossima a quella dell'acquisto.

In questa sede non sembra necessario dare una definizione di *cosa* si intenda per spreco alimentare<sup>30</sup> ma è di fondamentale importanza comprendere le ragioni alla base del fenomeno: il cibo è gettato non solo quando inidoneo al consumo ma anche perché non più esteticamente gradevole.

La diffusione di contenuti mediatici sul cibo e la spettacolarizzazione della sua preparazione hanno contribuito a generare una visione distorta del concetto stesso di alimentazione; ciò che ingeriamo deve essere performante sotto ogni punto di vista, e, se non si dimostra all'altezza delle aspettative, merita di finire in discarica. Si stima che nel 2019, siano state generate circa 931 milioni di tonnellate di spreco alimentare, del quale il 61% avviene tra le mura domestiche, il 26% lungo la filiera e il 13% nelle rivendite ed ogni anno, in media, vengono buttati 121 kg di cibo pro capite<sup>31</sup>. Comparando la quantità di cibo che non viene consumato con quanto ne viene prodotto, le Nazioni Unite suggeriscono che circa il 17% di quanto viene coltivato, finalizzato e venduto, viene buttato. In termini produttivi ciò implica che circa 1,4 milioni di ettari di terreno coltivabile sono, di fatto, impiegati per coltivare alimenti che non verranno mangiati.

Prendendo contezza di questi dati, appare evidente che gli scarti ed i processi che li producono sono la cifra che caratterizza il nostro presente. Ne è convinto Marco Armiero, storico dell'ambiente e direttore di ricerca presso l'Istituto di studi sul Mediterraneo del CNR, che ha coniato il termine inglese *Wasteocene*<sup>32</sup> per definire una nuova fase della storia della Terra e dell'uomo in cui al centro sono i rifiuti.

Il *Wasteocene* non potrà mai essere il nome ufficiale di un'era geologica ma una chiave interpretativa dell'Antropocene, quasi a voler alludere ad una simbiosi tra essere umano e gli scarti che produce. Armiero non individua una data d'inizio dell'*era degli scarti*, sebbene, verosimilmente, dovrebbe farsi coincidere con il 1945<sup>33</sup>, con la grande accelerazione.

---

<sup>30</sup> Per la definizione più accreditata di "spreco alimentare" si veda Cap. 2 §2.

<sup>31</sup> Dati UNEP- UN Environmental Programme- Food Waste Index 2021, <https://www.unep.org/resources/report/unep-food-waste-index-report-2021>.

<sup>32</sup> M. Armiero, *Wasteocene: Stories from the Global Dump*, Einaudi 2021.

<sup>33</sup> Come si è detto in precedenza per l'Antropocene.

Gradualmente, la necessità di risparmiare recuperando valore dagli scarti è venuta meno e si è persa nel tempo la capacità della società tradizionale di operare sui materiali ricombinandoli creativamente<sup>34</sup>. Il mondo contadino, che si caratterizzava per la sua capacità di non produrre rifiuti e di allungare il ciclo di vita dei prodotti, rappresenta un modello di sviluppo ecologico e virtuoso che il presente, stoltamente, ha dimenticato.

## **2. Fare i conti con la scarsità. Il fallimento del modello di sviluppo lineare e l'elaborazione del principio di sviluppo sostenibile**

Per secoli, l'abbondanza è stata un mito. Nella Grecia classica l'età dell'oro era descritta come una situazione in cui la terra produceva spontaneamente ed in abbondanza ciò che era necessario alla vita degli esseri umani e questi vivevano in pace, in un regno di giustizia. Secondo la mitologia, Astrea, vergine di stirpe divina, viveva con gli esseri umani fino all'avvento dell'età del ferro, periodo in cui compaiono i vizi tipici della vita umana, quali la sopraffazione, la violenza, l'ingiustizia. Astrea fugge in cielo, trasformandosi nella costellazione della Vergine, come a simboleggiare che la giustizia non sia di questo mondo ma appartenga ad un mondo perfetto, di pace e, soprattutto, di abbondanza. Evidentemente, nella accezione classica, mitizzata, di giustizia, concetti quali l'equa distribuzione di beni scarsi e regole a tutela della proprietà o della sicurezza personale, non trovano diritto di cittadinanza. In una condizione in cui non c'è competizione per aggiudicarsi beni materiali, lo stesso diritto sarebbe superfluo<sup>35</sup>.

Da questa idea classica, la filosofia del diritto moderna si evolve e passa a considerare un modello per cui il fine è raggiungere una regolamentazione accettabile della scarsità di risorse che caratterizza la condizione terrena. I contrattualisti si servono della finzione del "patto sociale"<sup>36</sup> per dar vita ad un'idea di cooperazione caratterizzata da identità e al tempo stesso da conflitto di interessi: da un lato cooperare porta alla produzione di un *surplus* di benessere e risorse, dall'altro gli individui hanno interesse ad attrarre a sé la parte più grande possibile di questo *surplus*. Il *foedus* è alla base della realizzazione di quella società, prima

---

<sup>34</sup> L'antropologo Claude Lévi Strauss aveva affrontato il tema coniando il termine *bricolage contadino*.

<sup>35</sup> Pellegrini G., *La fuga di Astrea. Giustizia, povertà e cambiamento climatico: la filosofia politica di fronte alle emergenze globali*, LUISS University Press, 2012, p. 38-39.

<sup>36</sup> Si veda J.W. Gough, "Il contratto sociale: storia e critica di una teoria", Il Mulino, 1986 cap. VII.

"Il patto sociale è un atto che rende gli individui sparsi, immaginati in una situazione presociale, una moltitudine organizzata, i cui interessi si possono rappresentare e che ha la facoltà di nominare un governante assegnandogli il compito di mitigare o eliminare il conflitto tra interessi contrapposti".

commerciale, poi industriale, che ha caratterizzato l'epoca moderna sia nell'America del Nord che in Europa e che si è servita di un modello di crescita lineare per prosperare.

Riprendendo quanto si era accennato con riferimento alla società del XIX e XX secolo, gli assunti canonici di un'economia lineare (definita anche *red economy*, contrapposta alla nozione di *blue economy*<sup>37</sup>, che, come si approfondirà in seguito, propone un modello circolare di sviluppo) sono riassumibili nella teoria elaborata da Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*. L'obiettivo cardine era il raggiungimento della piena occupazione e lo stimolo della domanda aggregata attraverso la spesa pubblica, accrescendo così anche consumi e investimenti. Il modello, presupponendo un Pianeta dalle risorse illimitate e insensibile rispetto all'attività predatoria antropica, faceva propri tre principi essenziali: il valore aggiunto si realizza solo con la produzione del bene dall'inizio dell'attività fino al punto vendita; in secondo luogo, la vendita del bene determina il deprezzamento dello stesso (si parla di *minusvalenza da cessione*). Infine, il rifiuto è ciò che si genera al termine del primo ed unico utilizzo.

In questo tipo di economia, la responsabilità dei beni si ferma al cancello della fabbrica e i rifiuti (cioè tutto ciò che esce da quel cancello) diventano un problema e un costo per qualcun altro<sup>38</sup>. In altre parole, l'economia lineare si fonda sull'assunto per cui ogni bene è soggetto ad un ciclo di vita che si apre con l'estrazione della materia prima, prosegue con la trasformazione in prodotto finito (che viene consumato dall'acquirente) e si conclude con lo smaltimento e l'eliminazione dello scarto. Non vengono presi in considerazione fattori quali l'esauribilità delle risorse naturali e, per aumentare i profitti, si punta alla vendita di prodotti non solo di breve durata ma anche al costo di produzione più basso possibile, così da risultare più economici sia per il produttore che per il consumatore. Le caratteristiche di base del modello lineare rimangono quelle di un'economia di mercato costruita sullo schema "produzione-consumo-smaltimento", per cui le parole-chiave sono "prendi, produci, getta" (in inglese: "*take, make, dispose*").

L'accessibilità a quantità sostanzialmente illimitate di prodotti traghetterebbe l'uomo verso quella età dell'oro tanto agognata fin dall'antichità. Ciò che non si è adeguatamente considerato è la sostenibilità, sul lungo periodo, di un ritmo di produzione tanto sostenuto: proprio le strategie volte ad incrementare il benessere collettivo, servendosi di un modello di sviluppo lineare, sono e saranno la causa di un crollo repentino della qualità di vita delle

---

<sup>37</sup> Introdotta per la prima volta da Gunter Pauli, economista che ha dato i natali alla cd. "economia blu".

<sup>38</sup> Rapporto per la Commissione Europea di Walter R. Stahel e Genevieve Reday-Mulvey, pubblicato nel 1981: *Jobs for Tomorrow- The potential for substituting Manpower to Energy*.

generazioni future. Il rischio di insostenibilità del sistema non consiste tanto nell'esaurimento delle risorse naturali non rinnovabili, almeno nel breve-medio periodo; il fattore di criticità consiste piuttosto nel fatto che la pressione discendente dalla crescente domanda di materie prime non è bilanciata dalla presenza di riserve facilmente accessibili, ponendo problemi sul versante della sicurezza geopolitica<sup>39</sup>.

Già nel pieno della Rivoluzione Industriale, l'economista inglese Thomas Robert Malthus, in *"Popolazione e povertà"*, ritenne che le prossime generazioni avrebbero dovuto fronteggiare sfide quali la povertà e la fame. Alla base di questo assunto c'è un dato oggettivo: mentre la popolazione si moltiplica geometricamente, la produzione alimentare cresce aritmeticamente poiché la disponibilità delle risorse naturali necessarie a produrre beni di sussistenza è fissa.

La produzione agricola, dunque, è soggetta alla legge dei rendimenti decrescenti, per cui un capitale investito nella terra non genera un uguale aumento di produttività e il prodotto agricolo, per unità di lavoro, tende a diminuire all'aumentare della popolazione. Malthus fu il primo a giungere alla conclusione che la disponibilità di beni di sussistenza rappresentasse un vincolo alla possibilità di crescita economica, e, a fronte di un incremento demografico molto rapido, la Terra sarebbe presto diventata insufficiente<sup>40</sup>.

A partire dalla seconda metà del Novecento, molti furono poi gli scienziati e gli economisti che cercarono di risvegliare la coscienza pubblica, ricordando che le risorse del Pianeta non sono illimitate e che, di qui a cent'anni, il loro consumo avrebbe potuto avere effetti impreveduti e deleteri per la vita stessa.

Nel 1968, una parte delle pionieristiche istanze ambientaliste prese forma nel Club di Roma, guidato da Aurelio Peccei, fondato al fine di indagare sulle soluzioni alternative al modello di sviluppo lineare. Quattro anni dopo, il gruppo si occupò della pubblicazione del rapporto *"Limits to Growth"*, nel quale erano state riunite le ricerche portate a termine da alcuni studiosi dell'MIT (Massachusetts Institute of Technology) volte a dimostrare scientificamente l'esauribilità di beni naturali presenti in quantità fissa in natura.

Il rapporto si era servito di una simulazione computerizzata per sindacare quali potrebbero essere le conseguenze causate dalla crescita demografica incontrollata della popolazione mondiale a fronte di un quantitativo invariato di risorse. Basandosi sulle conclusioni a cui era pervenuto Malthus, in un breve arco temporale, era stato ipotizzato uno scenario in cui

---

<sup>39</sup> M. Cocconi, *Un diritto per l'economia circolare*, in "Il diritto dell'economia" issn 1123-3036, anno 65, n. 100 (3 2019), pp. 113-162.

<sup>40</sup> Thomas Robert Malthus, *Saggio sul principio della popolazione e i suoi effetti sullo sviluppo futuro della società*, 1798.

la popolazione mondiale sarebbe dovuta convergere verso uno stato semi-stazionario, in cui tutti avrebbero vissuto in povertà, ai margini della sussistenza.

La comunità internazionale non rimase indifferente di fronte alle istanze sollevate dal mondo scientifico, e nel 1972, lo stesso anno della pubblicazione del rapporto, venne indetta a Stoccolma la prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano<sup>41</sup>, che portò all'approvazione di una dichiarazione di principio non vincolante, modello di riferimento per i successivi accordi internazionali in tema ambientale.

La scarsità delle risorse è la cifra che caratterizza l'umanità sin dai suoi primordi e la capacità di regolamentare beni limitati ha reso possibile non solo l'odierna espansione industriale ma anche lo sviluppo di un sistema di giustizia. È però opportuno sottolineare che, se la scarsità degenera nella penuria, come nello scenario malthusiano prospettato in *Limits to Growth*, anche il patto sociale viene meno: *in una situazione di emergenza le rigorose leggi della giustizia risulterebbero sospese per lasciare il posto ai motivi più violenti del bisogno e dell'autoconservazione*<sup>42</sup>. In un futuro di cambiamenti climatici estremi, le risorse necessarie alla vita umana potrebbero diventare enormemente più scarse, generando conseguenze catastrofiche non solo per l'ecosistema ma anche per la pacifica cooperazione e convivenza tra gli esseri umani.

Quella che sembrava un'era di abbondanza si rivela non essere tale, e, l'unica via possibile per attenuare le conseguenze derivanti dal modello di sviluppo lineare per le generazioni future, sembra quella di adottarne uno imperniato sulla sostenibilità e su un consumo consapevole. Utilizzando le parole del filosofo Hans Jonas, *“il Prometeo irresistibilmente scatenato al quale la scienza conferisce forze senza precedenti e l'economia imprime un impulso incessante, esige un'etica che, mediante auto-restrizioni, impedisca alla sua potenza di diventare una sventura per l'uomo”*<sup>43</sup>.

Le auto-restrizioni che l'uomo deve adottare per scongiurare la propria autodistruzione non devono necessariamente essere indirizzate alla decrescita<sup>44</sup>; sarebbe sufficiente correggere

---

<sup>41</sup> Conferenza di Stoccolma del 1972.

<sup>42</sup> D. Hume, *Ricerca sui principi della morale*, Sezione III, la Giustizia, in *Ricerche sull'intelletto umano e sui principi della morale*, Editori Laterza, 1978, p. 192.

<sup>43</sup> H. Jonas, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la società tecnologica*, Einaudi, 1979.

<sup>44</sup> La decrescita felice -o sostenibile- è alla base di una corrente di pensiero politico, economico e sociale favorevole alla riduzione controllata, selettiva e una corrente di pensiero politico, economico e sociale favorevole alla riduzione controllata, selettiva e volontaria della produzione economica e dei consumi, con l'obiettivo di stabilire relazioni di equilibrio ecologico fra l'uomo e la natura ossia sviluppo sostenibile. Serge Latouche, economista e autore del *Breve Trattato sulla decrescita felice*, dichiara di essere un “obiettore di crescita”, ossia di opporsi a quella che definisce “la religione imperante della crescita”, cultura che costringe a ricercare, in modo irrazionale e distruttivo, uno sviluppo economico continuo e fine a se stesso. Per approfondire:

la *bussola economica difettosa di cui si avvale la società*<sup>45</sup> e costruire un nuovo paradigma sociale ed industriale, imperniato su un principio, quello di sostenibilità, formulato nel contesto del diritto internazionale.

La Conferenza di Stoccolma, a cui prima si è fatto cenno, è stata la prima di una lunga serie di eventi di interesse globale sul tema della cooperazione internazionale in materia ambientale, e, sebbene, in quella sede non fosse ancora stata coniata una definizione di “sviluppo sostenibile”, erano già presenti tutti gli elementi costitutivi del concetto, sistematizzati solo quindici anni più tardi.

Durante la presentazione del rapporto “*Our common future*” (“Il futuro di tutti noi”) nel 1987, Gro Harlem Brundtland, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development -WCED*) elaborò la seguente nozione: “*Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*”.

Le medesime considerazioni furono sviluppate all'interno della Dichiarazione di Rio del 1992, composta da ventisette principi di cui dodici fanno riferimento allo sviluppo sostenibile; nel principio numero tre<sup>46</sup>, la sostenibilità è tradotta nel principio di equità intergenerazionale ed intragenerazionale, ovvero, nel dovere morale delle generazioni presenti di garantire pari opportunità di crescita alle generazioni future e, al contempo, di assicurare a tutte le persone della medesima generazione la stessa dignità e possibilità di progresso.

Nei successivi convegni internazionali sullo sviluppo sostenibile, tra i quali si menziona il Vertice mondiale tenutosi a Johannesburg nel 2002 e la Conferenza di “Rio+20” del 2012, il concetto di sviluppo sostenibile non è stato mai annunciato come principio autonomo ma come “*slogan incantatore*”, spesso ripetuto senza che vi fosse certezza o consenso generalizzato sul suo esatto contenuto<sup>47</sup>.

Questa tendenza è rilevabile anche nel contesto normativo europeo, dove il principio di sviluppo sostenibile viene menzionato sia nel Preambolo del Trattato di Amsterdam del 1997

---

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800910005021?via%3Dihub>

<sup>45</sup> Commissione Europea, *L'economia degli ecosistemi e della biodiversità*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2008, p. 64.

<sup>46</sup> Principio n.3 della Dichiarazione di Rio: Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future.

<sup>47</sup> L. Pineschi, “*I principi del diritto internazionale dell'ambiente dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*”, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, R.Ferrara, Giuffrè, 2014, p.123.

che in quello di Lisbona del 2007<sup>48</sup>, nonché nella Carta di Nizza del 2001<sup>49</sup>, senza però essere associato ad un esatto significato giuridico.

Autorevoli giuristi hanno esaltato la natura politica e programmatica del principio di sviluppo sostenibile, da utilizzare in funzione ermeneutica<sup>50</sup> per l'interpretazione di trattati e di norme nazionali, ma non ne hanno riconosciuto la valenza di principio di diritto.

Tuttavia, se si osserva la condotta degli Stati, appare difficile negare l'esistenza di un'estesa prassi applicativa che non si manifesta soltanto nella sterile ripetizione di uno slogan, ma, al contrario, si sostanzia nell'assunzione di obblighi giuridicamente rilevanti. La dimostrazione della valenza precettiva del principio è la stessa normativa, sovranazionale e nazionale, volta a disciplinare il modo in cui "il capitale naturale", che include l'intero *stock* di risorse idonee a generare valore per l'uomo e necessarie per la sopravvivenza dell'ambiente stesso, deve essere amministrato in modo da consentirne un uso adeguato alle generazioni future.

Per garantire che politiche economiche sostenibili permeino, attraverso il diritto, nelle logiche che muovono l'utilizzo e la produzione di beni e servizi, è necessario affiancare al "pilastro" dello sviluppo sostenibile un altro principio cardine: il principio di integrazione<sup>51</sup>.

### **3. Una possibile alternativa: il modello di economia circolare e la bioeconomia**

L'economista Kenneth E. Boulding, attraverso una suggestiva metafora, paragona l'economia lineare a quella *dei cowboy americani*, aperta e senza regole, dove le pianure sono immense, le risorse -apparentemente- illimitate e gli individui si caratterizzano per la condotta incosciente, violenta, predatoria. Contrariamente, l'economia del futuro dovrebbe ispirarsi ad una nave spaziale, per cui l'umanità sulla Terra è tenuta a comportarsi come un astronauta dentro una navicella, ove, per sopravvivere, deve garantire il moto perpetuo del ciclo ecologico di cui egli stesso fa parte<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Preambolo del Trattato di Lisbona: "*DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori (...)*".

<sup>49</sup> Art. 37: "*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*".

<sup>50</sup> La Corte internazionale, nel caso del 20 aprile 2010, "*Cartiere sul fiume Uruguay*", (*Argentina c. Uruguay*) ha utilizzato lo sviluppo sostenibile come strumento di interpretazione evolutiva di trattati bilaterali che non contemplavano tale nozione in quanto anteriori alla sua affermazione.

<sup>51</sup> Più diffusamente, cap. 1 § 7.

<sup>52</sup> K. Boulding, *The economics of the Coming Spaceship Earth*, in H. Jarrett (editor), *Environmental quality in a growing economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1966.

Questo modello di economia si presenta come l'unica alternativa praticabile per orientare verso la sostenibilità una moltitudine di settori industriali e per risolvere il problema relativo alla gestione di una quantità sempre maggiore di rifiuti, causata dal progresso industriale e dai contestuali cambiamenti della società.

Richiedendo una visione olistica, l'economia circolare considera ogni aspetto di ogni processo produttivo e si prefigge l'obiettivo di rivoluzionare il nostro stile di vita, con lo scopo di riconfigurare il problema della scarsità di materia e la questione malthusiana della sovrappopolazione. Il modello integra, in un unico sistema, elementi di mercato (profitto), di marxismo (benessere dei lavoratori), di nuovo ambientalismo (rigenerazione e centralità dei servizi naturali<sup>53</sup>), è dunque fondamentale non pensare per segmenti, in quanto l'economia circolare è, per definizione, interconnessione<sup>54</sup>.

Nell'ottica della *circular economy* nessun prodotto diviene rifiuto ma se ne valorizza ogni sua componente in modo o da riabilitarne l'uso nella "tecnosfera" o da far tornare, in maniera sicura, i suoi elementi chimici nella "biosfera". Richiamando la definizione della Ellen Mac Arthur Foundation, l'economia circolare "è un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera"<sup>55</sup>.

Se l'assunto da cui origina il sistema lineare è il ciclo di vita del prodotto, che va "dalla culla alla tomba" (*from cradle to grave*), l'economia circolare adotta un approccio diametralmente opposto e il prodotto passa "da una culla ad un'altra" (*from cradle to cradle*<sup>56</sup>), da un originario ad un nuovo processo produttivo, riducendo al massimo gli sprechi.

In contrapposizione allo slogan proprio del sistema lineare (*take, make, dispose*) il modello circolare fa proprio il principio delle tre "R": i) *Reuse*, per cui si allunga il ciclo di vita del bene, ii) *Reduce*, limitando gli sprechi di materie prime attraverso un'azione preventiva, iii) *Recycle*, garantendo il reimpiego, previo trattamento, degli scarti non riutilizzabili.

Per promuovere un consumo sostenibile, è essenziale che vi sia sinergia economia circolare e bioeconomia, con ciò intendendo "la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la

---

<sup>53</sup> E. Bonpan, *Che cos'è l'economia circolare*, Edizioni Ambiente, 2021, p. 74.

<sup>54</sup> F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 163.

<sup>55</sup> Ellen Mac Arthur Foundation, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circulareconomy/overview/concept>

<sup>56</sup> L'espressione è stata coniata da W. McDonough, M. Braungart, in *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*, Shortcut Edition, 2011.

*conversione di queste risorse e flussi di rifiuti in prodotti a valore aggiunto, come alimenti, mangimi, prodotti a base biologica e bioenergia*<sup>57</sup>.

Invero, l'economia circolare non sarebbe completa senza la bioeconomia e viceversa, tant'è che si è soliti parlare di economia circolare dei flussi organici<sup>58</sup> o di *bioeconomia circolare*: gli enormi volumi di rifiuti organici e di scarti provenienti dalla agricoltura e silvicoltura, nonché dalla produzione di cibi e mangimi, possono essere integrati nel modello circolare solo attraverso processi di bioeconomia<sup>59</sup>.

Questa prospettiva è condivisa da autorevole dottrina quale Francesco De Leonardis<sup>60</sup>, che, nella sua tripartizione prospettica di economia circolare, ha considerato la bioeconomia come suo "terzo pilastro"<sup>61</sup>.

L'economista considerato il padre della teoria economica della bioeconomia è Georgescu Roegen, le cui teorie, elaborate tra gli anni Sessanta e Settanta, mettono in luce le interazioni che si realizzano tra processo economico e ambiente biosferico. Secondo lo studioso rumeno, l'economia si evolve in un contesto fisico ed è pertanto soggetta ai principi della termodinamica, in particolare all'entropia, definita nel secondo principio<sup>62</sup>.

La materia e l'energia subiscono un processo di degradazione in cui una loro parte è necessariamente dissipata in calore; conseguentemente, qualsiasi percorso economico che produce materiali diminuisce la disponibilità di energia per il futuro e determina l'aumento di entropia, di disordine. Da queste premesse si arriva alla conclusione per cui il modello lineare, che considera un consumatore insaziabile e presuppone un'economia votata alla sovrapproduzione ed allo sfruttamento intensivo delle risorse, è termodinamicamente un suicidio per accumulo di entropia<sup>63</sup>.

---

<sup>57</sup> European Commission, *Innovating for a Sustainable Growth- A Bioeconomy for Europe*, 2012

<sup>58</sup> F. De Leonardis in Commissione Economia Circolare, *Aspetti legali dell'economia circolare. Atti del Convegno (3 giugno 2020)*, a cura di S. Mobrici, Neu Editore 2020.

<sup>59</sup> M. Caruso and L. Dammer, *The Circular Bioeconomy- Concepts, Opportunities, and Limitations*, in *Industrial Biotechnology*, Apr 2018.83-91.<http://doi.org/10.1089/ind.2018.29121.mca>

<sup>60</sup> Francesco De Leonardis è professore ordinario di Diritto amministrativo e di Giustizia amministrativa presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata.

<sup>61</sup> Sul punto si veda F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 163.

<sup>62</sup> Il secondo principio della termodinamica postula che *una macchina capace di convertire con continuità energia termica completamente in altre forme di energia non può essere costruita*. La conseguenza che ne deriva è che *l'entropia di un sistema isolato è una funzione di stato che misura la progressiva e naturale perdita di energia disponibile per produrre lavoro, in assenza di apporto esterno positivo, nell'aumentare il suo stato di disordine termodinamico. Non tutta l'energia, però, può essere utilizzata, nei sistemi reali una parte viene obbligatoriamente perduta ovvero degradata in forma di calore, indisponibile, quindi, a produrre lavoro*.

<sup>63</sup> N. Georgescu-Roegen, *Energia e miti economici*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

Urge, pertanto, formulare un nuovo paradigma di sviluppo che recuperi la dimensione ecologica dell'economia, eliminata dall'orizzonte della scienza economica per troppo tempo<sup>64</sup>.

Negli ecosistemi naturali l'esistenza di limiti fisici ha comportato che tutto venga riutilizzato e nulla si perda, in un ciclo virtuoso ove la fase finale della vita non solo non costituisce un fattore di pressione negativo sull'ambiente ma al contrario una risorsa che viene rimessa in circolo nell'ambiente stesso. Partendo da tale assunto, Roegen e i successivi teorici della bioeconomia, hanno formulato un modello di sviluppo che mima la natura (la c.d. biomimesi<sup>65</sup>), indirizzandosi alla produzione di beni che possano costituire risorse per i cicli successivi.

Il settore della "economia circolare organica", che sarà richiamato numerose volte nel corso della trattazione, comprende due diverse direttrici. La prima riguarda la progettazione ecocompatibile, per cui nuovi prodotti (a partire dalle sostanze organiche che i singoli territori offrono) sono realizzati in modo da trasformarsi in rifiuti organici, così da rigenerare o migliorare l'ambiente: ci si riferisce ai prodotti *biobased*, definiti come "circolari" perché compostabili (ovvero in grado di trasformarsi in compost nel loro fine vita).

La seconda direttrice è rappresentata dall'utilizzo di rifiuti organici per produrre fertilizzanti (in quanto molto ricchi di sostanze nutritive per i terreni) o altri prodotti<sup>66</sup> quali biogas e biocombustibili, da impiegare come fonti di energia rinnovabile.

In un mondo in cui nel 2050 la popolazione sarà aumentata del 30% rispetto a oggi e i cambiamenti climatici si ripercuoteranno in modo impattante sugli ecosistemi e sull'uso del suolo, l'agricoltura e la silvicoltura praticate nei territori della UE non potranno limitarsi a fornire cibo, mangimi e fibre sufficienti e adeguate, ma saranno chiamate a sostenere anche altri elementi fondamentali per il nostro modello di vita, quali i settori dell'energia, dell'industria e delle costruzioni<sup>67</sup>.

Attualmente, in Europa, la *biobased industry* dà lavoro a 3,7 milioni di persone con un fatturato di 700 miliardi di euro. Secondo i dati del *Bio-based Industries Consortium*, entro

---

<sup>64</sup> V. Cheynet, *Decrescita e democrazia*, in M. Bonaiuti (a cura di), *Obiettivo decrescita*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, p. 142.

<sup>65</sup> AA.VV., *Biomimetics: its practice and theory*, cit., e J. Benyus, *Biomimicry: Innovation Inspired by Nature*, New York, 2002.

*La biomimesi è lo studio consapevole dei processi biologici e biomeccanici della natura come fonte di ispirazione per il miglioramento delle attività e tecnologie umane. La natura viene vista come Modello (Model), Misura (Measure), e come Guida (Mentor) della progettazione degli oggetti e dei manufatti tecnici.*

<sup>66</sup> Per approfondire si veda F. De Leonardis in Commissione Economia Circolare, *Aspetti legali dell'economia circolare. Atti del Convegno (3 giugno 2020)*, a cura di S. Mobrìci, Neu Editore 2020, p.129.

<sup>67</sup> Commissione Europea, *Un pianeta pulito per tutti*, COM [2018] 773, cfr. p. 15.

il 2030 questo settore dovrebbe creare centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro altamente qualificati e non<sup>68</sup>. Inoltre, l'industria alimentare è la prima per dimensione all'interno dell'UE ed è ancora potenzialmente in espansione con nuovi mercati che stanno emergendo. Le istituzioni dell'Unione Europea hanno mostrato un serio interesse ad implementare questo nuovo modello di sviluppo negli Stati Membri già a partire da metà degli anni Duemila, con il programma *Knowledge based Bioeconomy*, promosso dalla Commissione nel 2005, e con la Dichiarazione di Colonia sulla Bioeconomia del 2007. Il percorso del diritto europeo verso la bioeconomia è proseguito nel 2012, con la prima Comunicazione sulla bioeconomia, rivista nel 2017 e nel 2018 con la successiva *“Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente”*.

La Commissione europea sostiene attivamente e promuove tutti i tipi di innovazioni e pratiche rivolte a sistemi alimentari e agricoli, alla silvicoltura e alla produzione biologica sostenibili attraverso un approccio sistemico e trasversale che mette in collegamento operatori, territori e catene di valore<sup>69</sup>.

Come si avrà modo di approfondire nel corso della trattazione, uno dei principali segmenti del *Green Deal* Europeo è “Il Piano d’Azione per l’Economia Circolare”<sup>70</sup>, che dà centralità alle misure volte ad accelerare la transizione ecologica attraverso un uso intelligente delle risorse.

Il principio su cui si incardina il nuovo di sviluppo (comprensivo, come detto, della bioeconomia) è l’azione preventiva, che esige di evitare che una sostanza o un oggetto, a monte del processo produttivo o durante lo stesso, non venga utilizzata. È dunque cruciale garantire la re-immissione nel mercato di prodotti che non necessitano di alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale, e, solo ove ciò non sia possibile, procedere alle operazioni di riciclaggio o recupero considerando che, quando la materia viene sottoposta a questi tipi di trattamento, la qualità del prodotto che ne risulta è inferiore e si genera comunque una percentuale di scarto. A ciò si aggiunga che alcuni prodotti riciclati possono avere un impatto negativo sull'ambiente e sullo stesso profitto delle imprese. Riferendoci alla “quarta legge dell’ecologia”<sup>71</sup>, in natura non si distribuiscono pasti gratuiti: in ecologia,

---

<sup>68</sup> P. Mengal, prefazione, in Bonaccorso, M. *Che cosa è la bioeconomia*, Edizioni Ambiente 2021, p. 8.

<sup>69</sup> Commissione Europea, *Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*, COM (2018) 673 final, cfr. p. 9.

<sup>70</sup> [https://ec.europa.eu/environment/pdf/circular-economy/new\\_circular\\_economy\\_action\\_plan.pdf](https://ec.europa.eu/environment/pdf/circular-economy/new_circular_economy_action_plan.pdf)

<sup>71</sup> Sul punto si veda B. Commoner, *Il cerchio da chiudere. La natura, l'uomo e la tecnologia*, Garzanti 1986.

come in economia, non c'è guadagno che possa essere ottenuto senza costi, sia ambientali che economici.

Gli esempi che possono essere portati sono molteplici, basti pensare alla polpa di carta riciclata che spesso richiede lo sbiancamento prima del riutilizzo e le concentrazioni di cloro richieste possono essere un rischio tossico e un inquinante.

Anche il recupero dei rifiuti organici finalizzato alla produzione di energia, pur determinando una diminuzione del livello di dipendenza dai combustibili fossili, non è esente da costi economici ed ambientali. La produzione di energia attraverso biomasse, si caratterizza per la bassa densità energetica relativa<sup>72</sup>, perciò i costi di trasporto e manutenzione degli impianti sono molto alti; a ciò si aggiunga che la combustione dei materiali organici genera anidride carbonica e altri gas inquinanti dannosi per l'ecosistema e per la salute umana.

Sebbene il riciclo costituisca senz'altro uno dei pilastri dell'economia circolare, questo non è sufficiente al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità introdotti a livello sovranazionale -di cui meglio si dirà nel capitolo seguente- essendo altresì necessario incentivare il ricorso a pratiche quali il riutilizzo e il non-uso.

Conclusivamente, la vera sfida che siamo chiamati ad affrontare è quella di costruire un sistema economico volto ad eliminare gli sprechi all'origine del processo produttivo, a sviluppare simbiosi e sinergie tra le filiere e le imprese, garantendo così una maggiore prossimità con le risorse che i territori possono offrire.

#### **4. Affrontare il problema dei rifiuti: l'accezione “positiva” della prevenzione come criterio da preferire**

Uno dei principi attorno al quale si è sviluppato il sistema economico lineare è il ciclo di vita del prodotto, che si articola nelle quattro fasi di cui si è accennato nel paragrafo precedente (introduzione, crescita, maturità, declino).

Come un organismo vivente, il bene di consumo è destinato “alla tomba”<sup>73</sup> una volta che, colui che se ne sia servito, intenda disfarsene. Gli economisti hanno fatto ricorso, per valutare il dispendio energetico relativo ad un processo produttivo, al *Life Cycle Assessment* (LCA), una metodologia di valutazione oggettiva dei carichi energetici e ambientali relativi ad un

---

<sup>72</sup> Con ciò si intende che è richiesta una grande quantità di materia per produrre una determinata quantità di energia, rispetto ai combustibili fossili.

<sup>73</sup> *From cradle to grave, dalla culla alla tomba*, celebre espressione che si riferisce alla durata del prodotto sul mercato <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/cradle-to-grave>.

processo. Invero, attraverso un approccio strategico alla gestione del ciclo di vita del prodotto (dall'ideazione allo smaltimento), si può incidere sull'efficienza produttiva dell'azienda, abbassando i costi di produzione e garantendo un maggior numero di vendite del bene commercializzato.

La tendenza del mercato, negli ultimi cinquant'anni, è stata quella di rendere quanto più breve possibile la durata della vita del prodotto attraverso manovre volte a spingere il consumatore ad acquistare una quantità sempre maggiore di beni<sup>74</sup>. La società del consumo, facendo proprio lo slogan "*prendi, produci getta*", ha contribuito a generare, come sostiene il Pontefice nell'Enciclica "Laudato Sii", la cultura dello scarto, "*che sembra trasformare la terra, la nostra casa, in un immenso deposito di immondizia*". Ed infatti, il tradizionale modello di economia lineare, sottopone l'ambiente ad una pressione non più sostenibile, sia rispetto all'estrazione delle risorse, sia in termini di rifiuti prodotti.

Prima di affrontare l'analisi dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, è necessario introdurre la definizione data dalla legislazione europea e nazionale: per rifiuto si intende "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*"<sup>75</sup>. In tale nozione sono presenti due elementi, uno di carattere oggettivo (qualsiasi sostanza od oggetto) e uno di carattere soggettivo (l'intenzione del detentore o l'obbligo di questi di disfarsene).

Prendendo in considerazione il primo elemento, possono essere considerati rifiuti solo beni mobili, e non anche immobili, a prescindere dallo stato in cui versano; pertanto, ogni oggetto è suscettibile di diventare rifiuto, invero, "*se si getta una bella mela, questa si trasforma in un rifiuto pur non avendone le caratteristiche oggettive*"<sup>76</sup>.

Per fornire un quadro di insieme delle dimensioni del fenomeno è sufficiente consultare il rapporto ISPRA (Istituto Nazionale per la Protezione e la Ricerca Ambientale) 2021 sui rifiuti<sup>77</sup>, dal quale si evince che, nella sola Unione Europea, si ha una produzione annuale di circa 224,4 milioni di tonnellate. Si tratta dei residui dei processi di consumo a cui si aggiungono i rifiuti industriali, gli scarti delle attività economiche, tra cui quelle agricole;

---

<sup>74</sup> Un esempio di questa strategia di mercato, tradizionalmente applicata al settore elettronico, è l'obsolescenza programmata, risultato di produzioni con materiali scadenti, che rendono difficoltosa o molto costosa la riparazione e vantaggioso l'acquisto di nuove versioni di un prodotto con funzionalità in più o con un design rinnovato. L'Unione Europea ha recentemente dichiarato questa prassi non più sostenibile, sia perché determina un'alterazione della libertà di scelta del consumatore, sia per l'impatto ambientale che ne deriva. Per approfondire: <https://www.iusinitinere.it/obsolescenza-programmata-una-pratica-non-piu-sostenibile-34005>

<sup>75</sup> Art 2 direttiva n. 98 del 2008; art 183 co. 1 lett. a) d.lgs n. 152 del 2006.

<sup>76</sup> F. De Leonardis, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in *Diritto dell'ambiente- II edizione*, a cura di G. Rossi, Giappichelli Editori, 2015 pp. 307-310.

<sup>77</sup>[https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapportorifiutiurbani\\_ed-2021-n-355-conappendice\\_agg18\\_01\\_2022.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapportorifiutiurbani_ed-2021-n-355-conappendice_agg18_01_2022.pdf)

quando queste enormi masse di scarti non vengono gestite in modo corretto, le componenti della biosfera (quali l'acqua, l'aria, il suolo, la fauna e la flora) subiscono ingenti danni, e, a risentirne, è in primo luogo la salute dell'uomo e la salubrità dell'ambiente in cui si trova a vivere.

Si è posto allora il problema, sia a livello comunitario che a livello nazionale, di individuare una serie di regole volte ad istituire un sistema gerarchico, raffigurabile, idealmente, come una piramide rovesciata, in cui ciascuno dei cd. *“five steps”* ha un preciso significato tecnico. La Direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) e la parte IV del Codice dell'Ambiente (Decreto Legislativo n. 152 del 2006) pongono la prevenzione del rifiuto come priorità assoluta, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero di altro tipo (quale ad esempio quello energetico) ed infine dallo smaltimento.

Mentre con l'espressione *“preparazione per il riutilizzo”* ci si riferisce alle *“operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui i prodotti sono preparati in modo da poter essere impiegati senza pretrattamento”*<sup>78</sup>, con il termine *“riutilizzo”* si intende *“qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano concepiti”*.

A seguire, si introduce il *“riciclaggio dei rifiuti”*, da intendersi come l'insieme di strategie e metodologie volte a recuperare materiali utili dai rifiuti al fine di riutilizzarli, anziché smaltirli direttamente in discarica; il materiale riciclato previene lo spreco di materiali potenzialmente utili, pur trovandosi al terzo posto della gerarchia dei criteri di gestione dei rifiuti, in quanto comporta costi ambientali non indifferenti, richiedendo un processo di trasformazione dei materiali<sup>79</sup>.

A livello gerarchico si pone poi *“il recupero”*, quale *“qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero”*<sup>80</sup>. In questo processo, i residui vengono inseriti anche in un ciclo produttivo

---

<sup>78</sup> Articolo 183 lettera q) d.lgs n. 152 del 2006.

<sup>79</sup> Articolo 183 lettera u) d.lgs n. 152 del 2006: *“riciclaggio”*: *qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento”*.

<sup>80</sup> Articolo 183 lettera t) d.lgs n. 152 del 2006.

diverso da quello di provenienza, e, non a caso, la Direttiva Rifiuti 2008/98/CE si riferisce al recupero come ad una sorta di “ombrello”<sup>81</sup> che include tipi di operazioni variegate.

Nello specifico, è opportuno distinguere tra “recupero di energia”, ovvero ritrattamento dei rifiuti per ottenere materiali utilizzabili come combustibili, e “recupero di materia”<sup>82</sup>, che ricomprende una macroarea comprensiva di tecniche quali la preparazione al riutilizzo, il riciclaggio, il riempimento e le altre forme di recupero della materiale.

L’ultima opzione da considerare rispetto al sistema dei criteri di gestione dei rifiuti è lo smaltimento in discarica, concepito come *extrema ratio* perché non garantisce la re-immissione nel ciclo produttivo del prodotto e comporta un rischio per l’ambiente. Pur configurando un’opzione talvolta indispensabile per lo smaltimento di residui di filiera non altrimenti impiegabili (cd. *ultimate waste*), il conferimento in discarica era -ed è tutt’ora- una soluzione a cui si ricorre di sovente perché fornisce un “rimedio” semplice, ed apparentemente innocuo, ad un problema complesso, che, in quanto tale, necessita di essere affrontato con strumenti adeguati e spesso dispendiosi.

L’assetto normativo del passato era rivolto alla “gestione” del rifiuto, dando per scontato che fosse una passività ineliminabile della società contemporanea, considerati anche i sostenuti ritmi di consumo<sup>83</sup>.

Più che in un’ottica preventiva, volta, come vedremo nel prosieguo della trattazione, ad evitare che il rifiuto diventi tale, per garantire la tutela dell’ambiente il legislatore europeo ricorreva al principio di “chi inquina paga”<sup>84</sup>, collocato in una fase in cui il danno è già stato prodotto. Si è dunque elaborato un sistema di responsabilità destinato ad operare per chi immette in commercio un prodotto destinato a durare poco o a non essere riciclato, contribuendo maggiormente alla produzione di rifiuti di quanto invece non faccia il produttore di beni durevoli e componenti riciclabili<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup>M. Medugno, *Sulla definizione di recupero*, novembre 2011, in <https://www.tuttoambiente.it/commentipremium/sulla-definizione-di-recupero/>

<sup>82</sup> Nozione introdotta all’art. 15-bis della direttiva 2018/851/UE.

<sup>83</sup> F. De Leonardis, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente n.2, Torino, 2011, p. 26.

<sup>84</sup> Art. 14 Dir. 2008/98/CE: “secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti”.

<sup>85</sup> “Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, trasformi, tratti, venda prodotti sia soggetto alla responsabilità estesa del produttore.” (M. Medugno, *Dagli obiettivi di riciclaggio ai piani di gestione*, in G. Franco, *Commento alla Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche a codice dell’ambiente?* Assago (Milano),IPSOA, 2009. p. 154).

Alla luce dell'art. 191, n.2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>86</sup>, il summenzionato principio, costituisce ora una sorta di ultima *ratio*, al pari dello smaltimento in discarica, non solo perché antieconomico, ma soprattutto perché implica, almeno potenzialmente, una tutela per equivalente (ossia la monetizzazione del danno) qualora sia impossibile garantire il ripristino dello *status quo ante*.

Il partito del cd. “tutto rifiuto”<sup>87</sup> spingeva per ampliare il più possibile le maglie della definizione e la stessa giurisprudenza comunitaria sviluppatasi tra il Novanta e i primi anni Duemila ne sosteneva le ragioni, assumendo una posizione restrittiva, ad esempio, rispetto a qualsiasi ipotesi di riutilizzo dei residui di produzione. I giudici comunitari, interrogandosi sul significato da attribuire al termine “disfarsi”, affermarono che “*il mero fatto che una sostanza sia inserita direttamente o indirettamente in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto*”<sup>88</sup>.

Progressivamente, le ragioni degli avversari (il cd. “partito niente rifiuto”) si sono fatte strada, portando ad una ridefinizione del concetto stesso di rifiuto e ad un nuovo approccio gestionale, per cui oggi si intende prioritariamente evitare, “a monte”, la produzione di scarti. Per realizzare questo obiettivo, la giurisprudenza e la legislazione, comunitaria e nazionale, si sono mosse su due diverse direttrici: da un lato hanno reso operativo il principio di prevenzione, introducendo disposizioni volte a far diminuire le quantità di materiali immessi sul mercato destinate a diventare rifiuti<sup>89</sup>, dall'altro hanno investito nella realizzazione di un'economia a circuito chiuso, che faccia del riciclaggio il perno attorno al quale ruota la gestione dello scarto una volta diventato tale, non essendo comunque possibile realizzare una società integralmente a “rifiuti zero”.

Focalizzando l'attenzione sulla prima direttrice, la prevenzione è al primo posto nella gerarchia della gestione dei rifiuti e configura indubbiamente *la best environmental option*, ovvero l'opzione che assicura il miglior risultato ambientale complessivo.

Prevenire significa, letteralmente, prendere tutte le precauzioni necessarie perché un evento negativo o dannoso non si verifichi. A differenza del principio “chi inquina paga”, il

---

<sup>86</sup> L'art.191, co. 2, TFUE prevede che: “*La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga*”.

<sup>87</sup> F. De Leonardis, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in *Diritto dell'ambiente- II edizione*, a cura di G. Rossi, Giappichelli Editori, 2015 p. 307-310.

<sup>88</sup> Corte Giust., 10 maggio 1995, C-442/92, *Commissione CE c. Germania*, punto 34.

<sup>89</sup> Significativamente tra i contenuti dei piani di azione comunitaria vi è la modificazione degli attuali modelli di consumo (art. 9 dir. 2008/98/CE).

principio di prevenzione (o di azione preventiva) postula che il danno non sia ancora stato prodotto, essendo sufficiente che ne ricorra la sola minaccia, grave o irreversibile, da misurare in riferimento alle conseguenze patrimoniali e all'impossibilità di ripristinare la situazione ambientale precedente. Il danno ambientale infatti, una volta verificato, non sempre è riparabile e, pur laddove lo sia, l'attività di ripristino, generalmente, è più onerosa di quella di prevenzione, con la conseguenza che anch'esso non può prescindere da considerazioni di rilevanza economica<sup>90</sup>.

Evidentemente, il principio ora considerato vede nel settore della gestione del flusso dei rifiuti l'elettivo campo di applicazione in quanto, nel modello circolare, è necessario assicurare che il minor quantitativo possibile di beni prodotti diventi scarto.

Sembra opportuno dar conto, sia pur in breve, di un'ulteriore questione preliminare in ordine alla distinzione tra principio di prevenzione e principio di precauzione. Parte della dottrina, ormai risalente, aveva ritenuto che si trattasse di due facce di un'unica medaglia<sup>91</sup>, non solo perché nei testi internazionali e comunitari spesso ne veniva fatto uso indistinto, ma soprattutto perché, nel disporre un'azione preventiva, l'agente applicherebbe un criterio precauzionale che gli consentirebbe di prefigurare il danno derivante dalla sua inerzia.

È però più condivisibile l'assunto che vede i due principi muoversi su presupposti diversi: il principio di precauzione interverrebbe in situazioni connotate da incertezza scientifica, mentre quello di prevenzione nelle ipotesi in cui i danni temuti non sono potenziali ma certi<sup>92</sup>.

Ne deriva che, il principio di precauzione, per cui la soglia di intervento viene ulteriormente anticipata, si iscrive nella logica dell'amministrazione del rischio, nettamente diversa da quella che guida l'azione preventiva<sup>93</sup>.

Il principio di prevenzione non ha per lungo tempo trovato, a livello normativo, una compiuta definizione, nonostante sia stato menzionato in atti di diritto internazionale, quale

---

<sup>90</sup> G. Lo Schiavo, *La Corte di giustizia e l'interpretazione della direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.1, 2011, 83.

<sup>91</sup> G. Esposito, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 133.

<sup>92</sup> G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, 2002, p. 187.

<sup>93</sup> F. De Leonardis in Commissione Economia Circolare, *Aspetti legali dell'economia circolare. Atti del Convegno (3 giugno 2020)*, a cura di S. Morigi, Neu Editore 2020.

la Dichiarazione di Rio adottata nel Summit della Terra nel 1992<sup>94</sup>, oltre che in alcune Carte costituzionali<sup>95</sup> e atti legislativi nazionali<sup>96</sup>.

Una nozione soddisfacente è stata elaborata dal legislatore comunitario all'art. 3 n. 12 della Direttiva 98/2008/CE, che lo identifica come *“l'insieme delle misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono: a) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; oppure c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti”*. Alla luce della presente definizione, il detto principio può dunque considerarsi sotto due diversi punti di vista, uno positivo e l'altro negativo.

Secondo un'accezione “negativa” dello stesso, il miglior rifiuto sarebbe quello non generato, per cui, coerentemente con il canone della prevenzione, sarebbe necessario un intervento “a monte” nel processo di produzione, finalizzato a diminuire le quantità di materiali immessi in commercio.

Tuttavia, pur non essendo contestabile che al diminuire della quantità di prodotti corrisponda una riduzione dei rifiuti generati, l'applicazione del principio di prevenzione in questi termini porterebbe all'adozione di misure drastiche, quali vere e proprie messe al bando di determinati prodotti (si pensi al definitivo divieto, a decorrere dal 14 gennaio 2022 di immettere sul mercato oggetti di plastica monouso), e a conseguenze paralizzanti per l'economia, inducendo le imprese a un “non fare”<sup>97</sup>.

Invero, l'obiettivo verso cui tendere per realizzare un modello di sviluppo sostenibile non consiste nel limitare la produzione, ma nel coniugare la competitività del sistema economico

---

<sup>94</sup> Il principio ottavo della dichiarazione di Rio prevede espressamente che *“al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile e ad una qualità di vita migliore per tutti i popoli, gli Stati dovranno ridurre ed eliminare i modi di produzione e di consumo insostenibili e promuovere politiche demografiche adeguate”*.

<sup>95</sup> Tra le Costituzioni che sanciscono il principio della tutela preventiva si veda: l'art. 45, comma 2, della Costituzione spagnola per cui *“i poteri pubblici veglieranno sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali, al fine di proteggere e migliorare la qualità della vita nonché di difendere e ripristinare l'ambiente, contando sull'indispensabile solidarietà collettiva”*.

È e l'art. 66, comma 2 lett. a) della Costituzione portoghese che sancisce, in modo ancor più esplicito, che spetta allo Stato *“prevenire e controllare l'inquinamento ed i suoi effetti nonché le forme dannose di erosione. Il comma successivo attribuisce a chiunque il diritto di promuovere, ai sensi di legge, la prevenzione o l'eliminazione dei fattori che degradano l'ambiente”*.

<sup>96</sup> Francia la L. 7 aprile 1987 n. 11, c.d. Legge base sull'ambiente, che all'art. 2, comma primo, stabilisce che *“le azioni aventi effetti immediati o futuri sull'ambiente devono essere considerate in via preventiva, riducendo o eliminando le cause prima di correggere gli effetti di tali azioni o di attività suscettibili di modificare la qualità dell'ambiente”*.

<sup>97</sup> Sul punto si veda F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in Diritto Amministrativo, fascicolo 1, 2017, p. 29.

e i suoi livelli occupazionali con una risposta efficace alle attuali dinamiche ambientali e sociali; all'interno di questo nuovo paradigma, l'accento non è posto unicamente sulla tutela ambientale e se questa possa qualificarsi o meno come limite alle potenzialità produttive, ma sulla ridefinizione di un modello industriale sostenibile rigenerato, ove anche la tutela ambientale può costituire un fattore di competitività e non di compromissione dell'efficienza del sistema<sup>98</sup>.

L'accezione preferibile del principio di prevenzione (cd. positiva) insiste proprio sulla necessità di estendere il ciclo di vita dei prodotti ed incoraggia il progresso tecnico e tecnologico nella direzione della sostenibilità ambientale; di tale interpretazione possono essere individuate tre componenti: la prima riguarda la prevenzione "a monte" del processo produttivo; la seconda la prevenzione "durante" e, la terza, "a valle" dello stesso<sup>99</sup>.

Il tema della prevenzione "durante" e "a valle" sarà oggetto di successiva e approfondita trattazione; in questa sede è opportuno fare cenno a cosa si intenda per progettazione ecologica<sup>100</sup> nell'ottica di un'azione preventiva che si colloca "a monte". Il fine ultimo della legislazione, tanto comunitaria quanto nazionale, è quello di facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita del bene attraverso l'individuazione di programmi di prevenzione, il cui inadempimento può anche essere causa di sanzioni comunitarie.

La Direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) ha stabilito l'obbligo legale per gli Stati membri dell'UE di adottare programmi di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013, demandando all'*Agenzia Europea dell'Ambiente* (EEA) il compito di esaminare annualmente i progressi nell'implementazione e attuazione di tali misure. La direttiva 2018/851/UE, che è intervenuta modificando anche la disposizione di cui all'art. 9 della direttiva 2008/98/CE, introduce le nuove strategie che gli Stati membri sono tenuti ad adottare e che sono state recepite a livello nazionale all'art. 180 del Codice dell'Ambiente (modificato dal decreto legislativo n. 116 del 2020). La disposizione ora menzionata riconosce nel Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ora Ministero per la Transizione Ecologica), nel Ministero dello Sviluppo Economico e nel Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, i soggetti istituzionali preposti all'adozione del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR), il quale fissa idonei indicatori ed obiettivi qualitativi e quantitativi per la valutazione dell'attuazione delle misure

---

<sup>98</sup> M. Cocconi, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia* issn 1123-3036, anno 65, n. 100, 2019, pp. 113-162.

<sup>99</sup> F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 31.

<sup>100</sup> L'art. 9 della direttiva 98/2008, nel disciplinare la prevenzione dei rifiuti, si riferisce alla "definizione di una politica di progettazione ecologica dei prodotti che riduca al contempo la produzione dei rifiuti".

di prevenzione. Anche le Regioni, ai sensi dell'art. 199 (Piani regionali) comma 3 lettera r) del Codice dell'Ambiente, sono tenute ad adottare un Programma Regionale di Prevenzione dei Rifiuti (PRPR) elaborato sulla base del PNPR.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti non è, ad oggi, stato aggiornato ai contenuti minimi definiti dalla direttiva 851/2018/UE, sebbene sia degno di nota il contributo offerto dall'Associazione dei Comuni Virtuosi, che, in data 11 febbraio 2021, ha presentato al Ministero per la Transizione Ecologica una serie di proposte per l'elaborazione di una nuova strategia nazionale. Tra i principali obiettivi che le politiche nazionali e regionali in materia di prevenzione dei rifiuti dovrebbero perseguire, coerentemente con quanto previsto nel “nuovo” paradigma dell'economia circolare, si evidenziano quelle volte a favorire la transizione dal monouso verso sistemi basati sull'utilizzo di prodotti riutilizzabili; a contribuire allo sviluppo e al consolidamento di modelli di business ispirati al canone “*Product as a service (Paas)*”<sup>101</sup> (prodotto come servizio), così da incoraggiare la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, scomponibili, riparabili, riutilizzabili, nonché l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione, “*tutto al fine di realizzare un'autentica trasformazione culturale, formando, comunicando e sensibilizzando sulla reale portata del cambiamento necessario e sugli strumenti a disposizione per rafforzare il ruolo della prevenzione e del riuso*”<sup>102</sup>.

#### **4.1 La prevenzione declinata nel settore agroalimentare: ripensare la filiera**

In questa sede è necessario introdurre alcune delle definizioni di cruciale importanza per comprendere al meglio come si articola il settore agroalimentare, quali sono i suoi attori principali e gli strumenti che possono essere implementati al fine di rendere operativo il principio di prevenzione fin dalle prime fasi della filiera<sup>103</sup>.

La nozione di filiera viene proposta nel 1973 dall'agronomo francese Louis Malassis, che la presenta come “*l'itinerario seguito da un prodotto all'interno di un sistema produttivo*”, inteso come “*insieme degli agenti (imprese e amministrazioni) e delle operazioni (di*

---

<sup>101</sup> *Product as a service* – prodotto come servizio: la soluzione per cui un'azienda non vende il prodotto, ma vende il servizio corrispondente, garantendo il ritiro del bene a fine uso, e dunque il suo ricondizionamento (riparazione, sanitizzazione, o qualunque azione serva a ripristinarne la funzionalità) prima della re-immissione all'impiego.

<sup>102</sup> <https://comunivirtuosi.org/wp-content/uploads/2021/02/Proposte-per-il-PNPR.pdf>.

<sup>103</sup> Si rinvia ai capitoli successivi per un'analisi specifica degli strumenti normativi adottati sia a livello europeo che a livello nazionale per garantire un quantitativo ridotto di eccedenze alimentari ed incentivare una politica agricola improntata sulla sostenibilità e sull'innovazione.

produzione, di ripartizione e di finanziamento) *che concorrono alla formazione e al trasferimento di un prodotto fino alla sua utilizzazione finale*<sup>104</sup>.

Il prodotto preso in esame è il cibo, inteso come merce-alimento<sup>105</sup>, di cui il diritto europeo fornisce una definizione: “*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*”<sup>106</sup> inclusi i prodotti agricoli, definiti come “*i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti*”<sup>107</sup>. Va ricordato che in dottrina, a seconda del grado di trasformazione del prodotto, si suole parlare di alimento quando il prodotto agricolo è sottoposto a trasformazioni complesse e comunque estranee alla tradizione agricola, mentre si utilizza il termine “agroalimento” per indicare il cibo che conserva il medesimo aspetto o che è oggetto di trasformazione da parte dello stesso agricoltore<sup>108</sup>.

Soffermandoci sulla “catena del cibo”, questa coinvolge e pone in relazione tutti e tre i settori dell’attività economica, dall’agricoltura, con la produzione di materie prime, passando per l’industria, attraverso la trasformazione della stessa, fino al terziario, che fa sì che il prodotto finito giunga al consumatore finale.

In base alla quantità di attori che intervengono tra prodotto e consumatore si possono individuare filiere più o meno lunghe; si parla di “filiera corta” quando il numero dei passaggi produttivi è limitato, così da facilitare o determinare il contatto diretto fra il produttore e il consumatore, con conseguente riduzione dei costi al consumo dei prodotti, dei quali inoltre sarebbe più direttamente verificabile la genuinità.

Il prodotto agricolo può giungere al singolo direttamente attraverso i cd. *farm shops o farmers markets* o iniziative simili, volte ad avvicinare il consumatore in modo consapevole ai prodotti del suo areale geografico, creando un rapporto più stretto dei produttori con gli utilizzatori più attenti e sensibili.

Al contrario, la “filiera lunga” (o integrata) è caratterizzata dalla presenza di numerosi passaggi e operatori coinvolti: all’inizio della “*supply chain*” troviamo i produttori agricoli e zootecnici, a seguire le industrie che si occupano di trasformazione e confezionamento

---

<sup>104</sup> L. Malassis, G. Ghersi, *Introduzione all'economia agroalimentare*, Il Mulino, 1995.

<sup>105</sup> E. Rook Basile, *L'architettura della legislazione alimentare europea*, P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021.

<sup>106</sup> Art. 2, Regolamento CE. n.178 del 2002.

<sup>107</sup> Art 38, par. 2 TFUE.

<sup>108</sup> Sul punto si veda L. Costato, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo, Giuffrè 2021, p. 10.

delle materie prime, e, una volta terminata la lavorazione del prodotto, i trasportatori e i distributori, generalmente supermercati e altre realtà della grande distribuzione.

Il processo di sviluppo agroalimentare, a seguito della cd. *grande accelerazione*, ha valorizzato la filiera lunga a discapito di quella corta. L'agricoltura è stata inserita all'interno di processi industriali al fine di garantire la massima resa produttiva e traducendosi, a livello ambientale, in un eccessivo sfruttamento del suolo e nell'inquinamento di terreni, acqua e aria, dovuto all'uso di sostanze chimiche, pesticidi e fertilizzanti. Seguendo la nuova logica industriale, l'aumento dei passaggi dal produttore al consumatore e la conseguente estensione della catena distributiva, hanno progressivamente relegato la vendita diretta ad una forma di vendita marginale.

A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, il peso della distribuzione "moderna" in Italia è del 30% a fronte di un 70% della distribuzione tradizionale, per poi ribaltarsi a partire dagli anni Novanta, con il decollo della grande distribuzione organizzata. L'evoluzione della distribuzione ha influito notevolmente anche sul comportamento di acquisto dei consumatori, influenzando sulle loro abitudini; difatti, il consumatore diviene più esigente ed informato, passando dal consumatore unidimensionale della società di massa ad un soggetto complesso, flessibile, multidimensionale. Contestualmente, si registra anche un fenomeno in controtendenza, favorito dal nuovo indirizzo della Politica Agricola Europea (PAC). Prende corpo un nuovo modello di produzione e consumo, volto ad attuare strategie alternative che si pongono l'obiettivo di diversificare la produzione e la distribuzione dei prodotti agroalimentari, ricostruendo il rapporto tra produttore e consumatore e privilegiando aspetti sociali, culturali e ambientali.

Il rischio alimentare, a seguito di una serie di episodi eclatanti di contraffazione alimentare e di emergenze sanitarie come l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) e l'avaiaria, congiuntamente alla più diffusa sensibilità verso tematiche strettamente connesse al cibo e alla sua lavorazione, hanno spinto il cittadino-consumatore a ricercare nei prodotti alimentari il soddisfacimento di molteplici bisogni: la sicurezza alimentare (in termini di caratteristiche igieniche e sanitarie), la sostenibilità ambientale (in termini di uso prevalente di risorse locali e rinnovabili), l'utilizzo di prodotti e procedimenti naturali, rispetto per le condizioni di vita degli animali, la valorizzazione delle aree rurali di produzione e delle tradizioni gastronomiche locali<sup>109</sup>.

L'attuale sistema agroalimentare continua ad essere caratterizzato dai problemi legati alla logica industriale, e, oltre all'impatto ambientale legato al ricorso di pratiche quali

---

<sup>109</sup>[https://dispes.units.it/sites/dispes.units.it/files/ric\\_grpr/Rapporto\\_finale\\_FIAGRAINTRA.pdf](https://dispes.units.it/sites/dispes.units.it/files/ric_grpr/Rapporto_finale_FIAGRAINTRA.pdf), p. 179-180.

l'allevamento intensivo e l'uso di pesticidi, produce sprechi alimentari non più tollerabili: maggiore è la lunghezza della filiera, più diventa reale il rischio che si generino scarti tra il passaggio da un operatore all'altro.

È tuttavia innegabile che l'industria agroalimentare abbia ancora bisogno di avere alle spalle una filiera agricola integrata e presidiata in ogni segmento, con i numeri adeguati al largo consumo, in grado di soddisfare le crescenti esigenze del consumatore finale, in termini di qualità, salubrità, convenienza.

Ciò che si richiede alle istituzioni, europee e nazionali, è di ripensare la filiera attraverso una politica agricola che valorizzi lo scambio diretto tra produttore e consumatore senza, al contempo, demonizzare il ricorso alla “filiera lunga”, la quale porta con sé anche la possibilità di accedere ad esternalità positive quali la ricerca, alimentata da grandi gruppi in rete con le Università.

È proprio in questo contesto che sono stati studiati e messi a punto sistemi di agricoltura innovativa, come il *vertical farming* e l'idroponica, o che si sono sviluppati sistemi per aumentare la *shelf life* dei prodotti<sup>110</sup>, tali da ridurre lo spreco alimentare causato dal rapido deperimento degli stessi.

Come si approfondirà in seguito, il processo di riorganizzazione della fase produttiva, sostenuto dalle politiche agricole comunitarie, mira a restituire al settore primario una centralità nella filiera agroalimentare, attribuendogli anche un ruolo chiave nella prevenzione dello spreco di risorse.

Già nella riforma PAC per il periodo 2014-2020, la Commissione Europea sottolineava come l'agricoltura sia una componente essenziale dell'economia e della società, e, tra gli obiettivi posti, assumono particolare rilievo la promozione di investimenti in ricerca e sviluppo, al fine di indirizzare il sistema verso un utilizzo minore e più efficiente delle risorse, nonché la riduzione della frammentazione del settore agricolo, realizzabile attraverso lo sviluppo di organizzazioni interprofessionali che agevolino la vendita diretta tra produttori e consumatori (filiera corta).

La comunicazione della Commissione del 29 novembre 2017 dal titolo “*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*” ribadisce gli obiettivi già introdotti nella precedente riforma e definisce le sfide e gli orientamenti per la futura politica agricola comune dopo il

---

<sup>110</sup> Sempre più rilievo è dato alle applicazioni per lo smartphone che permettono il recupero del cibo invenduto (come l'app Too-good-to-go).

2020<sup>111</sup>, in cui il tema della lotta allo spreco alimentare assume un rilievo centrale. La promozione della “filiera corta” e dei mercati locali si inserisce nel quadro delle misure volte a *“migliorare la risposta dell’agricoltura dell’Unione alle nuove esigenze della società in materia di alimentazione e salute, anche per quanto riguarda l’agricoltura sostenibile, una nutrizione più sana, il benessere degli animali e la riduzione degli sprechi alimentari”*<sup>112</sup>.

## **5. L’azione preventiva “durante” il ciclo produttivo (sottoprodotti)**

Se, come detto, l’accezione positiva del principio di prevenzione è la chiave ermeneutica da utilizzare per rendere attuabile la cultura della prevenzione, allora l’impiego dei residui di lavorazione rappresenta uno dei più efficaci strumenti di acquisizione di risorse aggiuntive, dal momento che si provvede a re-immettere nel sistema ciò che “scarto” non è mai diventato.

Da questo punto di vista, una delle applicazioni più evidenti del principio di prevenzione è la nozione di sottoprodotto, fornita dall’articolo 5 della direttiva 2008/98/CE, quale *“sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto”*.

La sinergia tra le aziende che producono sottoprodotti e le altre che li utilizzano come materie prime secondarie, cioè in sostituzione ad altre materie prime, prende il nome di simbiosi industriale<sup>113</sup> ed è alla base dei principi dell’economia circolare.

Invero, la possibilità che le aziende hanno di minimizzare, nella loro attività, lo spreco di risorse e/o di riutilizzare nel proprio processo produttivo gli scarti generati da aziende vicine, permette di attivare processi di collaborazione di tipo *win-win*, incentivando l’interazione tra imprese e territorio sia a livello economico che ambientale. Ed infatti, con questo nuovo modello, le imprese possono diventare più competitive, migliorando le loro performance, e

---

<sup>111</sup> Considerando n.1 del Regolamento (UE) 2021/2115: *“tali obiettivi comprendono: rendere la PAC più orientata ai risultati e al mercato, promuovere la modernizzazione e la sostenibilità, compresa la sostenibilità economica, sociale, ambientale e climatica delle zone agricole, silvicole e rurali, e contribuire a ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari connessi alla normativa dell’Unione”*.

<sup>112</sup> Considerando n. 35 Regolamento UE 2021/2115.

<sup>113</sup> La simbiosi industriale è una branca del campo di studi interdisciplinari dedicato all’ecologia industriale che promuove un sistema produttivo in cui tutti gli input si trasformano in output, portando alla riduzione di rifiuti ed emissioni. Il conseguimento di questo risultato non può raggiungersi senza la costruzione di forme di integrazione intersettoriale volte a coinvolgere industrie tradizionalmente separate in un processo di interazione aziendale finalizzato all’ottenimento di vantaggi competitivi derivanti dal trasferimento di risorse (sottoprodotti o scarti di produzione) tra due o più industrie dissimili. Sul punto si veda M.R. Chertow, *“Industrial symbiosis”*, *Encyclopedia of energy*, Vol. 3, 2004, pp. 407-415.

le comunità locali possono convivere con i sistemi industriali, senza rinunciare ad un ambiente salubre<sup>114</sup>.

Nel Piano d'azione dell'Unione Europea per l'Economia Circolare si ribadisce *“l'importanza di promuovere i processi industriali innovativi, ad esempio la simbiosi industriale, grazie alla quale i sottoprodotti di un'industria diventano fattori di produzione per un'altra. La Commissione, nelle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti, presenta degli elementi volti ad agevolare tale prassi e intende intavolare un dialogo con gli Stati membri per garantire un'interpretazione comune delle norme sui sottoprodotti”*<sup>115</sup>. È dunque incontestabile che, in un contesto di simbiosi industriale come quello che l'Unione si impegna a costruire, il sottoprodotto non rappresenti uno scarto, tanto che, come puntualizza la più recente giurisprudenza europea *“la qualità di «sottoprodotto» e la qualifica di «rifiuto» si escludono reciprocamente”*<sup>116</sup>.

La Corte di Giustizia non è però sempre stata del medesimo avviso. Fino ai primi anni Duemila, secondo l'orientamento prevalente, i prodotti secondari avrebbero dovuto essere qualificati comunque come rifiuti data la sussistenza dell'elemento soggettivo, ovvero la volontà di disfarsi dell'oggetto o della sostanza da parte del detentore. Bisogna attendere la sentenza pilota *Palin Granit* del 18 aprile 2002 affinché la Corte di giustizia inizi a distinguere tra residui di produzione (sostanze che non possono essere utilizzate per fini ulteriori) e sottoprodotti, i quali, pur non costituendo lo scopo primario della produzione, possono essere sfruttati o commercializzati dall'impresa in un processo produttivo successivo, senza operare trasformazioni preliminari<sup>117</sup>. Non vi sarebbe, ad avviso della Corte, alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni relative ai rifiuti materiali che, dal punto di vista economico, abbiano valore di prodotti<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup>M. La Monica, L. Cutaia, S. Franco, *La simbiosi industriale come modello per lo sviluppo sostenibile dei sistemi economici territoriali*, Atti del XXVI Convegno annuale di Sinergie — *Manifattura: quale futuro?* 2014, p. 151-164.

<sup>115</sup> Commissione Europea, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final, p. 6.

<sup>116</sup> Corte di Giustizia UE, Sez. 2<sup>a</sup>, 14 ottobre 2020 Sentenza n. C-629/19.

<sup>117</sup> Corte Giust., 18 aprile 2002, C-9/00, *“la differenza tra prodotti e rifiuti sta nell'assenza di operazioni di trasformazione preliminare e nella certezza del riutilizzo senza recare pregiudizio all'ambiente”* e per essa *“non vi è alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni di quest'ultima, che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti”* (punto 35).

<sup>118</sup> Corte Giust., 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli* *“è conforme alla direttiva qualificare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo non come rifiuto, bensì come sottoprodotto di cui il detentore non desidera ‘disfarsi’ ai sensi dell'art. 1, lett. A, primo comma, di tale direttiva, a condizione che il suo riutilizzo sia certo e nel corso del processo produttivo”*.

In questa prima fase, la nozione di sottoprodotto veniva limitata alle ipotesi in cui l'impresa produttrice utilizzasse il sottoprodotto nel medesimo processo. È a partire da alcune pronunce degli anni successivi che la Corte ammette la qualifica di sottoprodotto anche laddove il materiale venga prelevato dal processo produttivo dal quale originava per essere introdotto in un differente ciclo di produzione. Il *favor* per i sottoprodotti viene successivamente esteso dalla Corte fino ad ammettere che il sottoprodotto non debba necessariamente essere utilizzato nel corso del medesimo processo ma anche in un differente ciclo produttivo<sup>119</sup>. È evidente che, più è ampia la nozione di sottoprodotto, più viene rispettato il principio di prevenzione, e, quando il legislatore italiano ha recepito la normativa comunitaria all'art. 184-bis del Codice dell'Ambiente, ha certamente assecondato il *trend* evolutivo del sistema<sup>120</sup>.

Non tutte le sostanze o gli oggetti derivanti da processi di produzione e originate in modo secondario possono però qualificarsi come sottoprodotti ai sensi della direttiva e del Codice dell'Ambiente<sup>121</sup>; nello specifico, quattro sono le condizioni che devono essere soddisfatte: a) è certo che la sostanza o l'oggetto saranno ulteriormente utilizzate; b) la sostanza o l'oggetto possono essere utilizzate direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; c) la sostanza o l'oggetto sono generate come parte integrante di un processo di produzione e d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfano, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti, la protezione della salute e dell'ambiente e non porteranno a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Le dette condizioni devono essere unitariamente soddisfatte in ogni fase della gestione del residuo<sup>122</sup> e l'onere di provare la sussistenza delle stesse, secondo la giurisprudenza italiana, è a carico degli operatori economici, essendo la nozione di sottoprodotto in deroga alla disciplina del rifiuto<sup>123</sup>. La prova deve essere fornita mediante adeguata documentazione,

---

<sup>119</sup> Corte Giust., 15 gennaio 2004, C- 235/02, *Saetti e Frediani* “il coke da petrolio prodotto volontariamente, o risultante dalla produzione simultanea di altre sostanze combustibili petrolifere, in una raffineria di petrolio ed utilizzato con certezza come combustibile per il fabbisogno di energia della raffineria e di altre industrie, non costituisce un rifiuto ai sensi della direttiva 75/44”.

<sup>120</sup>F. De Leonardis in Commissione Economia Circolare, *Aspetti legali dell'economia circolare. Atti del Convegno (3 giugno 2020)*, a cura di S. Mobrìci, Neu Editore 2020, p.38.

<sup>121</sup> Art 5 dir. n.98/2008; art 184-bis Cod. Amb.

<sup>122</sup> In particolare, sulla condizione della certezza e legalità del riutilizzo, si veda Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 maggio 2021, n. 4145: *La qualificazione come 'sottoprodotto' dipende dalla assoluta certezza e legalità del riutilizzo del materiale, dovendosi escludere la possibilità di qualificare come tale il deposito a tempo indeterminato e incontrollato di materiale abbandonato e custodito in modo improprio.*

<sup>123</sup> Corte di cassazione penale, sez. III, 7 agosto 2017 n. 38950.

soprattutto tecnica, volta a dimostrare che un determinato materiale sia destinato, con certezza ed effettività, e non come mera eventualità, ad un ulteriore utilizzo<sup>124</sup>.

Il problema che a questo punto si pone è il seguente: come può il produttore che decide di qualificare il residuo come sottoprodotto, e non come rifiuto, dimostrare la sussistenza delle quattro condizioni poste dalla direttiva europea e recepite dalla normativa nazionale?

A livello europeo, come indicato all'art. 5 paragrafo 2 della direttiva 2008/851/UE, la Commissione può stabilire i criteri sull'applicazione uniforme delle condizioni già indicate, in modo *“da garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e agevolando l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”*. Resta fermo che, laddove non siano stati stabiliti criteri a livello dell'Unione, gli Stati membri possano porne di propri e decidere a quali condizioni un sottoprodotto possa qualificarsi come tale, pur rimanendo in capo alla Commissione la facoltà di stabilire parametri dettagliati riferiti a oggetti specifici, al fine di garantire un'applicazione uniforme su tutto il territorio europeo dei *“più rigorosi criteri di protezione ambientale adottati dagli Stati membri”*<sup>125</sup>.

Il co. 2 dell'art.184-bis dal Codice dell'Ambiente<sup>126</sup> fa rinvio ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), che hanno la funzione di *“stabilire i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti, garantendo un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e favorendo, altresì, l'utilizzazione attenta e razionale delle risorse naturali dando priorità alle pratiche replicabili di simbiosi industriale”*<sup>127</sup>.

A partire dal 2 marzo 2017 è entrato in vigore il Decreto Ministeriale 264/2016 contenente i *“Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti”* cui si affianca la Circolare interpretativa del MATTM (prot.n. 7619) con lo scopo di fornire alcuni elementi funzionali a garantire un'uniforme applicazione ed una univoca interpretazione del Decreto Ministeriale.

---

<sup>124</sup> Corte di cassazione penale, sez. III, 23 gennaio 2015 n. 3202.

<sup>125</sup> C. Bevilacqua, *La determinazione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto ed il ruolo delle regioni dopo la legge 128/2019*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020.

<sup>126</sup> Come modificato dal D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116.

<sup>127</sup> Come è stato notato da parte della dottrina, sebbene la nozione di simbiosi industriale non sia una novità, *“lo è il fatto che il ministero possa individuare “pratiche replicabili di simbiosi industriale”, tanto più se si considera che la simbiosi industriale:*

*è un mezzo economico per un fine economico in quanto parte di una strategia di politica economica e non è menzionata nella Direttiva”*. Si veda Palmieri C. in <https://www.altalex.com/documents/news/2021/11/11/sottoprodotti-dell-economia-circolare-dalle-politiche-ue-al-recepimento-italiano#p4>

## 5.1. I sottoprodotti nella filiera agroalimentare

L'agroalimentare sta vivendo grandi trasformazioni e punta con decisione alla sostenibilità ambientale, oltre a generare un ritorno economico dalla valorizzazione della vasta gamma di sottoprodotti che produce, sia di natura vegetale che di origine animale, destinati al consumo umano o ad essere utilizzati nel settore mangimistico.

Quanto a quest'ultimo utilizzo, la Commissione ribadisce *“la necessità di adottare misure volte a chiarire la legislazione dell'Unione relativa ai rifiuti, agli alimenti e ai mangimi e facilitare il dono di alimenti e l'uso sicuro di alimenti e sottoprodotti provenienti dalla filiera alimentare nella produzione dei mangimi”*<sup>128</sup>.

Una delle iniziative contemplate consiste nel valorizzare le sostanze nutritive degli alimenti che, per motivi commerciali o a causa di problemi di lavorazione o di determinati difetti, non sono più destinati al consumo umano, attraverso il loro uso sicuro nell'alimentazione animale: *“l'utilizzo come mangimi di tali alimenti evita che questi materiali siano compostati, trasformati in biogas o smaltiti in discarica o inceneriti”*<sup>129</sup>.

Le materie prime per mangimi sono catalogate all'interno del Regolamento (UE) n. 2017/1017 e sono definite come *“ex prodotti alimentari”* ovvero *“prodotti alimentari, diversi dai residui della ristorazione, fabbricati, in modo del tutto conforme alla legislazione comunitaria sugli alimenti, per il consumo umano ma che non sono più destinati al consumo umano per ragioni pratiche, logistiche o legate a difetti di lavorazione, d'imballaggio o d'altro tipo, senza che presentino alcun rischio per la salute se usati come mangimi”*.

Le aziende agroalimentari che hanno individuato uno o più sottoprodotti all'interno della loro attività, possono utilizzare questi ultimi nel settore mangimistico, previa registrazione in base al Regolamento (CE) 183/2005, che pone una specifica disciplina igienico sanitaria sui mangimi. In tale contesto normativo, quindi, possono essere utilizzati sottoprodotti nella catena alimentare animale, sempre che siano ottenuti esclusivamente nell'ambito di un processo di lavorazione presso un'impresa del settore alimentare che soddisfi tutti i requisiti igienico-sanitari specificati nella normativa europea e recepita a livello nazionale.

L'innovazione tecnologica applicata al riutilizzo di scarti agroalimentari nel settore mangimistico è particolarmente vantaggiosa per l'economia globale e numerosi sono gli

---

<sup>128</sup> Commissione Europea, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final, p. 17.

<sup>129</sup> Commissione Europea, *Orientamenti per l'utilizzo come mangimi di alimenti non più destinati al consumo umano* (2018/C 133/02).

aspetti favorevoli che ricadono positivamente sull'intero ciclo produttivo di un alimento umano.

Il valore nutritivo del sottoprodotto viene recuperato come alimento animale; sottoprodotti ricchi in proteine (glutine di mais), in fibre digeribili (bucette di soia, polpe di bietola), in lipidi (germe di mais) sono tutti utilizzabili nella formulazione di mangimi complementari. Alcuni sottoprodotti migliorano le proprietà funzionali e nutraceutiche degli alimenti animali in quanto posseggono una concentrazione notevole di composti bioattivi, e, oltre ad apportare valore nutritivo, svolgono il ruolo di integratore funzionale con particolari effetti benefici sulla salute o sul metabolismo dell'animale.

L'uso dei sottoprodotti riduce, in aggiunta, l'impatto ambientale, abbassando il fabbisogno di risorse naturali (acqua per irrigare le colture, fertilizzanti, ecc.), e consente di ridurre le emissioni di gas serra dovute alla produzione latte e carne, migliorando direttamente i prodotti del settore zootecnico e, indirettamente, quelli del settore agroalimentare in generale<sup>130</sup>.

Riprendendo quanto sopra esposto circa l'evoluzione giurisprudenziale della definizione di sottoprodotto, va ricordato che, anche nel settore agroalimentare, la Corte di Giustizia ha inizialmente adottato una posizione più orientata ad estendere la nozione di rifiuto e a circoscrivere quella di sottoprodotto.

A fronte della richiesta avanzata dalla Commissione, la Corte di Giustizia, con sentenza del 18 dicembre 2007 (C-195/05), ha accertato l'inadempienza e ha condannato l'Italia per non aver osservato la normativa europea, all'epoca vigente, in materia di rifiuti.

Gli indirizzi operativi validi su tutto il territorio nazionale, censurati dalla Commissione, sarebbero stati finalizzati ad escludere a priori dalla normativa sui rifiuti sia gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentare, destinati alla produzione di mangimi, sia i residui derivanti dalle preparazioni nelle cucine di cibi destinati alle strutture di ricovero per animali di affezione e ciò non sarebbe stato compatibile con “*l'obbligo di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto (...)*”<sup>131</sup>.

Secondo il governo italiano, l'approccio della Commissione (e successivamente condiviso dalla Corte) avrebbe “*impedito l'utilizzo dei sottoprodotti alimentari per produrre mangimi, poiché la legislazione italiana in materia di derrate alimentari non consentirebbe che tali*

---

<sup>130</sup> A. Gallo, A. Bellingeri, A. Dal Prà e A. S. Atzori, *I sottoprodotti agroindustriali nell'alimentazione animale*, in <https://informatorezootecnico.edagricole.it/bovini-da-latte/i-sottoprodotti-agroindustriali-nell'alimentazione-animale/>, 2019.

<sup>131</sup> Corte Giust., sent. 18 dicembre 2007 C-195/05, punto 46.

*sottoprodotti, che devono essere inquadrati come rifiuti e di conseguenza trasportati con un mezzo autorizzato per i rifiuti, possano essere consegnati ad un'industria mangimistica. L'interpretazione della Commissione aumenterebbe pertanto la produzione e lo smaltimento di scarti alimentari, impedendone il riutilizzo come alimenti<sup>132</sup>”.*

In numerosi settori dell'industria agroalimentare, i sottoprodotti sono destinati ad essere impiegati come materie prime di altre industrie che producono, a loro volta, beni destinati al consumo umano o alla realizzazione di merci *biobased*<sup>133</sup>.

Un esempio, in tale contesto, è fornito dalla vitivinicoltura, un'attività economica radicata nel territorio tanto da caratterizzarne la stessa morfologia, con una produzione principale, quella del vino, che ne comporta una di carattere secondario: quella dei sottoprodotti della vinificazione (vinacce, raspi e fecce<sup>134</sup>).

Le materie prime secondarie in questo settore ammontano, soltanto nel territorio italiano, a 2.4 milioni di tonnellate che potrebbero essere sfruttate, secondo il modello della simbiosi industriale, per valorizzarne le componenti più nobili oltre che per aumentare la redditività, la competitività, la diversificazione delle industrie, grazie allo sviluppo di nuovi prodotti come distillati, cosmetici e mobilio<sup>135</sup>.

L'Unione Europea, nello stabilire le potenziali sfide, gli obiettivi e gli orientamenti della politica agricola comune, introduce disposizioni volte a definire l'organizzazione comune dei mercati per i prodotti agricoli e ad elaborare sistemi di sostegno nei vari settori, tra cui quello vitivinicolo, valorizzando l'utilizzo dei sottoprodotti: *“una misura essenziale ammissibile ai programmi di sostegno nazionali dovrebbe essere costituita dalla promozione e dalla commercializzazione dei vini dell'Unione. (...) Il sostegno a favore della distillazione dei sottoprodotti dovrebbe costituire una misura a disposizione degli Stati membri che desiderino avvalersi di tale strumento per garantire la qualità del vino, preservando, nel contempo, l'ambiente<sup>136</sup>”.*

## **6. La prevenzione a valle: la cessazione della qualifica di rifiuto e la costruzione di un modello europeo di economia circolare**

---

<sup>132</sup> Punto n. 28.

<sup>133</sup> Raspi e vinaccioli, macinati a vari gradi di finezza, sono usati come carica per la realizzazione di *solid surfaces*: lastre di finto legno da utilizzare per arredo interno.

<sup>134</sup> Un opportuno chiarimento sul punto: le vinacce sono le bucce di uva comprensive dei semi (vinaccioli), i raspi sono la parte erbacea che forma il grappolo, la feccia è il residuo insolubile della fermentazione del vino.

<sup>135</sup> E. Chiodo, N. Nardella, *Valorizzazione energetica di residui e sottoprodotti della filiera vitivinicola in Italia*, in *Agriregionieuropa* anno 7 n° 24, Mar 2011.

<sup>136</sup> Regolamento (UE) n. 1308/2013, Considerando n. 44.

Nei paragrafi precedenti, l'oggetto della trattazione si è incentrato sul principio di prevenzione nelle fasi prodromiche all'acquisizione della qualifica di rifiuto; ciò non preclude all'azione preventiva di operare anche laddove il rifiuto si è effettivamente formato: ci si riferisce alla "prevenzione a valle", che si sostanzia nell'istituto dell'*end of waste* (di seguito, *EoW*) o, con terminologia più risalente, delle "materie prime secondarie". È doveroso ricordare che la nozione di *EoW* è comparsa recentemente nella scena giuridica, non essendo stato precedentemente previsto né nella direttiva del 1975, né in quella del 1991 o del 2006.

In origine, sostanzialmente tutti i residui tendevano ad essere qualificati come rifiuti ed il legislatore, tanto comunitario quanto nazionale, si limitava ad indicare in modo generico la necessità di favorire il loro recupero, così da ridurne lo smaltimento al minimo necessario; come rilevato da autorevole dottrina, *"la problematica legata all'EOW ha ricevuto attenzione solo nel corso degli anni Novanta del secolo scorso. Ciò è avvenuto sia a seguito della nascita, in alcuni paesi, dell'industria del recupero e del riciclo, che in conseguenza di una maggiore attenzione da parte di alcuni operatori economici verso l'ottimizzazione dei cicli di produzione utilizzando non solo sottoprodotti, ma anche materie riciclate o recuperate ossia le cosiddette materie prime secondarie al posto di materie vergini, con ciò contenendo i costi di produzione"*<sup>137</sup>.

Il quadro, a livello comunitario, era piuttosto conflittuale data la contrapposizione tra coloro che volevano una regolamentazione restrittiva della materia<sup>138</sup>, partendo dall'assunto che *"se i rifiuti cessano di essere tali, le norme di protezione dell'ambiente non sono più applicabili"*<sup>139</sup>, e coloro che riconoscevano nel meccanismo *EoW* un importante contributo allo sviluppo di un'Europa più attenta alle problematiche ambientali.

La Commissione dell'Unione Europea si è sempre mossa nella direzione di valorizzare l'*EoW* e, nella già citata Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sui rifiuti e sui sottoprodotti del 2007, ha ripreso la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, chiarendo che *"se il materiale risulta avere un'utilità, cesserà di essere considerato rifiuto non appena sarà pronto ad essere riutilizzato come prodotto recuperato"* e che *"l'esistenza di contratti a lungo termine tra il detentore del materiale e gli utilizzatori successivi può*

---

<sup>137</sup> D. Roettgen, *La nozione di materia prima secondaria (end of waste)*, in G. Franco, *Commento alla Direttiva 2008/98/ CE sui rifiuti: quali modifiche a codice dell'ambiente?* Assago (Milano), IPSOA, 2009. p. 7.

<sup>138</sup> Definiti, nei precedenti paragrafi come "partito del tutto rifiuto".

<sup>139</sup> Cfr par. 6.1.4 della relazione del 5 luglio del 2006 C 309/59.

*indicare che il materiale oggetto del contratto sarà utilizzato e che quindi vi è certezza del riutilizzo*”<sup>140</sup>.

È ora opportuno passare ad analizzare la definizione di *EoW*; ai sensi dell’art. 6 della Direttiva 2008/98/CE, un rifiuto, sottoposto ad un’operazione di riciclaggio o recupero, cessa di essere tale se soddisfa le seguenti condizioni: a) la sostanza o l’oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana. Per attuare le quattro condizioni sopra menzionate e far sì che l’oggetto risultante dal processo di recupero non venga classificato come rifiuto, l’art. 6 par. 1 della direttiva fa riferimento a specifici criteri la cui elaborazione è affidata alla Commissione, sebbene il successivo par. 4 preveda che la determinazione possa avvenire anche ad opera degli Stati membri, se i criteri non sono stati stabiliti a livello comunitario. Resta invece intestato alla Commissione l’esercizio delle funzioni di supervisione, coordinamento e controllo e la facoltà di adottare propri atti di esecuzione per la definizione di criteri dettagliati per l’applicazione uniforme delle condizioni, di cui al par. 1, a determinati tipi di rifiuti.

L’introduzione di concetti quali quelli di *End Of Waste* e di sottoprodotto<sup>141</sup>, hanno contribuito a restringere la portata della nozione di rifiuto, e, dalla messa a punto della Strategia tematica per la prevenzione ed il riciclo<sup>142</sup>, l’obiettivo prioritario della normativa dell’Unione è stato quello di realizzare la cd. “società del riciclaggio”, per poi traghettare l’Unione Europea verso un modello di economia circolare, adottando misure volte ad incentivare lo sviluppo dei mercati delle materie prime secondarie e l’adozione di modelli di consumo più sostenibili.

Già la direttiva 2008/98/CE, nella sua versione originaria, faceva riferimento espresso alla società del riciclaggio; significativo è il Considerando 29, secondo il quale “*Gli stati membri*

---

<sup>140</sup> Commissione Europea, Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti, COM/2007/0059, punto 3.3.1.

<sup>141</sup> “*Rispetto ai sottoprodotti vi è un profilo di somiglianza e due differenze fondamentali: la somiglianza è che in entrambi i casi si utilizza qualcosa che era destinata altrimenti ad essere smaltita, la differenza è che nel caso del sottoprodotto il bene può essere riutilizzato così com’è senza dover essere in qualche modo lavorato, mentre, nel caso della cessazione della qualifica di rifiuto, il bene deve essere sottoposto ad una lavorazione al fine della sua riutilizzazione; infine, che sottoprodotti possono essere solo residui di produzione mentre come materie prime secondarie possono essere qualificati anche i residui di consumo.*” (De Leonardis F. *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in Rivista quadrimestrale di Diritto dell’ambiente n.2, Torino 2011, p. 40).

<sup>142</sup> Commissione Europea, *Portare avanti l’utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, COM (2005) n.666.

*dovrebbero sostenere l'uso di materiali riciclati (come la carta riciclata) in linea con la gerarchia dei rifiuti e con l'obiettivo di realizzare una società del riciclaggio e non dovrebbero promuovere, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di detti materiali riciclati”.*

La necessità di realizzare la transizione verso una vera e propria economia circolare era stata poi introdotta nell'ambito della strategia Europea *Horizon 2020*<sup>143</sup>; invero, in concomitanza con la revisione della legislazione europea sui rifiuti del settembre 2014, la Commissione Europea aveva elaborato un pacchetto di misure che si poneva l'obiettivo di ridurre la produzione di scarti, contenute nella Comunicazione *“Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti”*, la prima ad aver decretato l'ingresso della tematica nel dibattito pubblico europeo.

A seguire, nel dicembre 2015, la Commissione aveva adottato la Comunicazione contenente il Piano per l'economia circolare *“L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare”*<sup>144</sup> in cui analizza l'interdipendenza di tutti i processi della catena del valore, dal consumo al riuso e riciclo, presentando contestualmente quattro proposte di modifica di sei direttive, le stesse oggetto del più recente *“Pacchetto Economia Circolare”*, in vigore dal 4 luglio 2018<sup>145</sup>.

Per ottenere benefici ambientali, economici e sociali consistenti ed accelerare la transizione verso un'economia circolare, è opportuno innalzare la percentuale di rifiuti urbani da preparare per il riutilizzo e per il riciclaggio, così da assicurare il reimpiego di materiali ad alto valore economico nell'economia europea e, al contempo, da garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente<sup>146</sup>.

La disposizione di cui art. 11 dir. 2008/98/CE, individua in concreto le azioni che dovranno essere poste in atto nel diritto interno di ciascuno stato membro in modo da garantire che

---

<sup>143</sup> Il Programma quadro dell'Unione Europea attivo dal 2014 al 2020 per finanziare la ricerca e l'innovazione: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020_en).

<sup>144</sup> Commissione Europea, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614/2, in cui si sollecita alla revisione della legislazione sui rifiuti, *“al fine di fornire norme più armonizzate per determinare il momento in cui una materia prima secondaria non deve più essere giuridicamente considerata rifiuto, chiarendo le norme vigenti in materia di cessazione della qualifica di rifiuto”*, cfr. p. 12.

<sup>145</sup> Il *“pacchetto economia circolare”* comprende un Piano d'azione, che individua le misure chiave e le aree specifiche di intervento, e quattro proposte di modifica delle direttive sui rifiuti a partire dalla direttiva *“madre”* 2008/98/CE e poi le direttive *“speciali”* in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), Raee (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE).

<sup>146</sup> Considerando n. 43 e 44 della direttiva 2018/851/UE.

risultati quali *“la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani aumentati almeno al 55 % in peso entro il 2025; la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani aumentati almeno al 60 % in peso entro il 2030; la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani aumentati almeno al 65 % in peso entro il 2035”*<sup>147</sup> siano raggiunti.

La Commissione vigila sul conseguimento degli obiettivi, e, ogni tre anni, gli Stati membri sono tenuti a riferire i relativi risultati per mezzo di una relazione, che include, qualora gli obiettivi non siano stati raggiunti nei tempi previsti, i motivi del mancato conseguimento e le azioni che lo Stato intende adottare per porvi rimedio<sup>148</sup>.

L'art. 11, peraltro, è preceduto dall'art. 10 (rubricato “Recupero”) che introduce la raccolta separata dei rifiuti quale presupposto essenziale per facilitarne il recupero; nello specifico: *“(…) per facilitare o migliorare la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altre operazioni di recupero, i rifiuti sono soggetti a raccolta differenziata e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse.”*

Infine, merita un cenno anche il regime di responsabilità estesa al produttore (*extended producer responsibility*), introdotta dagli art. 8 e 8-bis della Direttiva, che gli Stati membri sono tenuti ad applicare. Invero, i produttori (avvalendosi dei fornitori di servizi) svolgono un ruolo cruciale nel garantire il raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti in materia di riciclaggio, tanto che la propria responsabilità si estende alla fase successiva della gestione del rifiuto; l'introduzione di modelli quali quello della “filiera chiusa”, dove il produttore è anche riciclatore<sup>149</sup>, rappresentano un'opportunità per l'imprenditore, il quale potrà partecipare attivamente a tutte le fasi della vita del prodotto.

## **6.1. Il recupero dei rifiuti organici**

È ora opportuno introdurre, per poi approfondirne la disciplina nei capitoli successivi, le tecniche di recupero dei rifiuti organici, tra cui, le eccedenze alimentari.

---

<sup>147</sup> Art. 11, par. 2, lett. c), d), e) introdotti dalla direttiva 2018/851/UE.

<sup>148</sup> Il par. 6 art. 11 inserito dalla direttiva UE 2018/851: *“entro il 31 dicembre 2024 la Commissione vaglia l'introduzione di obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti da costruzione e demolizione e le relative frazioni di materiale specifico, i rifiuti tessili, i rifiuti commerciali, i rifiuti industriali non pericolosi e altri flussi di rifiuti, nonché di obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo dei rifiuti urbani e obiettivi di riciclaggio dei rifiuti organici urbani (...)”*.

<sup>149</sup> M. Medugno, *Dagli obiettivi di riciclaggio ai piani di gestione*, in G. Franco, *Commento alla Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti: quali modifiche a codice dell'ambiente?* Assago (Milano), IPSOA, 2009. p. 154.

L'obbligo di raccolta differenziata della frazione organica dei rifiuti urbani, che comprende *“i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, uffici, ristoranti, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare<sup>150</sup>”*, è stato introdotto per la prima volta nel pacchetto *“Circular Economy”* del 2018, sebbene un obbligo analogo esistesse già da tempo per materiali di imballaggio come la plastica, il vetro e la carta<sup>151</sup>.

Al contempo, la direttiva 2018/851/UE ha introdotto la nozione di rifiuto alimentare all'art. 4-bis della direttiva quadro in materia di rifiuti, con ciò intendendo *“tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti”*.

La necessità di aumentare la percentuale dei rifiuti urbani raccolta è rilevabile non solo dalle disposizioni ivi menzionate, ma anche dal dettato dell'art. 22 della direttiva in esame che, ad oggi, introduce la possibilità per gli Stati membri di raccogliere i rifiuti aventi analoghe proprietà di biodegradabilità e compostabilità e che rispettino le norme europee e le norme nazionali equivalenti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione, assieme alla frazione organica.

Invero, il fatto che gli output della bioeconomia, progettati per compostarsi nel loro fine vita, siano raccolti insieme ai rifiuti organici rappresenta il primo passo concreto verso un'Europa *“a rifiuti zero”*, in cui la progettazione ecocompatibile crea un valore aggiunto. A riprova di quanto affermato, si riporta il Considerando n. 40 della Direttiva 2018/851/UE, in cui si sancisce espressamente che *“la promozione di una bioeconomia sostenibile può contribuire a ridurre la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di materie prime. I prodotti biologici riciclabili e i prodotti biodegradabili compostabili potrebbero pertanto rappresentare un'opportunità per sti-molare la ricerca e l'innovazione e sostituire le materie prime ottenute utilizzando combustibili fossili con risorse rinnovabili”*.

La raccolta differenziata dei rifiuti organici e alimentari, oltre che dei rifiuti aventi analoghe proprietà di biodegradabilità, permette il recupero di significative quantità di scarti sotto forma di biomasse, destinate alla produzione di risorse preziose.

Sul punto, la direttiva 2018/2001/UE, (cd. *Renewable Energy Directive o REDII*) fornisce la definizione di biomassa quale *“la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di*

---

<sup>150</sup> Art. 4 dir. 2008/98/CE come modificato da direttiva 851/2018/UE.

<sup>151</sup> F. De Leonardis in Commissione Economia Circolare, *Aspetti legali dell'economia circolare. Atti del Convegno (3 giugno 2020)*, a cura di S. Mobrìci, Neu Editore 2020.

*origine biologica provenienti dall'agricoltura, comprendente sostanze vegetali e animali, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti, compresi i rifiuti industriali e urbani di origine biologica*"<sup>152</sup>.

Invero, dalla biomassa, a seconda del tipo di operazione di recupero attuata (aerobica, in presenza di ossigeno, anaerobica, in sua assenza), è possibile ottenere *output* diversi quali il *compost*, utilizzato come fertilizzante o bio-pesticida nel settore agroalimentare, o biocombustibili come il biometano, in modo da sviluppare un modello di bioeconomia circolare costituito da filiere interconnesse e da sistemi di simbiosi industriale, utili ad evitare l'estrazione di risorse vergini.

Con specifico riferimento al compostaggio, la materia organica, nel suo fine vita, deve essere trasformata in fertilizzante per poter tornare a dare nutrimento e struttura al suolo, chiudendo il ciclo e mantenendo in salute gli ecosistemi naturali.

Quando invece la biomassa è sottoposta a processi di digestione anaerobica -consistente nella degradazione di una sostanza organica in assenza di ossigeno- si dà origine al biogas<sup>153</sup>, una miscela di origine naturale che è definita come fonte di energia *rinnovabile*. Mediante opportuno trattamento (*upgrading*), è poi possibile ricavare il biometano, la più valida alternativa ai combustibili ottenuti da fonti fossili tradizionali (petrolio e carbone)<sup>154</sup>.

L'esigenza di evitare sprechi di risorse, tra cui il cibo, incontra quella di garantire il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 attraverso la profonda decarbonizzazione di tutti i settori dell'economia: le energie rinnovabili provenienti da biomassa rappresentano uno dei principali elementi di innovazione del sistema energetico nell'ambito dell'attuazione del pacchetto "*Energia Pulita*" adottato nel 2018<sup>155</sup>.

In Europa, l'utilizzo complessivo di biocarburanti, i biogas e il biometano è aumentato del 10,1% dal 2017 al 2018<sup>156</sup> e i cosiddetti *biofuels* sono in larga misura derivanti da coltivazioni per l'alimentazione umana e animale.

*"L'attuazione del nuovo piano d'azione per l'economia circolare e della normativa in materia di rifiuti, insieme ai sistemi di gestione sostenibile dell'agricoltura e della*

---

<sup>152</sup> Art. 2 n.24 dir. 2018/2001/UE.

<sup>153</sup> La definizione che fornisce la *RED II* è di "combustibile gassoso prodotto dalle biomasse" (art. 2 n. 27)

<sup>154</sup> Per approfondire, S. Sassone, "*Cos'è l'energia da biomasse e come viene prodotta*", in "*L'informazione per la sicurezza*", 2021, <https://www.insic.it/tutela-ambientale/energia-biomassa-definizione-come-funziona/>; G. Zicari *Energie rinnovabili da biomasse: rischi e opportunità*, EPC Editore, 2016

<sup>155</sup> Ci si riferisce alla *Renewable Energy Directive*, Directive (EU) 2018/2001, (REDII)

<sup>156</sup> EurObserv'ER, *Biofuels Barometer 2019*, <https://www.eurobserv-er.org/biofuels-barometer-2019/>

*silvicoltura, potrebbe determinare un aumento della produzione sostenibile di bioenergia da acque reflue, rifiuti e residui. Nel settore agricolo, grazie alla politica agricola comune, gli agricoltori potrebbero essere incentivati a contribuire a una maggiore mobilitazione di biomassa sostenibile per l'energia. Le comunità di energia rinnovabile possono fornire un quadro solido per l'uso di tale energia in un contesto locale*<sup>157</sup>.

Il recupero dei rifiuti organici finalizzato tanto alla produzione di *compost* che di biocarburanti non è però misura esente da costi dal punto di vista ambientale e sociale; invero, nel corso della trattazione, si è già avuto modo di far cenno ad alcune delle problematiche legate alle procedure di riciclaggio e all'impatto negativo che l'impiego dei prodotti risultanti potrebbe causare sulla salute umana<sup>158</sup>.

Da un lato, durante il processo di compostaggio, una parte della sostanza organica presente nella matrice originaria potrebbe determinare perdite di ammoniaca, responsabile della formazione del particolato atmosferico e di possibili problemi di eutrofizzazione<sup>159</sup>. Tale fenomeno, oltre ad indurre una perdita irrevocabile di azoto che avrebbe potuto invece concorrere alla nutrizione vegetale, aumenterebbe anche l'impatto ambientale del processo. A ciò deve aggiungersi l'insorgere del rischio sanitario dato dalla possibile presenza di batteri appartenenti al genere *Salmonella*: se la materia organica utilizzata è fortemente contaminata o se il processo di compostaggio non sia correttamente eseguito, l'impiego del *compost* potrebbe favorire focolai di infezione.

Dall'altro lato, la produzione di biogas fa sorgere il problema relativo allo sfruttamento del suolo: la sola biomassa di scarto non è sufficiente a produrre energia<sup>160</sup> e numerose centrali site negli Stati membri hanno fatto ricorso al legname come fonte di approvvigionamento, contribuendo a pratiche di deforestazione e sottraendo terreno all'industria alimentare al solo scopo di produrre biomassa lignocellulosica. (cd. "*food vs energy dilemma*")<sup>161</sup>.

La Commissione europea non è rimasta inerte di fronte al problema del sovrasfruttamento delle biomasse e, nell'ambito del pacchetto di misure che prende il nome di "*Fit for 55*"<sup>162</sup>,

---

<sup>157</sup> Commissione Europea, *Energia per un'economia climaticamente neutra: strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico*, COM (2020) 299 final, p. 7

<sup>158</sup> Si rinvia a cap. 1 § 4.

<sup>159</sup>[https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/life/Life\\_CarbOnFarm\\_La\\_produzione\\_Compost\\_azienza\\_agricola.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/life/Life_CarbOnFarm_La_produzione_Compost_azienza_agricola.pdf)

<sup>160</sup> Basti pensare che per alimentare una centrale da 1 MW, sono necessari 300 ettari di terreno appositamente coltivato, cosa che rende necessaria una regolamentazione sull'utilizzo del territorio.

<sup>161</sup> European Commission, Joint Research Centre, *The use of woody biomass for energy production in the EU*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122719>.

<sup>162</sup> Lo strumento legislativo con cui la Ce intende portare avanti la politica comunitaria del *Green deal*, la quale prevede la riduzione del 55% delle emissioni climalteranti entro il 2030 ed emissioni neutre entro il 2050. Esso include diciotto documenti, applicabili ai settori che contribuiscono maggiormente alle emissioni

lo scorso 14 luglio 2021, ha proposto la revisione della direttiva 2018/2001 (*RED II*), ritenuta non più idonea a normare il settore.

La proposta (talora definita *REDIII*) fa leva sul principio di priorità (*cascading principle*) per garantire che gli impianti prediligano l'utilizzo delle biomasse di scarto in luogo del legname "vergine".

Permangono, anche nel caso di centrali che ricorrono ai soli scarti organici, altre problematiche quali l'emissione di cattivi odori, con conseguente disagio degli abitanti nelle vicinanze, e l'inquinamento delle falde acquifere e del terreno circostante.

Preme, conclusivamente, ribadire che la prevenzione nelle fasi "a monte" del processo produttivo resta la *best environmental option* e che, sebbene il recupero di biomasse da scarto sia una prassi innovativa e vantaggiosa rispetto all'utilizzo dei combustibili fossili, le pratiche volte ad evitare sprechi di materia organica, tra cui le eccedenze alimentari, siano da prediligere.

## 7. La complessità del sistema-terra ed il principio di integrazione

"Complessità" significa letteralmente "intrecciato insieme" e, a livello epistemologico, deriva dall'incontro tra il verbo latino "*plectere*" che significa "intrecciare", "avvolgere", con la preposizione *cum*, "con".

Un sistema complesso, quale la biosfera, ha una struttura reticolare composta da nodi e interazioni che si connettono in modo non lineare, ovvero, non prevedibile<sup>163</sup>, tanto che una causa microscopica e locale può innescare effetti macroscopici e globali, fino a mutare il sistema nella sua interezza.

Gli sviluppi della storia umana e l'inedito e simultaneo aumento di potenza tecnologica hanno aggiunto un ulteriore livello di complessità in modo da rendere inscindibile la storia della natura da quella umana. L'interferenza della dimensione tecnica, economica, politica con gli aspetti biotici, geologici, fisico-chimici ha trasformato un sistema già complesso in un "*groviglio di inestricabile complessità*"<sup>164</sup>.

---

comunitarie. Per approfondire: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it)

<sup>163</sup> Seminario del 22/06/2021 di Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *Complessità e sviluppo sostenibile*, *speakers*: Mauro Ceruti, professore ordinario di Logica e filosofia della scienza, direttore della PhD School for Communication Studies, delegato del Rettore al "Laboratorio delle Idee"; Ugo Bardi, professore associato di Chimica fisica e membro del Club di Roma.

<sup>164</sup> I. Calvino, *Lezioni americane*, Mondadori, 2016.

La consapevolezza dell'interdipendenza tra "le parti" ed "il tutto" è alla base della concezione olistica dell'ecosistema suggerita nel 1979 da James Lovelock, il quale propose una "teoria di ecologia globale" secondo cui il Pianeta<sup>165</sup> è un organismo vivente risultante dalle interazioni tra elementi biotici e abiotici<sup>166</sup>.

È opportuno precisare che per olistico si intende la tendenza generale della natura a raggruppare ordinatamente, in ogni settore e fase della realtà, unità strutturali in complessi dotati di proprietà qualitativamente nuove rispetto alle componenti<sup>167</sup>.

Secondo una definizione sintetica, l'olismo esprime la tesi dell'esistenza di un tutto indipendente dalle sue parti e irriducibile alla sua somma<sup>168</sup>, senza, con ciò, sminuire l'importanza di ciascuno degli elementi interconnessi che lo compongono.

Grazie al contributo di James Lovelock, il concetto è entrato anche nel linguaggio ambientalista e nel diritto internazionale. Ne è dimostrazione il fatto che un senatore italiano, interpellato a proposito del summit mondiale delle Nazioni unite sullo sviluppo sostenibile svolto a Johannesburg nel 2002, abbia definito "olistico" l'approccio della precedente conferenza che ebbe luogo a Rio nel 1992 per indicare l'intreccio tra i problemi considerati<sup>169</sup>.

Nel tentativo di definire un modello di sviluppo sostenibile, alternativo a quello lineare, le istituzioni sovranazionali sono chiamate a considerare la complessità delle reciproche interazioni tra i diversi aspetti del vivere umano, così da includere nelle valutazioni una molteplicità di fattori, tra cui quello ambientale. Invero, già nella Conferenza delle Nazioni Unite sulla Conservazione e l'Utilizzazione delle Risorse del 1949, l'ambiente e lo sviluppo erano stati concepiti come fattori che necessitano di essere integrati tra loro ed armonizzati. Interviene successivamente la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, la quale, pur non enunciando *ex professo* il principio di integrazione, esorta gli Stati a riflettere sui limiti dello sviluppo che discendono dalla limitatezza delle risorse del Pianeta e sulla necessità di adottare politiche ambientali che tendano ad elevare il potenziale dei Paesi, senza però ostacolare il progresso della specie umana<sup>170</sup>.

---

<sup>165</sup> Per indicare il Pianeta, Lovelock riprende il termine "Gaia", la "terra madre universale" nella mitologia greca.

<sup>166</sup> C. Petrini, *Bioetica, ambiente, rischio: evidenze, problematicità, documenti istituzionali nel mondo*, Rubinetto Editore 2003

<sup>167</sup> S. Procacci, *L'olismo: cenni storici e chiarificazione terminologica*, 2001 Convergere, 1, p.69-90

<sup>168</sup> "Olistico", in *Grande Dizionario Enciclopedico*, UTET, Torino 1989 volume 14 p. 867.

<sup>169</sup> C. Petrini, *Bioetica, ambiente, rischio: evidenze, problematicità, documenti istituzionali nel mondo*, Rubinetto Editore 2003.

<sup>170</sup> Cfr. Principio n.11 della Dichiarazione di Stoccolma.

Particolare rilievo assume il Principio 13 della Dichiarazione, in cui si invitano gli Stati ad adottare *“misure integrate e coordinate, tali da assicurare che lo sviluppo sia compatibile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente umano a beneficio delle loro popolazioni”*. La formulazione di detto principio implica che l'integrazione tra ambiente e sviluppo debba avvenire in fase di pianificazione e programmazione delle politiche economiche, così da garantire che l'impatto sull'ambiente delle attività produttive sia predeterminabile.

A vent'anni di distanza dalla Dichiarazione di Stoccolma, la Dichiarazione di Rio, introduce il principio di integrazione nella sua formulazione legale generale, diventando uno dei *“pilastri”* alla base del concetto stesso di sviluppo sostenibile; si legge nel Principio 4: *“al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo.”*

Tuttavia, se fino al 1972 l'applicazione del metodo integrato si riteneva applicabile nella sola fase di programmazione politica, si avverte ora la necessità di garantire che la protezione ambientale diventi parte integrante di ogni fase dello sviluppo socio-economico e di ogni livello decisionale, soprattutto quando si adottano strategie politiche e atti normativi risultanti da queste. Da ciò ne deriva che, ad essere coinvolti nella costruzione di un modello sostenibile, non sono solo le amministrazioni pubbliche ma anche gli attori politici.

Nei pochi anni successivi alla Dichiarazione di Rio, l'integrazione trova un suo riconoscimento nella giurisprudenza internazionale quale principio generale di diritto internazionale, a partire dalla sentenza del 25 settembre 1997, nota come *“Gabčikovo-Nagymaros Project (Hungary c. Slovakia)”* di cui si riporta un passaggio chiave: *“durante le varie fasi storiche, l'umanità ha, per ragioni economiche, costantemente interferito con la natura. In passato, non si prendevano in considerazione gli affetti sull'ambiente, ma, grazie a nuove evidenze scientifiche e ha una crescente consapevolezza dei rischi per l'umanità, per il presente e per le generazioni future, sono state sviluppate nuove norme e nuovi standard che devono essere presi in considerazione non solo quando gli Stati pongono in essere nuove attività ma anche quando continuano con quelle iniziate nel passato. Il bisogno di riconciliare il processo di sviluppo economico con la protezione dell'ambiente prende il nome di sviluppo sostenibile”*<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> Case Concerning the Gabčikovo-Nagymaros Project (Ungheria c. Slovacchia), sentenza 25 settembre 1997, in ICJ Reports, 1997, p.7 ss.

Tali considerazioni assumono un rilievo maggiormente decisivo nel più recente diritto internazionale, in particolare, nel testo dell'Agenda 2030 ove si pone in luce come le future sfide della comunità internazionale esigano soluzioni integrate che necessitano di un nuovo approccio. Alcuni tra i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, quali la sconfitta della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, la lotta contro le disuguaglianze fra paesi e all'interno degli stessi, la salvaguardia del Pianeta, la creazione di una crescita economica duratura, aperta a tutti e sostenibile e la promozione dell'inclusione sociale, hanno elementi comuni e sono fra loro interdipendenti<sup>172</sup>.

L'Unione Europea ha seguito il medesimo *iter* che ha portato alla formulazione del principio di integrazione nel contesto internazionale. Analizzando il contenuto dei trattati, può agevolmente osservarsi il graduale passaggio dalla concezione prevalentemente antropocentrica di ambiente, la stessa che si rintraccia nella Dichiarazione di Stoccolma (per cui la dimensione economica non deve essere intaccata dal perseguimento di politiche a tutela dell'ambiente), a quella proposta a Rio, che valorizza i potenziali effetti benefici indiretti in altri settori derivanti dagli interventi a tutela dell'ambiente<sup>173</sup>.

È a seguito dell'adozione del Trattato di Amsterdam che il principio di integrazione valica i confini della politica ambientale per assurgere al ruolo di principio generale, che presiede all'azione dell'intera Comunità trasversalmente. Di cruciale importanza, per rendere operativo il principio, è stato il coinvolgimento degli Stati membri nel il Consiglio europeo di Cardiff, tenutosi il 15 e 16 giugno 1998, in cui si sono formulate strategie a tutela dell'ambiente in tre settori strategici per l'economia della Comunità, tra cui, come si dirà nel prossimo paragrafo, l'agricoltura.

Ad oggi, l'art. 11 del TFUE<sup>174</sup> riconosce nell'esigenza di proteggere l'ambiente, l'obiettivo trasversale a tutte le politiche europee (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.). Invero, accanto alla politica ambientale vera e propria, che ha ad oggetto la tutela del bene ambiente, esiste un modo "indiretto" di garantire e do preservare il bene in oggetto, imperniato sul principio di integrazione e sulla cura e la gestione di altri valori e principi dell'ordinamento,

---

<sup>172</sup> Cfr. Punto 13 e Punto 17 della Dichiarazione Agenda 2030.

<sup>173</sup> S. Izzo, "*Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*" Editoriale Scientifica, 2006.

<sup>174</sup> Tale disposizione deve essere messa in relazione sia con l'art 191 paragrafo 2 del TFUE, in base al quale la politica ambientale dell'Unione mira a un elevato livello di tutela e si fonda sui principi di precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte e "chi inquina paga", sia con l'art. 37 della Carta dei diritti dell'Unione, che afferma la necessità di integrare nelle altre politiche dell'Unione non le problematiche ambientali genericamente intese, ma un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

in parte vicini alle tematiche ambientali, come, ad esempio, la tutela della salute o il governo del territorio<sup>175</sup>.

Anche gli Stati membri saranno tenuti al rispetto del summenzionato principio nell'attuazione e interpretazione del diritto dell'Unione Europea. Un esempio della portata precettiva del principio di integrazione è dato dalla sentenza "pilota" della Corte di Giustizia (sentenza del 17 settembre del 2002, caso *Concordia Bus Finland* C- 513/99), concernente l'interpretazione dell'art. 36 della direttiva 92/50/CE, la quale stabiliva i criteri di aggiudicazione per gli appalti pubblici di servizi nel settore dei trasporti.

Secondo la Corte è compatibile con il Trattato la possibilità per una amministrazione aggiudicatrice di considerare dei criteri relativi alla tutela dell'ambiente in sede di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito di un appalto. Nella sentenza emerge chiaramente che la tutela dell'ambiente, obiettivo dell'Unione Europea che, in virtù del principio di integrazione, condiziona l'attuazione del diritto, possa rientrare tra i criteri di aggiudicazione anche se non espressamente contemplata tra quelli forniti dalla disposizione della direttiva<sup>176</sup>.

### **7.1. Il processo di integrazione ambientale nella politica agricola comune e nel diritto alimentare europeo**

Il quadro fin qui delineato risulterebbe incompleto se, dopo aver descritto la genesi ed i tratti essenziali del principio di integrazione, non si approfondisse il rilievo pratico dello stesso, verificando come opera nell'ambito delle politiche agricole dell'Unione Europea, data la profonda interazione con quelle ambientali.

Le pratiche agricole svolgono da sempre un ruolo centrale nella salvaguardia dell'equilibrio ecologico, tuttavia, se inappropriate, possono condurre a forme di inquinamento e degrado ambientale, oltre che rischi per la salute umana. Gli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC), quanto meno agli albori della costruzione comunitaria, sono stati perseguiti trascurando le esigenze ecologiche e agevolando, al contrario, dannose pratiche di agricoltura intensiva che hanno compromesso la biodiversità in numerose zone agricole.

---

<sup>175</sup> M. C. Cavallaro, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., 2007, fasc. 2, p. 467 ss., p. 467-468.

<sup>176</sup> Corte Giust. sent. 17 settembre 2002, punto 57: "la disposizione deve essere interpretata nel senso che l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, pure tenuto conto dell'articolo 6 del Trattato CE (attuale articolo 11 TFUE)".

Prima di introdurre le riforme che hanno integrato la dimensione ambientale nella PAC, è necessario definire gli scopi generali che tradizionalmente essa persegue, indicati all'art. 39 del TFUE, quali a) incrementare la produttività dell'agricoltura; b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; c) stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; d) assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Per assicurare uno sviluppo equo e stabile del comparto agricolo degli Stati membri, l'art. 40 riconosce *“la creazione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli, che comprende la regolamentazione dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione di diversi prodotti, sistemi per la costruzione di scorte e meccanismi comuni per la stabilizzazione all'importazione o all'esportazione.”*

La politica di sostegno, adottata nel settore agricolo dall'inizio del processo di integrazione comunitaria fino ai primi anni Novanta, era finalizzata a garantire l'autosufficienza alimentare della Comunità europea (si suole parlare di *food security*). La forte spinta alla produzione, determinata dai prezzi politici sostanzialmente assicurati agli allevatori e agricoltori, portò questi a cercare di ottenere risultati sempre più performanti, incoraggiandoli all'*overproduction*, e, conseguentemente, ad inquinare di più.

È solo con la riforma *MacSharry* del 1992, con quella del 1999 inserita nell'*Agenda 2000* ed infine con la riforma *Fischler* del 2003 che si è passati, dall'aiuto alla produzione, al sostegno diretto al reddito degli agricoltori, calcolato in base agli ettari coltivati e non in base alla produzione<sup>177</sup>.

Grazie al meccanismo di pagamenti diretti e al finanziamento comunitario di misure intese a ridurre la produzione agricola<sup>178</sup>, è stato possibile apportare un beneficio all'ambiente, favorendo il passaggio da un'agricoltura intensiva ad una estensiva.

La dimensione ecologica assurge ad un ruolo ancora più rilevante con la riforma Agenda 2000, che si inserisce nel contesto della consacrazione dell'integrazione tra i principi fondamentali dell'Unione, avvenuta, come menzionato nel precedente paragrafo, con il Trattato di Amsterdam.

Si definiscono i due pilastri della Politica Agricola Comune, ovvero, l'orientamento al mercato e ai redditi e lo sviluppo sostenibili delle zone rurali<sup>179</sup>, vengono inoltre tracciate le linee direttrici della componente ambientale nel settore agricolo, così che le risorse naturali

---

<sup>177</sup> S. Izzo, il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario, Editoriale Scientifica, 2006, p.121.

<sup>178</sup> Si riporta la motivazione del Reg. del Consiglio 30 giugno, in GU L 215 del 30 luglio 1992, p. 85: *“le misure volte a ridurre la produzione agricola nella Comunità devono avere conseguenza positive sotto il profilo ambientale”*.

<sup>179</sup> S. Izzo, *“Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario”* Editoriale Scientifica, 2006.

vengano gestite in modo da poterle “tramandare” alle generazioni future. Attraverso l’attuazione delle riforme summenzionate, e, in particolare, della riforma *Fischler*, si completa la transizione da una PAC interventista, volta ad incentivare la produzione, a una PAC “neutra”, orientata a garantire un sistema di sostegno al mantenimento degli agricoltori sul territorio, legata a finalità ambientalistiche.

Il “cambio di rotta” non produce conseguenze circoscritte all’industria agricola: *“occorre infatti andare oltre l’idea che la sostenibilità sia una questione settoriale, esclusivamente ambientale o, tantomeno, economica, caldeggiando una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo”*<sup>180</sup>. Muta, contestualmente, l’approccio alla politica alimentare e la *food security* viene gradualmente abbandonata per lasciare spazio a misure volte sia ad assicurare la tutela del consumatore di alimenti (viene adottata una politica imperniata sulla *food safety*) sia ad efficientare le risorse.

Come già rilevato, l’aumentata competizione nel mercato agroalimentare, conseguente alle politiche adottate fino al 1992, ha portato non solo gli agricoltori ma anche gli allevatori di bestiame ad adottare misure volte ad incentivare la produzione, trascurando i possibili rischi per la salute umana.

In particolare, due scandali colpirono l’industria agroalimentare a metà degli anni Novanta: l’utilizzo di farine di carne e l’uso di solventi nei mangimi somministrati ai bovini che cagionò la diffusione dell’encefalopatia spongiforme bovina (BSE) nel Regno Unito; contestualmente, nell’industria avicola, gli allevatori belgi hanno segnalato la moria di polli e pulcini, nelle cui carni erano presenti alti livelli di policlorobifenile e diossina<sup>181</sup>. La Commissione ha considerato allora la necessità di mettere in primo piano la tutela del consumatore di alimenti, adottando il regolamento numero 178 del 2002, che, al primo considerando, recita: *“la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini nonché ai loro interessi sociali ed economici.”*<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> G. Maccioni, *La legislazione sugli sprechi alimentari*, in *Trattato di Diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, a cura di L. Costato Giuffrè 2021, p. 696.

<sup>181</sup> All’origine del fenomeno era la somministrazione di mangime ingrassato con olio di recupero da trasformatori elettrici. Le sostanze pericolose contenute si fissavano nel pollame e nelle uova poi commercializzati.

<sup>182</sup> Sul punto L. Costato, *“Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE”* in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *“Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo”*, Giuffrè 2021, p. 6.

La scelta politico-economica dell'UE di abbandonare le misure interventiste, che hanno caratterizzato il primo periodo della PAC, ha fatto emergere nuove problematiche, quali il fenomeno dello spreco alimentare<sup>183</sup>.

Obiettivo prioritario della PAC non è solo quello di sostenere la redditività del settore agricolo e la stabilità dei suoi mercati, ma, come si ricava dalla lettura dell'art. 39, par. 1, lettere a) e c) del TFUE, di garantire un impiego migliore dei fattori di produzione e dunque l'uso sostenibile ed efficiente delle risorse naturali. A tal fine, nel corso dell'ultimo decennio, la PAC è intervenuta per prevenire lo spreco alimentare nel corso della filiera, al punto da prevedere una vasta gamma di misure per la riduzione delle perdite nei settori della produzione primaria e della trasformazione.

Le istituzioni europee hanno preso consapevolezza di come la crescente riduzione dei fattori di produzione contrasti con le esigenze di un aumento dell'offerta alimentare nell'Unione Europea e di quanto lo spreco alimentare abbia conseguenze non solo etiche, economiche, sociali e nutrizionali ma anche sanitarie e ambientali, dal momento che le enormi quantità di cibo non consumato contribuiscono fortemente al riscaldamento globale<sup>184</sup>.

Sulla base di una relazione della Commissione del 2011, che individua in quali fasi della filiera alimentare si verificano sprechi di cibo e in quale stadio sia necessario un intervento, il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione<sup>185</sup> sulle strategie da attuare per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'Unione Europea, invitando *“il Consiglio, la Commissione, gli Stati membri e gli attori della catena agroalimentare ad affrontare con urgenza il problema dello spreco alimentare lungo tutta la catena dell'approvvigionamento e del consumo e a definire orientamenti e sostenere strategie per migliorare l'efficienza della catena agroalimentare comparto per comparto, esortandoli a darvi priorità nell'agenda politica europea”*<sup>186</sup>.

Ciò ha condotto alla riforma della PAC per il 2014/2020 e all'elaborazione da parte della Commissione di un piano d'azione integrato in materia di sprechi alimentari, adottato nell'ambito del pacchetto di misure sull'economia circolare nel 2015.

---

<sup>183</sup> Sul punto si veda L. Costantino, *Politiche europee e nazionali di contrasto allo spreco alimentare nella produzione primaria: analisi e prospettive future*, PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO n.2 (23) – 2018, 141-148.

<sup>184</sup> Cfr. Considerando lett. I) e N) della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE.

<sup>185</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE, disponibile su: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014\\_IT.html#ref\\_1\\_3](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014_IT.html#ref_1_3).

<sup>186</sup> Punto n. 2 della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE.

Nel quadro generale ivi presentato, grande rilievo assume la Comunicazione della Commissione Europea del 29 novembre del 2017, “*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*”, che ha indicato alle istituzioni comunitarie gli obiettivi da perseguire nelle riforme degli anni successivi, facendo leva su quanto “*la PAC possa contribuire a ridurre gli sprechi alimentari (...), sostenendo iniziative che trasformano i tradizionali schemi di consumo produzione-uso-eliminazione in una bioeconomia circolare*”<sup>187</sup>.

La PAC per il periodo 2021-2027, oggetto di trattazione del capitolo successivo<sup>188</sup>, oltre a rappresentare il punto di arrivo di un lungo percorso intrapreso dall'Unione Europea per la progettazione di un comparto agroalimentare giusto, sano, rispettoso dell'ambiente, è anche strumentale al raggiungimento di molti degli obiettivi posti dal *Green Deal* Europeo, a sua volta funzionale all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

#### **7.1.1. Guidare il consumatore di alimenti nelle scelte. Il termine minimo di conservazione e la data di scadenza degli alimenti: una differenza rilevante per la lotta allo spreco alimentare**

L'importanza che assume ogni piccolo atto umano nel contribuire al miglioramento della qualità di vita e della salubrità dell'ambiente è un altro aspetto di grande interesse rintracciabile nella “*Teoria di ecologia globale*” di James Lovelock, a cui si è fatto cenno in precedenza. Malgrado la gravità dei problemi ambientali, la cura per la terra non passa attraverso “l'alta scienza” ma dipende dal comportamento del singolo, chiamato ad atteggiarsi come un medico verso il paziente<sup>189</sup>.

Data la complessità del sistema-terra e l'interconnessione tra i suoi elementi, le istituzioni devono far sì che il cittadino, in qualità di consociato, sia in grado di comprendere le implicazioni delle sue scelte sull'ecosistema e di indirizzarlo verso stili di vita più sostenibili attraverso un'opera di sensibilizzazione sulle tematiche ambientali.

A tal proposito, il *Wuppertal Institut* per il Clima, l'Energia e l'Ambiente ha elaborato una serie di indicatori di sostenibilità per misurare il peso delle scelte di consumo dell'individuo sull'ambiente, in relazione alle risorse utilizzate per l'estrazione, la produzione, il trasporto (ed eventualmente lo smaltimento) del prodotto; tra i più diffusi nel lessico comune vi sono

---

<sup>187</sup> Commissione Europea, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* COM (2017) 713 final, p. 27.

<sup>188</sup> Si rinvia a Cap. 2 § 5.

<sup>189</sup> C. Petrini, *Bioetica, ambiente, rischio: evidenze, problematicità, documenti istituzionali nel mondo*, Rubinetto Editore 2003, p. 525.

“l'impronta ecologica” (*ecologic footprint*), “l'impronta di carbonio” (*carbon footprint*) e “l'impronta idrica” (*water footprint*).

Con la prima si indica la quantità di terra e mare necessaria per sostenere i fabbisogni di una popolazione di riferimento, e, comparato con la biocapacità (disponibilità di area produttiva), è un indice in grado di fornire delle informazioni sulla sostenibilità dei livelli di consumo presi in esame<sup>190</sup>. L'impronta di carbonio esprime, invece, la quantità totale di CO<sub>2</sub> e altri gas ad effetto serra associati ad una attività o ad un prodotto, sia esso un bene o un servizio, misurando l'impatto delle attività umane sul clima a livello globale. Infine, la *water footprint* quantifica i consumi e le modalità di utilizzo delle risorse idriche in litri di acqua.

Scelte alimentari responsabili contribuiscono ad influenzare positivamente non solo la salute individuale ma anche l'impronta complessiva dell'uomo sul Pianeta, riducendo lo sfruttamento di risorse generato dalla filiera di produzione degli alimenti, che include la coltivazione, l'estrazione, il trattamento delle materie prime, nonché la fabbricazione, il confezionamento, il trasporto la distribuzione, il riciclo o lo smaltimento.

Un altro strumento che permette di comprendere come la salute delle persone e la tutela delle risorse del Pianeta siano strettamente correlate tra loro è la cd. “piramide ambientale”, elaborata nel 2009 dalla Fondazione *Barilla Center for Food & Nutrition*. Invero, occorre evidenziare che gli alimenti per i quali è consigliato un consumo maggiore, generalmente, sono anche quelli che determinano gli impatti ambientali minori; viceversa, gli alimenti per i quali è raccomandato un consumo ridotto sono anche quelli che hanno maggiore impatto sull'ambiente.

I nuovi bisogni individuali, legati ad aspetti salutistici e alla cornice etica degli acquisti di alimenti, hanno portato all'adozione di strumenti normativi in grado di realizzare un'effettiva espansione dell'accesso alle informazioni da parte del consumatore. Colui che è interessato all'acquisto è chiamato a decodificare le indicazioni obbligatorie riportate in etichetta<sup>191</sup>, strumento che garantisce non più solo la transazione ma che risponde anche ad impellenti domande sociali; in altri termini, l'etichetta svolge la funzione chiave di

---

<sup>190</sup> Definizione di M. Wackernagel e W. Rees, in *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, 1998.

<sup>191</sup> L'art. 2 co. 2 lett. i) del regolamento Ue 1169/2011 fornisce una definizione di etichetta con riguardo a: “qualunque marchio commerciale o di fabbrica, segno, immagine o altra rappresentazione grafica, scritto, stampato, stampigliato, marchiato, impresso in rilievo o impronta sull'imballaggio o sul contenitore o che accompagna detto imballaggio o contenitore.” Va chiarito che l'etichetta svolge la funzione di proposta contrattuale non suscettibile di trattativa e si pone essenzialmente come uno strumento tecnico per facilitare transazioni commerciali. Sul punto si veda S. Masini, “*Informazioni e scelte del consumatore*” in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, a cura di P. Borghi, Giuffrè 2021, p. 294.

correggere le asimmetrie informative tra produttore e consumatore così che “*sempre meno potrà dire di non aver letto, sempre meno potrà mostrarsi non avveduto, sempre meno potrà non essere informato*”<sup>192</sup>.

La tendenza a responsabilizzare il consumatore si rafforza nella recente comunicazione “*Una strategia dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*” (COM (2020) 381 final), in cui la Commissione ha proposto, entro il 2022, l'adozione di un sistema di etichettatura armonizzato in tutti gli Stati membri “*che, in sinergia con altre iniziative pertinenti, contempli gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari*”.

Il vigente Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni ai consumatori, non si occupa solo dell'etichettatura, della presentazione e della pubblicità dei prodotti alimentari ma ha l'ambizione di fornire un approccio volto ad organizzare in modo sistematico l'insieme delle informazioni sui prodotti alimentari, tali da consentire la formazione di scelte “consapevoli”<sup>193</sup> e “sicure” nel rispetto di considerazioni economiche, ambientali, sanitarie, sociali, etiche<sup>194</sup>.

Il regolamento in esame, oltre a dettare un *numerus clausus* di informazioni obbligatorie da riportare in etichetta, indica anche le modalità di presentazione, che devono essere “disponibili e facilmente accessibili” (art. 12 par. 1). L'intero sistema si fonda sul principio di correttezza, codificato nelle “pratiche leali di informazione” (di cui all'art. 7), regole generali il cui rispetto si impone sia quando l'operatore del settore alimentare adempie agli obblighi informativi previsti dalla normativa europea, sia quando trasmette notizie volontarie; emblematiche sono le frequentissime affermazioni di marketing sul prodotto sulla naturalità o artigianalità del prodotto.

---

<sup>192</sup> 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., n. 2/2012.

<sup>193</sup> È interessante sottolineare che solo la versione italiana del regolamento utilizza l'aggettivo consapevole per definire la scelta del consumatore. Sul punto si riporta una considerazione di A. Di Lauro in *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, in Riv. dir. alim., n. 2/2012: “Se si dà uno sguardo alle altre versioni linguistiche troviamo espressioni diverse che presuppongono una scelta informata ma non “consapevole”. Il termine consapevolezza evoca qualcosa di diverso nella sua etimologia da conoscenza. Esso sembra collegato all'idea di un sapere legato alla socialità, ad una conoscenza più profonda anche frutto di una capacità di ascolto, di un impegno mentale, di una intelligenza emozionale, di una conoscenza risultante dall'incontro fra parti razionali e parti affettive del nostro sé. Il termine evoca, inoltre, la capacità di possedere strumenti e competenze per valutare differenti informazioni, confrontarle e andare oltre l'apparenza”.

<sup>194</sup> 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., n. 2, 2012.

Un altro aspetto di grande interesse ai fini della presente trattazione, e a cui sarà dato rilievo nei capitoli successivi, è il “*marketing ambientale fuorviante*” (meglio noto come “*green washing*”) che rappresenta una pratica commerciale sleale, volta ad ingenerare nel consumatore l’erronea convinzione che un bene alimentare sia prodotto in modo da rispettare l’ambiente o che abbia caratteristiche tali da renderlo meno dannoso rispetto ai concorrenti. Vedendo più specificamente alle informazioni obbligatorie in etichetta, la prima è rappresentata dalla denominazione dell’alimento; a seguire, devono essere indicati gli additivi gli aromi gli enzimi i coadiuvanti tecnologici presenti, nonché l’ingrediente caratterizzante, la quantità netta ed il termine minimo di conservazione (TMC) e la data di scadenza del prodotto.

Quest’ultimo aspetto è rilevante ai fini della prevenzione dello spreco alimentare: la differenza tra termine minimo di conservazione (da consumare preferibilmente entro il...) e data di scadenza (da consumarsi entro il...) si ripercuote non solo sulla tutela della salute del consumatore ma anche sulla *shelf life* media dei prodotti. Se, da un lato, la data di scadenza è prescritta solo per alimenti deperibili dal punto di vista microbiologico, che, se ingeriti oltre il periodo indicato, rappresentano un pericolo per la salute umana, dall’altro, il termine minimo di conservazione indica quale sia la data entro cui consumare l’alimento in modo da garantirne l’integrità organolettica, non fornendo indicazioni sulla sua sicurezza<sup>195</sup>. Come riporta la storica sentenza “*Muller*” della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, 13 marzo 2003 (C-22901), il consumo posticipato non rappresenta alcun rischio per la salute umana e, tutt’al più, “*tale disposizione è diretta ad informare il consumatore sulle caratteristiche di un prodotto alimentare e, in particolare, sulla circostanza che, essendo scaduto il termine minimo di conservazione, tale prodotto non possiede più la sua freschezza iniziale*”.

Sul punto è interessante richiamare l’orientamento della giurisprudenza italiana<sup>196</sup>, secondo cui la commercializzazione di prodotti alimentari confezionati, per i quali sia prescritta l’indicazione “da consumarsi preferibilmente entro il...”, o quella “da consumarsi entro il...”, non integra, ove la data sia superata, alcuna ipotesi di reato, a meno che non sia accertato in concreto lo stato di cattiva conservazione delle sostanze alimentari.

---

<sup>195</sup> G. Maccioni, *La legislazione sugli sprechi alimentari*, in *Trattato di Diritto alimentare italiano e dell’Unione europea* a cura di L. Costato, Giuffrè 2021, p. 703 e ss.

<sup>196</sup> Più di recente, Corte Cass., Sez. 3<sup>a</sup> 18/04/2019 (Ud. 10/01/2019) “*L’unico elemento da cui il giudice ha dedotto la cattiva conservazione è il superamento della data di scadenza riportata sulle confezioni, non essendo stata accertata alcuna inosservanza di prescrizioni dettate specificamente a garanzia della buona conservazione sotto il profilo igienico-sanitario e che mirino a prevenire i pericoli della loro precoce degradazione o contaminazione o alterazione, come invece richiesto perché possa dirsi integrato il reato contestato*”.

L'interpretazione errata o distorta dell'indicazione della data possono causare sia conseguenze sul piano giuridico che sprechi alimentari, pertanto, nella comunicazione “*Una strategia dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*”, cui si è già fatto riferimento sopra, la Commissione chiede un riesame delle regole vigenti sul tema per “*promuovere una maggiore diffusione delle norme di sostenibilità*”.

## CAPITOLO II

### LA PROSPETTIVA GLOBALE ED IL DIRITTO EUROPEO

**SOMMARIO:** 1. La relazione tra diritto dell'ambiente ed il diritto fondamentale al cibo. La sostenibilità agroalimentare; 1.1. Cenni alla disciplina dei “*Food standard*”: la razionalizzazione degli strumenti di certificazione ed etichettatura nel settore agroalimentare; 1.2. Gli obiettivi dell'Agenda 2030 e l'approccio strategico di lungo periodo “*One Health*”; 2. La dimensione internazionale della lotta allo spreco alimentare. La creazione del “*Food Waste Index*”; 3. Lo spazio europeo di tutela del diritto al cibo; 4. Le misure a tutela dell'ambiente assunte nella Politica Agricola Comune (PAC). Il coordinamento con il *Green Deal*; 4.1. I fondi del “*Next Generation EU*” per il rilancio del settore agroalimentare a seguito della pandemia di Covid-19 (cenni); 5. Ripensare la filiera alimentare dal “campo alla tavola”: la Strategia “*Farm To Fork*”; 5.1. Il ruolo dell'agricoltura biologica nell'arrestare la perdita di biodiversità e ridurre gli sprechi. Cenni alla “*Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*”; 5.1.1. La “filiera corta” e la valorizzazione dei prodotti alimentari locali; 6. Cenni alle regole dell'etichettatura e della certificazione biologica nell'Unione Europea; 6.1. L'impegno imprenditoriale alla sostenibilità: le certificazioni private volontarie. L'etichettatura consapevole come strumento per prevenire lo spreco alimentare; 7. Quando la prevenzione non è possibile. I rifiuti organici nella direttiva quadro in materia di rifiuti e la metodologia comune per la misurazione dei rifiuti alimentari.

#### **1. La relazione tra diritto dell'ambiente ed il diritto fondamentale al cibo. La sostenibilità agroalimentare**

Le Costituzioni europee adottate nel secondo dopoguerra contenevano disposizioni volte a proteggere i cittadini più deboli con un sistema che prevedeva il diritto al lavoro quale attività in grado di assicurare, all'individuo e al nucleo familiare, la possibilità di acquistare cibo per alimentarsi. Nelle intenzioni dei Costituenti, il diritto al cibo era collaterale, essendo assicurato, pur in via indiretta, attraverso la retribuzione salariale.

Soltanto la Comunità internazionale aveva agito attivamente sul piano della lotta alla fame. Infatti, all'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, il diritto al cibo è ad oggi riconosciuto come uno degli elementi del più generale diritto a un tenore di vita adeguato o ad un'esistenza libera e dignitosa: “*ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario all'abitazione, alle cure mediche ai servizi sociali necessari (...)*”. Invero, il diritto in esame deve essere considerato non unicamente come diritto fondamentale della persona in tutta la sua complessità ma come componente essenziale della cittadinanza, fino ad essere addirittura una preconditione della stessa democrazia<sup>197</sup>. Infatti, alcuni filosofi del diritto<sup>198</sup> hanno inteso classificarlo tra quelli di quarta o di quinta generazione<sup>199</sup>, ma, a chi scrive, sembra più condivisibile la posizione di coloro che sostengono non si tratti di un “nuovo” diritto<sup>200</sup>.

La difficoltà di inquadrarlo all'interno di una “generazione” definita è data dalla sua struttura fisiologicamente composita: da un lato, come detto, è diritto umano fondamentale, strumentale al godimento di altri diritti, dall'altro, è culturale (in quanto strettamente correlato alla scelta del cibo nella sua dimensione qualitativa) e, infine, è economico, sia in senso “prestazionale” (quale diritto di ricevere la nutrizione minima a livello di sussistenza) sia quale “libertà economica” legata al commercio di beni alimentari<sup>201</sup>.

---

<sup>197</sup> V. S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, p. 486.

<sup>198</sup> Si veda sul punto N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi editore, Torino, 1990.

<sup>199</sup> La suddivisione dei diritti umani in generazioni è stata proposta dal giurista ceco Karel Vašák all'Istituto internazionale dei diritti umani di Strasburgo. La prima generazione comprende sia i diritti civili sia i diritti politici, nella seconda confluiscono i diritti economici, sociali e culturali, mentre nella terza generazione i cosiddetti diritti di solidarietà. La quarta e (addirittura) la quinta generazione includono diritti ancora in fase di riconoscimento, che rispondono alle esigenze di un diritto in continua evoluzione.

<sup>200</sup> Ex multis, M. Pierri, *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, numero 2 – 2016 Giappichelli Editore; S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, Gruppo di Pisa, 3.9.2012, pp. 1-9 (in relazione alla qualificazione del diritto al cibo come di seconda o di terza generazione); S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 199 (che, in riferimento al diritto al cibo afferma “è ovvio che non si tratta di un nuovo diritto”).

<sup>201</sup> M. Pierri, *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, numero 2 – 2016 Giappichelli Editore, p. 35.

Il diritto al cibo adeguato è stato garantito in modo esplicito anche all'articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali (PIDESC)<sup>202</sup>, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1966 ed entrato in vigore il decennio successivo. Il Comitato per i Diritti Sociali, Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite interpreta la detta disposizione nel suo duplice significato di “diritto ad un'alimentazione adeguata” e di “diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame”<sup>203</sup>, ravvisando negli elementi dell'adeguatezza, della disponibilità e dell'accessibilità le sue caratteristiche fondanti (si parla, riportando l'espressione in lingua originaria, di “*Right to adequate food*”). Soprattutto in contesti di economia globalizzata, si è fatta strada la necessità di ricordare, attraverso manovre politiche e campagne di sensibilizzazione sociale, che il cibo non riveste solo la qualità di “merce” ma di “*libertà positiva dalla fame e diritto di prestazione sociale che tutte le istituzioni devono essere in grado di garantire alla singola persona, attraverso un accesso al cibo il più possibile adeguato sano e sufficiente alla cura sui corporis*”<sup>204</sup>.

Gli ordinamenti giuridici dei vari Stati hanno il ruolo di assicurare al singolo l'accesso ad una dieta quantitativamente e qualitativamente sufficiente, assumendo misure che, conseguentemente, garantiscano il valore culturale della terra, delle risorse naturali, la tutela della biodiversità e la protezione del consumatore, nonché la sostenibilità dei sistemi di produzione<sup>205</sup>.

In altri termini, i governi nazionali devono garantire la “sicurezza alimentare”, definita come la condizione per cui “*ciascun individuo, in ogni momento, ha accesso ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente in modo da soddisfare i bisogni dietetici e le preferenze alimentari per garantire una vita sana e attiva*”<sup>206</sup>. Lo scopo in esame può dirsi raggiunto

---

<sup>202</sup> Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1993/725\\_725\\_725/20150313/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1993-725\\_725\\_725-20150313-it-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/20150313/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1993-725_725_725-20150313-it-pdf-a.pdf)

<sup>203</sup> È doveroso ricordare che il tema della libertà dal bisogno è confluito nel testo della Carta Atlantica del 14 agosto 1941.

*Il diritto al cibo adeguato si pone come una categoria giuridica posta al crocevia tra “il bisogno di dignità dell'essere umano” e “il bisogno di essere libero dal bisogno materiale di nutrirsi per sopravvivere”. La libertà dal bisogno era letta in modo molto diverso dalle due culture sui diritti umani che si contrapponevano nel “mondo dei blocchi”; basti pensare alla dichiarazione del delegato britannico “vogliamo uomini liberi non schiavi ben pasciuti” e di quello sovietico “gli uomini liberi possono anche morire di fame”.* G. Oestreich, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (a cura di G. Gozzi), Editori Laterzi 2004, Roma, p. 142.

<sup>204</sup> A. Morrone, *Diritto al cibo e sovranità alimentare. Illustrazione dei contenuti della sessione ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016.

<sup>205</sup> V.F. Alcino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 6.

<sup>206</sup> FAO (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, 13-17 November, Rome.

solo ove due presupposti siano contestualmente soddisfatti: la sufficienza (*food security*) e l'adeguatezza (*food safety*) dei beni alimentari.

Quanto al primo, esso ha natura quantitativa e si traduce nella disponibilità, fisica ed economica, ad un'alimentazione adeguata sotto il profilo dell'introito calorico. Il parametro in esame non è un dato costante bensì variabile, essendo correlato a coordinate temporali - quante volte al giorno si deve mangiare - e fisiologiche - la quantità di cibo dipende dalla costituzione, l'età, il sesso e il tipo di attività svolta da un individuo-.

La *food safety*, invece, mira a garantire la sicurezza alimentare attraverso la verifica delle materie prime e delle sostanze in esse presenti, affinché la loro genuinità non sia compromessa da abuso di pesticidi, antibiotici o manipolazioni genetiche che ne impediscano la corretta conservazione e il soddisfacimento del diritto a sfamarsi<sup>207</sup>.

Nell'indagine sull'adeguatezza del cibo, sono presi in esame sia elementi socioculturali, sia elementi qualitativi (adeguatezza della dieta e salubrità degli alimenti ingeriti), che presuppongono il riconoscimento dell'agrobiodiversità (intesa come “*varietà e variabilità di animali, piante e microrganismi che sono importanti per il cibo e l'agricoltura e che sono il risultato delle interazioni tra l'ambiente, le risorse genetiche e i sistemi di gestione e le pratiche usate dagli uomini*”)<sup>208</sup> quale condizione necessaria per costruire un regime alimentare equilibrato, accessibile ad ogni individuo<sup>209</sup>. Nello specifico, l'attenzione verso il concetto di agrobiodiversità ha assunto un ruolo centrale nel dibattito scientifico e giuridico internazionale in tempi relativamente recenti, più precisamente con la stipulazione della Convenzione sulla Diversità Biologica, sottoscritta a Rio de Janeiro nel giugno del 1992, durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo. Come si è accennato nel capitolo precedente<sup>210</sup>, la preoccupante riduzione delle colture esistenti non è un fattore di rischio per il solo approvvigionamento alimentare ma anche per la qualità di vita del consumatore, che non potrà seguire una dieta varia né godere della dimensione culturale propria del cibo.

---

<sup>207</sup> L. Colombo, A. Onorati, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano, 2009, p. 35.

<sup>208</sup> FAO, *Agricultural Biodiversity, Multifunctional Character of Agriculture and Land Conference*, Background Paper 1, Maastricht, Netherlands, September 1999, p.4.

<sup>209</sup> È interessante richiamare sul punto la differenza, rilevata da autorevole dottrina, tra il “diritto ad alimentarsi” ed il “diritto a nutrirsi”, proposta da V. Buonomo, in M. Mascia C. Tintori (a cura di) “*Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti. Nutrire il pianeta? Cit. “il diritto all'alimentazione verrebbe in rilievo quando c'è crisi alimentare, mentre il diritto alla nutrizione ha carattere continuativo. Il diritto all'alimentazione emerge dunque come risposta all'emergenza, sia a quella cronica e strutturale dei paesi in via di sviluppo che a quella occasionale dei paesi del primo mondo. Il diritto alla nutrizione, invece, è garanzia del rispetto di altri diritti. La nutrizione è connessa al diritto alla vita, alla salute, all'istruzione.”*

<sup>210</sup> Più diffusamente, cap. 1 par. 1.

Data la capacità di coinvolgere numerosi interessi divergenti tra loro, il diritto al cibo può dirsi “multidimensionale”, essendo il suo godimento sempre più dipendente dal complesso di programmi di azione socioeconomica e di misure ambientali demandate alle autorità nazionali e locali<sup>211</sup>. Non è dunque possibile garantirne la piena operatività se si trascurano il mantenimento e il rinnovamento delle risorse necessarie a produrre o se si ignorano le implicazioni che l’industria agroalimentare ha sulla salubrità dell’ambiente o sullo stile di vita del singolo: più semplicemente, parlare di diritto al cibo significa parlare della costruzione di un sistema alimentare equo, per tutti i consociati, e sostenibile, per l’ecosistema nella sua complessità<sup>212</sup>.

A partire dagli anni Novanta<sup>213</sup>, la Comunità internazionale ha preso in particolare considerazione la dimensione sociale del cibo, giungendo alla formulazione di principi che perimetrano lo spazio politico dei popoli di definire i propri modelli alimentari e che costituiscono, nel loro insieme, il più generale concetto di sovranità alimentare (“*food sovereignty*”). Concepita all’interno della Dichiarazione di Nyéléén (nel contesto del Forum Internazionale sulla Sovranità Alimentare nel febbraio 2007), questa è definita “*come piattaforma comune di lotta, che riconduce la questione del diritto al cibo all’interno di una più ampia prospettiva di ri-territorializzazione, relativa, appunto, al riconoscimento effettivo dei diritti locali, indigeni e comunitari sul controllo delle risorse*”<sup>214</sup>.

Dal punto di vista delle comunità locali, l’agricoltura non è attività finalizzata alla sola produzione di derrate alimentari ma è elemento aggregante di individui e di culture e, essendo in grado di plasmare la vita produttiva e sociale delle campagne nonché di ridefinire gli interessi economici del “corpo sociale”<sup>215</sup>, funge da struttura portante dell’ordinamento. Tuttavia, negli ultimi vent’anni, si è registrato un progressivo abbandono -spontaneo o forzato- delle tecniche agricole locali, patrimonio di gruppi territoriali che tradizionalmente coltivano e consumano prodotti adeguati alle proprie radici socioculturali.

---

<sup>211</sup> V. F. Alcino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in Rivista AIC, n. 3/2016, p. 5.

<sup>212</sup> Rapporto di monitoraggio sull’attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, *Global Call to Action Against Poverty (GCAP)*, a cura di Andrea Stocchiero, 2019, [https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019\\_Diritto-al-cibo\\_ps.pdf](https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf)

<sup>213</sup> Il concetto di sovranità alimentare è stato introdotto per la prima volta durante la Conferenza internazionale della coalizione internazionale *Via Campesina* a Tlaxcala, in Messico, nel 1996.

<sup>214</sup> V. A. Corrado, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa*, n. 22/2010.

<sup>215</sup> Sul punto si veda S. Masini, *Giovanni Galloni e l’esperienza dell’insegnamento del diritto agroambientale*, AESTIMUM 74, Giugno 2019: 115-127, p. 118.

Il fenomeno, che determina un impoverimento dell'agrobiodiversità, oltre che culturale<sup>216</sup>, è il risultato del processo di liberalizzazione del mercato per l'agricoltura ed il cibo, promosso dalla *World Trade Organization* (WTO). La suddetta organizzazione ha costruito una strategia commerciale imperniata sulla semplice premessa: “*a più commercio, consegue automaticamente una maggiore disponibilità di beni alimentari per tutti*”, non considerando però che, nei grandi Paesi emergenti come l'India ed i Paesi africani, ad un aumento dei flussi commerciali non ha corrisposto la diminuzione del tasso di persone denutrite<sup>217</sup>. L'economia globalizzata, che richiede l'interdipendenza degli Stati, non ha tenuto conto del fatto che “*in molti Paesi in via di sviluppo, nonostante l'agricoltura sia la principale fonte di occupazione, essa rimane caratterizzata da aziende di piccole dimensioni, con un gran numero di persone dipendenti. Al contrario, nei Paesi occidentali, l'agricoltura è caratterizzata da dimensioni aziendali estremamente grandi, con pochi agricoltori che dipendono dall'agricoltura per il loro sostentamento*”<sup>218</sup>.

Il modello di sviluppo sotteso al concetto di sovranità alimentare (la cd. “*agroecologia*”) si presenta come un'alternativa al dogma neoliberista del libero scambio, basato su importazioni ed esportazioni gestite da aziende internazionali, e prioritizza la prosperità ed il benessere di piccoli produttori di cibo e di agricoltori, a lungo trascurati o esclusi dai più ampi processi di industrializzazione. L'agroecologia è intesa come “*la risposta alle istanze di trasformazione e riparazione della nostra realtà materiale in un sistema alimentare e in un mondo rurale devastati dalla produzione alimentare industriale*”<sup>219</sup> e non si limita a cambiare le pratiche agricole nel senso della sostenibilità ma tende attivamente a plasmare paesaggi attraverso le colture, offrendo un nuovo modo di pensare ai mezzi di sussistenza e promuovendo sistemi alimentari diversificati, resilienti, sani, equi e socialmente giusti<sup>220</sup>.

Se, a livello internazionale, l'elaborazione del “diritto al cibo sufficiente ed adeguato” ha posto in luce la necessità di tutelare la dimensione quantitativa e qualitativa del diritto alla nutrizione, gli strumenti concreti per la protezione della diversità alimentare che i singoli

---

<sup>216</sup> M. Monteduro, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 2015, p. 111 ss.

<sup>217</sup> Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, *Global Call to Action Against Poverty (GCAP)*, a cura di Andrea Stocchiero, 2019, [https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019\\_Diritto-al-cibo\\_ps.pdf](https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf), pp. 60-61.

<sup>218</sup> <https://www.thehindubusinessline.com/economy/no-question-of-giving-up-special-privileges-at-WTO-say-larger-developing-countries/article26546902.ece>.

<sup>219</sup> *Dichiarazione di Nyéléni*. Il testo integrale in inglese: <http://www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015/>.

<sup>220</sup> A. Wezel, S. Bellon and T. Doré, “*Agroecology as a science, a movement and a practice*”. *A review, Agronomy for Sustainable Development*, Volume 29, 2009.

Paesi hanno adottato rimangono differenziati perché non si è ancora consolidato un approccio “olistico” sul tema. È, al contempo, innegabile che le misure assunte a livello nazionale risentano del dibattito internazionale e accostino al concetto di *food safety and security* (ancora, sufficienza ed adeguatezza del cibo) quello di “sovrani  alimentare”<sup>221</sup>. Varie sono le Carte costituzionali che tutelano, esplicitamente o implicitamente il diritto al cibo come un diritto umano: l’art. 407 della Costituzione boliviana sancisce, nello specifico, il riconoscimento ufficiale della *soberan  alimentaria*, a cui fa seguito un ampio reticolato di obblighi legislativi da rispettare e principi guida da attuare, come la garanzia dello sviluppo rurale sostenibile (art. 405), del mantenimento della biodiversit  (art. 354) e dell’utilizzo delle risorse naturali rinnovabili (art. 380)<sup>222</sup>. Interessanti sono anche alcune disposizioni della Costituzione ecuadoriana, nepalese e di numerosi altri Stati in cui   forte la presenza di popolazioni indigene che conservano conoscenze relative alle colture e alle preparazioni culinarie -intrise di elementi culturali e religiosi- e per cui il diritto al cibo   inseparabile dal diritto alla terra, all’accesso risorse, alla cultura e al principio di autodeterminazione<sup>223</sup>.

### **1.1. Cenni alla disciplina dei “*food standard*”: la razionalizzazione degli strumenti di certificazione ed etichettatura nel settore agroalimentare**

Data la necessit  di garantire la “sicurezza alimentare”, nel comparto agroalimentare   particolarmente avvertita l’esigenza di introdurre criteri quanto pi  puntuali ed omogenei, tesi ad assicurare al consumatore che sia la produzione primaria sia quella secondaria (finalizzata alla trasformazione e alla commercializzazione di cibi) tengano in considerazione non solo la sua stessa salute ma anche quella dell’ambiente. Il mercato considerato presenta, inoltre, peculiarit  tali da distinguerlo da altri settori produttivi, come i) la presenza di “beni fungibili”, per cui la merce offerta da un determinato soggetto   perfettamente sostituibile con quella di un altro; ii) la possibilit  di suddividere la produzione

---

<sup>221</sup> H. Wittman - A.A. Desmarais, N. Wiebe, *Food sovereignty. Reconnecting food, nature and community*, Food First, Oakland (CA), 2010.

<sup>222</sup> M. Pierri, *Diritto al cibo, diversit  alimentare e agrobiodiversit : quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranit  nazionale*, in Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente, n. 2/2016, pp. 44-49.

<sup>223</sup> H. Kuhnlein - B. Erasmus - D. Spigelski & B. Burlingame (eds), *Food and Agriculture Organization of The United Nations Centre For Indigenous Peoples’ Nutrition and Environment, Indigenous Peoples’ food systems & well-being interventions & policies for healthy communities*, in, Roma, 2013, consultabile su <http://www.fao.org/docrep/018/i3144e/i3144e.pdf>, p. X (25 ottobre 2017).

per categorie qualitative; iii) la necessità di un aggiornamento costante delle conoscenze scientifiche sviluppate lungo la filiera. Da ciò deriva il ricorso ad un processo di standardizzazione<sup>224</sup>, volto ad assicurare l'uniformazione qualitativa dei prodotti commercializzati.

Già agli albori dello sviluppo del commercio di generi alimentari su larga scala, erano sorti problemi in relazione alla conservazione dei prodotti, e, conseguentemente, si percepiva la necessità di avere *standard* armonizzati: a partire dal ventesimo secolo, nascono e si diffondono organizzazioni commerciali che mirano a creare un *corpus* di criteri utili ad assicurare la salubrità del prodotto, così da tutelare l'acquirente ed assicurargli l'accesso ad informazioni chiare e trasparenti.

Non può dunque sfuggire quanto la creazione di *standard* sia correlata al fenomeno della globalizzazione, data l'evidente interconnessione tra regole del commercio e tecnologie di controllo e di verifica dei flussi di merci a livello internazionale<sup>225</sup>.

Gli *standard* si ravvisano in molteplici contesti, costituendo sia oggetto di specifiche disposizioni normative cogenti (cd. *hard law*) sia non vincolanti, quando il loro recepimento è lasciato ad una libera valutazione dell'interessato (si parla, in questo caso di strumenti di *soft law*). Nel primo caso, si è in presenza di *standard* obbligatori fissati dal legislatore, volti ad assicurare, come accade per le regole in materia di sicurezza igienico-sanitaria, una soglia minima di qualità a garanzia della sicurezza del prodotto.

La natura di "bene pubblico" delle caratteristiche sanitarie degli alimenti fa desumere che sia un'istituzione pubblica ad essere investita di una simile competenza; lo *standard* obbligatorio è, dunque, da intendere come l'insieme delle caratteristiche del bene che devono necessariamente sussistere, pena l'esclusione dello stesso dal mercato<sup>226</sup>. Non tutti gli *standard* pubblici sono però obbligatori e, in alcuni casi, il legislatore si limita a determinare il quadro normativo lasciando ai privati la libera scelta di assoggettarvisi o meno, come accade per le certificazioni di qualità<sup>227</sup>. In altre parole, il soggetto che elabora lo *standard* non è necessariamente un parametro da considerare per distinguere gli strumenti di *soft law*

---

<sup>224</sup> R.L. Kohls, J.N. Uhl, "Marketing of Agricultural products", nona edizione, Prentice Hall, Saddle River, NJ, 2002.

<sup>225</sup> D. Viti, "Certificazioni di qualità di organismi privati" in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo "Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo", Giuffrè 2021, pp. 118-122.

<sup>226</sup> La letteratura anglosassone chiama attributo *must* questo tipo di *standard*, contrapponendolo alla caratteristica *want*, ovvero allo *standard* facoltativo che consente al consumatore di differenziare il prodotto da altri possibili sostituti.

<sup>227</sup> P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo "Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo", Giuffrè 2021, p. 109.

da quelli di *hard law*; più di recente, autorevole dottrina ha perfino concluso che la distinzione tra le diverse tipologie di standard -pubblici e privati, obbligatori e volontari- abbia perso utilità pratica<sup>228</sup>.

Nel contesto giuridico internazionale, è emblematica la natura del *Codex Alimentarius*, nato come *standard* pubblico volontario ed elevato successivamente a parametro vincolante. La Commissione del *Codex Alimentarius* è stata costituita nei primi anni Sessanta su iniziativa congiunta dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e della FAO. In un primo momento, gli Stati membri delle due organizzazioni potevano aderirvi volontariamente, senza obbligarsi a rispettarne le indicazioni, che rappresentavano solo regole di condotta ottimale o migliori prassi.

Invero, con il tempo, queste sono state utilizzate come parametro di scientificità nel quadro degli Accordi siglati dalla *World Trade Organization* (WTO), quale, ad esempio, l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS)<sup>229</sup>: più semplicemente, “*il Codex non si pone come regime parallelo a quello della WTO ma è da questo ultimo assorbito ed integrato*”<sup>230</sup>. L'acquisizione del carattere quasi-normativo degli *standard* posti dal *Codex* ha creato una notevole armonizzazione della qualità degli alimenti posti in commercio, promuovendo la protezione dei consumatori attraverso, ad esempio, la creazione di linee guida per l'applicazione del metodo *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP)<sup>231</sup>.

Oltre all'affermarsi degli *standard* pubblici del *Codex Alimentarius*, gli anni Novanta sono stati animati da scandali internazionali che hanno sconvolto i mercati agroalimentari, portando i *policy makers* a ritenere opportuna la configurazione di modelli che

---

<sup>228</sup> S.Henson, “*il ruolo degli standard pubblici e privati nella regolazione dei mercati agroalimentari internazionali*” in C. Grazia, R. Green, A. Hammoudi, “*Qualità e sicurezza degli alimenti: una rivoluzione nel cuore del sistema agroalimentare*”, Milano 2011, p. 23.

<sup>229</sup> L'Allegato A punto 3 dell'Accordo SPS afferma che “il codex rappresenta proprio quell'insieme di standard internazionali linee guida e raccomandazioni di per sé sufficienti a provare scientificamente la congruità della misura in materia di additivi medicinali veterinari igiene.” (cfr *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, p. 105).

<sup>230</sup> D. Bevilacqua, “*La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*”, Giuffrè Editore 2012, p.18.

<sup>231</sup> Il metodo o sistema HACCP rappresenta un approccio sistematico alla identificazione, valutazione, gestione del rischio, il cui elemento chiave nella predisposizione di procedure di controllo volte ad evidenziare eventuali anomalie nell'alimento prima che abbia concluso il ciclo di lavorazione, evitando che un prodotto non conforme ai requisiti di sicurezza e salubrità sia rilasciato in commercio. L'obiettivo fondamentale del metodo, diffuso inizialmente negli Stati Uniti ed utilizzato poi nella legislazione europea in materia di sicurezza alimentare, è di individuare le fasi del ciclo produttivo in cui è possibile prevenire il pericolo, così da assicurare la perfetta integrità del prodotto alimentare. Sul punto: A. Scipioni, D. Andreazza, “*Il sistema HACCP. Sicurezza e qualità nelle aziende agroalimentari*”, Hoepli, 1997, pp. 5-8.

incentivassero l'autoregolamentazione attraverso la responsabilizzazione degli operatori privati coinvolti nella filiera<sup>232</sup>.

Affianco agli *standard* pubblici internazionali si consolidano strutture di *governance* privata che stabiliscono i requisiti qualitativi degli alimenti, valutando non solo il profilo della *food safety* ma anche l'effettiva capacità del bene di conquistare nuove fette di mercato (c.d. "qualità differenziale"). Si rileva che la sola applicazione delle regole pubbliche non consente alle imprese della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) di applicare *standard* più rigorosi, utili al raggiungimento di un duplice obiettivo: realizzare una politica di prevenzione che garantisca un elevato livello di tutela igienico sanitaria e sfruttare la rigidità degli *standard* come strumento di *marketing*, dimostrando sensibilità nei confronti di tematiche, come quella ambientale, cui l'opinione pubblica dimostra crescente attenzione<sup>233</sup>. Le aziende produttrici possono dunque utilizzare "*come leve*" gli attributi del prodotto in quanto tale, evidenziandone l'origine, l'utilizzo di metodologie di produzione rispettose dell'ambiente o dei diritti dei lavoratori<sup>234</sup>.

Gli *standard* in oggetto, che operano su base contrattuale, non si sostituiscono ma si aggiungono alle norme vigenti in tema di produzione alimentare e sono adottati, a seguito di una scelta volontaria, da imprese distributrici che ne richiedono il rispetto ai fornitori come condizione per instaurare rapporti commerciali. L'avvenuta conformazione della singola impresa all'insieme di regole costituenti lo *standard* è attestata da certificatori accreditati, i quali provvedono a rilasciare la relativa certificazione oltre che a svolgere controlli periodici. Invero, potrebbe essere proibitivo per il consumatore accertare se un prodotto sia realmente ecologico o biologico<sup>235</sup>, tanto da poter parlare di *credence* o *trust goods*, secondo l'accreditata classificazione dei beni elaborata nei primi anni Settanta da Darbi e Karni<sup>236</sup>. La presenza di un processo di certificazione che garantisca la veridicità delle informazioni è elemento fondamentale per ridurre l'asimmetria informativa tra produttore e consumatore: l'ente certificatore è deputato ad assicurare il rispetto delle caratteristiche dichiarate ma non direttamente verificabili da parte di chi acquista il bene.

---

<sup>232</sup> P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo "Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo", Giuffrè 2021, p.103.

<sup>233</sup> P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo, *op. cit.*

<sup>234</sup> G. Belletti, A. Marescotti, "Approcci regolativi per la regolazione e la tutela dei nomi geografici: reputazioni collettive ed interesse pubblico", *Agriregionieuropa* anno 4 n°15, Dic 2008.

<sup>235</sup> N. Cuffaro, M. Di Giacinto, "Vero o Falso? Fiducia dei consumatori e regolamentazione dei mercati", in *Agriregionieuropa* anno 11 n°42, Set 2015.

<sup>236</sup> Si fa riferimento a Darby M. e Karni E. (1973), *Free competition and the optimal amount of fraud*". *Journal of Law and Economics*, 16 : 67- 88, in cui viene elaborata una classificazione dei beni basata sul grado di asimmetria informativa tra consumatore e produttore.

Tuttavia, la varietà delle certificazioni ha condotto a problemi di comprensibilità, esaustività ed affidabilità, tanto che, nel contesto internazionale, sul finire degli anni Novanta, si è proceduto a razionalizzare il settore: l'organismo pubblico di normazione ISO (*International Organization for Standardization, Organizzazione internazionale per la normazione*) ha svolto un ruolo cruciale a tal proposito, introducendo norme tecniche internazionali della serie ISO 14001 per garantire la realizzazione di un "sistema di gestione ambientale" (c.d. S.G.A.) standardizzato, applicabile anche alla filiera agroalimentare, volto a raggiungere modelli di consumo sostenibile.

Le più recenti edizioni della norma ISO-14001 hanno introdotto alcuni elementi di novità, ponendo, ad esempio, particolare accento sul *life cycle thinking* e considerando i possibili impatti ambientali di prodotti e servizi sulla base del metodo *Life Cycle Assessment (LCA)*<sup>237</sup>. Si è avvertita, contestualmente, l'esigenza di creare uno schema di etichettatura ambientale (cd. *ecolabelling*) in grado di comunicare al pubblico informazioni chiare, trasparenti e facilmente comprensibili, che consentano ai consumatori di comparare le prestazioni ambientali di prodotti dello stesso tipo<sup>238</sup>. La norma ISO-14020 ha introdotto degli *standard* per le etichette ambientali ad adesione volontaria, apposte sul prodotto a discrezionalità dell'impresa<sup>239</sup>, distinguendo tra varie tipologie<sup>240</sup>.

Possono rilasciare certificazioni non solo organismi pubblici di normazione come ISO, ma anche soggetti privati che godono di una "buona reputazione" (o *brand reputation*) sul mercato. Gli *standard* internazionali fissati contenuti nelle norme tecniche ISO coesistono dunque con programmi di certificazioni, adottati: i) da singole ONG (si pensi al marchio *Friend of the Earth*); ii) da imprese e ONG (come il *Roundtable on Sustainable Palm Oil*), al fine di favorire scelte di consumo sostenibili<sup>241</sup>; iii) da organizzazioni che attestano la

---

<sup>237</sup> Per la definizione del metodo si rinvia a cap.1 §4.

<sup>238</sup> M. De Rosa, *Le certificazioni ambientali e la responsabilità sociale del territorio*, IANUS n.2-2010, disponibile su [https://www.rivistaianus.it/numero\\_02-03/12\\_Mariastefania\\_De\\_Rosa.pdf](https://www.rivistaianus.it/numero_02-03/12_Mariastefania_De_Rosa.pdf), p.6.

<sup>239</sup> Le eco-etichette ad adesione volontaria si distinguono da quelle obbligatorie, che devono essere necessariamente apposte sul prodotto per la sua commercializzazione (si pensi alle etichette energetiche sugli elettrodomestici).

<sup>240</sup> Le etichette ecologiche volontarie si dividono in: "i) Tipo I, etichette certificate da enti terzi rispondenti alla norma tecnica ISO 14024. Sono etichette multicriteriali che considerano l'intero ciclo di vita del prodotto. A questa categoria appartiene il marchio Ecolabel; ii) tipo II, autodichiarazioni non certificate da enti terzi, rispondenti alla norma 14021. Includono tutte le dichiarazioni, etichette, simboli di valenza ambientale presenti sui prodotti, sugli imballaggi o nella pubblicità. Di norma riguardano un solo fattore ambientale; iii) tipo III, etichette certificate da enti terzi rispondenti alla norma tecnica ISO 14025. Sono principalmente indirizzati nel ramo "da impresa a impresa". Si rinvia a: <https://www.arpa.veneto.it/servizi-ambientali/certificazioni-ambientali/gli-strumenti-per-la-certificazione/ecolabel/etichette-ecologiche>.

<sup>241</sup> L. Leone Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religioni, benessere animale), in in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *"Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo"*, Giuffrè 2021.

conformità della produzione agricola alle Buone Pratiche Agricole (*Good Agricultural Practices*), di cui *GlobalGAP* rappresenta uno degli esempi più celebri<sup>242</sup>.

Ai fini della presente trattazione, rilevano anche i programmi, istituiti a livello nazionale e promossi nell'ambito della grande distribuzione, volti a promuovere la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti alimentari e di altri materiali organici. Negli Stati Uniti, per promuovere nell'ambito della grande distribuzione la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti alimentari e di altri materiali organici, il *Massachusetts Department of Environmental Protection* e la *Massachusetts Food Association* hanno istituito un programma su base volontaria di certificazione del riciclaggio realizzato dai supermercati (SRPC)<sup>243</sup>.

Un'altra iniziativa di grande interesse è quella promossa dalla *Upcycled Food Association*, che ha annunciato l'adozione di uno *standard* internazionale per la certificazione dei prodotti e degli ingredienti *upcycled* e che permetterà ai consumatori di identificare i prodotti alimentari che, utilizzando ingredienti di scarto, contribuiscono a prevenire lo spreco alimentare<sup>244</sup>. In Europa è stato creato, da *Bureau Veritas Italia*, un nuovo *standard* di certificazione del sistema per la prevenzione e gestione delle perdite e dello spreco alimentare (*Food Waste Management System*), al fine di ridurre i rifiuti alimentari generati dalle catene di distribuzione, risparmiando così denaro, aiutando le comunità locali e contribuendo alla tutela ambientale<sup>245</sup>.

L'attività parallela di elaborazione di *standard* e certificazioni dei regolatori privati pone crescenti problemi di coordinamento con il *Codex Alimentarius*, tanto da chiedersi “*quale effettività possiedono gli standard pubblici internazionali e che livelli di accountability siano in grado di garantire rispetto agli standard privati che si sono affermati nei mercati come regole di riferimento*”<sup>246</sup>.

Nonostante le sfide e le opportunità presentate dagli standard privati, che si dimostrano flessibili ai cambiamenti sociali ed economici nonché aperti alle istanze degli *stakeholders* coinvolti, la prassi sembra evidenziare che il *Codex* rimanga predominante, in quanto capace

---

<sup>242</sup> Per approfondire: <https://www.globalgap.org/it/>.

<sup>243</sup> Si rimanda a <https://www.barillacfn.com/m/publications/spreco-alimentare-cause-impatti-proposte.pdf>, p.54 e ss.

<sup>244</sup> Per approfondire si rinvia a <https://economiecircolare.com/come-funziona-certificazione-upcycled-food/>

<sup>245</sup> Si veda anche <https://www.bureauveritas.it/needs/food-waste-management-system>.

<sup>246</sup> Codex Alimentarius Commission, *Consideration of the impact of private standards*, 2010.

di intercettare le istanze provenienti dalla società civile<sup>247</sup>: il fatto di non essere, a differenza di ISO, espressione diretta dell'imprenditoria, lo eleva a modello di assoluta terzietà<sup>248</sup>.

Nel Luglio 2019, la Commissione del *Codex Alimentarius* ha approvato il piano strategico 2020-2025 sullo sviluppo di linee guida per tutelare adeguatamente la salute pubblica, garantendo al tempo stesso la sicurezza alimentare e riducendo gli sprechi al minimo. Quest'ultimo obiettivo è stato, sin dall'adozione dalla Commissione del *Codex* dei "Testi base sull'igiene", avvenuta tra il 1997 e il 1999, di prioritaria importanza perché *"la degradazione degli alimenti è uno spreco e costoso e può influenzare negativamente il commercio e la fiducia dei consumatori. Un controllo efficace dell'igiene è vitale al fine di evitare le conseguenze negative sull'economia e sulla salute umana"*.

## **1.2. Gli obiettivi dell'Agenda 2030. L'approccio strategico di lungo periodo "One Health"**

*"La nuova Agenda è una promessa dei leaders mondiali a tutte le persone, ovunque esse si trovino, per porre fine alla povertà, in tutte le sue forme; è un'Agenda per il Pianeta, la nostra casa comune"*<sup>249</sup>.

Il 25 settembre 2015, le Nazioni Unite hanno approvato l'Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile (definita anche "Agenda 2030"), un vero e proprio programma di azione, sottoscritto da 193 Paesi membri, volto a promuovere un modello di sviluppo fondato su cinque concetti-chiave (le cd. "cinque P"): *persone, prosperità, pace, partnership*, e, infine, *Pianeta*, risorsa fondamentale da proteggere tramite l'implementazione di produzione e consumo consapevoli, una gestione responsabile e sostenibile delle risorse naturali e l'adozione di misure urgenti contro il cambiamento climatico<sup>250</sup>.

Il documento è composto da 17 Obiettivi (*Goals o Sustainable Development Goals – SDGs*) relativi ad un'ampia gamma di questioni sociali, economiche ed ambientali, a loro volta

---

<sup>247</sup> S. Henson, J. Humphrey *Codex Alimentarius and private standards*, Editors Van der Meulen, B.M.J., 2011, p. 170.

<sup>248</sup> D. Viti, "Certificazioni di qualità di organismi privati" in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *"Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo"*, Giuffrè 2021, p. 118.

<sup>249</sup> "The new agenda is a promise by leaders to all people everywhere. It is an agenda for people, to end poverty in all its forms – an agenda for the planet, our common home" (Ban Ki-moon, Segretario Generale delle Nazioni Unite dal 2007 al 2016). Estratto dal Preambolo dell'Agenda 2030, si veda: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

<sup>250</sup> I principi guida sono contenuti nella *General Assembly resolution 72/279, United Nations Sustainable Development Cooperation Framework*. Si veda pp.10-11 del documento per un'analisi più dettagliata di ciascun principio: [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/UN-Cooperation-Framework-Internal-Guidance-Final-June-2019\\_1.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/UN-Cooperation-Framework-Internal-Guidance-Final-June-2019_1.pdf).

suddivisi in 169 *targets* (sotto-obiettivi) da raggiungere entro l'anno 2030 ed il cui grado di attuazione viene monitorato da organizzazioni internazionali e da centri di ricerca.

I *Sustainable Development Goals* sono in linea con gli “Obiettivi di sviluppo del Millennio” (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti<sup>251</sup> ma, a differenza di questi, esprimono un chiaro giudizio sull'insostenibilità del modello attuale, sia sul piano ambientale che su quello economico- sociale. La sostenibilità non è più uno *slogan* da utilizzare nel dibattito pubblico<sup>252</sup> ma un obiettivo da perseguire, tanto che si afferma una visione integrata delle diverse dimensioni del progresso, per cui tutti i Paesi sono chiamati ad impegnarsi per definire una propria strategia di sviluppo che consenta di raggiungere gli *SDGs*.

La riduttività di un approccio allo sviluppo sostenibile in termini esclusivamente ambientali è ricalcata dal Rapporto “*Sustainable Development Report (SDR) 2020*”, realizzato da un gruppo di esperti indipendenti di *Sustainable Development Solutions Network (SDSN)*<sup>253</sup>. Da questo Rapporto emerge un diverso atteggiamento, più pragmatico, verso il nuovo modello di sviluppo propugnato, che è affrontato nella sua poliedricità, sotto quattro diversi aspetti: i) lo sviluppo economico, ii) l'inclusione sociale, iii) la sostenibilità ambientale, iv) la buona *governance*. La riduzione dei costi ambientali e il perseguimento di una nuova competitività, legata alla valorizzazione e all'uso conservativo del capitale naturale, non è scindibile dall'obiettivo di garantire la qualità della vita degli individui e delle comunità.

Si palesa, dunque, il volto nuovo e complesso della sostenibilità, quale concetto certamente ancorato agli indicatori di crescita del mercato (come il Prodotto Interno Lordo, PIL), ma anche affiancato da indicatori di miglioramento qualitativo della vita, del benessere, della salute, della sicurezza, dell'istruzione, della condizione sociale e del contesto urbano.

Nonostante i considerevoli sforzi e alcuni successi conseguiti nel periodo 2015-2019, molti Paesi sono in ritardo nel raggiungimento della gran parte dei *target* per ciascun obiettivo atteso per il 2030. Nel settembre 2019, durante l'*High-Level Political Forum (HLPF) on Sustainable Development* svoltosi a New York, il Segretario Generale delle Nazioni Unite in carica, António Guterres, ha invitato tutti i settori della società a mobilitarsi per un nuovo “Decennio d'Azione” (*Decade of Action*)<sup>254</sup> che possa accelerare l'implementazione

---

<sup>251</sup> Gli obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals o MDG*) delle Nazioni Unite sono otto obiettivi che tutti gli stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere per l'anno 2015.

<sup>252</sup> Si rinvia a cap.1 § 2.

<sup>253</sup> Consultabile sul sito: <https://www.sdgindex.org/>.

<sup>254</sup> Il “Decennio d'azione” è un piano decennale per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Dal momento che, ad oggi, nessun Paese appare in grado di raggiungere in tempo tutti i *Goals* contenuti nel documento delle Nazioni Unite, è necessario rendere operative le politiche

dell'Agenda 2030. Eventi contingenti, come la pandemia da Covid-19 o lo scoppio del conflitto tra Ucraina e Russia, stanno ulteriormente complicando l'attuazione delle azioni richieste a sostegno della sostenibilità dello sviluppo.

Invero, in questo scenario di crisi mondiale, la “*Decade of Action*” assume un'importanza ancora più strategica: una reazione condivisa e coordinata di tutti i Paesi a contrasto dell'attuale crisi sociosanitaria ed economica mondiale dovrà necessariamente essere basata su nuovi presupposti, nella consapevolezza che la pandemia in corso dipende anche dalle criticità ambientali, sociali ed economiche cui vuol far fronte l'Agenda 2030 e la COP-21 di Parigi<sup>255</sup>.

Le nuove generazioni sono quelle maggiormente coinvolte nella creazione di una cultura della sostenibilità, tanto che l'obiettivo numero quattro affida all'“Educazione allo sviluppo sostenibile” un ruolo cruciale per rendere possibile la transizione verso un modello di sviluppo alternativo.

Ai fini della presente trattazione, sembra opportuno soffermarsi nello specifico sugli obiettivi numero due (“*Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile*”) e quindici (“*Proteggere, ripristinare, favorire un uso sostenibile del sistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica*”), per poi approfondire l'ambito delle riflessioni sviluppate rispetto al tema della salute globale, della sostenibilità applicata al benessere e degli equilibri ecologici di cui terzo al obiettivo (“*Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età*”).

Per promuovere una produzione alimentare sostenibile e, conseguentemente, migliorare la nutrizione, è fondamentale indagare le relazioni tra settore primario e sviluppo, partendo dalla considerazione che la gestione razionale dell'impresa agricola è, in primo luogo, gestione ambientale. Questo tipo di attività può essere intesa come strumento di conservazione dell'ecosistema ed è, per sua stessa natura, sostenibile: prima ancora che all'ordinamento giuridico, appartiene all'ordinamento naturale, svolgendosi su e con le risorse che offre la biosfera, fattori non meramente accidentali ed esterni nell'organizzazione dell'impresa ma parte integrante della stessa. In altre parole, la preservazione dell'ambiente

---

sostenibili per accelerare il progresso, insistendo su sei aree: istruzione, sanità, energia pulita, crescita demografica, aree urbane e intelligenza artificiale (*cd. six transformations SDGs*). Per approfondire: <https://asvis.it/goal4/home/231-4471/le-sei-trasformazioni-che-ci-avvicinano-agli-obiettivi-dellagenda-2030>.

<sup>255</sup> E. Giovannini, A. Riccaboni, *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, 2021, ASviS e Santa Chiara Lab, Roma. ISBN 979-12-80634-01-6, pp. 7-8.

dal degrado è *condicio sine qua non* della stessa produzione<sup>256</sup> e l'agricoltore, per continuare ad esistere come imprenditore, dipende dall'ambiente.

La disciplina dell'impresa agricola, così come concepita dall'Agenda 2030, è funzionale ad impedire che l'attività economica produca inquinamento ambientale pregiudizievole per la vita, la sicurezza, la salute della collettività e si ispira al modello di "agroecologia" elaborato quasi vent'anni prima nella *Dichiarazione di Nyéléén* -a cui si è avuto già modo di fare cenno<sup>257</sup> -.

Sembra doveroso, a questo punto, condividere un'interessante riflessione sul tema: *“per le leggi naturali, l'attività agricola, per sopravvivere come fonte di profitto nella logica dell'impresa, pretende il rispetto dell'ambiente, nei cui confronti si pone, allora, come strumento funzionale alla sua conservazione. L'uso di tecniche di fertilizzazione non chimiche, quali il riciclaggio delle sostanze organiche e dei rifiuti, la riutilizzazione delle fonti energetiche, l'adozione di modelli di produzione biologica, sono tutti strumenti, che, evocando l'ecocompatibilità della produzione, sono destinati a mantenere l'equilibrio tra agricoltura e ambiente, sia nell'ottica egoistica, di conservazione delle risorse indispensabili per l'esercizio dell'impresa, sia in un'ottica più ampia di interesse pubblico alla preservazione dell'ambiente dall'inquinamento”*<sup>258</sup>.

Al fine di raggiungere la sicurezza alimentare e migliorare la nutrizione, è dunque fondamentale ripensare la produzione ed il consumo di cibo, certamente tra i settori che hanno una più forte correlazione con esternalità negative sull'ecosistema e sulla collettività. Il secondo obiettivo di sviluppo sostenibile è infatti, relativamente allo sradicamento della fame, uno dei più ambiziosi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e contiene diversi *target* che mettono in luce come il dramma della fame si intersechi con diverse questioni sociali, economiche, politiche e ambientali.

Tra gli indicatori specifici, al *target* 2.3 si prevede che *“entro il 2030, dovrà raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole”*. È pertanto indispensabile elaborare, a livello globale, una nuova *governance* che riconosca e

---

<sup>256</sup> A. Germanò, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002.

<sup>257</sup> Si rinvia a cap. 2 §1.

<sup>258</sup> A. Germanò, E. Rook Basile, *Agricoltura e ambiente*, in *Dir. agr.*, 1994, p. 1 e ss.

rafforzi il potere dei gruppi sociali svantaggiati e vulnerabili quali *right-holders*, così che la società civile possa partecipare ed incidere sugli accordi internazionali e locali, aprendo gli spazi ad una partecipazione attiva<sup>259</sup>.

In questa direzione si muove il Comitato delle Nazioni Unite per la Sicurezza Alimentare (*Committee on World Food Security – CFS*), creato nel 1974 quale comitato tecnico della FAO e diventato organismo autonomo dal 2009, che rappresenta la piattaforma più inclusiva di discussione a livello globale di sicurezza alimentare e nutrizione, coinvolgendo governi, organismi e istituzioni internazionali, istituti di ricerca, settore privato e società civile. Il CFS è attivamente coinvolto nel processo di avvicinamento agli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti dall'Agenda 2030 ed è incaricato dell'elaborazione di linee guida volontarie, “*concepite per fungere da punto di riferimento per i Governi nel disegnare le politiche, gli investimenti e gli accordi industriali necessari ad assicurare ad ognuno diete "disponibili, convenienti, accettabili e sicure", in linea con il proprio sistema di credenze e cultura*”<sup>260</sup>. Già prima degli eventi che hanno segnato la storia contemporanea<sup>261</sup>, i frequenti fenomeni climatici estremi e la siccità sempre più diffusa hanno portato i Governi di molti Paesi a preoccuparsi dell'accessibilità ai beni alimentari e della tenuta delle filiere agroalimentari. Produttori, trasformatori, distributori e operatori del settore sono stati chiamati a rivedere le loro condotte in linea con le nuove esigenze di sicurezza alimentare, al fine di assicurare approvvigionamenti certi e a buon mercato a tutti i cittadini. Anche la qualità del cibo è valutata sempre di più non solo in termini organolettici e di valenze culturali, ma anche sulla base dei contenuti nutrizionali, dell'assenza di patogeni e contaminazioni, del trattamento degli animali e delle ridotte ricadute sull'ambiente.

In considerazione dell'impatto che gli alimenti hanno sulla salute umana, è essenziale garantire, al fine di raggiungere il terzo obiettivo dell'Agenda 2030, le conoscenze volte a promuovere uno stile di vita sano per il singolo e per l'ecosistema, associato ad una dieta equilibrata, completa di tutti i “macro” e micronutrienti. Una vasta fetta della popolazione mondiale soffre della cosiddetta “fame nascosta”, ovvero di carenze minerali e vitaminiche<sup>262</sup> che determinano l'insorgenza di patologie importanti; a questo si aggiunga

---

<sup>259</sup> Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, *Global Call to Action Against Poverty (GCAP)*, a cura di Andrea Stocchiero, 2019, [https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019\\_Diritto-al-cibo\\_ps.pdf](https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf), pp. 4-7.

<sup>260</sup> <https://www.fao.org/news/story/it/item/1158735/icode/>.

<sup>261</sup> Ci si riferisce, nuovamente, all'epidemia di Covid-19 e al conflitto tra Russia e Ucraina.

<sup>262</sup> Sul tema si riporta un estratto della ricerca condotta da *Development Initiatives, Global Nutrition Report 2017: Nourishing the SDGs*, Bristol, UK: “*nelle madri la mancanza di micronutrienti provoca un rischio per il feto che potrebbe non ricevere il giusto apporto nutritivo, essenziale per lo sviluppo già dalle prime fasi*”

che l'accelerazione del processo di urbanizzazione in diversi Paesi in via di Sviluppo sta generando la coesistenza di fame, sottanutrizione e sovranutrizione (si parla di "*triple burden of malnutrition*").

Gli indicatori raccolti dalle agenzie internazionali, come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)<sup>263</sup> e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)<sup>264</sup>, mostrano come la salute sia diventata oggetto di preoccupazioni crescenti, al quale vengono dedicati enormi sforzi, umani ed economici. I moderni Stati sociali attuano politiche pubbliche per la promozione della salute psico-fisica e nuovi indicatori, quali la sostenibilità ed il benessere collettivo, sono elevati a criteri fondamentali di valutazione della ricchezza del Paese.

Negli anni più recenti, il divario esistente fra la misurazione offerta dal Prodotto Interno Lordo (PIL) e le reali condizioni di progresso si è palesato in modo tanto chiaro e netto da poter agevolmente affermare che un aumento della produzione di beni non necessariamente si traduce in sviluppo sociale<sup>265</sup>.

In questo contesto, la dimensione fisica e corporea della salute si integra con quella psichica e ambientale, secondo una visione olistica che considera l'insieme degli elementi sociali, clinici, economici, psicologici e ambientali che partecipano al benessere o al malessere delle persone, e, con esse, dell'ecosistema.

Il senso di queste interconnessioni è tradotto nel paradigma *One-Health*, coniato già nel 2004 nella Conferenza indetta dalla *Wild Conservation Society (Manhattan principles)*<sup>266</sup>, e ribadito anche nell'Agenda 2030 dai cinque principi-guida che le fanno da cornice. La necessità di costruire una copertura sanitaria universale e di adottare un approccio sistemico alle altre sfide che si trova ad affrontare la comunità internazionale -dalla lotta alla povertà

---

della gravidanza. Una varietà di deficit nutrizionali, tra cui la carenza di ferro e un insufficiente apporto calorico, possono aumentare le possibilità di una donna di partorire un figlio sottopeso. Ogni anno, soprattutto nei Paesi meno sviluppati, circa 20 milioni di neonati nascono sottopeso, prima causa di morte infantile nelle prime settimane di vita o comunque causa di deficit cognitivi o resistenza alle malattie".

<sup>263</sup>L'annuale rapporto dell'OCSE presenta il confronto tra lo stato di salute di diverse nazioni (le 34 nazioni aderenti) e le prestazioni dei loro sistemi sanitari, cui si aggiunge un cruscotto di indicatori di esiti di salute e di *performance* sanitari.

Si veda *Health at a Glance 2021 – OECD Indicators*, Biennial, ISSN: 19991312, <https://doi.org/10.1787/19991312>.

<sup>264</sup>World Health statistics. Monitoring health for the SDGs, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/342703/9789240027053-eng.pdf>.

<sup>265</sup> Per un approfondimento sui nuovi indicatori sintetici utilizzati per la definizione e la valutazione delle politiche dei Paesi si veda E.Cancila, F. Orecchini, F.Zecca, *Oltre il PIL. I nuovi Indicatori del benessere e la sostenibilità dello sviluppo*, in Farefuturo, 2020, consultabile in [https://cipesalute.org/cedo/allegati/3408-Oltre\\_il\\_Pil.pdf](https://cipesalute.org/cedo/allegati/3408-Oltre_il_Pil.pdf).

<sup>266</sup> *Manhattan Principles on One World, One Health: Building Interdisciplinary Bridges to Health in a Globalized World*, 2004.

al cambiamento climatico, dal deterioramento ambientale al miglioramento degli assetti scolastici e alla situazione culturale- è stata nuovamente espressa nel documento stilato in occasione dell'*High-level Meeting on Universal Health Coverage (UHC)* del 23 settembre 2019.

La necessità si è presto trasformata in urgenza a seguito della diffusione del Covid-19: il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Tedros Ghebreyesus, ha affermato in proposito: *“la pandemia ci ricorda il rapporto intimo e delicato tra gli esseri umani e il pianeta. Qualsiasi sforzo per rendere il nostro mondo più sicuro è destinato a fallire a meno che non si affronti l'interfaccia critica tra persone e agenti patogeni, e la minaccia esistenziale del cambiamento climatico, che sta rendendo la nostra Terra meno abitabile”*<sup>267</sup>.

## **2. La dimensione internazionale della lotta allo spreco alimentare. La creazione del “Food Waste Index”**

Come rimarcato nei paragrafi precedenti, per costruire un modello economico e sociale imperniato sul principio di sviluppo sostenibile, è essenziale adottare un approccio integrato verso tematiche ambientali, economiche e sociali. In questo contesto, lo spreco alimentare è un fenomeno che non si limita ad incidere negativamente su una sola dimensione costitutiva della sostenibilità ma produce conseguenze sotto ogni punto di vista preso in esame; in altre parole, la necessità di intervenire sul problema assume sempre più i connotati di *“un vero imperativo morale ed economico”*<sup>268</sup>.

L'origine del problema risiede essenzialmente nel rapporto dei Paesi industrializzati con il consumo di cibo, inteso come una *commodity* a cui non viene attribuito il proprio corretto valore sociale e culturale, di cui si sottovaluta l'importanza e le ricadute sulla popolazione globale e sulle generazioni future<sup>269</sup>.

---

<sup>267</sup> WHO Director-General Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus. Address to the 73rd World Health Assembly. May 18th 2020, [https://apps.who.int/gb/e/e\\_wha73.html](https://apps.who.int/gb/e/e_wha73.html).

<sup>268</sup> P. Azzurro, C. Giordano, *Sprechi alimentari e perdite alimentari: una panoramica sul fenomeno e sulle iniziative in corso*, Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-alimentari (DISTAL) - Università di Bologna, 2014.

<sup>269</sup> Slow Food, *Documento di posizione sulle perdite e gli sprechi alimentari*, 2015, Report disponibile all'indirizzo: [https://www.slowfood.com/wp-content/uploads/2021/01/ITA\\_position\\_paper\\_foodwaste.pdf](https://www.slowfood.com/wp-content/uploads/2021/01/ITA_position_paper_foodwaste.pdf).

Prima di introdurre le misure sul punto assunte dalle organizzazioni internazionali, è necessario definire il fenomeno secondo la prospettiva offerta dalla FAO<sup>270</sup>, che distingue il concetto di *food waste* (“qualsiasi sostanza sana e commestibile che, invece di essere destinata al consumo umano, viene sprecata”) da quello di *food loss* (“le perdite alimentari che si riscontrano durante la fase di produzione agricola, post raccolta e trasformazione dell’alimento”)<sup>271</sup>.

Nella prima accezione, lo spreco alimentare, si verifica nelle fasi “a valle” della filiera, ovvero, quando nella distribuzione si verificano ostacoli e/o deficit logistici o quando entrano in gioco fattori comportamentali del consumatore stesso. Il “*food loss*” è invece un parametro volto a registrare la perdita di quantità edibile e di valore nutrizionale del prodotto durante tutte le attività che compongono la *supply chain*, dalla semina al trasporto, non solo dei prodotti commestibili o comunque idonei al consumo umano, ma anche di quanto fuoriesce dalla filiera ed è impiegato per scopi diversi (come per la produzione di mangimi, di *biofuels*): trattasi, in questo caso, di *food wastage*<sup>272</sup>.

Le tre principali tendenze, registrate da centri di ricerca<sup>273</sup>, che hanno sollecitato le organizzazioni internazionali a redigere documenti programmatici e veri e propri piani di azione, sono i) la sempre crescente pressione esercitata da parte della filiera agroalimentare sull’ambiente e sulle risorse naturali, ii) la crescita della popolazione, che si stima raggiungerà i 9,1 miliardi entro il 2050, con un conseguente aumento del 70% della richiesta di cibo e iii) il cambiamento degli stili alimentari in molti Paesi del mondo.

Oltre ai *trend* di carattere globale, occorre analizzarne altri emersi dagli studi di organizzazioni internazionali<sup>274</sup>, in cui si evidenzia come, seppure lo spreco alimentare sia presente trasversalmente in ogni Paese, le ragioni alla sua radice siano differenti.

Se nei Paesi industrializzati all’origine del fenomeno si colloca una produzione di cibo eccessiva rispetto all’effettivo bisogno nutrizionale, una generale disinformazione del

---

<sup>270</sup> Altra prospettiva interessante ma meno accreditata nella Comunità internazionale è quella proposta dal *Waste & Resources Action Program* (WRAP). Lo spreco alimentare è classificato in base al grado di evitabilità. Per approfondire: <https://www.sprecozero.it/wp-content/uploads/2020/07/Report-AR2-Domestico.pdf>

<sup>271</sup> FAO, *Global food losses and food waste*, 2011 Report disponibile all’indirizzo: <http://www.fao.org/3/mb060e/mb060e.pdf>.

<sup>272</sup> FAO, *The state of food and agriculture. Moving forward of food loss and waste reduction*, 2019 Report disponibile all’indirizzo: <https://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>.

<sup>273</sup> United Nations Environment Programme (UNEP), *Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials*, Earthprint, Canada, 2010.

<sup>274</sup> Tra i molteplici studi condotti, ci si riferisce nello specifico a quelli svolti dalla FAO -report *Methodological proposal for monitoring SDG target 12.3.1 sub-indicator 12.3.1.a. the food loss index design, data collection methods and challenge*, 2019, disponibile all’indirizzo: <http://www.fao.org/3/ca4012en/ca4012en.pdf> e dal World Resource Institute (WRI) *Reducing food loss and waste. Setting a Global Action Agenda*, 2019, report disponibile all’indirizzo: <https://www.wri.org/research/reducingfood-loss-and-waste-setting-global-action-agenda>.

consumatore relativamente alla scadenza degli alimenti nonché la perdita di conoscenze utili ad assicurare il riutilizzo degli avanzi e degli scarti di cibo, nei Paesi in via di sviluppo il cibo viene sprecato a causa della mancanza di infrastrutture funzionali alla corretta conservazione e trasporto dei prodotti agroalimentari. Tramite l’attuazione di opportuni investimenti e l’operato dei *policy makers* nazionali e delle organizzazioni internazionali, sono state elaborate soluzioni concrete da applicare all’intera filiera agroalimentare e che si inquadrano nel contesto degli obiettivi promossi dalla Agenda 2030.

Il fenomeno dello spreco alimentare viene preso in considerazione all’Obiettivo numero dodici “*Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*” e, nello specifico, nel *target* 12.3: “*entro il 2030, bisogna dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto*”.

Emerge, conseguentemente, la necessità di adottare modelli di produzione e consumo che assicurino: i) l’attuazione, in tutti i Paesi, del Quadro Decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione sostenibili, adottato nel 2012 durante la conferenza delle Nazioni unite Rio + 20 (*target* 12.1); ii) una maggiore efficienza nella gestione delle risorse naturali (*target* 12.2); iii) il raggiungimento di una gestione ecocompatibile dei rifiuti, così da ridurre il rilascio nell’ecosistema e il loro impatto negativo sulla salute umana e sull’ambiente (*target* 12.4); iv) l’informazione, di tutte le persone, in merito alla necessità di rivedere il proprio stile di vita, nell’ottica di renderlo più in armonia con la natura (*target* 12.8).

Per quanto concerne, più nello specifico, il *target* 12.8, esso si basa sulla convinzione che il consumatore svolga una funzione propulsiva avendo, con le sue scelte di acquisto, il potere di decretare il successo di determinati beni e, dunque, di indirizzare il mercato verso le sue preferenze. In altri termini, un’informazione adeguata dovrebbe indurre il singolo a rendere le proprie abitudini di consumo più consone al raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda, il che si tradurrebbe in una sollecitazione per i produttori ed erogatori a rivedere i loro modelli di produzione, così da rendere i prodotti non solo più sostenibili ma anche più “attraenti” agli occhi dei consumatori<sup>275</sup>.

Come precedentemente affermato, essendo gli obiettivi dell’Agenda tra loro interconnessi, la lotta allo spreco alimentare è correlata anche al raggiungimento di *Goals*, quali il numero due<sup>276</sup>, undici (relativo alla costruzione di città e comuni sostenibili) e quindici (sulla

---

<sup>275</sup> S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, Giappichelli, Torino, 2012, cfr. p. 658.

<sup>276</sup> Si rinvia al cap.2 §1.

gestione sostenibile delle risorse)<sup>277</sup> e la FAO, quale agenzia specializzata delle Nazioni Unite per l'agricoltura e l'alimentazione, svolge una funzione determinante a tale scopo. Oltre a cooperare con numerosi soggetti istituzionali coinvolti nella lotta allo spreco alimentare, raccoglie dati ed informazioni che archivia ed elabora in un *database* interattivo ed aperto al pubblico, utile per garantire lo svolgimento di micro e macroanalisi su vari parametri relativi alla perdita di cibo (Paese di riferimento, tipologia di merce/prodotto, fase della *food supply chain*, ecc.).

Tra le iniziative che hanno riscosso maggiore successo, una speciale menzione merita l'Iniziativa Globale per la Riduzione delle Perdite e degli Sprechi Alimentari (*Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction* o *Save Food*), lanciata nel 2011 dalla FAO in collaborazione con altri *partner* istituzionali<sup>278</sup>, che mira a ridurre l'attuale ammontare di 1.3 miliardi di tonnellate di cibo perse o sprecate ogni anno nonché a migliorare la sicurezza alimentare<sup>279</sup>. Per sostenere i gruppi e gli individui più vulnerabili all'interno delle industrie e dei sistemi agroalimentari e nel tentativo di assicurare il raggiungimento del *target* 12.3, la FAO, attraverso “*Save Food*”, promuove lo sviluppo di capacità individuali e istituzionali all'interno dei Paesi membri, attuando programmi di formazione nelle scuole e nei luoghi di lavoro per sensibilizzare la popolazione verso il problema e finanziando ricerche atte a garantire una maggiore comprensione sulla reale portata del fenomeno.

A sostegno di *Save Food* è nata, nel 2013, la campagna “*Think. Eat. Save.*”, promossa dallo *UN Environmental Programme* (di seguito UNEP), volta a prevenire specificatamente gli sprechi alimentari da parte dei consumatori, della distribuzione e dell'industria turistica, fornendo una visione globale e la condivisione delle informazioni sulle iniziative in tutto il mondo<sup>280</sup>.

Durante la Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP 23) del 2017, la pubblicazione “*Save food for a Better Climate - Converting the Food Loss and Waste Challenge into Climate Action*”, ha evidenziato il nesso tra rese ridotte e variabilità climatica, essendo lo spreco di cibo un fattore determinante del riscaldamento globale<sup>281</sup>.

---

<sup>277</sup> Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2020). 12 Consumo e produzione responsabili, Report disponibile. all'indirizzo:

[https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Position\\_Paper\\_GdlGoal12\\_FINALott2020.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Position_Paper_GdlGoal12_FINALott2020.pdf)

<sup>278</sup> Ci si riferisce allo UN Environmental Programme (UNEP) e all' e dall'Organizzazione di Commercio Equo e Solidale Messe Dusseldorf.

<sup>279</sup> <https://www.fao.org/news/story/it/item/148794/icode/>.

<sup>280</sup> Per un approfondimento sulle proposte formulate dall'UNEP si rimanda a <https://www.unep.org/thinkeatsave/about/thinkeatsave-guidance-document>.

<sup>281</sup> <https://www.fao.org/save-food/news-and-multimedia/news/news-details/en/c/1105834/>.

Un altro significativo contributo è rappresentato dall'elaborazione del “*Global Food Loss Index*” (acronimo *GFLI*), un indice composto costruito dall'aggregazione del *Food Loss Indices (FLI)* di ogni Nazione, il cui scopo principale è quello di monitorare i progressi compiuti dai vari Paesi rispetto all'obiettivo del *target* 12.3 dell'Agenda 2030.

Nello specifico, sono considerati, sulla base della definizione “bipartita” di “spreco alimentare” fornita dalla FAO, due parametri: i) l'indice delle perdite alimentari (*Food Loss Index*) che, sotto il controllo della FAO, misura le perdite dei prodotti attraverso la catena di approvvigionamento, ad esclusione della vendita al dettaglio, e ii) l'indice di spreco alimentare (*Food Waste Index*) che, sotto il monitoraggio dell'UNEP, copre le fasi successive, relative al consumo domestico<sup>282</sup>.

I *policy maker* sono così in grado di esaminare le tendenze positive o negative della perdita di cibo nel tempo con riferimento all' anno-base 2015, anno di pubblicazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Sulla base del *GFLI*, l'UNEP, in collaborazione con la *Waste Resources Action Program (WRAP)*<sup>283</sup>, ha pubblicato il *Food Waste Index Report 2021*<sup>284</sup>, ad oggi la più complessa e attendibile stima dello spreco alimentare mai prodotta a livello globale.

Finora è stato difficile comprendere la reale dimensione del fenomeno e del suo impatto, dato che le valutazioni si basavano sul monitoraggio di un ristretto campione di Paesi e le metodologie e gli strumenti di rilevazione non erano uniformati tra i vari Stati, con conseguente sottostima della portata per un lungo periodo.

L'indice analizzato nel Rapporto adotta una metodologia “a tre livelli” per misurare lo spreco alimentare dal punto di vista domestico, di vendita al dettaglio e di servizio alimentare. Ogni livello è a sua volta strutturato in modo da risultare più complesso del precedente: il livello uno mostra stime del fenomeno da intendere solo come supporto per i decisori politici, affinché elaborino una tecnica di misurazione nazionale; il livello due fornisce l'approccio raccomandato, in linea con il *target* 12.3, mentre il livello tre offre informazioni aggiuntive ai governi nazionali e strategie di prevenzione dello spreco concretamente applicabili<sup>285</sup>.

---

<sup>282</sup> E. Capobianco, *Food Waste Index: quasi un quinto del cibo nel mondo finisce nel cestino*, in ASVIS Notizie, <https://asvis.it/notizie/2-9359/food-waste-index-quasi-un-quinto-del-cibo-nel-mondo-finisce-nel-cestino>.

<sup>283</sup> ONG britannica che lavora con le imprese e i privati nella riduzione dei rifiuti e nello sviluppo di prodotti sostenibili.

<sup>284</sup> Si riporta un estratto dell'introduzione al Rapporto Food waste index report 2021: “*Se la perdita e lo spreco di cibo fosse un paese, sarebbe la terza più grande fonte di serra emissioni di gas. Lo spreco alimentare grava sui sistemi di gestione dei rifiuti esacerba l'insicurezza alimentare, il che lo rende un importante contributo alle tre crisi climatiche planetarie: cambiamento climatico, perdita di biodiversità ed inquinamento.*” - Direttore esecutivo dell'UNEP, Inger Andersen.

<sup>285</sup> United Nations Environment Programme, *Food waste index Report 2021*, Nairobi, ISBN No: 978-92-807-3851-3, [https://catalogue.unccd.int/1679\\_FoodWaste.pdf](https://catalogue.unccd.int/1679_FoodWaste.pdf), pp. 10-15.

### 3. Lo spazio europeo di tutela del diritto al cibo

L'ordinamento sovranazionale ha riconosciuto il diritto al cibo sulla base di quanto espresso dalla Comunità internazionale nel corso dei decenni e, attraverso direttive e regolamenti, ha introdotto disposizioni volte a ridurre lo spreco alimentare, fenomeno che configura una violazione del detto diritto fondamentale quale prerogativa della dignità umana.

È, invero, la dignità di coloro che non dispongono dei mezzi adeguati a garantire un'alimentazione sufficiente per sé e per la propria famiglia ad essere lesa quando le istituzioni non intervengono per garantire un'equa distribuzione delle risorse e per rendere accessibili le eccedenze ai più vulnerabili. Il diritto al cibo adeguato comporta il riconoscimento non solo di libertà "negative", che si traducono nel divieto, per lo Stato, di interferire con il godimento e con l'esercizio del diritto, ma anche "positive": le istituzioni nazionali sono chiamate ad attivarsi per garantire che i singoli non incontrino ostacoli nell'accesso al cibo sicuro ed in quantità sufficienti<sup>286</sup>.

Nonostante l'importanza che la sicurezza alimentare, nella sua duplice accezione, assume in Europa, il diritto al cibo non è stato oggetto di un esplicito riconoscimento. Come si è avuto modo di accennare<sup>287</sup>, nel processo post-bellico di elaborazione delle Carte a tutela dei diritti umani, quello al cibo era garantito attraverso il diritto al lavoro, alla sicurezza sociale o al più generale diritto alla sussistenza. Autorevole dottrina<sup>288</sup> ha inoltre rilevato che potrebbero essere state ragioni politiche di sicurezza nazionale ad aver ostacolato l'enucleazione del diritto in esame: il suo chiaro riconoscimento avrebbe potuto portare il disoccupato ad arrogarsi il diritto a rubare per ottenere il minimo nutrimento necessario alla sopravvivenza o i contadini ad organizzarsi per rivendicare il libero uso della terra.

Tuttavia, indirizzi più recenti<sup>289</sup> sostengono che il nesso tra diritto al lavoro e sussistenza è da ritenere spezzato in un contesto economico globalizzato; la presenza di un tasso di disoccupazione crescente e di importanti flussi migratori rendono necessarie misure volte a garantire l'accesso al cibo agli inoccupati, così da non pregiudicarne la salute e la dignità.

I fondamenti del diritto a nutrirsi in modo adeguato si rintracciano nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), adottata dal Consiglio d'Europa quale principale

---

<sup>286</sup> L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, Osservatorio Costituzionale Fasc. 1/2018 10 gennaio 2018.

<sup>287</sup> Più diffusamente, cap. 2 §1.

<sup>288</sup> P. Alston, K. Tomasevski, *The right to food*, 1984, p. 17.

<sup>289</sup> L. Ferrajoli, *"Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia"*, Laterza 2007, p. 406.

organizzazione di difesa dei diritti umani nel continente europeo. Ad oggi, l'Unione Europea ha assunto l'impegno giuridico di aderire alla CEDU attraverso la disposizione dell'art. 6 par. 2 del Trattato di Lisbona, che pone però delle limitazioni: in primo luogo, non è riconosciuta forza vincolante alla Convenzione, per cui non sono previste conseguenze sanzionatorie in caso di sua mancata osservanza; in secondo luogo, l'adesione non comporta alcuna modifica circa le competenze dell'Unione Europea. Nonostante non vi sia stata, formalmente, un'adesione, certo è che i diritti presenti nella Convenzione “*fanno parte del diritto dell'Unione Europea in quanto principi generali*”<sup>290</sup>.

Nel complesso quadro tracciato, il diritto al cibo non trova cittadinanza neanche all'interno della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, pur collocandosi nel novero dei cd. “diritti sociali”.

Nello specifico, la giurisprudenza della Corte EDU ha implicitamente riconosciuto il diritto al cibo all'interno di varie disposizioni, quali l'art. 2, sul diritto alla vita<sup>291</sup>, l'art. 3, che proibisce la tortura ed i trattamenti inumani e degradanti<sup>292</sup>, l'art. 9, relativo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione<sup>293</sup>.

La mancanza, nel vocabolario del Consiglio d'Europa, di un'esplicita formulazione del diritto in esame ha reso necessario l'intervento della Assemblea parlamentare, che ha adottato la risoluzione numero 1957 del 2013 “*La sicurezza alimentare: una sfida permanente che riguarda tutti*”. In questa sede, il cibo è considerato ancora prima di un diritto una necessità fondamentale, “*nella consapevolezza che, se non si riuscirà ad assicurare un sufficiente accesso a cibo sano e adeguato alle generazioni presenti e future,*

---

<sup>290</sup> Art 6 par. 3 Trattato di Lisbona.

<sup>291</sup> Attraverso il diritto alla vita la Corte EDU ha ritenuto protetto il diritto a una pensione sufficiente a garantire l'accesso al cibo. Nella sentenza *Budina c. Russia*, il giudice afferma che lo Stato è sanzionabile se l'ammontare della pensione sociale riconosciuta non è sufficiente a coprire le spese vitali destinate alla nutrizione.

<sup>292</sup> In base all'art. 3 CEDU, negare il cibo adeguato al detenuto rientra tra le pene o trattamenti inumani e degradanti del detenuto. Secondo la Corte (sentenza *Irlanda c. Regno Unito* n. 5310/71, giudizio del 18/1/1978) costituisce, ad esempio, *trattamento inumano* il ricorso in modo combinato alle c.d. “cinque tecniche di privazione sensoriale”, consistenti nell'incappucciamento, nell'obbligo di rimanere in piedi per lunghi periodi di tempo, nell'assoggettamento a continuo rumore, nella privazione del sonno e nella negazione di cibo e bevande. Consiste invece in un *trattamento degradante* (sentenza *Ilasku, Ivantoc, Lesco e Petrov Popa c. Moldavia e Russia*, n. 48787/99, par. 207, 438) il divieto prolungato di ricevere i familiari e i loro pacchi con generi alimentari, la somministrazione di cibo avariato, la mancata somministrazione di cibo in generale o di cibo conforme a diete specifiche.

Sul punto M. Bottiglieri, *Il diritto al cibo adeguato e l'alimentazione dei detenuti: tra tortura e trattamento inumano o degradante*, in *Le nuove giustificazioni della tortura nell'età dei diritti*, a cura di M. Di Giovanni, C.R. Gaza, G. Silvestrini, LINK Collana di Scienza politica e Relazioni internazionali, 2017, cfr. p.312

<sup>293</sup> Sentenza *Jakóbski c. Polonia*, n. 18429/06, in cui la Corte richiama la Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, la quale raccomanda agli Stati, nel par. 22, di far sì che i prigionieri siano riforniti di cibo accettabile dal punto di vista religioso. Sul punto *Ibidem*, cfr. p. 311.

*la nostra salute, oltre che il nostro sviluppo e diritti fondamentali saranno compromessi*”<sup>294</sup>. Sebbene si tratti di un atto di *soft law*, che non ha natura vincolante per gli Stati, assume una particolare rilevanza, in primo luogo perché qualifica il diritto al cibo come fondamentale<sup>295</sup>, in secondo luogo perché elenca gli obiettivi che gli stati devono porsi per garantirne la tutela, raccomandando misure che garantiscano la produzione sostenibile delle derrate alimentari<sup>296</sup>. Il riferimento alla sostenibilità sembra dunque alludere all’applicazione dei principi ecologici alla produzione di alimenti (cd. agroecologia)<sup>297</sup>. Nella risoluzione, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa raccomanda inoltre di prendere misure che garantiscano un consumo di cibo che eviti gli sprechi, attraverso interventi di educazione ad un’alimentazione adeguata<sup>298</sup>.

Anche a livello unionale, il diritto al cibo adeguato non è espressamente riconosciuto come diritto umano nei Trattati: piuttosto che come bisogno, l’alimento è qualificato come merce, in quanto bene suscettibile di valutazione economica. Come si approfondirà nel paragrafo successivo, la legislazione alimentare europea tutela non l’uomo in quanto tale ma in qualità di consumatore o produttore di cibo e non è dunque garantire l’accesso al cibo l’obiettivo prioritario ma assicurare che questo sia sicuro per la salute umana e risponda alle esigenze del mercato.

È però possibile fondare un diritto europeo al cibo adeguato facendo riferimento ad alcune disposizioni della Carta di Nizza, la quale, pur non esplicitandolo, lo introduce per mezzo di altri diritti, secondo una modalità non dissimile a quella adottata dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. I principi contenuti nella Carta di Nizza (o *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*) fungono da parametro di legittimità degli atti

---

<sup>294</sup> Risoluzione n. 1957/2013, approvata il 3 ottobre 2013. Testo ufficiale reperibile in <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=2227&lang=en>

<sup>295</sup> Nel testo finale della risoluzione si legge “*food is our most basic right and need*”, “*il cibo è il nostro bisogno e diritto fondamentale*”.

<sup>296</sup> Si riporta il punto n. 8.1.2. della Risoluzione: “*invest in sustainable farming (including “ecologically intensive” agriculture and organic farming), including through tax and regulatory measures*” <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=3&id=595>.

<sup>297</sup> Si rinvia a cap. 2 par. 1 della trattazione.

<sup>298</sup> Si riporta il punto n. 4 della Risoluzione: “*The Assembly is deeply concerned about the scale of food waste and its impact on our living conditions. Indeed, between 30% and 50% of food in the world is being lost. Nearly half of food still fit for human consumption is thrown away in developed countries, whereas it could, if recovered, help wipe out hunger and malnutrition for nearly 870 million poor people worldwide. The population at large needs to make better informed consumer choices*”. <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=3&id=595>.

comunitari<sup>299</sup>, pertanto, il riconoscimento della dignità umana<sup>300</sup> e dell'integrità della persona (di cui artt. 1 e 3 della Carta di Nizza) come diritti fondamentali, comporta l'inclusione del diritto al cibo adeguato tra i criteri ermeneutici della legislazione europea. È dunque alla luce di tali principi che dovrebbe essere riletta la normativa comunitaria sugli alimenti, considerando, inoltre, che il diritto al cibo potrebbe rinvenirsi in altre numerose disposizioni, mostrando *“l'attitudine a essere punto di convergenza di principi giuridici fondamentali, che in esso si concretizzano, fondando un nuovo contesto giuridico”*<sup>301</sup>. Tale interpretazione è avvalorata dal Considerando n. 35 del Regolamento (UE) n. 2115 del 2021, che, nel definire gli obiettivi generali ed il modello di attuazione della “nuova” PAC, ricorda: *“gli Stati membri dovrebbero agire in linea con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ed i principi generali del diritto dell'Unione”*. Il diritto al cibo, essendo -pur implicitamente- ricompreso nel novero dei diritti fondamentali, rappresenta senza dubbio un elemento in grado di guidare *i policy makers* nell'elaborazione degli strumenti normativi di cui la PAC è costituita.

#### **4. Le misure a tutela dell'ambiente assunte nella “nuova” Comune (PAC). Il coordinamento con il *Green Deal*.**

Nonostante le peculiarità che distinguono il mercato dei prodotti agricoli da quello industriale e terziario<sup>302</sup>, il settore primario è stato incluso nel Mercato Unico Europeo (MEC) attraverso una serie di regole atte a disciplinarlo nel titolo II del Trattato di Roma del 1957 (Trattato CEE). Ad oggi, nel Trattato di Lisbona (TFUE), la materia *“Agricoltura e Pesca”* occupa il titolo terzo e, all'apertura, l'articolo 38 delinea l'ambito di applicazione delle disposizioni che si estende, oltre all'agricoltura, alla pesca ed al commercio dei prodotti

---

<sup>299</sup> A. Pirozzoli, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, Esi, 2013, p. 48.

<sup>300</sup> Si veda in proposito M. Olivetti, *Art. 1. Dignità umana*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, 43 ss. da cui risulta una visione del concetto di “dignità umana” in grado di accogliere il diritto al cibo.

<sup>301</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012.

<sup>302</sup> Il settore agricolo è caratterizzato dall'incertezza della produzione che dipende da eventi non controllabili, come il clima, eventi atmosferici avversi, infestazioni di parassiti. Il mercato dei prodotti agricoli è assoggettato anche alla stagionalità dei raccolti e alla non coincidenza dell'offerta e della domanda, nel senso che la prima tenderebbe ad essere concentrata al momento del raccolto, mentre la seconda ad essere distribuita per tutto l'anno. Sebbene i trasporti e le tecniche di conservazione odierni possano lenire queste difficoltà, esse non possono essere del tutto soppresse, il che giustifica l'introduzione di regole diverse da quelle vigenti in altri settori. Sul punto si veda L. Costato, *“Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE”* in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *“Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo”*, p. 6.

agricoli nel mercato interno. Il secondo comma chiarisce poi cosa si intenda per prodotti agricoli, ovvero, “*i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti*”<sup>303</sup>.

Sotto il profilo della competenza, l'agricoltura e la pesca rientrano tra le materie concorrenti<sup>304</sup> elencate all'art. 4 TFUE, per cui, secondo il principio di sussidiarietà, l'Unione Europea può adottare atti giuridicamente vincolati solo entro i limiti delle competenze conferite dai Paesi membri. Il rapporto di “sussidiarietà” che lega i due livelli di governo coinvolti, Unione Europea e Stati membri, garantisce che la prima venga “in soccorso” degli altri, in via suppletiva, solo nella misura in cui questi non siano in grado di assolvere alle funzioni che normalmente gli competono<sup>305</sup>.

Tuttavia, l'art. 38 del TFUE attribuisce all'Unione Europea il compito “*di definire ed attuare una politica comune dell'agricoltura e della pesca*”<sup>306</sup>, essendo pertanto, *obbligata* ad intervenire. *Prima facie*, potrebbe individuarsi un'antinomia tra le due disposizioni, che è, però, solo apparente: i Paesi membri, nelle materie di competenza concorrente, possono legiferare solo quando l'Unione non abbia già provveduto o laddove non le venga espressamente conferito, come in questo caso, *il dovere* di farlo. Quando, come per la materia ivi considerata, si riscontri la sussistenza di funzioni che necessitano di un esercizio unitario, perché presentano aspetti trans-nazionali che non possono essere normati dai singoli Stati membri, l'Unione Europea avoca dunque a sé la relativa competenza, applicando il principio di sussidiarietà<sup>307</sup>. Di conseguenza, mentre gli interventi comunitari sui mercati agricoli hanno avuto natura fortemente centralizzata perché adottati in funzione della politica agricola comune (di seguito PAC)<sup>308</sup>, la regolamentazione sulla gestione rurale è stata rimessa alle decisioni degli Stati membri<sup>309</sup>.

Circa l'applicabilità della normativa generale a tutela della concorrenza al mercato dei prodotti agricoli, l'art. 42 del TFUE consente deroghe al diritto *antitrust* e, segnatamente, al divieto di accordi tra imprese e di aiuti di stato, al fine di attenuare gli squilibri di potere

---

<sup>303</sup> Art. 38 par. 1 TFUE.

<sup>304</sup> In un siffatto ambito acquista rilievo l'art. 2 del TFUE, che spiega il significato del termine “concorrente”: “*quando i trattati attribuiscono all'Unione Europea una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione Europea e gli Stati membri possono legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore*”.

<sup>305</sup> A. Germanò, M.P. Ragionieri, E.R. Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Giappichelli Editore, Torino 2014, p. 10 e ss.

<sup>306</sup> Art 38 par. 1 TFUE, “*l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca*”.

<sup>307</sup> A. Germanò, M.P. Ragionieri, E.R. Basile, *Diritto Agroalimentare*, p. 10 e ss.

<sup>308</sup> Per una più attenta disamina sull'evoluzione storica della PAC si rinvia a Cap. 1, §7.1.

<sup>309</sup> L. Costato, “*Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE*” in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo “*Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*”, Giuffrè 2021, pp. 3-4.

economico e contrattuale che gravano sull'impresa agricola. Infatti, il divieto generale - previsto all'art. 101 TFUE- di stipulare accordi tra due o più operatori indipendenti che limitano la concorrenza, non trova applicazione nel caso delle associazioni tra agricoltori e delle organizzazioni di produttori (c.d. "OP")<sup>310</sup>, a patto che sussistano le condizioni indicate nel Regolamento (UE) n. 1308/2013<sup>311</sup>. In particolare, l'art. 209 del Regolamento consente a qualsiasi agricoltore o associazione di agricoltori di collaborare, ad esempio, per la produzione o la vendita di prodotti agricoli, richiedendo alla Commissione europea un parere sulla compatibilità degli accordi conclusi con gli obiettivi enunciati nell'art. 39 TFUE e nella PAC vigente. Sul punto si è recentemente espressa la Corte di Giustizia dell'Unione europea, che, con il c.d. "caso Indivia" (sentenza 14 novembre 2017, C-671/15) ha chiarito il rapporto tra la disciplina della PAC e l'applicazione delle regole di concorrenza, ribadendo "*la sua preminenza rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza*"<sup>312</sup>.

Le riforme della PAC del XXI secolo hanno diminuito in modo più che rilevante l'intervento dell'Unione Europea nel mercato, insistendo maggiormente sulla creazione di un sistema di sostegni condizionati da finalità ambientali, non produttive. La detta tendenza ha portato la PAC a formulare programmi indirizzati *al greening* e alla tutela della biodiversità ma ha anche consentito agli Stati di decidere quali iniziative mettere in atto con maggiore intensità. In cima alle sei priorità degli orientamenti politici per il periodo 2019-2024<sup>313</sup>, la Commissione europea ha posto i problemi legati al clima e all'ambiente: il manifesto della nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva, la Comunicazione *Green Deal europeo* COM(2019) 640, strumentale all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile, mira a trasformare l'Unione Europea "*in una società giusta e prospera dotata di un'economia moderna efficiente sotto il profilo delle risorse competitiva che nel 2050 non genererà emissioni di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse*"<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> "L'organizzazione dei produttori" – OP è una delle figure che può assumere l'associazionismo economico tra i produttori agricoli al fine di definire modalità di cessione dei prodotti degli associati. Più diffusamente si rinvia a cap. 3 § 2.1.

<sup>311</sup> Per una panoramica sui contenuti del Regolamento in esame si rinvia a [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_it)

<sup>312</sup> Corte Giust., sentenza 14 novembre 2017, C-671/15, cit. punto 37.

<sup>313</sup> U. Von Der Leyen, *Speech in the EU Parliament Plenary Session*, 27/11/2019.

<sup>314</sup> Commissione Europea, *Il Green deal europeo* COM (2020) 640 final, introduzione, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>.

Il complesso piano strategico elaborato dalla Commissione europea non è solo una dichiarazione di intenti ma un programma articolato con una tabella di marcia<sup>315</sup>, che prevede cinquanta azioni (tra proposte legislative, piani d'azione, strumenti finanziari) funzionali a promuovere l'uso efficiente delle risorse, attraverso il modello di economia circolare, e a ripristinare la biodiversità. La *roadmap* del *Green Deal* risponde a quella volontà, espressa dall'art. 11 del TFUE, di rendere la materia ambientale trasversale a tutti gli altri campi di intervento: le azioni volte a promuovere l'uso efficiente delle risorse operano concretamente attraverso la riforma di macrosettori, quali l'energia rinnovabile, l'industria sostenibile, la costruzione edilizia, la mobilità e l'agricoltura.

Nell'ambito delle misure adottate per realizzare la "Rivoluzione verde" presentata dal *Green Deal*, un rilievo particolare assume il nuovo *Circular Economy Action Plan* (o CEAP II), promosso con la comunicazione dell'11 marzo 2020 "*Nuovo piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva*". Sulla base delle azioni in materia di economia circolare attuate sin dal 2015 e che hanno condotto all'entrata in vigore delle quattro direttive sui rifiuti contenute nel "Pacchetto Economia Circolare", la Commissione "*ha varato una strategia concertata per un'economia climaticamente neutra, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva*"<sup>316</sup>. Tra quelli che la presente comunicazione riconosce come "prodotti chiave"<sup>317</sup> per il successo della transizione, il cibo assume un ruolo cruciale, tanto che "*la Commissione proporrà un obiettivo relativo alla riduzione degli sprechi alimentari, quale azione chiave nell'ambito dell'imminente strategia UE "Dai campi alla tavola", che riguarderà l'insieme della catena del valore alimentare.*"

Invero, l'agroalimentare è trattato come uno dei comparti economici maggiormente critici su cui intervenire ed è stato oggetto di ambiziosi interventi (quali la strategia "*Dal produttore al consumatore*", o "*Farm to fork*", e la "*Strategia sulla biodiversità*") volti a favorire, da un lato, la creazione di una filiera agroalimentare attenta alla *food safety and security* e, dall'altro, l'uso di metodi di produzione che preservino la biosfera.

Il coordinamento tra il *Green deal* e la PAC pone una sfida ambiziosa ma ineludibile: la realizzazione di un sistema alimentare teso a superare la frammentazione delle politiche nazionali, troppo spesso foriere di inefficienze, e la promozione di nuovi modelli di *business verde*, quali la bioeconomia circolare. L'obiettivo chiave è di rendere il cibo europeo, noto

---

<sup>315</sup> Allegato della comunicazione sul Green Deal europeo. Tabella di marcia — Azioni chiave, in <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

<sup>316</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>.

<sup>317</sup> I prodotti chiave indicati dalla COM 2020/98/UE sono: elettronica e TIC; batterie e veicoli, imballaggi; plastica; prodotti tessili; costruzione e edilizia; prodotti alimentari, acque e nutrienti.

già per essere di alta qualità, un riferimento mondiale anche per la sostenibilità, così da realizzare la garanzia di un cibo adeguato per tutti, in linea con il *goal* numero due dell'Agenda 2030. Le misure concrete da adottare per favorire la transizione verso un sistema alimentare sostenibile, giusto sano e rispettoso dell'ambiente sono contenute nei piani d'azione allegati alla Comunicazione “*Green deal europeo*” (tra cui le già menzionate strategie “*Farm to fork*” e “biodiversità”) e fanno grande affidamento, per il perseguimento degli obiettivi prefissati, sulle riforme introdotte dalla “nuova” PAC<sup>318</sup>.

La Commissione europea ha presentato, a giugno del 2018, le proprie proposte legislative per la riforma della PAC per il periodo 2021-2027, dando seguito alla Comunicazione “*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*” COM(2017)713 che auspica l'elaborazione di “una PAC in grado di rispondere alle aspettative sociali per quanto riguarda la produzione alimentare, in particolare la sicurezza e la qualità degli alimenti e le norme ambientali e in materia di benessere degli animali.”<sup>319</sup>”

Dopo un lungo periodo di trattative, la riforma è entrata in vigore il 3 dicembre 2021, sebbene il nuovo regime diventerà operativo solo a partire dal 2023<sup>320</sup>. La sostenibilità ambientale, economica e sociale è l'elemento chiave della riforma che, oltre a mirare alla semplificazione e alla modernizzazione dell'agricoltura, intende riequilibrare le responsabilità tra Unione Europea e Stati membri. Per una PAC efficace, funzionale al raggiungimento dei dieci obiettivi individuati dalla Commissione<sup>321</sup>, non è sufficiente la partecipazione passiva dei Paesi, tenuti soltanto a conformarsi agli indirizzi sovranazionali, ma è fondamentale la creazione di una *governance* multilivello, in cui l'Unione Europea definisce un quadro comune d'azione e gli Stati membri sono tenuti ad attuare dei piani strategici nazionali adattati alle varie realtà locali. Questo nuovo modello di attuazione comporta cambiamenti che conducono ad una programmazione pluriennale unitaria per i due “pilastri” della PAC, ovvero l'organizzazione dei mercati agricoli, quale “*insieme di strumenti di politica agraria*

---

<sup>318</sup> P. Lattanzi, “*Il New Green deal*”, *la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*”, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo “*Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*”, Giuffrè 2021, pp. 711 e ss.

<sup>319</sup> Commissione Europea, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* COM (2017) 713 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0713&from=it>.

<sup>320</sup> Il regime transitorio previsto (regolamento 2020/2020/Ue) garantisce agli agricoltori il sostegno giuridico e finanziario della PAC per il periodo 2014-2020.

<sup>321</sup> Gli obiettivi principali sono: garantire un reddito equo agli agricoltori; aumentare la competitività; migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera; riequilibrare la distribuzione del potere nella filiera alimentare; agire per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; sostenere il ricambio generazionale; sviluppare aree rurali dinamiche; proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute. Si rinvia a [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it).

*che hanno a che fare col sostegno dei prezzi dei prodotti e con l'integrazione diretta dei redditi degli agricoltori*<sup>322</sup>, e le misure relative allo sviluppo rurale.

Il testo si articola in tre regolamenti: i) “il regolamento sui piani strategici nazionali”, Reg. 2021/2115/UE, che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; ii) “il regolamento orizzontale”, Reg. 2021/2116/UE, che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, ed infine iii) il “regolamento modificativo”, Reg. 2021/2117/UE, che emenda numerosi regolamenti sull'organizzazione comune dei mercati e sui regimi di qualità dei prodotti agricoli<sup>323</sup>.

Il primo reca le norme sul sostegno dei piani strategici che i Paesi devono redigere nell'ambito della politica agricola comune e le condizioni per accedere ai finanziamenti del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGR) e del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Individua, inoltre, le cd. “*definizioni quadro*”, ovvero i necessari elementi comuni (condizioni, obiettivi, definizioni) da includere nei piani strategici, per assicurare la coerenza tra i vari tipi di intervento, fermo restando che saranno precisate da ciascuno Stato membro nella realizzazione del piano, approvato poi dalla Commissione. Invero, l'impegno dell'Unione Europea è quello di creare un “*modello di attuazione che non porti a una situazione caratterizzata da 27 politiche agricole nazionali diverse, in quanto ciò metterebbe a repentaglio il carattere comune della PAC e il mercato interno. Dovrebbe tuttavia lasciare agli Stati membri un certo grado di flessibilità nell'ambito di un quadro normativo comune solido. Occorre pertanto che il presente regolamento fissi gli obiettivi dell'Unione e ne stabilisca i tipi di interventi e i requisiti comuni applicabili agli Stati membri, garantendo in tal modo il carattere comune della PAC (...)*”<sup>324</sup>. Quanto al sostegno del FEAGR e del FEASR per l'attuazione delle misure inerenti al primo pilastro, questo “*è inteso a migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali e contribuisce al conseguimento dei seguenti obiettivi generali, in ambito economico, ambientale e sociale, che a loro volta contribuiranno all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*”<sup>325</sup>. Oltre a garantire agli agricoltori un sostegno al reddito

---

<sup>322</sup> D. Moro<sup>a</sup>, P. Sckokai, *L'impatto del I pilastro della PAC sulle scelte dei produttori agricoli e le conseguenze per il processo di riforma*, *Agriregionieuropa* anno 7 n°25, Giu 2011.

<sup>323</sup> Nello specifico modifica: il regolamento (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 sulle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione. [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_it).

<sup>324</sup> Considerando n. 28 Reg. 2021/2115/UE.

<sup>325</sup> Art. 5 del Reg. 2021/2115/UE.

adeguato attraverso la concessione di pagamenti diretti dagli Stati membri, la Commissione obbliga i vari Paesi europei ad elaborare degli “eco-schemi”, ovvero schemi volontari per il clima e l’ambiente che fruttano, agli agricoltori che si impegnano ad osservare pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente, un pagamento annuale per ettaro, aggiuntivo al pagamento di base<sup>326</sup>.

Il documento “*Analysis of links between CAP and Green deal*” pone in luce quanto gli obiettivi della “nuova” PAC siano in linea con quelli del *Green deal* nel rispetto del principio *no-back sliding*, che impone agli Stati membri, nella definizione dei piani strategici per il periodo 2021-2027, di mirare alla realizzazione degli obiettivi agro-climatici-ambientali posti all’interno del regolamento, e del meccanismo cd. *ring-fenced spending*, che obbliga gli Stati ad investire una quota dei finanziamenti della PAC per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal *Green Deal*.<sup>327</sup>

Il Considerando n. 7 puntualizza: “*data l’importanza di arginare la notevole perdita di biodiversità, il sostegno previsto dal presente regolamento dovrebbe contribuire a integrare l’azione a favore della biodiversità nelle politiche dell’Unione e a conseguire l’ambizioso traguardo generale di destinare il 7,5 % della spesa annuale a titolo del quadro finanziario pluriennale (QFP) agli obiettivi relativi alla biodiversità nel 2024 e il 10 % della spesa annuale a titolo del QFP agli obiettivi relativi alla biodiversità nel 2026 e nel 2027.*” Tra gli obiettivi specifici, indicati all’articolo sei del regolamento in esame e strumentali al raggiungimento di quelli generali, assume particolare rilievo la lett. i) del primo comma, circa la riduzione degli sprechi alimentari. Invero, la PAC “*dovrebbe contribuire a migliorare la risposta dell’agricoltura dell’Unione alle nuove esigenze della società in materia di alimentazione e salute, anche per quanto riguarda l’agricoltura sostenibile, una nutrizione più sana, il benessere degli animali e la riduzione degli sprechi alimentari (...), continuando a promuovere la produzione con caratteristiche specifiche e pregevoli, aiutando gli agricoltori ad adeguare proattivamente la loro produzione in funzione dei segnali del mercato e delle domande dei consumatori*”<sup>328</sup>.

Infine, tra le misure a tutela dell’ambiente nell’ambito della PAC, il “regolamento modificativo” (Reg. 2021/2117/UE) introduce le “iniziative verticali e orizzontali per la sostenibilità” volte a perseguire vari obiettivi, tra cui la riduzione degli sprechi alimentari<sup>329</sup>,

---

<sup>326</sup> Sul punto: <https://sportelloagricoltura.it/circolari-mondo-agricolo/pac-2023-2027-gli-eco-schemi/>.

<sup>327</sup> S. Tarangioli, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?* In N. Lucifero, G. Maccioni, F. Della Rosa, G. De Luca, S. Tarangioli, *Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all’insegna dei canoni di sostenibilità*, Giappichelli 2021, p. 247.

<sup>328</sup> Considerando n. 35 Reg. 2021/2115/UE.

<sup>329</sup> Art 210-bis, par. 3, lett. a).

la transizione verso un'economia circolare, l'elaborazione di iniziative di valorizzazione dei sottoprodotti e la riduzione e gestione dei rifiuti. Le suddette iniziative si sostanziano in pratiche concordate, accordi, decisioni, conclusi dai produttori del comparto agroalimentare nei diversi livelli delle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione della filiera, che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale.

Sebbene dette iniziative potrebbero incidere sul commercio tra paesi UE, falsando, alterando o restringendo la concorrenza, non sono altresì soggette all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE; in aggiunta, al fine di garantire il ricorso efficace a tale nuova deroga e di ridurre gli oneri amministrativi, non richiedono una decisione preventiva della Commissione<sup>330</sup>. È in ogni caso previsto che l'autorità nazionale garante della concorrenza di ciascuno Stato membro possa decidere, in casi particolari, che gli accordi siano modificati o interrotti o non abbiano affatto luogo, se tale decisione è necessaria per evitare l'esclusione della concorrenza o se risultano compromessi gli obiettivi di cui all'articolo 39 TFUE.

#### **4.1. I fondi del “*Next Generation EU*” per il rilancio del settore agroalimentare a seguito della pandemia di Covid-19 (cenni).**

La pandemia di Covid-19 ha comportato, oltre a una crisi sanitaria globale, l'adozione di misure restrittive, determinando la chiusura, totale e parziale, di molte attività economiche, incluse quelle appartenenti al comparto primario. Per far fronte alle ingenti conseguenze date dalla contrazione del PIL, pari al 13,7 % a livello europeo nel secondo trimestre del 2020<sup>331</sup>, le Istituzioni europee hanno elaborato strumenti di sostegno finanziario in modo da mitigare le importanti implicazioni della crisi sulle attività produttive e da supportare le nuove politiche imperniate sulla sostenibilità ambientale, che, in assenza di fondi adeguati, non avrebbero trovato attuazione.

In tale contesto, il programma “*Next Generation EU*” (di seguito NGEU), rappresenta “*il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato per realizzare un'Europa più*

---

<sup>330</sup> Cfr. Considerando n. 62 Reg. 2021/2117/UE.

<sup>331</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19. Il programma NGEU e i Piani Nazionali*, 2021, disponibile sul sito: [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti\\_e\\_Metodi/note\\_tematiche\\_SeSD/Rapporto-SeSD-La-risposta-delle-Istituzioni-europee-alla-pandemia-di-Covid19.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti_e_Metodi/note_tematiche_SeSD/Rapporto-SeSD-La-risposta-delle-Istituzioni-europee-alla-pandemia-di-Covid19.pdf).

*ecologica, digitale e resiliente*<sup>332</sup>”, mobilitando risorse dell’ammontare di 806,9 miliardi di euro, da concedere sia sotto forma di sussidi che sotto forma di prestiti. I Paesi vi possono accedere per finanziare misure volte a sostenere la transizione ecologica e digitale (c.d. “*twin transition*”<sup>333</sup>) e per adottare riforme corrispondenti alle raccomandazioni del Consiglio specifiche per il singolo Paese, rendicontando le risorse secondo obiettivi di *performance* oltre che di spesa.

Il criterio di allocazione delle risorse del fondo NGEU è costruito su tre pilastri, il primo dei quali è volto ad attenuare l’impatto economico e sociale della pandemia e rendere le economie e le società dei Paesi europei più preparate alle sfide della transizione ecologica e digitale attraverso dispositivi europei di sostegno (“*Recovery and Resilience Facility -RRF*”, “*ReactEU*”, “Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale -FEASR”); tra questi, il più importante è il “Dispositivo per la Ripresa e Resilienza” (*Recovery and Resilience Facility -RRF*), costituito dai prestiti e dalle sovvenzioni a cui gli Stati membri possono accedere una volta approvati i rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza dalla Commissione Europea<sup>334</sup>, a cui si aggiungono il “*ReactEU*”, una nuova iniziativa volta a rafforzare la coesione sociale tra gli Stati membri, e il “*Fondo di Sviluppo Rurale*”, già costituito per sostenere la politica agricola comune e a cui sono trasferiti ulteriori 8,1 miliardi di euro. Il RRF incide su quasi il 90% dell’ammontare complessivo di NGEU, mentre il restante è distribuito tra gli altri dispositivi appartenenti al secondo pilastro, che mira a sostenere gli investimenti privati, e al terzo pilastro, che favorisce interventi funzionali a gestire le crisi sanitarie.

Complessivamente, il programma NGEU interviene su sei macro-aree, ritenute cruciali dal Consiglio e dal Parlamento europeo per supportare le scelte degli Stati membri nella

---

<sup>332</sup> Commissione europea, *Recovery plan for Europe*; [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

<sup>333</sup> La trasformazione che interesserà i Paesi membri sul fronte della digitalizzazione e del “*greening*”, nel quadro del programma NGEU, è considerata nella sua complessità quale “*twin transition*” (“transizione gemella”); infatti, grazie all’ingresso sul mercato di tecnologie innovative come l’*Internet of Things (IoT)*, è possibile innovare le misure a tutela dell’ambiente, utilizzando i dati che provengono dal monitoraggio del suolo e dei bacini idrici. In particolare, il comparto agricolo è il principale beneficiario della “*twin transition*”, potendo valorizzare l’attività produttiva in termini di efficienza dei processi, di sostenibilità e di trasparenza sfruttando i dati raccolti a proprio vantaggio.

<sup>334</sup> Entro il 30 aprile 2021, gli Stati membri sono stati chiamati a presentare i rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. In termini di importi massimi, i maggiori beneficiari dei finanziamenti del RRF sarebbero la Germania, la Francia e l’Italia. Di questi, tuttavia, solo l’Italia ha chiesto di usufruire dei prestiti oltre che dei sussidi (cfr. Ministero dell’Economia e delle Finanze, *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19. Il programma NGEU e i Piani Nazionali*, 2021, disponibile sul sito: [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE\\_I/Pubblicazioni/Strumenti\\_e\\_Metodi/note\\_tematiche\\_ScSD/Rapporto-ScSD-La-risposta-delle-Istituzioni-europee-alla-pandemia-di-Covid19.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE_I/Pubblicazioni/Strumenti_e_Metodi/note_tematiche_ScSD/Rapporto-ScSD-La-risposta-delle-Istituzioni-europee-alla-pandemia-di-Covid19.pdf), p. 23. Più diffusamente sul PNRR italiano si rinvia a cap. 3 § 2.1.

direzione della sostenibilità ambientale e dello sviluppo tecnologico: i) la ricerca e l'innovazione; ii) le transizioni climatiche e digitali eque; iii) la preparazione di un nuovo programma per la salute; iv) la modernizzazione della politica agricola comune, per massimizzare il loro contributo alle priorità dell'Unione Europea; v) la lotta ai cambiamenti climatici; vi) la protezione della biodiversità e la parità di genere<sup>335</sup>.

Il legislatore europeo, preso atto della centralità che riveste la PAC nel quadro delle politiche europee, ha posto l'agricoltura al centro degli obiettivi principali da realizzare mediante il programma NGEU. Invero, le risorse del fondo che si aggiungono alle “dotazioni iniziali”, previste dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 per la PAC attraverso il dispositivo FEASR, sono ingenti ed intervengono primariamente a sostegno del secondo pilastro della politica agricola comune, “*rafforzando il bilancio del FEASR di 8 miliardi di euro per aiutare le zone rurali a realizzare i cambiamenti strutturali necessari per conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo*”<sup>336</sup>.

I fondi stanziati nel programma NGEU e gestiti dagli Stati membri attraverso i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, rappresentano un contributo essenziale per affrontare lo spreco alimentare e, più in generale, per garantire una corretta transizione verso sistemi alimentari sostenibili, orientando la ripresa dalla crisi legata al Covid-19 verso gli obiettivi fissati dal *Green deal europeo*<sup>337</sup>.

## **5. Ripensare la filiera alimentare dal “campo alla tavola”: la Strategia “*Farm To Fork*”**

L'obiettivo del *Green deal* di rendere l'Europa il primo continente ad impatto climatico zero, delimitando una strategia di crescita sostenibile in linea con i contenuti dell'Agenda 2030, necessita di una transizione ecologica circolare di successo, nella quale è inevitabile un ripensamento dell'intero sistema alimentare responsabile del 10,3 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE<sup>338</sup>. A fronte di questa evidenza la Commissione europea ha lanciato,

---

<sup>335</sup> Commissione europea, *Recovery plan for Europe*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

<sup>336</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/110/il-secondo-pilastro-della-pac-la-politica-di-sviluppo-rurale>.

<sup>337</sup> Per una panoramica delle iniziative e dei progetti finanziati dal fondo NGEU in linea con gli obiettivi fissati dal *Green Deal* si rinvia a: [https://europa.eu/next-generation-eu/make-it-green\\_it](https://europa.eu/next-generation-eu/make-it-green_it).

<sup>338</sup> Agenzia europea per l'ambiente (2019), *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2017 and inventory report 2019*. Le cifre non comprendono le emissioni di CO2 derivanti dall'uso del suolo e dal cambiamento di uso del suolo.

nel maggio del 2020, la strategia “Dal produttore al consumatore” o *Farm to Fork* (indicata con l’acronimo *F2F*), parte integrante del *Green Deal* europeo<sup>339</sup>.

Il piano si riferisce al periodo 2020-2030 e punta alla realizzazione di un sistema alimentare equo, solidale e sostenibile, che prevede il coinvolgimento di tutti i settori dell'agroalimentare, dalla produzione al consumo. La strategia non è vincolante per gli Stati membri ma questi, nel momento in cui implementeranno norme e leggi o dovranno allinearsi a politiche comunitarie già esistenti (come la PAC), saranno vincolati a rispettare gli obiettivi stabiliti dalla Commissione<sup>340</sup>, tenendo conto che, nei prossimi vent’anni, i sistemi alimentari dovranno sfamare dieci miliardi di persone e, al contempo, preservare e coltivare le risorse naturali come pure proteggere la biodiversità, per le generazioni attuali e future.

Al fine di costruire una filiera che sia in grado di rispondere, “*in modo globale, alle sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo i legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano*”<sup>341</sup>, la strategia *F2F* identifica tre principali finalità: i) fare in modo che la filiera alimentare abbia un impatto ambientale e climatico neutro o positivo, ii) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di alimenti sani nutrienti rispettosi dell'ambiente del benessere animale e rispondenti alle preferenze alimentari, iii) garantire l'accessibilità economica degli alimenti e la competitività della filiera<sup>342</sup>. I macro-obiettivi politici possono essere distinti in un obiettivo orizzontale (o generale) ed in cinque obiettivi verticali (o settoriali) che considerano ognuna delle fasi della *food supply chain*<sup>343</sup>. L'obiettivo orizzontale comprende due azioni di portata generale che insistono rispettivamente sull’elaborazione di un quadro legislativo per un sistema alimentare sostenibile e sulla garanzia dell’approvvigionamento alimentare nel caso di una crisi esterna al sistema, come accaduto a seguito della recente emergenza pandemica. Al fine di dare concretezza alle iniziative poste nella comunicazione, l’allegato alla Strategia *F2F* contiene

---

<sup>339</sup><https://consulenzaagricola.it/approfondimenti/597-approfondimenti-varie/16430-strategia-farm-to-fork-e-spreco-alimentare-quali-prospettive-nell-unione-europea>.

<sup>340</sup>Parlamento Europeo, *Strategia Farm to Fork e Politica Agricola Comune nella prossima programmazione UE 2021-2027*,

<https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/strategia-farm-to-fork-e-politica-agricola-comune-nella-prossima-programmazione-ue-2021-2027>.

<sup>341</sup>Comunicazione “*Una strategia "Dal produttore al consumatore "per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*”, COM(2020) 381 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=IT>

<sup>342</sup> P. Lattanzi, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo “*Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*”, Giuffrè 2021, p.707.

<sup>343</sup> Massot Marti, *Research for AGRI Committee. The farm to fork strategy implications for Agriculture and the CAP*, Eu Parliament, Brussels, 2020.

un progetto di Piano d'azione articolato in ventisette punti, da realizzare nell'arco del triennio 2020-2023.

In primo luogo, la Strategia fa leva sul coinvolgimento di vari portatori di interessi nonché sulla ricerca, sugli investimenti, sul contributo dell'innovazione tecnologica e dei servizi di consulenza; si riporta: *“tale quadro (ovvero il Piano d'azione) promuoverà la coerenza delle politiche a livello dell'UE e nazionale, integrerà la sostenibilità in tutte le politiche in ambito alimentare e rafforzerà la resilienza dei sistemi alimentari. (...) Il quadro prenderà inoltre in esame le responsabilità di tutti gli attori del sistema alimentare.”*

Quanto al rilievo che assume la ricerca e l'innovazione (R&I) per l'accelerazione della transizione verso sistemi alimentari sostenibili dalla produzione primaria al consumo, la Commissione, nell'ambito di Orizzonte Europa (o *Horizon Europe*)<sup>344</sup>, *“propone di investire 10 miliardi di EUR nella R&I su alimenti, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura, pesca, acquacoltura e ambiente, nonché sull'uso delle tecnologie digitali e delle soluzioni basate sulla natura nel settore agroalimentare.”*

Con la seconda azione di portata generale, si prende atto che *“un sistema alimentare sostenibile debba garantire alle persone un approvvigionamento sufficiente e diversificato di alimenti sicuri, nutrienti, economicamente accessibili e sostenibili in qualsiasi momento, anche in tempi di crisi. Gli eventi che incidono sulla sostenibilità dei sistemi alimentari non derivano necessariamente dalla filiera alimentare: possono essere innescati da crisi politiche, economiche, ambientali o sanitarie.”* Oltre ad evidenziare l'impatto della pandemia di Covid-19 sulla filiera, la Commissione considera anche le nuove potenziali minacce per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, quali i cambiamenti climatici, le inondazioni, la siccità e la perdita di biodiversità.

L'Unione Europea intende, dunque, sviluppare un piano di emergenza per supportare il settore agricolo che prevede non solo misure di valutazione e gestione del rischio, ma anche *“un meccanismo di risposta alle crisi alimentari, coordinato dalla Commissione, che coinvolgerà gli Stati membri e che comprenderà vari settori (agricoltura, pesca, sicurezza degli alimenti, forza lavoro, salute e trasporti) a seconda della natura della crisi.”*

Si riportano, infine, gli obiettivi settoriali indicati nella Comunicazione: ii) garantire la sostenibilità della produzione alimentare e ii) la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare; iii) stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del

---

<sup>344</sup> Orizzonte Europa è il principale programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione nonché continuazione del programma Orizzonte 2020 (*Horizon 2020*). Rappresenta il nuovo programma quadro di ricerca e innovazione dell'UE per il periodo 2021-2027. Per approfondire si rimanda: <https://horizoneurope.apre.it/>.

commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione; iv) promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili; v) ridurre le perdite e gli sprechi alimentari e vi) combattere le frodi alimentari lungo la filiera alimentare. La prima tipologia di attività di produzione alimentare considerata è la coltivazione: nello specifico, ai produttori primari è richiesto l'impegno di adottare misure correlate all'attuazione di *target* quantificati da realizzare entro il 2030: i) la riduzione del 50% dell'uso dei pesticidi chimici; ii) la riduzione delle perdite di nutrienti di almeno il 50% e dell'uso di fertilizzanti di almeno il 20%; iii) il raggiungimento di almeno il 25% della superficie agricola investita ad agricoltura biologica.

Al conseguimento del primo *target* contribuiscono le misure di carattere legislativo indicate nell'allegato Piano d'azione che sono preordinate ad emendare direttive e regolamenti sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi<sup>345</sup>, mentre, per il raggiungimento del secondo e del terzo *target*, non sono indicate specifiche azioni, essendo necessaria l'attuazione della diversa Strategia sulla biodiversità<sup>346</sup>, cui si farà cenno nel prossimo paragrafo. La Commissione si riferisce anche al potenziale, ancora largamente non sfruttato per gli agricoltori, della bioeconomia circolare nel settore agroalimentare: *“le bioraffinerie avanzate che producono biofertilizzanti, mangimi proteici, bioenergia e sostanze biochimiche offrono opportunità per la transizione verso un'economia europea a impatto climatico zero e la creazione di nuovi posti di lavoro nella produzione primaria. Gli agricoltori dovrebbero sfruttare le possibilità di ridurre le 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”*<sup>347</sup>.

Gli altri obiettivi interessano le fasi successive della *food supply chain* e si rivolgono ai trasformatori alimentari, agli operatori dei servizi di ristorazione e ai dettaglianti quali soggetti che definiscono il mercato e influenzano le scelte dei consumatori. Aumentando la disponibilità e l'accessibilità economica di opzioni alimentari sane e sostenibili, l'industria alimentare ed il settore del commercio possono operare su due fronti: sia sulla promozione

---

<sup>345</sup> Azione n. 4 dell'Allegato alla Strategia F2F: *“Proposta di revisione della direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi per ridurre significativamente l'uso dei pesticidi, i rischi ad essi legati e la dipendenza dagli stessi e migliorare la difesa integrata”*; Calendario indicativo: I trimestre 2022:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=IT>

<sup>346</sup> P. Lattanzi, “Il “New Green Deal”, la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari” in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *“Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo”*, Giuffrè 2021, pp. 708-709.

<sup>347</sup> Parlamento Europeo, *Strategia Farm to Fork e Politica Agricola Comune nella prossima programmazione UE 2021-2027*.

<https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/strategia-farm-to-fork-e-politica-agricola-comune-nella-prossima-programmazione-ue-2021-2027; punto 2.1.>

del consumo di cibo sano e sostenibile, sia sulla riduzione dell'impronta ambientale complessiva del settore. La Commissione europea intende, in primo luogo, invertire la tendenza dell'aumento dei tassi di sovrappeso e obesità entro il 2030 attraverso misure quali i) l'introduzione di criteri minimi obbligatori per gli appalti sostenibili nel settore alimentare, nell'ambito delle procedure per gli appalti verdi (*Green Public Procurement- GPP*); ii) la riforma del programma scolastico in modo da rafforzare i messaggi educativi sull'importanza di un'alimentazione sana; iii) l'introduzione di incentivi fiscali volti a promuovere la transizione verso un sistema alimentare sostenibile e ad incoraggiare i consumatori a optare per regimi alimentari sani.

Quanto al secondo versante, nel triennio 2020-2023 la Commissione europea si impegna ad intraprendere azioni volte a promuovere modelli di bioeconomia circolare, ad esempio connessi all'utilizzo dei rifiuti alimentari, nonché a riesaminare il quadro legislativo sulle indicazioni geografiche (IG), includendo specifici criteri di sostenibilità. Relativamente alla normativa sugli imballaggi, la Commissione sostiene l'impiego di soluzioni innovative e sostenibili che utilizzino materiali ecologici, riutilizzabili e riciclabili, così da contribuire alla riduzione degli sprechi alimentari, in sinergia con gli obiettivi e le iniziative presentati nell'ambito del nuovo *Circular Economy Action Plan* (o CEAP II) di cui si è fatta menzione sopra.

Oltre la metà della popolazione adulta è attualmente in sovrappeso<sup>347</sup>, il che contribuisce ad un'elevata insorgenza di patologie legate ad una cattiva ed eccessiva alimentazione (tra cui vari tipi di cancro) con i relativi costi sanitari che ne conseguono

Si rileva che, complessivamente, oltre la metà della popolazione adulta è attualmente in sovrappeso perché non adotta regimi alimentari in linea con le raccomandazioni nutrizionali elaborate da ciascuno Stato membro, né congrui con il contesto ambientale di provenienza<sup>348</sup>: la dieta più sana non è, infatti, facilmente fruibile ed economicamente accessibile a tutti. A ciò si aggiunga che vi sono 33 milioni di persone che non versano nella condizione di scegliere cosa mangiare né possono consumare un pasto al giorno, dovendo necessariamente ricorrere all'assistenza alimentare di enti e associazioni caritatevoli. Gli obiettivi della Strategia *F2F* di promuovere, da un lato, regimi alimentari sani e, dall'altro, di ridurre l'impronta ambientale complessiva della filiera sono strettamente interconnessi: “*se i regimi alimentari europei fossero conformi alle raccomandazioni nutrizionali, anche*

---

<sup>348</sup> EUROSTAT, *Obesity rate by body mass index* (Tasso di obesità per indice di massa corporea), [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_02\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_02_10/default/table?lang=en).

*l'impronta ambientale dei nostri sistemi alimentari sarebbe notevolmente ridotta e darebbe di per sé un contributo fondamentale al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal<sup>349</sup>.*”

Più semplicemente, una dieta sana e attinente alla tradizione culturale del proprio Paese non va a beneficio solo della salute del singolo ma dell'intero ecosistema.

Tuttavia, uno stile di vita sano e sostenibile deve procedere, secondo la Commissione, parallelamente alla lotta contro le perdite alimentari lungo l'intera *food supply chain*, “dal campo alla tavola”.

La prevenzione degli sprechi è al centro della strategia *F2F* e, più in generale, si colloca tra le azioni necessarie a realizzare un'Europa *carbon neutral*, considerando che le eccedenze alimentari (in tutte le fasi del ciclo di vita) rappresentano ogni anno almeno 227 milioni di tonnellate di CO2 equivalente, vale a dire circa il 6 % delle emissioni totali dell'UE nel 2012<sup>350</sup>. Il fenomeno non ha ricadute solo ambientali ma anche economiche e sociali; nella Comunicazione si evidenzia che “*la riduzione degli sprechi alimentari comporta risparmi per i consumatori e gli operatori, e il recupero e la redistribuzione delle eccedenze alimentari che altrimenti andrebbero sprecate ha un'importante dimensione sociale*”. Utilizzando una nuova metodologia per la misura dei rifiuti alimentari, oggetto di successiva trattazione, la Commissione ha intenzione di definire obiettivi giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati membri il cui conseguimento sarà monitorato attraverso la “Rete d'Informazione sulla Sostenibilità Agricola”, un servizio di condivisione di dati e competenze utile a verificare lo stato di attuazione di tutte le iniziative contenute nella Strategia *F2F*. Le misure che saranno assunte dalla Commissione per dimezzare lo spreco alimentare pro capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori entro il 2030, in linea con l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 12.3<sup>351</sup>, saranno implementate in molte delle politiche unioniali, non solo a livello della PAC, ma anche in campo ambientale e sociale: “*oltre a quantificare i livelli degli sprechi alimentari, la Commissione esaminerà anche le perdite alimentari in fase di produzione e valuterà modi per prevenirle. Coordinare le azioni a livello di UE rafforzerà quelle intraprese a livello nazionale, e le raccomandazioni della piattaforma dell'UE sulle perdite e gli sprechi alimentari contribuirà a mostrare la via da seguire a tutti gli attori coinvolti.*”

---

<sup>349</sup> L. Falasconi, *Strategia Farm to Fork e spreco alimentare quali prospettive nell'Unione Europea*, in ConsulenzaAgricola.it, 12 gennaio 2022: <https://consulenzaagricola.it/approfondimenti/597-approfondimenti-varie/16430-strategia-farm-to-fork-e-spreco-alimentare-quali-prospettive-nell-unione-europea>.

<sup>350</sup> EU FUSIONS (2016), Estimates of European food waste levels:

[https://www.eu-](https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf)

[fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf](https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf).

<sup>351</sup> Si rinvia a cap. 2 § 2 dell'elaborato.

## 5.1. Il ruolo dell'agricoltura biologica nell'arrestare la perdita di biodiversità e ridurre gli sprechi. Cenni alla *“Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030”*

Negli ultimi cinquant'anni, la conversione degli ecosistemi naturali in superficie coltivabile ed il paradigma del “cibo economico” sono state le cause principali della perdita di habitat e della biodiversità; la produzione agricola intensiva non solo degrada i suoli e gli ecosistemi, ma riduce anche la capacità produttiva dei terreni, rendendo necessaria una produzione maggiore a fronte di una domanda sempre crescente. Alla luce di questa considerazione, il cambiamento della dieta e la riduzione degli sprechi alimentari sono azioni fondamentali per rompere i vincoli dell'attuale sistema, basato su agricoltura e allevamenti intensivi<sup>352</sup>.

L'agricoltura biologica è egregiamente definita dal Regolamento (CE) n. 834/2007 del 28 giugno 2007 *“relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91”*<sup>353</sup> al Considerando numero uno, quale *“sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali (...)”*. Il metodo biologico caratterizza tutte le fasi considerate, dalla produzione primaria alla distribuzione, e persegue, tra gli obiettivi generali indicati all'art. 3 del presente regolamento, quello di *“stabilire un sistema di gestione sostenibile per l'agricoltura”*<sup>354</sup>.

Anticipando i contenuti delle PAC condotte negli anni successivi ed introducendo riferimenti alla bioeconomia circolare, si rileva inoltre che *“l'agricoltura biologica dovrebbe fare affidamento prevalentemente sulle risorse rinnovabili nell'ambito di sistemi agricoli organizzati a livello locale. Al fine di limitare al minimo l'uso di risorse non rinnovabili, i rifiuti e i sottoprodotti di origine animale e vegetale dovrebbero essere riciclati per restituire*

---

<sup>352</sup> T. Tautonico, *“Il nostro sistema alimentare è la causa principale della perdita di biodiversità”* in ASVIS, Consumo e produzione responsabile, 2 marzo 2021: <https://asvis.it/goal12/home/452-9225/il-nostro-sistema-alimentare-e-la-causa-principale-della-perdita-di-biodiversita#:~:text=Il%20nostro%20sistema%20alimentare%20%C3%A8%20la%20causa%20principale%20della%20perdita%20di%20biodiversit%C3%A0,-Il%20comparto%20agricolo&text=La%20produzione%20di%20cibo%20a,come%20mai%20prima%20d'ora>

<sup>353</sup> Si rinvia a cap. 2 § 5 per un approfondimento delle disposizioni contenute nel Regolamento.

<sup>354</sup> Art. 3 lett. a) del Reg. 834/2007/CE.

*gli elementi nutritivi alla terra*<sup>355</sup>. Oltre ai principi generali su cui l'agricoltura biologica si basa<sup>356</sup>, l'art. 5 del regolamento in esame ne introduce di specifici, tra cui c) riciclare i rifiuti e i sottoprodotti di origine vegetale e animale come fattori di produzione per le colture e l'allevamento; d) tener conto dell'equilibrio ecologico locale quando si operano scelte produttive, richiamati dalle più recenti Strategie *F2F* e Biodiversità nel contesto del *Green Deal* Europeo.

La Comunicazione “Strategia sulla biodiversità per il 2030” (COM(2020) 380 final), in linea con l'Agenda 2030 e con l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, si prefigge l'obiettivo di migliorare la biodiversità in Europa entro il 2030, stabilendo diversi *target* quantificati nonché impegni e misure da tradurre nelle azioni indicate nel Piano d'azione in allegato. Le principali aree di intervento su cui insiste la Commissione sono: i) l'estensione della rete di zone protette; ii) l'elaborazione di un piano di ripristino della natura; iii) l'introduzione di un nuovo quadro europeo per la *governance* della biodiversità; iv) l'azione per un'agenda mondiale sulla biodiversità<sup>357</sup>. La Commissione si focalizza sugli elementi che compongono la biosfera quali l'acqua ed il suolo, definito come *“uno degli ecosistemi più complessi e diversificati, (...) una risorsa non rinnovabile estremamente importante, vitale per la nostra salute e quella dell'economia, così come per la produzione di alimenti (...)”*. Considerata l'importanza che questo ricopre *“è indispensabile intensificare gli sforzi per proteggere la fertilità del suolo, ridurre l'erosione e aumentare la materia organica che vi è contenuta, ed è auspicabile farlo adottando pratiche sostenibili di gestione del suolo, anche nell'ambito della PAC* <sup>358</sup>”.

La biodiversità esiste fintantoché l'ambiente non sia contaminato da inquinanti che possano alterare il delicato ciclo dei nutrienti ed è presentata come valore *“fondamentale per salvaguardare la sicurezza alimentare dell'UE e dell'intero pianeta e il suo depauperamento rappresenta una minaccia per i sistemi alimentari, mettendo a repentaglio la nostra sicurezza alimentare oltre che la nostra nutrizione. La biodiversità è anche alla base di diete sane e nutrienti e migliora sia i mezzi di sussistenza delle zone rurali sia la produttività*

---

<sup>355</sup> Considerando n. 11 del Reg 834/2007/CE.

<sup>356</sup> Si rimanda ad art. 4 del Reg. 834/2007/CE.

<sup>357</sup> P. Lattanzi, “Il “New Green Deal”, la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari” in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *“Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo”*, Giuffrè 2021, p. 711.

<sup>358</sup> Comunicazione della Commissione, *“Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita”* COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=IT>.

*agricola*<sup>359</sup>”. Il legame tra biodiversità e produzione alimentare è più volte richiamato dalla Commissione, sia per evidenziare l'importanza della biodiversità nella produzione di alimenti sicuri e sostenibili, sia per il duplice ruolo che il comparto agroalimentare gioca nei confronti di quest'ultima, dal momento che alcune pratiche possono contribuire al suo detrimento mentre altre possono giovarle<sup>360</sup>. L'obiettivo di destinare almeno il 25% della superficie coltivabile all'agricoltura biologica e di ridurre la perdita di nutrienti del 50% entro il 2030 è in stretta correlazione con la Strategia *F2F* e funzionale ad attuare una riforma radicale del sistema produttivo in grado di coinvolgere “*tutti i settori dell'economia e della società (...); tra questi vi sono l'industria e le imprese, che, pure incidendo sulla natura, sono anche culla di innovazioni, partenariati e competenze in grado di aiutare a contrastare la perdita di biodiversità.*”

Invero, la Commissione non si focalizza sul ruolo degli altri attori economici della filiera alimentare ma sugli agricoltori, i produttori primari, definiti come “*custodi delle terre che svolgono un ruolo essenziale per preservare la biodiversità*”: è su questi che le istituzioni, europee e nazionali, devono investire così da “*favorire lo sviluppo di 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*”.

Per raggiungere gli scopi prefissati, la presente strategia non può prescindere dalle misure adottate nel quadro della Strategia *F2F* e della nuova PAC. Nell'elaborazione dei piani strategici richiesti dalla PAC per il periodo 2021-2027, gli Stati membri sono tenuti a stabilire valori nazionali espliciti per gli obiettivi definiti in entrambe le strategie e la Commissione “*farà sì che i piani strategici siano valutati in base a solidi criteri climatici e ambientali*”. Oltre alle misure della PAC, nel marzo 2021, la Commissione ha presentato un “*Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*”<sup>361</sup>, in linea con il *Green Deal* europeo e le linee strategiche “*Farm to Fork*” e “*Biodiversità 2030*”.

---

<sup>359</sup>Comunicazione della Commissione, “*Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*” COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=IT>, punto 1.

<sup>360</sup> Lattanzi, “Il “New Green Deal”, la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari” in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo “*Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*”, Giuffrè 2021, p. 710.

<sup>361</sup> Comunicazione della Commissione, “*Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*”, COM(2021) 141 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)141&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)141&lang=it).

La presente Comunicazione definisce una strategia imperniata su tre assi, il primo dei quali ha ad oggetto l'incremento della domanda complessiva di prodotti biologici da parte dei consumatori<sup>362</sup>; è inoltre necessario garantire incentivi alla produzione degli agricoltori (asse due) ed investire sulla ricerca e sull'innovazione per migliorare il contributo del settore biologico alla soluzione dei problemi ambientali (asse tre). Come per gli altri obiettivi, anche lo sviluppo dell'agricoltura biologica necessita di una strategia messa a punto da ogni Stato membro, chiamato a definire *“prima possibile una propria strategia nazionale sull'agricoltura biologica, basandosi su un'analisi approfondita del settore e con azioni correlate, incentivi, scadenze chiare e obiettivi nazionali (...), fissando un valore nazionale per la percentuale della superficie investita ad agricoltura biologica entro il 2030, tenendo conto dei loro diversi punti di partenza (...)*<sup>363</sup>”.

La Commissione pone in luce il ruolo chiave della comunità agricola nell'affrontare i cambiamenti climatici e nel proteggere l'ambiente, ribadendo quanto le pratiche non sostenibili siano uno dei principali motori della perdita di biodiversità. Al contrario, attraverso l'adozione di un metodo agricolo che tende ad avere un impatto ambientale limitato, volto a produrre alimenti con sostanze e processi naturali<sup>364</sup>, si registrano numerosi vantaggi non solo a livello ambientale (i campi conservano in media il 30% di biodiversità in più) ma anche economico, godendo gli agricoltori biologici di un reddito superiore rispetto a quelli tradizionali. Nel “terzo asse” di cui si compone il *“Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica”*, la Commissione illustra le azioni da adottare per migliorare l'impatto ambientale del comparto agroalimentare<sup>365</sup> e la resa delle colture biologiche. Si evidenzia il ruolo cruciale che la produzione biologica ha all'interno delle politiche dell'economia circolare, che pongono l'efficienza delle risorse al centro del processo decisionale. Per rendere più efficiente l'uso delle risorse e ridurre gli sprechi nella prima fase della filiera, l'agricoltura biologica *“garantisce un utilizzo e riutilizzo prolungato delle risorse, eliminando di conseguenza i rifiuti, riducendo la domanda di risorse (come acqua, combustibili fossili ed energia), migliorando l'efficienza e riducendo i costi*<sup>366</sup>”.

### **5.1.1. La “filiera corta” e la valorizzazione dei prodotti alimentari locali**

---

<sup>362</sup> Come meglio si dirà nel prosieguo della trattazione (cap. 2, § 4.3) il logo biologico dell'UE svolge un ruolo essenziale per indirizzare il consumatore verso la scelta di prodotti biologici.

<sup>363</sup> Comunicazione della Commissione, *“Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica”*, COM(2021) 141 final, cfr. p. 4.

<sup>364</sup> Definizione di agricoltura biologica elaborata dalla Commissione europea; [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organics-glance\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organics-glance_it).

<sup>365</sup> Comunicazione della Commissione, *“Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica”*.

<sup>366</sup> Comunicazione della Commissione, *“Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica”*, p. 22.

Tra gli approcci innovativi volti a ridurre l'impronta ecologica del comparto agroalimentare, in contrapposizione al sistema produttivo che ha caratterizzato gli ultimi cinquant'anni, l'agricoltura biologica non rappresenta un *unicum*: fondamentale è anche l'apporto dei sistemi di *governance* alimentare locale e delle cd. "filiera corte", che riuniscono i diversi attori coinvolti nella *food supply chain*, favoriscono l'uso di prodotti locali e prevengono gli sprechi alimentari. L'imprenditore agricolo, nell'ambito dell'attività di impresa, interviene direttamente nel circuito della commercializzazione dei prodotti agroalimentari e organizza forme di vendita diretta ai consumatori, in modo da ridurre la dispersione del valore lungo la filiera<sup>367</sup>.

Non è semplice, tuttavia, dare una nozione univoca di filiera corta, termine utilizzato per identificare un ampio insieme di configurazioni di produzione-distribuzione-consumo, come la vendita diretta in azienda, i negozi collettivi degli agricoltori, i *farmers' markets*, le varie forme di gruppi di acquisto. A ciò si aggiunga che la tendenza a sviluppare forma di filiera corta in corrispondenza di mercati locale non esclude che ad essa corrispondano forme di vendita in rete<sup>368</sup> o attraverso le "organizzazioni di produttori" (OP). La Commissione europea è stata chiamata a presentare una relazione<sup>369</sup> circa la definizione di "zona locale" ma è stato rilevato che "*non vi è consenso unanime sulla distanza dal punto di produzione, che varia dai 20 ai 100 km. È il consumatore a scegliere se un prodotto provenga o meno da una zona locale*". Se ne deduce che l'uso di indicatori troppo semplificati come le '*food miles*' (che calcolano la sola distanza tra luogo di produzione e luogo di vendita), sebbene ad elevato impatto comunicativo, rischiano di trasmettere informazioni incomplete rispetto alla complessità dei fattori che determinano la sostenibilità<sup>370</sup>.

Come sostenuto da autorevole dottrina<sup>371</sup>, il concetto di filiera corta incorpora almeno tre dimensioni della prossimità: la prossimità geografica, quella sociale ed infine economica; la prima misura la distanza fisica tra produttori e consumatori, la seconda suggerisce un rapporto di comunicazione tra produttore e consumatore mentre l'ultima implica che la

---

<sup>367</sup> I. Canfora, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, cfr. p. 132.

<sup>368</sup> Come rilevato da E. Sirsi, *Regole e implicazioni giuridiche della produzione e del consumo di cibo locale*, Jovene Editore, 2014, p. 510.

<sup>369</sup> Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta, COM/2013/0866 final.

<sup>370</sup> A. Smith, P. Watkiss, G. Tweddle, A. McKinnon, M. Browne, A. Hunt, C. Treleven, C. Nash, S. Cross, *The Validity of Food Miles as an Indicator of Sustainable Development-final Report*. Report ED50254, 2005

<sup>371</sup> F. Galli, G. Brunori G., *Short Food Supply Chains as drivers of sustainable development. Evidence Document. Laboratorio di studi rurali Sismondi*, Isbn 978-88-90896-01-9, 2013.

circolazione del valore è circoscritta all'interno di una comunità o di un territorio. Invero, integrando la triplice dimensione della prossimità nelle strategie di *marketing*, gli agricoltori possono i) invertire la tendenza alla riduzione della biodiversità agricola, promuovendo prodotti del territorio non commerciati nelle filiere globali (che, al contrario, incoraggiano a coltivare solo poche specie e varietà)<sup>372</sup>; ii) diminuire i costi energetici ed ambientali (tra cui le eccedenze alimentari) associati alla produzione agricola, alla logistica del trasporto e alla distribuzione; iii) migliorare la capacità dei consumatori di acquisire informazioni, riducendo l'asimmetria informativa<sup>373</sup> (mentre le filiere globali tendono a deresponsabilizzare i consumatori oscurando il costo sociale e ambientale delle merci); iv) trattenere una quota maggiore di valore aggiunto all'interno dell'economia locale<sup>374</sup>.

Il diritto europeo, attraverso il potenziamento dei mercati regionali, ha attuato politiche tese a valorizzare tutte le dimensioni considerate della prossimità. Già nel Libro Verde della Commissione europea del 14 luglio 2011, "*Politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli: una strategia a forte valore aggiunto europeo per promuovere i sapori dell'Europa*", COM (2011) 436, è stato messo in luce il potenziale che l'agricoltura di vicinato racchiude: "*i mercati regionali e locali costituiscono un luogo di incontro importantissimo fra produttori e consumatori e permettono ai primi di trarre il massimo profitto dal lavoro e ai secondi di contribuire allo sviluppo del territorio, riducendo l'impronta ambientale delle loro abitudini di consumo e di avere accesso a un'ampia gamma di prodotti tradizionali legati al loro stile di vita locale.*" Si consideri, inoltre, la disciplina derogatoria del regolamento 2004/852/CE sulle norme igienico sanitarie, che, per favorire la cessione diretta dei prodotti agricoli, riconosce obblighi semplificati, rispetto a quelli normalmente vigenti nella filiera lunga, agli operatori dei mercati locali<sup>375</sup>.

Il *favor* per i prodotti da "filiera corta"<sup>376</sup> trova un crescente riscontro nell'ordinamento unionale anche nella PAC per il periodo 2014-2020, che, nel quadro delle misure per lo

---

<sup>372</sup> H. Godfray, J. Charles, I.R. Crute, L. Haddad, D. Lawrence, J.F. Muir, N. Nisbett, J. Pretty, S. Robinson, C. Toulmin, R. Whiteley, *The future of the global food system. Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 365 (1554): 2769 -2777, 2010.

<sup>373</sup> A. Lombardi, S. Pascucci, L. Cembalo, D. Dentoni, *Elementi organizzativi e governance delle reti alimentari comunitarie (Food Community Networks)*. Agriregionieuropa, giugno 2012.

<sup>374</sup> G. Brunori, F. Bartolini, *La filiera corta: le opportunità offerte dalla nuova Pac*, Agriregionieuropa anno 9 n°35, Dic2013.

<sup>375</sup> Si legga il Considerando n. 10 e l'art. 1 co. 2 lett c) del reg. 2004/852/CE.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0852&from=IT>.

<sup>376</sup> La definizione di "filiera corta" cui si è avvalsa l'Unione europea, contenuta all'art. 2 lett. m) del regolamento 1305/2013/UE (abrogato dal nuovo reg. 2021/2115/UE) è la seguente: "*una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione e lo sviluppo economico locale stretti rapporti socio territoriali tra i produttori trasformativi e consumatori*".

sviluppo rurale, ha inserito numerosi richiami ai prodotti locali, favorendo un protagonismo delle filiere corte nel perseguimento degli obiettivi della stessa politica comune<sup>377</sup>.

Nello specifico, il regolamento per lo sviluppo rurale 1305/2013/UE (ora abrogato dal reg. 2115/2021) menzionava le filiere corte tra gli strumenti di realizzazione degli obiettivi della precedente PAC<sup>378</sup>, gettando le basi per una ricomposizione del rapporto tra competitività e sostenibilità in un contesto normativo che aveva sempre adottato un approccio duale (da una parte l'agricoltura "competitiva", quella che "sta sul mercato" e, dall'altra, quella 'multifunzionale')<sup>379</sup>.

Nella logica del mercato unico, le varie forme di vendita diretta ai consumatori rappresentano un'opportunità per garantire la *better regulation* della filiera agroalimentare. In primo luogo, i vincoli derivanti dalla disciplina degli aiuti di stato non si applicano alla vendita diretta da parte delle imprese agricole (purché all'interno dei locali dell'azienda); in secondo luogo, per eliminare barriere all'entrata nel mercato ed incentivare l'ingresso ai giovani agricoltori, gli Stati membri sono sollecitati ad introdurre meccanismi incentivanti nel quadro legislativo nazionale. Nel contesto dell'aggregazione tra produttori, è riconosciuta agli imprenditori aderenti alle OP del settore ortofrutticolo la possibilità di commercializzare direttamente i prodotti entro la soglia massima del 25% del totale senza l'obbligo di conferimento, preservando così un proprio margine di autonomia<sup>380</sup>. Infine, il diritto europeo ha introdotto disposizioni sull'etichettatura locale volte ad incentivare forme di vendita diretta e l'acquisto di prodotti "a chilometro zero", cui si farà cenno nel prosieguo della trattazione<sup>381</sup>.

Tra i dieci obiettivi che costituiranno la base dei piani strategici nazionali, da elaborare in attuazione della PAC per il periodo 2021-2027, si annovera "il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore", che si realizza attraverso "*forme di cooperazione che coinvolgano e apportino benefici agli agricoltori, nonché promuovendo le filiere corte e aumentando la trasparenza del mercato*"<sup>382</sup>. All'allegato XIV del reg. 2021/2115/UE, le filiere di approvvigionamento corte sono incluse tra gli indicatori chiave,

---

<sup>377</sup> S. Manservigi, *Etichettatura regionale e prodotti a "km zero"*, P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021.

<sup>378</sup> Si veda art. 5 n. 3, lett. a) del reg. 1315/2013.

<sup>379</sup> G. Brunori, F. Bartolini, *La filiera corta: le opportunità offerte dalla nuova Pac*, *Agriregionieuropa* anno 9 n°35, Dic2013.

<sup>380</sup> I. Canfora, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, cfr. p.132 e ss.

<sup>381</sup> Si rinvia a cap. 2 § 4.3 e 4.4.

<sup>382</sup> Reg. 2021/2115/UE, Considerando n. 25.

a norma dell'art. 142, per agevolare la valutazione del funzionamento della PAC in ciascuno Stato membro.

Nel nuovo contesto sociale e giuridico delineato dal *Green Deal* europeo, anche la Strategia *F2F* svolge una funzione essenziale nella promozione delle filiere corte, sostenendo la riduzione della dipendenza dai trasporti a lunga distanza<sup>383</sup> al fine di stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio.

La valorizzazione della prossimità, nella sua dimensione geografica, ha generato un evidente processo di ritorno alla produzione di ortaggi e frutta nelle cinture peri-urbane, sollecitato da una domanda di prodotti locali non sempre soddisfatta dalla grande distribuzione organizzata<sup>384</sup>. La promozione di filiere di approvvigionamento corte determina anche la ridefinizione degli spazi urbani nella direzione della rilocalizzazione della produzione alimentare. La Commissione puntualizza che *“anche se le società diventano più urbanizzate, le persone vogliono sentirsi più "vicine" agli alimenti che consumano, vogliono che siano freschi e meno lavorati e che provengano da fonti sostenibili. Inoltre, le richieste di filiere più corte si sono intensificate durante l'attuale pandemia. Vi è la necessità di mettere i consumatori nelle condizioni di scegliere alimenti sostenibili: tutti gli attori della filiera alimentare dovrebbero considerarla una loro responsabilità e un'opportunità”*<sup>385</sup>.

Infine, sembra opportuno richiamare il contenuto del Parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE) *“Promuovere filiere alimentari corte e alternative nell'Unione Europea: il ruolo dell'agroecologia”* (2019/C 353/11)<sup>386</sup> che, nel descrivere le nuove prospettive fornite dalle filiere corte, ribadisce: *“le filiere corte migliorano il valore aggiunto e la redditività delle piccole aziende agricole, consentono la vendita di prodotti con un'identità (...). Il miglioramento della qualità delle produzioni alimentari e dei circuiti di commercializzazione rafforza la consapevolezza dei consumatori in merito al valore dei prodotti alimentari e agli sprechi, e contribuisce pertanto a ridurre l'impatto dell'alimentazione sui cambiamenti climatici”*<sup>387</sup>.

---

<sup>383</sup>Comunicazione *“Una strategia "Dal produttore al consumatore "per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente”*, COM(2020) 381 final, p.14.

<sup>384</sup>G. Brunori, F. Bartolini, *La filiera corta: le opportunità offerte dalla nuova Pac*, Agriregionieuropa anno 9 n°35, Dic2013.

<sup>385</sup>Comunicazione *“Una strategia "Dal produttore al consumatore "per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente”*, p. 2-3.

<sup>386</sup> Per consultare il testo completo si rimanda a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IE1463&from=EN>.

<sup>387</sup>Parere del Comitato economico e sociale europeo *“Promuovere filiere alimentari corte e alternative nell'Unione europea: il ruolo dell'agroecologia”*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IE1463&from=EN> p. 3, punti n. 3.4.

## 6. Cenni alle regole dell'etichettatura e della certificazione biologica nell'Unione Europea

Il legislatore europeo, oltre a stabilire le modalità organizzative e produttive dell'intero percorso "dal campo alla tavola", assicurando un uso efficiente delle risorse e prevenendo lo spreco alimentare che si verifica "a monte" della *food supply chain*, ha inteso tutelare il diritto del singolo di accedere alle informazioni relative al cibo che acquista. La tutela del consumatore, arbitro della qualità dei prodotti e della convenienza, è da costruire con riguardo a tutte le conoscenze che ne determinano la consapevolezza; a tal proposito si rileva che *"la libertà di iniziativa economica trova esatta corrispondenza nella libertà di preferenza e nel rischio della scelta"*<sup>388</sup>.

Oggettivo rilievo riveste l'etichetta<sup>389</sup>, che, al di là di una logica di mero controllo igienico-sanitario del prodotto, promuove scelte consapevoli sulla base di indicazioni legate ai nuovi bisogni individuali degli acquirenti, quali la garanzia della sostenibilità, ambientale e sociale, della produzione<sup>390</sup>. Tuttavia, il legislatore europeo non si accontenta di mettere il consumatore in condizione di effettuare scelte di acquisto consapevoli, vuole anche "guidare" le sue condotte di acquisto, spronandolo ad assumere un ruolo più attivo nel perseguimento degli obiettivi indicati come prioritari dalle diverse politiche europee<sup>391</sup>.

Nel regolamento CEE n. 2092/91<sup>392</sup> sono state considerate, per la prima volta, le opportunità per il mercato derivanti dalla crescente domanda *"dei prodotti agricoli e derrate alimentari recanti indicazioni che informano l'acquirente o lo inducono a ritenere che essi siano stati ottenuti con metodi biologici o senza l'impiego di prodotti chimici di sintesi"*<sup>393</sup>. Inoltre, è stato rilevato l'impatto positivo che questo tipo di coltura può generare a livello ambientale: *"tale metodo di produzione può svolgere una funzione nel quadro del riorientamento della*

---

<sup>388</sup> N. Irti, *La concorrenza come statuto normativo*, in *"L'ordine giuridico del mercato"*, Roma Bari, 2004, p. 140.

<sup>389</sup> Più in generale si rinvia a cap. 1 § 7.1.1.

<sup>390</sup> S. Masini, *Informazioni e scelte del consumatore*, P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, cfr. p. 293 e ss.

<sup>391</sup> S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in Riv. Dir. Agr. – Anno XCVIII – Fasc. 4 – 2019, p. 633.

<sup>392</sup> Regolamento (CEE) n. 2092/91 del 24 giugno 1991 *relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari*, <https://www.sinab.it/normativa/regolamento-cee-n-209291-del-consiglio-del-24061991#:~:text=2092%2F91%20del%20Consiglio%20del%2024%2F06%2F1991,-Tipo%20normativa&text=relativo%20al%20metodo%20di%20produzione,agricoli%20e%20sulle%20derrate%20alimentari>.

<sup>393</sup> Reg. 2092/1991/CEE Considerando n. 3.

*politica agricola comune per quanto attiene (...) alla tutela dell'ambiente e la conservazione dello spazio rurale*”<sup>394</sup>.

In questo contesto, la creazione di un quadro normativo uniforme in materia di produzione, etichettatura e controllo dei prodotti biologici, non era finalizzata a garantire al consumatore la maggiore qualità del cibo ottenuto, bensì il minuzioso rispetto della metodologia produttiva applicata, in particolare, con riferimento all’uso di sostanze provenienti da sintesi chimica<sup>395</sup>.

È da rilevare però che nel regolamento CEE n. 2092/91 il termine “*biologico*” veniva utilizzato solo in riferimento al tipo di coltura e non al prodotto finale, a cui non era estesa, *sic et simpliciter*, la qualifica: l’etichetta apposta sulla merce riportava l’indicazione “da agricoltura biologica” e non “prodotto biologico”. Un significativo passo in avanti nella direzione di riconoscere anche all’alimento finale la qualifica in esame è stato compiuto dal regolamento 1783/2003/CE, che, introducendo le disposizioni del Capo VI *bis* nel regolamento 1257/1999/CEE sui regimi di qualità<sup>396</sup> in ambito comunitario, annovera anche il settore dei prodotti “da agricoltura biologica”, facendo intendere che il metodo produttivo utilizzato fosse indice di qualità del prodotto finale.

Fino al gennaio 2022, il regolamento 834/2007/CE ed il regolamento 889/2008/CE (recante le modalità di applicazione del primo) sono stati il riferimento normativo sulla produzione biologica e sull’etichettatura dei prodotti biologici in Europa. Come già rilevato in precedenza<sup>397</sup>, oltre ad introdurre numerosi principi e ad anticipare gran parte degli obiettivi oggetto delle successive riforme europee sul piano ambientale, i regolamenti in esame introducono un articolato sistema di regole di etichettatura, chiare e uniformi nel mercato comunitario, volte a tutelare l’interesse e la fiducia che i consumatori ripongono in questa categoria produttiva<sup>398</sup>. Facilitando il riconoscimento di alimenti prodotti dall’applicazione di un metodo produttivo rispettoso dell’ambiente, che garantisce il riciclo dei rifiuti e dei

---

<sup>394</sup>Reg 2092/1991/CEE Considerando n. 2.

<sup>395</sup> A tal proposito l’art. 10 par. 2 reg 2092/1991/CEE specifica: “*nell’etichettatura o nella pubblicità non possono essere contenute affermazioni che suggeriscano all’acquirente che l’indicazione agricoltura biologica costituisca una garanzia di qualità organolettica, nutritiva o sanitaria, superiore*”.

<sup>396</sup> Per regime di qualità si intende il sistema di identificazione di prodotti che devono avere caratteristiche tali da garantire una qualità significativamente superiore, non essendo sufficiente il fatto di fornire un controllo più severo del rispetto delle norme comunitarie e nazionali. I sistemi devono poi assicurare la tracciabilità completa dei prodotti (requisito della “trasparenza”) e prevedere specifiche di produzioni vincolanti per gli agricoltori che intendono aderirvi, il cui rispetto è garantito da un Organismo di controllo indipendente nazionale. La materia relativa ai regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari è ad oggi contenuta nel reg. 1151/2012/UE.

<sup>397</sup> Si rinvia a cap. 2 §4.2.

<sup>398</sup> E. Cristiani, *I prodotti dell’agricoltura biologica*, P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, cfr. p. 456.

sottoprodotti di origine animale e vegetale per restituire gli elementi nutritivi alla terra<sup>399</sup>, il consumatore può, pur indirettamente, contribuire a prevenire lo spreco alimentare che si realizza nelle prime fasi della filiera ed incentivare pratiche di bioeconomia circolare, quali l'utilizzo di compost generato dagli scarti organici. Invero, per costruire il virtuoso modello di produzione e di consumo descritto, è indispensabile un apparato normativo in grado di garantire che l'apposizione del logo sia realmente supportata dall'adozione di pratiche sostenibili.

Conformemente all'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 834/2007, il logo di produzione biologica dell'Unione Europea è riservato ai soli prodotti agricoli che rispettano le regole contenute nel regolamento e agli alimenti trasformati che presentano almeno il 95% in peso degli ingredienti ottenuti con il metodo biologico. Dal momento che i produttori da paesi terzi sono ammessi all'utilizzo del logo biologico dell'Unione Europea, deve essere presente anche l'indicazione di origine delle materie prime agricole utilizzate, secondo le diciture: i) *Agricoltura UE*, se la materia prima agricola è stata coltivata nell'Unione Europea; ii) *Agricoltura non UE*, quando la materia prima è stata coltivata in paesi terzi; iii) *Agricoltura UE/ non UE*, se, invece parte della stessa è stata coltivata nel territorio unionale, mentre altra è stata coltivata in un paese terzo.

Per evitare irregolarità in relazione all'osservanza delle prescrizioni da parte degli operatori che intendono immettere sul mercato prodotti certificati "bio", gli Stati membri sono tenuti ad istituire un sistema di controllo, designando una o più autorità pubbliche competenti a garantire il rispetto degli obblighi sanciti dal regolamento. È comunque prevista la possibilità, per dette autorità, di delegare i relativi poteri ad un organismo privato (Organismo di Controllo- OdC), che rilascia la certificazione in base ad un provvedimento autorizzatorio emesso dall'autorità nazionale, cui spetta, in ultima istanza, la vigilanza sugli OdC.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea è stata chiamata a pronunciarsi sulla posizione che ricoprono gli organismi privati e, con sentenza del 29.11.2007 (C-393-05), oltre a stabilire che "*gli Organismi di Controllo devono rendere conto all'Autorità competente della loro attività informandola delle irregolarità ed infrazioni constatate nonché delle sanzioni inflitte*", chiarisce il loro "*ruolo ausiliario e preparatorio nei confronti dell'Autorità competente*" tale da "*non poter essere considerato una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri*"<sup>400</sup>.

---

<sup>399</sup> Cfr. Considerando n. 11 del reg. 834/2007/CE.

<sup>400</sup> Corte Giust., sentenza del 29 novembre 2007, C-393/05, cfr. punti 40 e 45-46.

Al sistema di controllo devono aderire anche gli operatori che intendono svolgere attività di importazione nell'Unione europea di prodotti biologici da paesi terzi, essendone richiesta l'iscrizione nella categoria "Importatori" dell'elenco nazionale degli operatori biologici. Al contrario, non sono sottoposti al suddetto sistema i venditori al dettaglio: il regolamento 834/2007/CE all'art. 28 par. 2, prevede l'esonero per "determinate categorie" di dettaglianti che vendono prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale, mostrando un certo *favor* verso l'utilizzo di filiere corte<sup>401</sup>.

Come la Corte di Giustizia ha avuto modo di precisare nella sentenza del 12 ottobre 2017, C-289/16, l'esenzione "*lungi dal prevedere un'esenzione generale dall'obbligo previsto all'articolo 28, paragrafo 1, di tale regolamento, menziona espressamente «determinate categorie di dettaglianti» e «in certi casi» al fine di circoscrivere le fattispecie in cui l'applicazione dei requisiti materia di notifica e di controllo potrebbe sembrare sproporzionata*"<sup>402</sup>. Invero, affinché determinati prodotti possano essere considerati oggetto di vendita diretta, occorre che la cessione avvenga in presenza, contemporaneamente, dell'operatore o del personale addetto alla vendita e del consumatore finale. Quanto alla *ratio* dell'esenzione, il giudice europeo conclude: "*l'esenzione prevista all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 834/2007 non è fondata sulla considerazione che il consumatore finale possa controllare meglio il rispetto dei requisiti risultanti dal regolamento n. 834/2007 quando gli acquisti avvengono in un punto vendita fisso, ma mira, a seguito di una valutazione generale dei rischi nel contesto della produzione biologica, a rispettare il principio di proporzionalità, ammettendo un'eccezione limitata ai casi in cui l'applicazione dei requisiti in materia di notifica e di controllo potrebbe essere considerata eccessiva*"<sup>403</sup>.

Il complesso sistema di controllo descritto sarebbe inefficiente se non garantisse un "controllo del controllore": a tal fine è previsto che gli organismi nazionali siano "*accreditati secondo la versione più recente pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, serie C, della norma europea EN 45011 o della guida ISO 65 "Requisiti generali relativi agli organismi che gestiscono sistemi di certificazione di prodotti"*"; e "*sottoposti regolarmente a valutazione in loco, sorveglianza e rivalutazione pluriennale delle loro attività da parte dell'organismo di accreditamento*"<sup>404</sup>.

---

<sup>401</sup> Per una più approfondita trattazione si rimanda a cap. 2 § 4.2.1.

<sup>402</sup> Corte Giust., sentenza del 12 ottobre 2017, C- 289/16, punto 28.

<sup>403</sup> Corte Giust., sentenza del 12 ottobre 2017, C- 289/16, cfr. punto 31-32.

<sup>404</sup> Cfr art. 32 par. 2 reg. 384/2007/CE.

Si è già accennato al fatto che il settore biologico è stato oggetto di riforma e, a decorrere dal 2022, è in vigore il regolamento 848/2018/UE che ha l'obiettivo di raccordare la materia con le altre politiche europee, integrando l'agricoltura biologica nella nuova PAC come il modello agricolo sostenibile per eccellenza<sup>405</sup>; in altre parole, si tende a “*creare un'identità tra produzione biologica e gestione sostenibile che non è più un risultato da perseguire ma un modo di essere dell'impresa*”<sup>406</sup>. Emblematico è il quarto considerando del nuovo regolamento, per il quale “*la produzione biologica è un sistema che contribuisce all'integrazione dei requisiti di tutela ambientale nella PAC e promuove una produzione agricola sostenibile. Per questo motivo nella PAC sono state introdotte misure che offrono un sostegno finanziario alla produzione biologica (...).*”

Pur non modificando nei contenuti il precedente reg. 384/2007/CE, sono introdotte disposizioni volte a migliorare il sistema di controllo previsto per l'apposizione del logo biologico europeo, per cui è “*necessario prevedere la possibilità per la Commissione di contattare direttamente gli organismi di accreditamento e le autorità competenti dei paesi terzi per rendere più efficace la supervisione delle autorità di controllo e degli organismi di controllo.*”<sup>407</sup>

### **6.1. L'impegno imprenditoriale alla sostenibilità: le certificazioni private. L'etichettatura consapevole come strumento per prevenire lo spreco alimentare**

Se essere cittadini rispetto al cibo significa attribuire alle proprie scelte una valenza non solo di gusto e di salute, ma anche di etica e di sostenibilità, l'osservanza di specifici *standard* per l'ottenimento di una certificazione da parte delle imprese consente di rispondere alle esigenze di affidamento sulle caratteristiche dei prodotti alimentari legate ai processi produttivi, oltre che a diversificare la domanda<sup>408</sup>.

Le certificazioni ambientali a tutela dell'ambiente nel contesto agroalimentare si sono progressivamente affermate nella società europea sia come strategia di *marketing* che come strumento in grado di costruire un legame di fiducia tra *stakeholder* e consumatore, così da

---

<sup>405</sup> Sul punto E. Cristiani, I prodotti dell'agricoltura biologica, P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, cfr. p. 461.

<sup>406</sup> M. Mauro, *il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Dir. giur. Agr.*, 2018 n.6.

<sup>407</sup> Considerando n.94 reg. 848/2018/UE.

<sup>408</sup> L. Leone, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religioni, benessere animale)* in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, p. 532.

rafforzare l'impegno imprenditoriale verso un'agricoltura resiliente e sostenibile<sup>409</sup>. Tuttavia, è stato rilevato<sup>410</sup> che i profili potenzialmente considerati per stabilire se un alimento sia sostenibile o meno sono numerosi e divergenti, essendo possibile riferirsi all'impatto ambientale in termini di sfruttamento delle risorse naturali; al quantitativo di cibo sprecato lungo il processo di ottenimento dell'alimento finito; alla quantità di imballaggio impiegata, che incide inevitabilmente sulla produzione di rifiuti, e molti altri parametri ancora. Sul piano giuridico, la poliedricità di questi aspetti si traduce nella previsione che, accanto alla disciplina delle certificazioni ufficiali regolamentate (quale quella delle produzioni biologiche di cui si rimanda al paragrafo precedente), siano ideati modelli facoltativi di certificazione privata.

Nel contesto internazionale, il tentativo di razionalizzare il settore delle certificazioni private e degli schemi di etichettatura ambientale (*eco-labelling*) ha portato all'elaborazione di *standard* tecnici uniformi da parte di organismi pubblici di normazione (come ISO)<sup>411</sup>. Nel perseguire il medesimo scopo, a partire dagli anni Novanta, l'Unione Europea ha adottato un approccio di *soft law*, dettando una serie di orientamenti attraverso Regolamenti europei ad attuazione volontaria, quale il Regolamento EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*)<sup>412</sup> ed *Ecolabel UE*<sup>413</sup>. In particolare, il sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), introdotto nel 1993 con il regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni che si impegnano a favore di un costante miglioramento ambientale, è ad oggi disciplinato dal regolamento (CE) n. 1221/2009. Una volta ultimato il complesso *iter* per la registrazione EMAS, le organizzazioni sono autorizzate ad apporre il relativo logo sui prodotti commercializzati, beneficiando dei vantaggi che ne conseguono.

Un nuovo elemento di rilievo introdotto dall'ultima revisione del Regolamento EMAS, entrata in vigore l'11 gennaio 2010, è costituito dall'articolo 46, che verte sull'elaborazione,

---

<sup>409</sup> S. Bolognini, *Le nuove etichettature ambientali*, in M. Goldoni-E. Sirsi, *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e promozione dei prodotti agroalimentari*, Milano 2011, p.304 e ss.

<sup>410</sup> S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in Riv. Dir. Agr. – Anno XCVIII – Fasc. 4 – 2019, p. 636.

<sup>411</sup> Si rimanda a cap. 2 §1.2.

<sup>412</sup> L'EMAS è definito come “un sistema comunitario di ecogestione e audit al quale le organizzazioni possono aderire volontariamente, con l'obiettivo di un miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali” ed è disciplinato dal reg. 1221/2009/CE.

<sup>413</sup> Ecolabel UE è il marchio europeo registrato che rientra tra le etichette ecologiche di tipo I (ISO 14024) e che ha l'obiettivo di promuovere i prodotti che esercitano un minore impatto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita e offrire ai consumatori informazioni accurate, non ingannevoli e scientificamente fondate sull'impatto ambientale di alcune categorie di prodotti (sono tuttavia esclusi i prodotti alimentari) [https://www.isprambiente.gov.it/files2020/pubblicazioni/stato-ambiente/annuario-2020/17\\_Certificazione\\_ambientale\\_Finale\\_2019.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2020/pubblicazioni/stato-ambiente/annuario-2020/17_Certificazione_ambientale_Finale_2019.pdf).

da parte della Commissione, sulla base dei contributi forniti dalle parti interessate, di Documenti di Riferimento Settoriali (DRS), necessari per aiutare le organizzazioni di un determinato settore a concentrarsi sugli aspetti più importanti della gestione ambientale e per facilitare la valutazione delle relative prestazioni. Le organizzazioni registrate ad EMAS sono tenute a conformarsi alle indicazioni contenute nel detto documento, le cd. *Best Environmental Management Practices* (di seguito BEMP), per predisporre il proprio sistema di gestione ambientale e per redigere e relative dichiarazioni. Tali documenti devono infatti: *“includere la migliore pratica di gestione ambientale, indicatori di prestazione ambientale e, ove opportuno, esempi di eccellenza nonché sistemi di classificazione che consentano di determinare i livelli della prestazione ambientale. Le organizzazioni registrate o in procinto di registrarsi a titolo del sistema di ecogestione e audit istituito dal suddetto regolamento sono tenute a tenere conto di tali documenti quando sviluppano i rispettivi sistemi di gestione ambientale e valutano le rispettive prestazioni ambientali nella dichiarazione ambientale, o nella dichiarazione ambientale aggiornata, redatta conformemente all’allegato IV del regolamento”*<sup>414</sup>.

Con riferimento al comparto agricolo, pur riconoscendo le eterogenee esigenze che caratterizzano il settore, il documento di riferimento settoriale adottato con Decisione (UE) della Commissione 813/2018 *“dovrebbe indicare, a titolo di migliore pratica di gestione ambientale, le azioni concrete da intraprendere per migliorare la gestione dei rifiuti e degli effluenti di allevamento, la gestione del suolo e l’efficienza di irrigazione”*<sup>415</sup>. Tra le BEMP generalmente applicabili a tutte le aziende, assumono particolare rilievo quelle relative alla gestione dei rifiuti, che consistono nell’attuare pratiche interne di gestione degli scarti compatibili con i principi della bioeconomia circolare. Tenendo in considerazione la gerarchia di gestione dei rifiuti, è necessario, in primo luogo, prevenirne la formazione ogniqualvolta sia possibile, e, secondariamente, praticare la digestione anaerobica o il compostaggio dei rifiuti organici. Per contrastare il fenomeno dello spreco alimentare che si genera “a monte” della filiera e per mantenere la struttura del suolo, le imprese registrate EMAS devono aggiungere sostanze organiche nei terreni agricoli attraverso l’incorporazione di residui colturali, la decomposizione dei rifiuti vegetali su suoli non coltivati o facendo ricorso a fonti alternative di sostanza organica, quali sostanze compostate certificate, digestato da impianti di digestione anaerobica e altri rifiuti organici<sup>416</sup>.

---

<sup>414</sup> Decisione (UE) 2018/813/UE, Considerando n. 1.

<sup>415</sup> Decisione (UE) 2018/813, Considerando n. 3.

<sup>416</sup> Cfr. Decisione (UE) 2018/813, sezioni 3.1 (*“Gestione sostenibile delle aziende e dei terreni”*) e 3.2 (*“Gestione della qualità del suolo”*). Nello specifico, BEMP 3.1.6 e 3.2.2.

Per quanto attiene invece al settore della produzione di alimenti e bevande, il documento di riferimento è la Decisione (UE) 2017/1508 della Commissione, che individua *“BEMP che dovrebbero favorire un'economia più circolare, individuando azioni concrete per migliorare la gestione dei rifiuti, incentivando l'utilizzo dei sottoprodotti e prevenendo gli sprechi alimentari”*<sup>417</sup>. In particolare, alcune sezioni del DRS<sup>418</sup> sono dedicate alle migliori pratiche di gestione ambientale da porre in atto per evitare gli sprechi alimentari nelle operazioni di produzione, individuando tutte le eccedenze che possono essere evitate attraverso l'adozione di metodologie, *“quali: i) l'approccio detto “Total Productive Maintenance” (manutenzione produttiva), che consiste nel coinvolgimento del personale a tutti i livelli e funzioni per massimizzare l'efficacia complessiva degli impianti di produzione; ii) il metodo Kaizen, che pone l'accento sul miglioramento continuo per ridurre gli sprechi alimentari individuando e realizzando i risparmi facili da conseguire (ossia i risultati facili da ottenere, misure facilmente attuabili); iii) la tecnica del “Value Stream Mapping” (mappatura del flusso del valore), che consiste nel migliorare la visibilità dei processi con valore aggiunto e senza valore aggiunto al fine di individuare le fonti di rifiuti*<sup>419</sup>”. La BEMP in esame considera, infine, anche la pubblicazione di una relazione sulla generazione dei rifiuti alimentari e sulle attività di prevenzione dei rifiuti predisposte e previste per il futuro. In aggiunta, con riferimento ai prodotti da forno e di pasticceria, la Decisione introduce *“il sistema di «ritiro» del pane in modo che il pane di resa dei punti di vendita sia riportato nel panificio in cui è stato prodotto*<sup>420</sup>”. I beni raccolti e stoccati nel panificio possono essere trasformati in altri prodotti idonei al consumo umano (si riporta l'esempio del pane grattato), recuperati da imprese autorizzate (ad esempio, organismi di beneficenza o sociali), o utilizzati per altri fini (ad esempio, nella realizzazione di mangimi).

Nel complesso panorama degli strumenti di marcatura nel settore agroalimentare, volti a garantire al consumatore la sostenibilità della produzione, figurano, oltre al logo EMAS, al logo biologico europeo e alle etichette ISO della serie 14000, le dichiarazioni di sostenibilità (*sustainability o green claims*). Questi messaggi pubblicitari, diretti ad enfatizzare e a suggerire le caratteristiche di minore impatto ambientale del prodotto, possono essere considerati un valido strumento per sensibilizzare i consumatori alle tematiche legate alla sostenibilità della produzione, a condizione che le informazioni riportate siano chiare ed

---

<sup>417</sup> Considerando n. 2 della Decisione (UE) 2017/1508 del 28 agosto 2017.

<sup>418</sup> Ci si riferisce alle sezioni 3.1.9 e 3.9 della Decisione (UE) 2017/1508, DRS per il settore della produzione di prodotti alimentari e di bevande.

<sup>419</sup> Sezione 3.1.9 Decisione (UE) 2017/1508, p. 15.

<sup>420</sup> Sezione 3.9. Decisione (UE) 2017/1508 p. 21.

inequivocabili, ovvero facilmente comprensibili ed univoche per il consumatore mediamente avveduto, nonché veritiere e fondate su metodi di valutazione scientifici, completi, verificabili e riproducibili<sup>421</sup>.

Invero, in base al regolamento UE n. 1169/2011, le informazioni sul cibo non devono indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche dell'alimento, sulla sua natura, sui metodi di produzione e fabbricazione e non devono essere ambigue né confuse.

Da questo punto di vista, non sempre le imprese hanno utilizzato correttamente i *green claims*: come rilevato dalla Commissione europea nell'ambito di un'indagine volta ad individuare violazioni del diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori<sup>422</sup> (e finalizzata a contrastare le pratiche cosiddette di “*greenwashing*”<sup>423</sup>), le informazioni riportate sui prodotti risultano eccessivamente generiche e quindi non attendibili né verificabili (tra queste, ad esempio, “*la migliore per l'ambiente*”; “*verde*”, “*amico della natura*”) poiché non supportate da riscontri scientifici o da un'adeguata metodologia di verifica<sup>424</sup>. Le dichiarazioni di sostenibilità veicolate dal *packaging* del prodotto alimentare sono basate su standard elaborati da soggetti privati, la cui legittimazione deriva dalla loro “reputazione sul mercato”, e non da organismi pubblici di normazione che si servono di meccanismi di verifica disciplinati dalla legge (come nel caso del sistema europeo di eco-gestione EMAS di cui sopra)<sup>425</sup>. Considerata la facilità con cui possono essere apposti sulle superfici stampabili degli imballaggi, i *green claims* hanno visto una crescente diffusione negli ultimi anni, generando, da un lato, un profondo senso di sfiducia da parte dei consumatori, i quali, sovente, non hanno le competenze necessarie a distinguere la vera sostenibilità dalle operazioni di *marketing* e, dall'altro, alterazioni del funzionamento concorrenziale del mercato<sup>426</sup>. Il problema è avvertito a livello unionale, tantoché, già con la comunicazione

---

<sup>421</sup> Il riferimento è al reg. (UE) 1169/2011 – “*Food Information to Consumer Regulation*”, art. 7 “*Pratiche leali d'informazione*” e art. 36, par. 2 “*Requisiti applicabili alle informazioni volontarie sugli alimenti*”.

<sup>422</sup> Lo screening dei siti web incentrato sul “*greenwashing*” costituisce una delle numerose iniziative intraprese dalla Commissione per dotare i consumatori dei mezzi per compiere scelte più sostenibili. Si rinvia a [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_21\\_269](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_269).

<sup>423</sup> Per operazioni di *greenwashing* o “ambientalismo di facciata” si intendono proclami infondati ed ingannevoli circa i reali benefici ambientali di un prodotto, un servizio, una tecnologia o una determinata filosofia aziendale.

<sup>424</sup> <https://foodeconomy.eu/2021/02/02/green-claims-un-tema-caldo-nel-mercato-del-packaging-dei-prodotti-alimentari/>.

<sup>425</sup> L. Leone, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religioni, benessere animale)*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè 2021, cfr p. 533.

<sup>426</sup> Sul punto si riporta l'ordinanza cautelare del Tribunale di Gorizia (R.G. 2021/712) che, pur non avendo ad oggetto l'attendibilità delle informazioni in etichetta di un prodotto alimentare bensì tessile, ha riconosciuto la lesività del fenomeno del “*greenwashing*”. Per la prima volta, in Italia ed in Europa, un giudice condanna un'azienda per la pubblicità di un prodotto che si definisce sostenibile pur non essendo tale, rilevando che “*la sensibilità verso i problemi ambientali è oggi molto elevata e le virtù ecologiche decantate da un'impresa o*

del 2013 “*Costruire il mercato unico dei prodotti verdi. Migliorare le informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti e delle organizzazioni*”, COM (2013) 196 def, la Commissione europea ha promosso iniziative volte ad individuare metodologie di misurazione delle prestazioni ambientali dei prodotti (come la *Product Environmental Footprint – PEF*) e delle organizzazioni (*Organisation Environmental Footprint – OEF*), incoraggiando il settore privato ad utilizzare questi approcci per evitare di fornire indicazioni non riscontrabili scientificamente o perfino non veritiere<sup>427</sup>.

Più di recente, nell’ambito della strategia *Farm to Fork*, la Commissione europea ha previsto l’elaborazione di un codice di condotta volontario, rivolto a tutte le aziende, grandi e piccole, attive nei sistemi alimentari, per pratiche commerciali e di *marketing* responsabili. Lo scopo del detto codice è quello di “*unire attorno a un percorso ambizioso comune verso sistemi alimentari sostenibili, invitando le aziende di ogni dimensione attive nella produzione, nel commercio, nella trasformazione, nella promozione e nella distribuzione e nel servizio di prodotti alimentari, ad allinearsi a tale programma comune e ad adottare pratiche di marketing e pubblicitarie responsabili, ad esempio, aderendo a iniziative e norme di autoregolamentazione e coregolamentazione.*”<sup>428</sup> Tra gli obiettivi definiti, assume particolare importanza quello di prevenire e ridurre lo spreco e le perdite alimentari, definito in linea con l’obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3 dell’Agenda 2030. A tale scopo sono state individuate azioni indicative tra le quali i) “*fornire una gamma di porzioni, dosi e formati per soddisfare i diversi stili di vita e le esigenze familiari; ii) intraprendere iniziative volte a informare o a sensibilizzare i consumatori, al fine di aiutarli a evitare e ridurre lo spreco alimentare (ad esempio, istruzioni di conservazione, pianificazione dei pasti, indicazione della data, ricette per gli avanzi); iii) sviluppare e/o attuare soluzioni digitali e (altri) innovativi mezzi di comunicazione volti a migliorare le informazioni per i consumatori sullo spreco alimentare*”<sup>429</sup>; iv) *sensibilizzare e mobilitare risorse, anche nell’ambito*

---

*da un prodotto possono influenzare le scelte di acquisto*”, “*le dichiarazioni ambientali verdi devono essere chiare, veritiere, accurate e non fuorvianti, basate su dati scientifici presentati in modo comprensibile*”. Si rinvia a A. Giurandella, *Greenwashing e bias: la sentenza del Tribunale di Gorizia*, Academia.edu, 2022, [https://www.academia.edu/72905518/Greenwashing\\_e\\_bias\\_la\\_sentenza\\_del\\_Tribunale\\_di\\_Gorizia](https://www.academia.edu/72905518/Greenwashing_e_bias_la_sentenza_del_Tribunale_di_Gorizia).

<sup>427</sup> L. Leone, *Certificazioni Etiche.*, cfr. p. 534.

<sup>428</sup> Commissione europea, *Codice di condotta per pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare dell’UE. Un ambizioso percorso comune verso sistemi alimentari sostenibili* [https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-12/f2f\\_sfpd\\_coc\\_final\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-12/f2f_sfpd_coc_final_it.pdf)

<sup>429</sup> Tra le iniziative di maggiore successo si riporta quella delle etichette adesive con QR code (abbreviazione di *Quick Response Code*, una versione bidimensionale del codice a barre) apposte su prodotti ortofrutticoli che sono rapidamente degradabili e facilmente danneggiabili. I clienti possono scansionare il QR code con il proprio dispositivo per poi essere indirizzati a un sito Web contenente informazioni sul reale significato delle diciture “da consumarsi entro” e “da consumarsi preferibilmente entro”, così da correggere l’errata percezione della freschezza, principale causa dello spreco alimentare.

*dell'economia circolare e della bioeconomia, e investire in competenze e formazione del personale*<sup>430</sup>.

Attraverso la detta strategia, la Commissione intende promuovere, entro il 2024, l'apposizione di *“un'etichettatura sulla parte anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata e valuterà la possibilità di proporre l'estensione a determinati prodotti dell'obbligo delle indicazioni di origine o di provenienza, tenendo pienamente conto degli impatti sul mercato unico”*. Inoltre, *“valuterà possibili modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità che, in sinergia con altre iniziative pertinenti, contempra gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari”*.

Lo strumento, se ben realizzato, può non solo ripristinare la fiducia nei consumatori nei sistemi di *food labelling*, riducendo il rischio che siano attuate pratiche commerciali ingannevoli, ma anche dare un forte impulso allo sviluppo di modelli di bioeconomia circolare, utili alla riduzione degli sprechi alimentari.

## **7. Quando la prevenzione non è possibile. I rifiuti organici nella direttiva quadro in materia di rifiuti e la metodologia comune per la misurazione dei rifiuti alimentari**

Come posto in luce nel corso della trattazione, il legislatore europeo ha introdotto tutte le misure volte a prevenire la produzione di eccedenze alimentari a partire dalle fasi “a monte” della filiera, adottando sistemi colturali che ottimizzano l'uso delle risorse, fino a considerare quelle “a valle”, assicurando che l'acquirente sia consapevole dell'impatto delle sue scelte di consumo. Tuttavia, il rapporto dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) *“Rifiuti organici in Europa – trasformare le sfide in opportunità”* rileva quanto i rifiuti organici (*biowaste*) siano ancora la componente più grande (34%) del flusso di rifiuti urbani in Europa, di cui il 60% è costituito da scarti alimentari<sup>431</sup>. Da questi dati si ricava non solo che c'è molto lavoro da fare prima di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità posti dal *Green Deal*, ma anche che non è possibile eliminare *tout court* il fenomeno dello spreco alimentare; è però possibile sfruttare il potenziale del *biowaste* per sviluppare un modello di economia

---

Per approfondire si rinvia a <https://www.change.org/p/european-parliament-introduzione-obbligatoria-del-qr-code-sui-prodotti-alimentari-con-indicazioni-di-scadenza>.

<sup>430</sup> Commissione Europea, *Codice di condotta per pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare dell'UE. Un ambizioso percorso comune verso sistemi alimentari sostenibili*, cfr. p. 13 e 14.

<sup>431</sup> EEA, Report *“Bio-waste in Europe — turning challenges into opportunities”*, *“Rifiuti organici in Europa – trasformare le sfide in opportunità”* <https://www.eea.europa.eu/publications/bio-waste-in-europe> p. 5- 6.

circolare inclusivo dei principi della bioeconomia, ricordando che “*la ricerca e lo sviluppo stanno esplorando sempre di più le opportunità di uso dei rifiuti organici*”<sup>432</sup>.

La Commissione europea è consapevole del fatto che la bioeconomia rappresenta il *segmento rinnovabile* dell'economia circolare, e, nella Strategia sulla bioeconomia, *Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*, COM(2018) 673 final, rileva che “*i due concetti si incontrano nel loro obiettivo comune di aggiungere valore a rifiuti e residui biologici*”<sup>433</sup>. Attualmente, sistemi di digestione aerobica, funzionali alla produzione di compost, e bioraffinerie di piccole dimensioni, rappresentano le soluzioni più diffuse sul territorio unionale per gestire i rifiuti organici in modo da “chiudere il cerchio”. La direttiva UE 2018/851, appartenente pacchetto europeo di misure sull'economia circolare, introduce nuovi *target* per il riciclo e un limite sul conferimento in discarica, che non dovrà superare il 10% dei rifiuti urbani entro il 2035. Si rileva infatti che “*gli Stati membri dovrebbero garantire che i rifiuti organici siano raccolti separatamente e sottoposti a un riciclaggio inteso ad assicurare un livello elevato di protezione ambientale, nonché rifiuti in uscita che soddisfano le pertinenti norme di qualità*”<sup>434</sup>. In aggiunta, la menzionata direttiva prevede nuove norme sull'obbligo di raccolta differenziata: i rifiuti organici devono essere differenziati e riciclati alla fonte e non miscelati con altri tipi di rifiuti entro il 2023, mentre a partire dal gennaio 2027, gli Stati membri possono computare come riciclati i rifiuti urbani organici immessi nel trattamento aerobico o anaerobico solo se raccolti in modo differenziato o differenziati alla fonte.

Invero, un elemento di forte preoccupazione per il legislatore europeo è la presenza di residui non biodegradabili all'interno della biomassa destinata alla produzione di compost e di biogas. Sebbene siano state introdotte misure volte ad evitare la miscelazione dei rifiuti organici con residui di altra natura e, ad incentivarne la raccolta differenziata, autorizzando gli Stati membri a considerare biodegradabili i prodotti *biobased*<sup>435</sup>, le criticità rimangono. Ove venga meno il requisito della compostabilità dello scarto immesso nel trattamento aerobico (come nel caso della plastica oxo-degradabile, a lungo ritenuta erroneamente biodegradabile), la qualità del compost che ne deriva risulterebbe irrimediabilmente compromessa, con gravi conseguenze per l'ecosistema e per la salute umana<sup>436</sup>. Il fenomeno,

---

<sup>432</sup> *Idem*.

<sup>433</sup> Commissione Europea, *Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*, COM(2018) 673 final 6.

<sup>434</sup> Considerando n. 56 dir. (UE) 851/2018.

<sup>435</sup> Si rinvia a Cap. 1 par. 6.1.

<sup>436</sup> Nella relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio europeo relativa all'impatto dell'uso della plastica oxo-degradabile, comprese le borse in plastica oxo-degradabile, sull'ambiente si rileva che “*i dati*

noto con il nome di “*white pollution*”, è stato affrontato dalla *European Circular Bioeconomy Policy Initiative*<sup>437</sup>, che ha chiesto all’esecutivo comunitario di affrontare la questione della contaminazione della plastica nel suolo, proponendo di utilizzare solo bioplastica compostabile certificata<sup>438</sup>. Al momento, infatti, né la Strategia *Farm to Fork* né quella sulla biodiversità evidenziano la necessità di avere raccolte di rifiuti organici non contaminati da plastica o di dotarsi di infrastrutture che assicurino la consegna di compost di alta qualità.

La revisione della legislazione UE sui rifiuti ha introdotto misure specifiche per prevenire la produzione di rifiuti alimentari, imponendo agli Stati membri di attuare programmi nazionali e di adottare misure volte a ridurre lo spreco in ogni fase della catena di approvvigionamento. In linea con l’obiettivo, fissato dall’Agenda 2030, di dimezzare lo spreco alimentare entro la fine del decennio, l’Unione Europea richiede agli Stati membri di quantificare i livelli di rifiuti prodotti sulla base di una metodologia comune elaborata dalla Commissione con il contributo della piattaforma UE sulle perdite e gli sprechi alimentari<sup>439</sup>. Nello specifico, la Decisione (UE) 2019/1597 della Commissione<sup>440</sup>, che integra la direttiva 2008/98/CE, introduce, agli allegati III e IV, i metodi di misurazione che i vari Paesi sono tenuti ad adottare, prendendo il 2020 come anno di riferimento.

---

*disponibili indicano che la plastica oxo-degradabile non è adatta ad alcuna forma di compostaggio o digestione anaerobica, né risponde alle norme vigenti nell’Unione sugli imballaggi recuperabili mediante compostaggio. La qualità del compost potrebbe essere compromessa da frammenti di plastica residui e dalla microplastica che potrebbe essersi generata durante il processo”.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0035&from=EN>, p.3

<sup>437</sup> La *European Circular Bioeconomy Policy Initiative* è una rete di enti di ricerca e aziende europei nata per stimolare la bioeconomia circolare e rafforzare gli sbocchi di mercato dei materiali *biobased*.

<sup>438</sup> Per approfondire: <https://resoilfoundation.org/bioeconomia-circolare/commissione-ue-ecbpi-plastica-suolo/>.

<sup>439</sup> La suddetta piattaforma, introdotta già nel “*Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare*” del 2015, riunisce istituzioni europee ed imprese private al fine di svolgere attività di ricerca per ridurre i volumi di cibo non consumato.

<sup>440</sup> Decisione (UE) 2019/1597 del 3 maggio 2019 che integra la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda una metodologia comune e requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1597&from=LV>.

## CAPITOLO III

### LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

**Sommario:** 1. La proprietà terriera nell'assetto costituzionale: l'agricoltura come mezzo per conseguire il razionale sfruttamento del suolo; 1.1. Tra Stato e Regione: la potestà legislativa in materia di agricoltura; 2. Il ruolo dello Stato nel ridurre lo spreco "a monte" della filiera agroalimentare: il Piano Strategico Nazionale della PAC e la normativa a sostegno dell'agricoltura biologica; 2.1. I fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il comparto agroalimentare (cenni); 3. La regolazione del mercato nella "filiera lunga": il ruolo delle "organizzazioni di produttori" nel ridurre lo spreco alimentare. Cenni al contratto di integrazione verticale e al contratto di rete; 3.1. I canali commercializzazione alternativi alla grande distribuzione. Le disposizioni per promuovere la "filiera corta"; 4. A "valle" della filiera agroalimentare: il diritto al cibo declinato nella Costituzione; 5. L'intervento regolatore del legislatore nazionale: dalla c.d. "Legge del buon samaritano" alla Legge n. 166 del 2016 sulla donazione di prodotti alimentari a fini di solidarietà; 5.1. Il contributo delle Regioni: alcuni esempi virtuosi; 5.1.1. L'interdipendenza tra doveri: le "*Urban food policies*" come mezzo per promuovere un nuovo approccio al cibo; 6. Quando la prevenzione non è possibile: gli scarti alimentari nel Codice dell'Ambiente; 6.1. Chiudere il cerchio: la Strategia Nazionale sull'Economia Circolare e l'adozione del "Piano per la Transizione Ecologica".

#### **1. La proprietà terriera nell'assetto costituzionale: l'agricoltura come mezzo per conseguire il razionale sfruttamento del suolo**

Le interazioni secolari tra attività antropiche e fattori ambientali hanno modellato l'assetto paesistico nazionale, conferendo alle aree rurali dei tratti caratteristici non replicabili e, pertanto, in grado di incidere sulla potenzialità di attrattiva e di valorizzazione del territorio. L'indagine sul legame intercorrente tra paesaggio rurale ed agricolo necessita non solo degli elementi appartenenti al cd. "*paesaggio geografico sensibile*", visibili chiaramente all'osservatore quali risultato dell'attività materiale di produzione agricola, ma anche di quelli non immediatamente percepibili, appartenenti al cd. "*paesaggio geografico*

*razionale*<sup>441</sup>”, che forniscono indicazioni sulla potenzialità produttiva del luogo, sul tipo di organizzazione proprietaria dei terreni, sulla presenza di strutture economico-agrarie e sulle relazioni tra aree rurali e urbane, sia economiche -come la rete di circolazione dei prodotti- sia politiche -come le forme dirette o indirette di dominazione<sup>442</sup>-.

I cambiamenti paesaggistici evidenziano le trasformazioni intervenute nel modello di agricoltura prescelto nel corso dei secoli. Negli ultimi cinquant’anni, gli estesi fenomeni di abbandono delle campagne e dei terreni agrosilvopastorali, legati alla debolezza del sistema socioeconomico e alle mutate condizioni di operatività e redditività delle aziende agricole, hanno ingenerato nei consociati un generalizzato disinteresse verso la dimensione sociale e culturale dei luoghi, soprattutto non urbanizzati, efficacemente definita come “*inconsapevolezza ottica*”<sup>443</sup>.

A sedimentare tale percezione hanno contribuito vari fattori, tra cui l’attuazione, nel settore primario, di politiche industriali profittevoli sul breve periodo ma scarsamente lungimiranti, che hanno inevitabilmente sacrificato le pratiche colturali tradizionali, utili a preservare gli elementi caratteristici dei luoghi, a vantaggio di un’agricoltura specializzata ed intensiva. Invero, mentre in alcune aree rurali italiane la simbiosi tra l’attività antropica e l’aspetto morfologico del territorio conferisce al paesaggio caratteristiche estetiche piacevoli, in altre le distorsioni paesistiche risultano essere il prodotto di processi in cui il tessuto sociale si è estraniato dal contesto di appartenenza<sup>444</sup>.

La tradizionale attitudine del comparto agricolo ad incidere tanto sulla geografia dei luoghi quanto su interessi di carattere socioeconomico non sfuggì all’Assemblea costituente<sup>445</sup>, che si espresse favorevolmente sull’introduzione di una disposizione dedicata alla disciplina dei terreni agricoli. L’articolo 44 Cost.<sup>446</sup> rappresenta tuttora un *unicum* nel panorama europeo

---

<sup>441</sup> La distinzione tra “paesaggio geografico sensibile” e “paesaggio geografico razionale” è stata adottata da Aldo Sestini, tra i geologi italiani più influenti del Novecento. Per approfondire si rimanda a A. Sestini, *Il paesaggio*, Touring Club Italiano, Milano, 1963.

<sup>442</sup> N. Paolo, *Paesaggio e Storia*, in *Rivista ricerche per la progettazione del paesaggio*, Firenze University Press, 2012.

<sup>443</sup> M. Scornaienghi, *Il riconoscimento del valore del paesaggio agrario nella Politica Agricola Comune*, Inea, Roma, 2014.

<sup>444</sup> E. Chiodo, R. Finocchio, *Come è cambiato il paesaggio con l’evoluzione dell’agricoltura?*, in *Agriregionieuropa*, anno 1, n°3, 2005.

<sup>445</sup> L’Assemblea costituente, presieduta dall’Onorevole Ruini, era suddivisa in tre Sottocommissioni, ciascuna delle quali incaricata di elaborare una parte del disegno di Costituzione. La terza, presieduta dall’Onorevole Ghidini, si dedicò ai rapporti economico-sociali.

<sup>446</sup> Si riporta il testo dell’art. 44 Cost.:

“*Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.*”

occidentale<sup>447</sup> perché in nessun'altra Carta costituzionale è contenuto “*un articolo che parli chiaramente della terra*” e che elevi la Costituzione a strumento riservato non esclusivamente ai giuristi ma, come brillantemente sostenuto nei Lavori preparatori, “*alle più svariate categorie di cittadini*”<sup>448</sup>.

La formulazione finale dell'articolo in esame nacque all'interno di una prospettiva condivisa dalle diverse correnti politiche interne all'Assemblea costituente, secondo cui “*la questione agraria rappresenta uno dei problemi più sentiti; pertanto, non è possibile non dedicare ad essa un apposito articolo, senza il quale la Costituzione sarebbe manchevole da un punto di vista politico*”<sup>449</sup>.

Invero, la “*questione agraria*”, che affligge il Paese sin dall'unificazione nazionale, rappresenta un problema sociale e politico che si è aggravato a partire dall'immediato dopoguerra<sup>450</sup> tanto da non poter essere efficacemente risolto facendo riferimento alle sole disposizioni riguardanti l'attività di impresa (di cui all'art. 41 Cost.) e la proprietà in generale (art. 42 Cost.).

Le condizioni in cui versava l'Italia nel secondo dopoguerra erano drammatiche: il reddito medio *pro-capite* era crollato di quasi la metà rispetto all'anteguerra mentre oltre 45 milioni di italiani, di cui 19 milioni risiedevano in zone rurali, erano in condizioni di povertà assoluta. A ciò si aggiunga la patologica pressione demografica sulla terra, data dal fatto che i lavoratori impegnati in agricoltura rappresentavano oltre il 44% degli attivi totali, operanti su circa 29 milioni di ettari (quindi con una disponibilità di appena 3,4 ettari per lavoratore). Nel regime politico democratico postbellico, i braccianti (circa 4 milioni di cittadini) furono i protagonisti delle agitazioni sociali per rivendicare condizioni di vita più dignitose, che sfociarono in occupazioni di terre agricole o, talvolta, in autentici spargimenti di sangue.

---

*La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”.*

<sup>447</sup> A. Simoncini, *Aspetti costituzionali nella pianificazione dell'agricoltura per la protezione del paesaggio*, in <https://www.georgofili.it/download/663.pdf>.

<sup>448</sup> S. M. Cicconetti, M. Cortese, G. Torcolini, S. Traversa (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente- Sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947*, Volume VIII, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma, 1971. In particolare, si riporta intervento dell'On. G. Fanfani ( p.140): “*La cosa sarebbe forse opportuna da un punto di vista strettamente giuridico, ma sarebbe un errore da quello psicologico e politico. Non si tratta di fare della demagogia, ma bisogna tener presente che la Costituzione non va soltanto in mano a dei giuristi, ma alle più svariate categorie dei cittadini. Una buona metà del popolo italiano cercherà nella Costituzione non qualche inciso sibillino che faccia pensare ad una trasformazione agraria, ma almeno un articolo che parli chiaramente della terra*”.

<sup>449</sup> S. M. Cicconetti, M. Cortese, G. Torcolini, S. Traversa (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente- Sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947*, Volume VIII, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma, 1971, intervento dell'on. T. Noce, p.140-141.

<sup>450</sup> Cfr. S. Misiani, C. Gómez Benito (a cura di), *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización rural en Italia del siglo XX*, SEHA, Zaragoza (Spagna), 2017.

Dunque, al fine di “*garantire il razionale sfruttamento del suolo*” e di “*stabilire equi rapporti sociali*”, l’articolo 44 affida al legislatore ordinario (con una riserva di legge rinforzata) il ruolo di riformare il settore agricolo, attraverso disposizioni volte, primariamente, a trasformare il latifondo, assicurando sia un’equa distribuzione delle terre, sia un assetto organizzativo più adeguato ad ottimizzare le risorse agricole presenti e, in secondo luogo ad intervenire sull’estensione dei fondi, in modo da garantirne la funzionalità economico-sociale, tenendo conto delle specificità delle singole zone agrarie. A tal fine, la legge può imporre limiti temporanei o permanenti alla proprietà terriera, così da favorire la piccola e media proprietà, nonché i coltivatori diretti, i quali possono beneficiare anche delle misure di incentivazione finanziaria *ex art. 47 Cost*<sup>451</sup>.

I due obiettivi espressi nell’articolo 44 sono funzionalmente interconnessi perché, al fine di ottenere rapporti sociali più equi, è indispensabile perseguire il razionale sfruttamento del suolo<sup>452</sup>. Invero, i vincoli gravanti sul privato, che si traducono in comportamenti positivi, obblighi di fare e non fare, ritenuti dall’autorità pubblica necessari per il conseguimento del maggior utile collettivo, possono non coincidere con l’interesse del titolare stesso, comprimendone il diritto di proprietà.

Sebbene le decisioni che riguardano l’uso del suolo incidano, di fatto, sulla sfera economica privata, l’interesse pubblico di garantire un razionale sfruttamento delle risorse e di instaurare rapporti sociali più equi, “*costituisce superiore finalità, al cui raggiungimento tutti gli altri interessi debbono essere logicamente coordinati*”<sup>453</sup>.

Dall’utilizzo di questa chiave interpretativa, ne consegue che l’articolo 44 debba essere posto in correlazione con l’articolo 41 ultimo comma Cost., che prevede la possibilità, per il legislatore, di stabilire programmi e controlli per l’indirizzo ed il coordinamento dell’attività

---

<sup>451</sup> L’art. 47, II comma, Cost. recita: “*La Repubblica favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice (...)*”. La prescrizione in oggetto deve tradursi nel proposito di emanare una legislazione diretta ad agevolare l’acquisto di terreni al coltivatore diretto, così da mantenere il potere d’acquisto delle classi meno agiate.

<sup>452</sup> Sul punto sembra opportuno richiamare la sentenza della Corte costituzionale sent. 5 aprile 1974, n. 107, che dichiara illegittime le norme delle leggi nn. 11 e 592 del 1971 volte ad escludere la cessazione della proroga dei contratti agrari se il proprietario (non coltivatore) avesse chiesto di rientrare in possesso del fondo al fine di operarvi trasformazioni radicali sulla base di piani approvati. In questa sede, il giudice delle leggi tende ad interpretare l’equità dei rapporti sociali come contemperamento degli opposti interessi tra proprietà terriera e lavoro agricolo: “*occorre un equo temperamento degli interessi di entrambe le parti: il che non può dirsi si verifichi quando al proprietario concedente (non appartenente alla categoria dei coltivatori-diretti) è preclusa l’unica possibilità, prima concessagli, di rientrare in possesso del fondo al fine di operarvi trasformazioni radicali, su piani approvati, impiegando capitali spesso cospicui ed effettuando i relativi lavori entro termini prestabiliti che assicurino l’effettivo compimento di essi*”. Per approfondire si rinvia a A. Simoncini, *Aspetti costituzionali nella pianificazione dell’agricoltura per la protezione del paesaggio*, in <https://www.georgofili.it/download/663.pdf>.

<sup>453</sup> Sent. Corte Cost. 13 maggio 1957, n. 61.

economica<sup>454</sup>. Lo Stato, nella sua veste di “programmatore”, non opera con modalità contrastanti al principio di libera iniziativa economica ma introduce dei vincoli (come la determinazione di piani vincolanti, l’esercizio di controllo sui risultati della produzione, la regolazione di forme di gestione e di conduzione, inclusa l’imposizione di obblighi rivolti a limitare l’autonomia contrattuale nel campo dei patti agrari) volti ad indirizzare il calcolo di convenienza del proprietario verso il razionale sfruttamento del suolo quale fine di utilità sociale<sup>455</sup>.

Sebbene il contesto storico, economico e sociale in cui continua a trovare applicazione sia mutato significativamente dal 1948, “*il fine del razionale sfruttamento del suolo ed i limiti posti alla proprietà terriera hanno la capacità di dilatarsi verso qualsiasi forma di sfruttamento egoistico delle rendite fondiarie*”<sup>456</sup>, rendendo possibile, se non necessaria, un’interpretazione evolutiva della disposizione in esame, soprattutto alla luce della normativa europea.

Se non può tacersi l’impatto che l’ingresso nell’Unione Europea e l’impegno a realizzare una politica agricola comune hanno prodotto sull’organizzazione del settore primario, è altresì doveroso riconoscere che le finalità dell’articolo 44 Cost. sono state ribadite e rafforzate proprio in conseguenza di detta adesione, essendo sovrapponibili con la gran parte di quelle indicate all’art. 39 TFUE sullo sviluppo della politica agricola comune<sup>457</sup>.

Invero, la “nuova” PAC 2023-2027, che impegna gli Stati membri ad incentivare pratiche agricole sostenibili a livello ambientale e sociale, ben si coordina con i fini di utilità generale individuati dalla Costituente; nel mutato contesto politico e sociale, “la razionalità” non si esaurisce più nella dimensione economica del rapporto capitale-lavoro, ma si trasferisce alla condizione stessa che rende possibile l’utilizzo del fondo, ovvero, la sua conservazione<sup>458</sup>. Invero, l’impiego di tecniche colturali coerenti con le proprietà fisico-chimiche del suolo non solo ne preserva la fertilità, ma garantisce una produzione quantitativamente e qualitativamente superiore, con conseguente riduzione degli sprechi alimentari che si verificano a monte della filiera.

---

<sup>454</sup> F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell’economia*, Giappichelli, Torino 2021, p.34.

<sup>455</sup> C. Mortati, *La Costituzione e la proprietà terriera*, cit., p. 485 ss. C. Esposito, *Note esegetiche sull’art. 44 della Costituzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, p. 157 ss.; G. Miele, *La proprietà terriera nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 3 ss.; E. Romagnoli, *Riforma fondiaria e riforma agraria*, in N. Irti (a cura di), *Manuale di diritto agrario italiano*, 1978, pp. 548-556.

<sup>456</sup> M. D’Addezio, “L’art. 44 della Costituzione”, in *La Magistratura, rivista a cura dell’Associazione Nazionale Magistrati*, 22 febbraio 2022, disponibile su <https://lamagistratura.it/commentario/lart-44-della-costituzione/>.

<sup>457</sup> Si rinvia a cap. 1 § 7.1 e cap. 2 § 4.

<sup>458</sup> G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. ital. di dir. pubbl. comun.*, 2014, p. 1261.

Relativamente alla finalità di stabilire equi rapporti sociali, la PAC e le leggi in attuazione dell'articolo 44 Cost., seppur su livelli istituzionali diversi, muovono nella medesima direzione, garantendo, da un lato, “*un tenore di vita equo alla popolazione agricola e prezzi ragionevoli ai consumatori*”<sup>459</sup>, dall'altro, “*valorizzando quegli elementi immateriali che hanno sostanzialmente connotato l'agricoltura nel suo percorso evolutivo, ovvero la diffusione di reti di reciprocità e di mutuo aiuto*”<sup>460</sup>. Infatti, l'obiettivo di garantire rapporti sociali più equi, trasposto nel contesto storico attuale, è perseguito attraverso le numerose iniziative, promosse in primo luogo dagli enti del Terzo Settore e volte a garantire la distribuzione delle eccedenze alimentari alle fasce sociali economicamente più deboli e di cui si tratterà in seguito<sup>461</sup>.

Nel quadro normativo delineato, risulta dunque difficile non riconoscere il carattere universale e trans-temporale dell'articolo 44 Cost., specialmente qualora si proceda ad una lettura sistematica ed evolutiva della disposizione. Per cogliere la rilevanza dell'attività agricola, è necessario effettuare una ricognizione non settoriale ma coordinata ed unitaria degli interessi e dei valori coinvolti, che vada oltre ai confini tracciati dalle specifiche disposizioni e tale da considerare sia la normativa specificamente destinata al settore primario sia quella più generale, a garanzia di situazioni soggettive individuali e collettive quale il diritto al cibo, alla salute e all'ambiente<sup>462</sup>.

### **1.1. Tra Stato e Regione: la potestà legislativa in materia di agricoltura**

Ai fini della verifica dell'esercizio delle competenze riguardo alla materia “agricoltura”, occorre preliminarmente considerare la modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, introdotta dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Tale riforma è intervenuta sull'allocatione della potestà legislative tra diversi livelli di governo territoriale, realizzando il cd. “*decentramento istituzionale*”, già previsto all'articolo 5 Cost. Attraverso il rovesciamento del criterio di riparto dell'art. 117 Cost., lo Stato ha assunto una potestà legislativa “definita” circoscritta, da un lato, alle sole materie di competenza esclusiva e, dall'altro, alle materie di competenza concorrente, di cui può fissare i principi con la c.d.

---

<sup>459</sup> Art 39 TFUE, par. 1, lett. b) ed e).

<sup>460</sup> F. Adornato, *Costituzione e agricoltura tra vecchio e nuovo*, in *La Costituzione italiana e l'agricoltura*, Atti del convegno di studi organizzato dall'INEA in collaborazione con l'Associazione Rossi Doria, Roma, 19 febbraio 2009, Roma, Inea, 2009, p. 44.

<sup>461</sup> Si rinvia a cap. 3 § 5 e ss.

<sup>462</sup> L. Francario, *Idee-forza e debolezze della Costituzione in materia agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, pp. 610-616.

“legge cornice”, tesa ad indirizzare l’attività del legislatore regionale; alle Regioni, invece, è stata attribuita potestà legislativa “residuale”, che *“si estende ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*<sup>463</sup>.

Nella riformulazione dell’articolo 117 Cost., alcune materie, che prima della riforma del Titolo V erano “nominate”, non figurano più nel dettato costituzionale; ne è un esempio quella dell’“agricoltura”, tradizionalmente appartenente alle materie di competenza concorrente Stato-Regione. Secondo parte della dottrina, la mancata menzione può interpretarsi come volontà di “disgregarla” in altre materie contenute negli elenchi dei commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost.<sup>464</sup>, mentre parte contraria sostiene che *“il silenzio dell’art. 117 Cost. sull’agricoltura non possa significare che la “vecchia materia” (...) si sia disintegrata in altre materie, ma che esista ancora nel sistema come materia riservata alle Regioni, sicché solo per questo – ovvero per l’applicazione del cd. criterio residuale – di essa non si fa parola nel nuovo art. 117”*<sup>465</sup>.

Per comprendere, dunque, quale sia il livello di governo cui è riconosciuta la potestà legislativa in materia di agricoltura, è necessario un chiarimento preliminare circa i criteri da adottare per attribuire alle materie elencate -e non- il corretto significato, individuandone pertanto l’oggetto.

In primo luogo, è utile ricorrere al criterio “storico-normativo” per interpretare nozioni, quale quella stessa di “agricoltura”, formulate al momento dell’elaborazione della Costituzione e che devono intendersi come “cristallizzate”, sottratte cioè alle sopravvenienze normative a garanzia della rigidità della Carta costituzionale. L’oggetto della materia “agricoltura” deve, pertanto, ritenersi immutato rispetto al quadro normativo vigente fino al 1948, non essendo condivisibile la posizione di parte della dottrina che lo ritiene frammentato in altre “voci” degli elenchi costituzionali.

Il criterio “storico-evolutivo” può così invocarsi nel diverso caso in cui il legislatore costituzionale del 2001 si sia servito di formule “senza storia”, ovvero di nozioni prive di significativi riscontri nella nostra tradizione normativa, per introdurre materie “nuove”. In simili casi<sup>466</sup>, l’interprete deve fare riferimento, richiamando l’art. 12, comma 1, prel. c.c., *“al senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”* e

---

<sup>463</sup> Art. 117, co. 4 Cost.

<sup>464</sup> A. D’Atena, *La riforma del Titolo V della Costituzione e l’assetto delle competenze in agricoltura*, in A. Germanò, *Il governo dell’agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell’Incontro di studio IDAIC, Firenze, 13 aprile 2002, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>465</sup> A. Germanò, *La “materia” agricoltura nel sistema definito dall’art. 117 Cost.*, in *Rivista Il Mulino*, Fascicolo I, Gennaio-Febbraio 2003, p. 140.

<sup>466</sup> Si pensi alla materia “tutela dell’ambiente”, introdotta nell’art. 117 solo con la riforma del Titolo V.

al sistema normativo in cui le materie stesse sono inserite<sup>467</sup>. Il criterio “storico-evolutivo” ha evitato la “pietrificazione” dell’ordinamento e ha consentito di adeguarlo alle continue modificazioni della realtà economico-sociale, contribuendo anche all’emersione “*di nuove esigenze che, quasi per gemmazione, sono derivate dal primitivo interesse definito dalla nozione [costituzionale], per assumere, talvolta, un contenuto autonomo e “separato”, divenendo “nuova” materia*”<sup>468</sup>.

Alla luce del mutato assetto costituzionale, è sorto il problema della possibile interferenza tra alcune materie, descritte dalla dottrina prevalente<sup>469</sup> come “*finalistiche*” o “*trasversali*” - in quanto volte a perseguire un fine piuttosto che ad attribuire un titolo di legittimazione<sup>470</sup>- con le altre, tale da rendere difficoltosa l’individuazione di una sfera di competenza esattamente circoscritta e delimitata in capo allo Stato o alle Regioni. In particolare, con riferimento alla materia “tutela dell’ambiente”, la Corte costituzionale è intervenuta con sentenza del 26 luglio 2002 n. 407, definendone espressamente il carattere trasversale, data la propria attitudine ad intrecciarsi inestricabilmente con altri interessi e competenze. La sentenza ha indirizzato la giurisprudenza costituzionale successiva (*ex multis*: Corte cost., sent. del 18 dicembre 2002, n. 536; Corte cost., sent. del 18 aprile, n.105; Corte cost., sent. 28 maggio 2019, n. 129) a non ritenere la tutela dell’ambiente come una materia in senso proprio, ma a riconoscerne il carattere di valore costituzionalmente protetto, idoneo ad incidere su distinti “beni giuridici” e su diversi livelli di competenza.

Nel complesso quadro normativo finora delineato, autorevole dottrina<sup>471</sup> ha rilevato che le materie “trasversali”, quali la tutela dell’ambiente, così come quella della concorrenza, interferiscano profondamente con la materia “agricoltura”, rendendo difficile l’individuazione del livello di governo munito della relativa potestà legislativa. Invero, sebbene l’agricoltura, il cui oggetto è rimasto immutato all’esito della riforma del Titolo V, appartenga formalmente alla competenza delle Regioni in quanto materia “innominata”, è pur vero che questa assuma forte rilevanza ai fini della tutela di altri interessi, quali la

---

<sup>467</sup> A. D’Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, Forum di quaderni costituzionali, 2002, disponibile su [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old\\_pdf/931.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/931.pdf).

<sup>468</sup> A. Germanò, *La “materia” agricoltura nel sistema definito dall’art. 117 Cost.*, in *Rivista Il Mulino*, Fascicolo I, Gennaio-Febbraio 2003, p. 135.

<sup>469</sup> *Ex multis*: A. D’Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, Forum di Quaderni Costituzionali, 2002, disponibile in: [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old\\_pdf/931.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/931.pdf); S. Mangiameli, S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 222 e ss.

<sup>470</sup> Ci si riferisce, ad esempio, alla tutela dell’ambiente (art. 117, co. 2, lett. s), Cost.), la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.), la tutela della concorrenza (art 117, co. 2, lett. e), Cost.).

<sup>471</sup> A. Germanò, *La “materia” agricoltura*, p. 151.

conservazione dell'ambiente ed il corretto funzionamento del mercato dei prodotti agroalimentari, riservati alla competenza statale.

Per comprendere i limiti entro i quali la legge dello Stato possa incidere sulla materia "agricoltura", è indispensabile richiamare la granitica giurisprudenza della Corte costituzionale, inaugurata dalla già citata sent. 407/2002, secondo cui l'interesse ambientale deve essere tutelato attraverso *standard* minimi uniformi sull'intero territorio nazionale, mentre la cura degli interessi a questo funzionalmente collegati, come quello economico-produttivo, spetta alle Regioni, che possono, eventualmente, prevedere deroghe *in melius* rispetto alla normativa statale in materia ambientale<sup>472</sup>.

Più recentemente, la Corte costituzionale è intervenuta sul punto con la sentenza 15 maggio 2020, n.88, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, l. reg. Basilicata 13 marzo 2019, n. 4, che, nell'imporre il rispetto di criteri diversi da quelli stabiliti dalla legge nazionale sull'impiego dei fanghi di depurazione di acque reflue in agricoltura, ha interferito con la competenza statale in materia gestione dei rifiuti. Va infatti riconosciuto che *"la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost."*, mentre *"la Regione deve attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole"*<sup>473</sup>. A tal fine, le Regioni devono provvedere, ad esempio, all'individuazione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari, ai sensi dell'art. 13, D. Lgs. 18 maggio 2001 n. 228 -c.d. Testo Unico sull'Agricoltura- o all'elaborazione di piani regionali di sviluppo rurale, come previsto all'art 5-bis del medesimo Decreto.

Posto che *"anche l'allocazione dei prodotti agricoli sul mercato è agricoltura"*<sup>474</sup>, occorre individuare l'ente competente a definire il quadro normativo applicabile al momento finale della filiera agricola e cioè alla commercializzazione del prodotto. In questo senso, la tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, interferisce profondamente con la materia "agricoltura", tanto da "espropriare" la Regione della competenza che, formalmente, le è riconosciuta in applicazione del criterio residuale. Invero, se ciascuna Regione potesse disciplinare diversamente, ad esempio, le indicazioni da apporre sui prodotti agro-alimentari, *"si avrebbe – in un mercato che per ovvie considerazioni aspira ad essere, quanto meno,*

---

<sup>472</sup> R. Ferrara, F. Fonderico, A. Milone, *Casi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, 2019, pp. 94 e ss.

<sup>473</sup> Corte cost., 15 maggio 2020, n. 88 punti 4.3. e 4.3.1.

<sup>474</sup> A. Germanò, *La "materia" agricoltura.*, p. 156.

*nazionale – una confusione totale, con danno non solo dei consumatori, ma anche degli stessi imprenditori nella gara che questi ultimi intraprendono per conquistare la preferenza dei primi*<sup>475</sup>.

Dunque, la necessità di garantire regole identiche, volte ad uniformare il flusso di informazioni dai produttori ai consumatori, legittima l'intervento regolatore dello Stato quale ente costituzionalmente preposto alla tutela della concorrenza.

Recentemente, nel marzo 2021, la Corte costituzionale si è espressa con Sent. n. 31, sulla possibilità delle regioni di promuovere l'utilizzo, nelle mense scolastiche, di prodotti regionali. Nel caso di specie, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4, l. reg. Toscana 10 dicembre 2019, n. 75, che, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio -di per sé non illegittimo-, prevedevano il loro impiego quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione dei contratti a evidenza pubblica, con evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di provenienza diversa da quella regionale. Infatti, le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici, quali quelli che garantiscono la fornitura di pasti nelle scuole, *“sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (...). In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (...)*<sup>476</sup>.

Conclusivamente, resta da chiedersi quali margini di intervento residuino in capo alle Regioni, considerata l'interferenza della materia “tutela della concorrenza” con l'allocazione dei prodotti agricoli sul mercato. La Corte costituzionale è intervenuta sul punto con le sentenze 11 febbraio 2011, n. 43 e 14 dicembre 2007, n. 431, richiamate nella pronuncia del marzo 2021, n. 31, riconoscendo alle Regioni la facoltà di *“dettare una disciplina con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza*<sup>477</sup>”.

---

<sup>475</sup> A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 137.

<sup>476</sup> Corte cost., 9 marzo 2021, n. 31, punto 4.2.

<sup>477</sup> Corte cost., 9 marzo 2021, n. 31 punto 2.2.1.

## **2. Il ruolo dello Stato nel ridurre lo spreco “a monte” della filiera agroalimentare: il Piano Strategico Nazionale della PAC e la normativa a sostegno dell’agricoltura biologica**

L’agricoltura italiana è chiamata ad affrontare sfide importanti legate al miglioramento della redditività delle aziende e alla riduzione degli sprechi, sia delle risorse necessarie alla produzione degli alimenti che degli stessi prodotti finali, soprattutto alla luce degli obblighi che discendono dal diritto europeo derivato e della PAC 2021-2027. Occorre ricordare che l’innovazione nel settore agroalimentare deve essere supportata da politiche pubbliche volte ad incentivare la ricerca scientifica e la sua applicazione, tenendo a mente che “*scienza e tecnica non sono, di per sé, né buone né cattive e neppure neutrali: consentono, normalmente, diverse opportunità, migliorando la vita dell’uomo e le sue conoscenze*”<sup>478</sup>.

Su questa premessa è imperniato il nuovo corso della PAC per il periodo 2021-2027<sup>479</sup>, che introduce l’onere, in capo agli Stati membri, di elaborare un Piano Strategico Nazionale (di seguito PSN), da sottoporre alla Commissione Europea, al fine di garantire l’efficace allocazione dei fondi stanziati dall’Unione Europea per la politica agricola, forestale ed ambientale, attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGR) e il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR)<sup>480</sup>, a cui si aggiungono i fondi stanziati nel programma NGEU.

Il detto strumento di programmazione, quale nuovo sistema di *governance* comune, mira a rafforzare il comparto primario nel contesto sovranazionale e ad integrare altre strategie europee, quali il *Green deal*, la Strategia “*F2F*”, la Strategia Europea per la biodiversità per il 2030, nel quadro della politica agricola comune.

Lo scorso gennaio, al termine del lungo dibattito presso il Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale (presieduto dal Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali- MIPAAF, con la partecipazione di numerosi attori istituzionali, sociali ed economici, quali le principali associazioni di settore, le organizzazioni professionali, sindacali, il mondo della cooperazione e le associazioni ambientaliste) è stato presentato il Piano Strategico italiano per l’attuazione e il coordinamento dei programmi della PAC 2021-2027 alla Commissione Europea.

---

<sup>478</sup> N. Irti, E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001.

<sup>479</sup> Si rimanda al cap. 2, § 4 e 4.1.

<sup>480</sup> Per una disamina approfondita sul FEAGR e FEASR si rinvia al cap. 2 §4.

Il documento, pur essendo ancora soggetto a modifiche, in quanto giudicato “insufficiente” dalla Commissione Europea, rappresenta un tentativo di declinare i *goal* posti a livello unionale alle specifiche esigenze del territorio italiano, attraverso l’utilizzo razionale di risorse finanziarie che ammontano, complessivamente, a 35 miliardi di euro. I principali obiettivi individuati, alla luce del lavoro di analisi e di confronto tra soggetti pubblici e privati, sono volti a: i) potenziare la competitività del sistema in un’ottica sostenibile; ii) migliorare le *performance* dei sistemi produttivi; iii) rafforzare la resilienza e la vitalità dei territori rurali; iv) tutelare i diritti dei lavoratori nel comparto agricolo; v) incentivare lo scambio di conoscenze tra gli operatori della filiera; vi) efficientare complessivamente la *governance*. Le scelte del piano strategico sono integrate tra loro per rispondere, in maniera sinergica, alle sfide che il settore agricolo è chiamato ad affrontare.

A tal fine, il PSN finanzia sia interventi compresi nel “primo pilastro” della PAC, quali gli aiuti diretti al reddito degli agricoltori e le misure di mercato, sia le misure del “secondo pilastro”, volte al sostegno dello sviluppo rurale, attraverso il FEAGR e il FEASR.

Quanto al sistema di aiuti al reddito degli agricoltori, il PSN attua un processo di progressiva equiparazione del livello di sostegno redistributivo, prendendo a riferimento l’intero territorio nazionale (c.d. “convergenza interna”). La quota più significativa della dotazione è destinata alle piccole aziende che operano in aree rurali intermedie o con problemi di sviluppo, oltre che ai giovani agricoltori. Inoltre, al fine di realizzare la “transizione ecologica”, tra le componenti del regime di aiuti diretti sono introdotti i c.d. “eco-schemi”, che generano un pagamento annuale per ettaro, addizionale al pagamento di base, agli agricoltori che si impegnano ad osservare pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente. A differenza del precedente “*greening*”, previsto in attuazione della PAC 2014-2020, gli eco-schemi si focalizzano su obiettivi specifici, differenziando le “attività virtuose” che garantiscono l’attribuzione della quota aggiuntiva.

I cinque eco-schemi finora inseriti nel PSN<sup>481</sup> devono essere modificati alla luce delle censure sollevate dalla Commissione Europea, che invita l’Italia a formulare *target* più chiari e a svolgere un’analisi SWOT (*Strenght, Weakness, Opportunity, Threat*) su ciascun eco-

---

<sup>481</sup> I cinque eco-schemi presentati sono volti a garantire: i) la riduzione degli antibiotici, rispettando le soglie di impiego del farmaco veterinario rispetto degli obblighi per benessere animale e pascolamento o allevamento semibrado; ii) l’inerbimento delle colture arboree, colture permanenti e altre specie arboree a rotazione rapida, gestione del suolo con inerbimento, spontaneo o artificiale; iii) la salvaguardia degli ulivi; iv) il potenziamento dei sistemi foraggeri estensivi; v) misure specifiche per la salvaguardia degli impollinatori.

schema, da allegare al documento finale<sup>482</sup>. In particolare, l'Italia è stata sollecitata “*a spiegare più precisamente come sarà realizzata la transizione verso regimi alimentari sani, più basati sui vegetali e sostenibili*” e ad “*e affrontare chiaramente le debolezze individuate in termini di riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari, a descrivere le sinergie con le misure di riduzione degli sprechi al di fuori del piano*”<sup>483</sup>.

Attraverso gli investimenti a sostegno dello sviluppo rurale, viene rafforzata la competitività delle filiere nei settori vitivinicolo, ortofrutticolo ed olivicolo, promuovendo pratiche di simbiosi industriale<sup>484</sup> utili a ridurre gli sprechi “a monte” della *food supply chain*, quali la bioeconomia circolare.

Sebbene la Commissione Europea accolga con favore gli sforzi compiuti per ammodernare le strutture produttive ed implementare nuovi modelli organizzativi sostenibili (tra cui i biodistretti<sup>485</sup>), l'Italia è invitata, anche nell'ambito delle misure a sostegno dello sviluppo rurale, a fornire maggiori dettagli sugli interventi previsti dal PSN e a quantificare il contributo nazionale a ciascun obiettivo del *Green Deal*<sup>486</sup>.

In linea con quanto programmato a livello Europeo, il PSN alloca fondi pari ad un miliardo di euro all'agricoltura biologica (il doppio rispetto al periodo di programmazione 2014-2022), al fine di raggiungere il 25% della superficie coltivata “a biologico” entro il 2027. L'introduzione di un obiettivo tanto ambizioso nel PSN ha sollecitato il legislatore ad approvare, lo scorso marzo 2022, la Legge sul Biologico (Legge del 9 marzo 2022, n. 23), recante disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico.

La Legge in commento definisce l'agricoltura biologica come “*sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione alimentare basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente e azione per il clima e di salvaguardia delle risorse naturali*” in grado di contribuire non solo alla sicurezza alimentare e allo sviluppo rurale, ma anche alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e degli sprechi che si verificano nella

---

<sup>482</sup> Osservatorio sul Piano Strategico della PAC presentato dall'Italia, disponibile su [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/observation-letter-italy-annex\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/observation-letter-italy-annex_it.pdf).

<sup>483</sup> Osservatorio sul Piano Strategico della PAC presentato dall'Italia, cit. punti 86 e 87.

<sup>484</sup> Per la nozione di “simbiosi industriale” si rinvia al cap. 1, § 5.

<sup>485</sup> Il distretto biologico, o biodistretto, è un modello produttivo locale caratterizzato per l'integrazione dell'agricoltura con altre attività economiche del territorio e per la presenza di aree paesaggisticamente rilevanti, introdotto dal Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, sulla modernizzazione del settore agricolo. In particolare, l'art. 13 annovera i biodistretti tra i c.d. “distretti del cibo”. Per una panoramica sui vari “distretti del cibo” individuati dal legislatore, si rinvia a <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-05-18;228#art13>.

<sup>486</sup> Osservatorio sul Piano Strategico della PAC presentato dall'Italia, punto 28.

fase “a monte” della filiera agroindustriale, “*contribuendo al raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda 2030, nel rispetto dei vincoli derivanti dall’Unione Europea*”<sup>487</sup>.

Tra le misure introdotte a sostegno del settore, si segnala l’istituzione del marchio biologico italiano (art. 6 L. n. 23/2022), le cui condizioni e modalità di attribuzione saranno definite con decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali da emanarsi previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. È poi prevista, all’art. 7, con il medesimo procedimento, l’adozione del “Piano d’azione nazionale per la produzione biologica e i prodotti biologici”, volto a promuovere, tra gli obiettivi elencati al secondo comma, la sostenibilità ambientale, con azioni per l’incremento della fertilità del suolo, l’uso di metodi di conservazione, confezionamento e distribuzione del cibo utili a limitare gli sprechi alimentari.

Infine, all’art. 9 è prevista la costituzione del Fondo per lo sviluppo della produzione biologica presso il MIPAAF, alimentato dal contributo annuale, nella misura del 2% del fatturato dell’anno precedente, dalle imprese titolari dell’autorizzazione all’immissione in commercio di determinati prodotti fitosanitari considerati nocivi per l’ambiente, prevedendo sanzioni in caso di mancato pagamento del contributo. Almeno il 30% delle risorse di detto Fondo saranno destinate alla ricerca nel settore biologico, promuovendo specifici percorsi formativi universitari e professionali, e ad incentivare la cooperazione tra i coltivatori<sup>488</sup>.

## **2.1. I fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il comparto agroalimentare (cenni)**

La pandemia di Covid-19 ha aggravato la crisi economica già in atto in Italia, il cui tessuto produttivo, frammentato in piccole e medie imprese, ha dimostrato una scarsa propensione all’adozione di nuove tecnologie. I fondi stanziati a livello europeo dal programma NGEU<sup>489</sup> rappresentano un’importante opportunità per rilanciare il Paese e per conseguire gli obiettivi posti dalle più recenti politiche europee, favorendo un cambiamento strutturale dell’economia funzionale alla auspicata transizione ecologica e digitale.

Attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dalla Commissione Europea 13 luglio 2021, il Governo italiano si è dotato di un programma per allocare i fondi

---

<sup>487</sup>Art. 1, co. 2, Testo unificato sulla produzione agricola con metodo biologico, disponibile in: <https://temi.camera.it/leg18/temi/testo-unificato-sulla-produzione-agricola-con-metodo-biologico.html>.

<sup>488</sup> Art. 11, Testo unificato sulla produzione agricola con metodo biologico: <https://temi.camera.it/leg18/temi/testo-unificato-sulla-produzione-agricola-con-metodo-biologico.html>.

<sup>489</sup> Più diffusamente, si rimanda a cap. 2, § 4.1.

NGEU nei settori produttivi maggiormente colpiti dalla crisi pandemica e di un Fondo complementare per finanziare interventi integrativi durante il periodo 2021-2027. L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il “Dispositivo per la Ripresa e Resilienza” (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU); il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto<sup>490</sup>.

I progetti di investimento del PNRR sono suddivisi in 16 componenti, raggruppate a loro volta in sei “missioni”<sup>491</sup>, di cui sono indicate le riforme necessarie per una più efficace gestione delle risorse finanziarie<sup>492</sup>, in piena coerenza con i sei pilastri del Next Generation EU riguardo alle quote d'investimento previste per i progetti “green” e digitali<sup>493</sup>. I progetti relativi alla seconda missione - “Rivoluzione verde e transizione ecologica” – consistono di quattro Componenti: i) C1. Agricoltura sostenibile ed Economia circolare; ii) C2. Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; iii) C3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; iv) C4. Tutela del territorio e della risorsa idrica.

La Componente 1 (C1) racchiude in sé un duplice obiettivo per raggiungere la piena sostenibilità ambientale del comparto agroalimentare: da un lato intende favorire lo sviluppo di modelli produttivi imperniati sulla bioeconomia circolare, migliorando la gestione dei rifiuti e rafforzando le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti (M2, C1.1), dall'altro promuove lo sviluppo di una filiera agricola/ alimentare volta a prevenire gli sprechi, riducendo l'impatto ambientale della *food supply chain* (M2, C1.2)<sup>494</sup>.

Quanto al secondo obiettivo (M2, C1.2), il PNRR interviene sul piano logistico della filiera agroalimentare in linea con la strategia europea “Dal produttore al consumatore -F2F”, migliorando la sostenibilità del processo produttivo attraverso il finanziamento dei progetti

---

<sup>490</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 3: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>491</sup> Si riportano le sei missioni in cui è ripartito il PNRR: i) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; ii) rivoluzione verde e transizione ecologica; iii) infrastrutture per una mobilità sostenibile; iv) istruzione e ricerca; v) inclusione e coesione; vi) salute.

<sup>492</sup> Le riforme previste nel PNRR possono essere suddivise in quattro categorie: i) riforme orizzontali (o di contesto), volte a migliorare l'equità, l'efficienza, la competitività e il quadro economico del Paese; ii) riforme abilitanti, funzionali a garantire l'attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati; iii) riforme settoriali (contenute nelle singole Missioni) e relative a specifici ambiti di intervento; iv) riforme concorrenti, cioè misure non comprese direttamente nel Piano, ma necessarie alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR (come la “Riforma della Pubblica Amministrazione”)

<sup>493</sup> <https://www.mise.gov.it/index.php/it/68-incentivi/2042324-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-i-progetti-del-mise>.

<sup>494</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pp. 120-123: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

sviluppati dalle imprese operanti nel settore o dalle Pubbliche Amministrazioni titolari di interventi PNRR.

Il sostegno economico è finalizzato a compensare almeno in parte l'incertezza del quadro macroeconomico post-pandemico, sostenendo le imprese che investono per innovare la propria attività; invero, a fronte della maggiore efficienza conseguita, è possibile aumentare la competitività e la sostenibilità dell'intera filiera, con positive ricadute sull'occupazione, oltre che sull'ambiente e sull'inclusione sociale<sup>495</sup>.

Gli obiettivi posti dal PNRR per realizzare la “Rivoluzione verde e la transizione ecologica” sono in larga parte sovrapponibili a quelli individuati nel PSN, che, nel tentativo di definire una strategia industriale unitaria per il comparto primario, si avvale dei pagamenti diretti, del FEASR e dei fondi del PNRR. Nonostante siano evidenti le complementarità tra i due Piani, la Commissione Europea ha rilevato che *“l'Italia non ha chiarito le sinergie e le interazioni con le misure del PNRR menzionate nella logica di intervento”* del PSN, ed è, pertanto, *“invitata a descriverne chiaramente il contributo”*<sup>496</sup>.

### **3. La regolazione del mercato nella “filiera lunga”: il ruolo delle “organizzazioni di produttori” nel ridurre lo spreco alimentare. Cenni al contratto di integrazione verticale e al contratto di rete.**

Nel contesto normativo nazionale, la collocazione dell'impresa agricola “a monte” della filiera agroindustriale costituisce la situazione ordinaria nelle produzioni su larga scala, caratterizzate dalla presenza di una pluralità di operatori economici legati da relazioni contrattuali.

Nonostante sia un attore fondamentale all'interno del comparto primario, l'imprenditore agricolo riveste una posizione di debolezza nel mercato, dovendo, da un lato, affrontare le difficoltà fisiologiche legate alla stagionalità e alla deperibilità dei prodotti, dall'altro, relazionarsi con gli intermediari della grande distribuzione, con cui difficilmente riesce a negoziare eque condizioni contrattuali. Se gli ostacoli del primo tipo non possono essere *tout court* eliminati, perché connaturati all'oggetto dell'attività economica svolta, è tuttavia possibile intervenire sul contenuto dei contratti di cessione nella filiera, in modo da riequilibrare la forza negoziale delle parti e da allocare efficientemente i prodotti agricoli sul mercato.

---

<sup>495</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 103.

<sup>496</sup> Osservatorio sul Piano Strategico della PAC presentato dall'Italia, punti 39 e 61.

Le disposizioni che governano la cessione dei prodotti, nella logica della specialità della politica agricola comune rispetto alla normativa *antitrust*, sono, difatti, orientate a ridurre le situazioni di squilibrio che gravano sull'impresa agricola quale “*anello iniziale e più debole della filiera agroalimentare, tipicamente considerata “price taker” in un mercato dominato dalle imprese della trasformazione e della grande distribuzione organizzata*”<sup>497</sup> e, al contempo, a garantire la trasmissione delle materie prime agricole lungo la *food supply chain*.

Invero, la merce circola secondo schemi giuridici regolati dal legislatore nazionale, volti ad incidere sugli assetti negoziali tra privati, assicurando tanto la rispondenza del prodotto fornito dall'impresa “a monte” alle caratteristiche richieste per la trasformazione o la distribuzione del prodotto dall'impresa “a valle”, quanto la prevenzione di comportamenti anticoncorrenziali a danno dell'impresa agricola.

Nel contesto delineato, la cooperazione nel settore primario, che si realizza per mezzo delle organizzazioni di produttori (OP), svolge un ruolo fondamentale per favorire l'integrazione delle aziende, la concentrazione dell'offerta e il riequilibrio del potere negoziale dei produttori nei confronti degli altri attori della filiera agroalimentare, attraverso la valorizzazione sul mercato della materia prima conferita dagli agricoltori associati. Le OP, disciplinate dal diritto europeo quali strumenti di regolazione del mercato nel Regolamento 1308/2013/UE, sono enti di natura privatistica che operano “*all'interno del mercato e per il mercato*”, svolgendo sia funzioni “normative”, consistenti nel definire le regole di comportamento nella filiera agroalimentare e gli strumenti per la regolazione del mercato, sia funzioni “operative”, rappresentando un canale di commercializzazione dei prodotti degli associati.

Quanto alle funzioni normative, il Decreto Legislativo 27 maggio 2005 n. 102 ha riconosciuto alle OP un ruolo cruciale nella definizione delle c.d. “intese di filiera”, stipulate dalle stesse organizzazioni con le imprese di trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti agricoli e approvate con decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, cui spetta il compito di verificarne la compatibilità con la normativa europea e nazionale.

Nella cornice delineata dall'intesa, si inseriscono i contratti-quadro, relativi a singole categorie merceologiche o aree geografiche, funzionali ad orientare la produzione agricola verso l'equilibrio e la stabilità del mercato, oltre che a garantire elevati standard di qualità e

---

<sup>497</sup> I. Canfora, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo, *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 127.

di sicurezza dei prodotti, con particolare riguardo alle diverse vocazioni colturali e territoriali e alla tutela dell'ambiente. La sottoscrizione di detti accordi da parte degli organismi maggiormente rappresentativi della filiera agroindustriale obbliga gli acquirenti a rifornirsi del prodotto agricolo alle condizioni stabilite nei contratti-tipo (o “contratti individuali di coltivazione, allevamento e fornitura”), che rispecchiano, a propria volta, il contenuto del contratto quadro, trovando applicazione anche nei confronti degli imprenditori agricoli non aderenti alle organizzazioni stipulanti (c.d. “efficacia *erga omnes*”).

Infine, considerando le disposizioni di cui al D.lgs. 102/2005 in combinato disposto con la L. 27/2012, che, all’art. 62, disciplina il contenuto minimo del contratto di cessione dei prodotti agroalimentari, la contrattazione quadro assume un ruolo significativo anche nel definire il prezzo di cessione del prodotto agricolo; infatti, mediante la conclusione di trattative collettive sui prezzi, le OP sono in grado di rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori e di adottare misure tali da ridurre l’incertezza nella definizione del corrispettivo, che deve includere l’insieme dei costi sostenuti dall’imprenditore, compresi quelli derivanti dall’implementazione di tecniche colturali finalizzate ad ottimizzare l’impiego delle risorse naturali.

Nel quadro delle “funzioni operative” attribuite alle OP, il Decreto Legislativo 102/2005 impone alle organizzazioni l’obbligo di commercializzare la produzione degli associati nella misura di almeno il 75% del totale; in tal modo, oltre ad assicurare un’equa distribuzione del valore nella filiera agroalimentare, è possibile ridurre il fenomeno dello spreco alimentare che si realizza nel passaggio tra un operatore e l’altro nella “filiera lunga”. Infatti, garantendo un’efficiente e rapida allocazione dei prodotti agricoli nelle industrie della trasformazione e della distribuzione alimentare, le organizzazioni di produttori prevengono il deperimento di merce che, fisiologicamente, necessita di essere consumata in tempi brevi<sup>498</sup>.

I rapporti tra impresa agricola “fornitrice” di materie prime e impresa “a valle” non si esauriscono nei contratti di cessione, che prevedono il trasferimento della proprietà dell’alimento-merce all’acquirente. Invero, quando il controllo sulla produzione assume rilievo nei processi di trasformazione e di distribuzione, si può ricorrere alla “verticalizzazione” dell’impresa agricola, la quale svolge le sue funzioni produttive a servizio dell’impresa industriale, “integrandosi” con la stessa.

---

<sup>498</sup> I. Canfora, *La cessione dei prodotti tramite organizzazioni di produttori*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Di Russo, *Trattato di diritto alimentare italiano e di diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 147-154.

L'attività svolta dall'impresa fornitrice sotto la direzione della committente, pur avendo ad oggetto la sola cura del ciclo biologico della pianta o dell'animale, mantiene la sua qualifica di "impresa agricola", trovando quindi attuazione la disciplina di maggior favore legata allo *status* di imprenditore agricolo; infatti, l'art. 2135, co. 2, c.c. sancisce che l'attività dell'imprenditore agricolo può essere circoscritta ad un solo segmento produttivo, che attiene alla cura e allo sviluppo "di una sola fase necessaria del ciclo biologico della vita della pianta o dell'animale".

Tale figura contrattuale, ancora atipica nell'ordinamento italiano ma diffusa in altre esperienze legislative, rientra tra le strategie di simbiosi industriale volte a razionalizzare la produzione nella filiera agroindustriale e, conseguentemente, a limitare gli sprechi nei "passaggi" tra un produttore e l'altro, data la propensione a creare sinergia tra figure imprenditoriali appartenenti alla stessa filiera.

Circa l'inquadramento normativo, si rileva l'inadeguatezza delle figure contrattuali tipizzate dal Codice civile, sebbene nella prassi, per realizzare l'integrazione tra impresa fornitrice e committente si ricorra sovente al contratto di soccida<sup>499</sup>.

Una forma contrattuale tipizzata e maggiormente diffusa nel comparto primario italiano è il contratto di rete, disciplinato dalla Legge 9 aprile 2009, n. 33, ed oggetto di successive modifiche, finalizzato a potenziare la collaborazione tra imprese.

Invero, l'obiettivo primario degli imprenditori è quello di instaurare stabili rapporti di collaborazione attraverso la stesura di un programma condiviso (c.d. "programma di rete"), che li obbliga a svolgere una o più delle seguenti attività: i) collaborare in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese; ii) scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica; iii) esercitare in comune uno o più attività rientranti nell'oggetto della propria intesa<sup>500</sup>.

Data la flessibilità dello strumento giuridico in esame e la possibilità di conseguire gli scopi più vari attraverso la definizione del programma, il contratto di rete è ampiamente utilizzato nel settore agroindustriale per sviluppare strategie innovative di gestione in linea con gli obiettivi individuati nella PAC per il periodo 2023-2027 e nelle "missioni" del Piano

---

<sup>499</sup> Nel contratto di soccida, l'impresa integrante (soccidante), oltre a fornire all'imprenditore agricolo (soccidario) le materie prime per lo svolgimento dell'attività, ne definisce le modalità di produzione mediante clausole contrattuali. Secondo chi scrive, è condivisibile la posizione della dottrina che ritiene il contratto di soccida non sovrapponibile al contratto di integrazione verticale, configurandosi nel primo una prestazione di servizi a fronte di un corrispettivo (contratto sinallagmatico) e nel secondo la sola collaborazione tra i contraenti (rileva la causa associativa). Sul punto si veda I. Canfora, *La vendita*, p.131.

<sup>500</sup> G. F. Campobasso, *Diritto Commerciale vol. 1- Diritto dell'Impresa*, Settima edizione, UTET, Milano, 2018, pp. 293-295.

Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Invero, le singole imprese difficilmente potrebbero accedere agli incentivi stanziati dal Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) per gli “Accordi di Sviluppo<sup>501</sup>” introdotti con Legge 6 agosto 2008 n. 133, essendo richiesta una soglia di investimento minimo complessivo pari a 20 milioni di euro per i progetti che coinvolgono il comparto primario.

I piccoli imprenditori, che rappresentano la quota più significativa di imprese operanti nella filiera agroalimentare, possono quindi elaborare un programma di investimento di grandi dimensioni ed usufruire dei relativi finanziamenti solo attraverso la rete di impresa, considerata modello di organizzazione e gestione strategico perché in grado di conferire valore aggiunto ai progetti presentati dalle imprese in forma congiunta<sup>502</sup>.

Allo scopo di dare attuazione alle “missioni” previste dal PNRR, il Ministero dello Sviluppo Economico si è servito degli Accordi di Sviluppo per finanziare i progetti presentati dalle imprese operanti nei settori coinvolti dalla “*twin transition*”. Con Decreto Ministeriale 2 novembre 2021, il MiSE ha dato atto dell’importanza che rivestono i contratti di rete nel consentire alle imprese di piccole dimensioni di partecipare ai grandi programmi di sviluppo, introducendo, tra i requisiti che devono sussistere ai fini della rilevanza strategica del progetto, “*la realizzazione del programma di sviluppo in forma congiunta mediante il ricorso allo strumento del contratto di rete*”.

I fondi del PNRR, attraverso gli Accordi di Sviluppo, possono finanziare misure tese al miglioramento delle capacità di stoccaggio e di trasformazione delle materie prime, contrastando il fenomeno degli sprechi alimentari in ogni fase della filiera; nel tessuto agroindustriale italiano, gli strumenti di cooperazione sono quindi essenziali per garantire lo sviluppo tecnologico ed economico delle piccole imprese agricole.

### **3.1. I canali commercializzazione alternativi alla grande distribuzione. Le disposizioni per promuovere la “filiera corta”**

---

<sup>501</sup> Gli Accordi -o Contratti- di Sviluppo sono “*programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni, in particolare per lo sviluppo industriale, di attività turistiche e per la tutela ambientale*”. Le istanze di accesso devono essere presentate all’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. – Invitalia, soggetto gestore della misura agevolativa, che procede allo svolgimento delle attività istruttorie e alla sussistenza dei requisiti indicati dal Decreto Ministeriale 2 novembre 2021. La procedura, attivabile su istanza dell’impresa proponente sul sito web di Invitalia S.p.a, è finalizzata alla sottoscrizione dell’Accordo di Sviluppo tra il Ministero, Invitalia e l’impresa proponente, con modalità volte a ridurre i tempi per la valutazione del programma (c.d. procedura *fast track*). Si rinvia al sito: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/contratti-di-sviluppo>.

<sup>502</sup> <https://www.retimpresa.it/contratti-di-sviluppo-e-pnrr-il-ruolo-strategico-del-contratto-di-rete/>.

Parallelamente ai sistemi di produzione su larga scala, le “filiera corte” rappresentano un importante canale di commercializzazione del prodotto agroalimentare<sup>503</sup>, in cui l'imprenditore organizza, nell'ambito dell'attività di impresa, forme di vendita diretta ai consumatori, evitando la dispersione del valore lungo la filiera<sup>504</sup>. Come già rilevato nel corso della trattazione, nel diritto europeo derivato sono rinvenibili numerose disposizioni volte a favorire la cessione dei prodotti agricoli sui mercati tramite la vendita diretta, introducendo meccanismi derogatori agli obblighi normalmente gravanti sugli operatori delle filiere lunghe, sia in materia di sicurezza alimentare che nel contesto delle organizzazioni di produttori<sup>505</sup>.

Nel diritto nazionale, il ruolo attribuito alle filiere corte è coerente con la prospettiva europea di valorizzazione della dimensione locale del mercato e il legislatore italiano ha introdotto disposizioni incentivanti per lo sviluppo di canali di vendita alternativi a quello della grande distribuzione. Invero, la commercializzazione diretta del prodotto da parte del coltivatore è intesa come attività connessa a quella agricola ed è, pertanto, inclusa nella disciplina speciale riservata all'imprenditore agricolo dall'art. 2135 c.c. Ne deriva che questi, nell'organizzare la vendita dei propri prodotti non è sottoposto al più gravoso statuto dell'imprenditore commerciale, a condizione che sia rispettato il criterio della prevalenza dei prodotti provenienti dal fondo. Come rilevato da autorevole dottrina<sup>506</sup>, la presenza di un legame tra l'attività principale - agricoltura e le attività “connesse” indicate all'art. 2135, terzo comma, c.c. (tra cui la commercializzazione dei prodotti ottenuti *prevalentemente* dall'attività agricola) neutralizza la qualifica oggettiva -commerciale dell'attività e impedisce che l'agricoltore assumi in sé la duplice qualità di imprenditore agricolo e commerciale per il solo fatto di organizzare forme di vendita diretta.

Le imprese agricole italiane che commercializzano i loro prodotti attraverso le forme proprie della filiera corta sono in numero sempre crescente: secondo i risultati dell'indagine sui canali di commercializzazione delle aziende agricole realizzata annualmente dall'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (Ismea), i produttori che nel 2020 hanno scelto di “accorciare” la filiera, raggiungendo in autonomia il consumatore finale, sono il 22% del campione analizzato<sup>507</sup>.

---

<sup>503</sup> Per un quadro generale sulla “filiera corta” si rinvia a cap. 1, § 4.1.

<sup>504</sup> I. Canfora, *La vendita* cit. pp. 132-134.

<sup>505</sup> Più diffusamente, cap. 2, § 5.1.1.

<sup>506</sup> G. F. Campobasso, *Diritto Commerciale*, pp. 52-53.

<sup>507</sup> Report disponibile sul sito: <https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11251>.

L'apertura di punti di vendita presso l'azienda, la partecipazione ai mercati regionali o ai c.d. *farmer's market* (mercati degli agricoltori), rappresentano un fondamentale strumento per lo sviluppo dell'economia rurale ed incidono positivamente sul fenomeno dello spreco alimentare, annullando la distanza tra il produttore ed il consumatore.

Nel quadro finora delineato, la vendita delle produzioni agroalimentari compiuta direttamente dall'imprenditore agricolo – a cui sono equiparati enti e associazioni- è dotata di rilevanza giuridica autonoma, avendo ricevuto una regolamentazione *ad hoc* nel nostro ordinamento con il Decreto Legislativo n. 228 del 18 maggio 2001 (come modificato dalla Legge del 2006, n. 81 e dalla legge del 2013, n. 98). Specificamente, all'art. 4 è prevista una procedura semplificata per l'accesso all'attività di vendita, soggetta unicamente alla segnalazione di inizio attività al Comune del luogo dove questa si svolge; la detta comunicazione non è richiesta per la vendita al dettaglio esercitata su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda agricola, nonché per la vendita esercitata in occasione di sagre, fiere, manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico o di promozione dei prodotti tipici o locali. Ai fini dell'applicabilità delle disposizioni di cui al D.lgs. 228/2001, l'imprenditore è tenuto esclusivamente al rispetto delle norme igienico-sanitarie (tanto è che è fatto divieto a colui che ha riportato condanne in ambito sanitario e di frodi alimentari di commercializzare beni alimentari) e al limite massimo dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dal proprio fondo (che non devono eccedere i 160.000 euro).

Un'altra forma in cui si declina la filiera corta è la vendita presso l'impresa agrituristica, disciplinata dalla Legge del 20 febbraio 2006, n. 96, definita come l'insieme delle “*attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, (...) attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali*”<sup>508</sup>. L'art. 10 della Legge in esame estende l'applicabilità delle disposizioni del D. Lgs. n. 228/2001, relative alla vendita diretta dei propri prodotti, alla commercializzazione dei prodotti tipici locali da parte dell'impresa agrituristica, qualificandola come attività idonea a promuovere il turismo nelle campagne e a sostenere una corretta educazione alimentare.

Il legislatore nazionale non si è limitato ad agevolare la vendita diretta dei prodotti attraverso misure che esonerano l'agricoltore-commerciante dal rispetto degli obblighi normalmente gravanti sugli operatori della grande distribuzione, ma ha anche introdotto forme di *favor* per promuovere il consumo di alimenti locali, considerati a ridotto impatto ambientale e in

---

<sup>508</sup> Art. 2, co. 1, L. n. 63/2006

grado di incidere positivamente sul fenomeno dello spreco alimentare. Invero, il Codice dei Contratti Pubblici (Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50), all'articolo 95, comma 13, stabilisce che i bandi di gara *possono* prevedere un maggior punteggio per l'offerta di beni o servizi con minore impatto sulla salute e sull'ambiente, compresi i prodotti che provengono da filiera corta<sup>509</sup>. Similmente, il successivo articolo 144, comma 1, prevede che, nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, la stazione appaltante tenga conto del fatto che i prodotti provengono da filiera corta nella valutazione complessiva dell'offerta.

Tuttavia, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale con sentenza 28 gennaio 2022, n. 23, *“spetta comunque alla discrezionalità della stazione appaltante tanto determinare quanto applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell'offerta”*<sup>510</sup>, purché detti criteri siano *“oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto, con il solo limite che essi siano pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto”*<sup>511</sup>. Non è dunque possibile, per il legislatore statale o regionale -nei limiti delle sue competenze in materia<sup>512</sup>-, introdurre disposizioni di legge che impongano il ricorso a criteri qualitativi (quali quelli previsti all'art. 95, co. 13 e all'art. 114, co. 1, Codice dei Contratti Pubblici) da parte della stazione appaltante, unica titolare del potere discrezionale; invero, *“imporre un criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa o di una delle sue componenti finisce per tradire l'autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, che invece deve correlare l'individuazione, oltre che dei criteri, anche degli elementi di valutazione degli stessi, alla natura, all'oggetto e al contenuto dell'appalto”*<sup>513</sup>.

Da ultimo, le riforme che hanno interessato il comparto primario italiano al fine di realizzare gli obiettivi posti dalla PAC per il periodo 2021-2027, in linea con il *Green Deal* europeo, hanno portato il legislatore a riordinare la disciplina giuridica della filiera corta attraverso la Legge 17 maggio 2022, n. 61. Detta normativa, insieme agli interventi finanziati dal PSN e dal PNRR e alla Legge sul Biologico (Legge 9 marzo 2022, n. 23), completa il quadro delle misure adottate a livello nazionale per promuovere una nuova idea di produzione alimentare,

---

<sup>509</sup> Al fine di chiarire il criterio di attribuzione delle misure premiali anzidette, il Decreto ministeriale 10 Marzo 2020 *“Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari”*, all'Allegato uno, definisce *“filiera corta”* sia la vendita diretta dal produttore primario o dalle associazioni di produttori primari al consumatore, sia la vendita dal produttore primario all'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore.

<sup>510</sup> Sent. Corte cost. n. 23 del 28 gennaio 2022, punto 21.3.2.

<sup>511</sup> Sent. Corte cost. n. 23 del 28 gennaio 2022, punto 14.3.2.

<sup>512</sup> Più diffusamente, sulla competenza delle regioni a legiferare sulla commercializzazione dei prodotti agricoli, si rinvia a cap. 3, § 1.1.

<sup>513</sup> Sent. Corte cost. n. 23 del 28 gennaio 2022, cit. punto 13.3.1.

idonea a prevenire gli sprechi lungo tutta la filiera e a supportare la transizione ecologica in atto.

#### **4. A “valle” della filiera agroalimentare: il diritto al cibo declinato nella Costituzione**

Ripensare la produzione agroalimentare non significa intervenire solamente sul modo in cui il cibo è prodotto e distribuito ai consociati, considerando come unici attori della filiera gli agricoltori e gli operatori della grande distribuzione, ma anche tutelare il diritto dei consumatori ad alimentarsi in modo qualitativamente e quantitativamente adeguato, secondo il duplice canone, elaborato a livello sovranazionale e permeato nel nostro ordinamento, della “*food safety*” e della “*food security*”<sup>514</sup>.

Prima di introdurre le riforme volte a garantire l’accesso al cibo a tutte le fasce della popolazione e le strategie adottate per ridurre lo spreco che si verifica “a valle” della filiera agroalimentare, è opportuno un chiarimento preliminare sulla posizione che riveste il diritto al cibo nella nostra Costituzione.

Al pari degli altri Stati europei, in Italia non esiste un’ autonoma formulazione costituzionale del diritto al cibo adeguato, perché, nel processo post-bellico di elaborazione delle Costituzioni nazionali, si riteneva che “*assicurare il diritto al lavoro fosse un sufficiente mezzo per procurarsi il pane*”<sup>515</sup>. Infatti, dalla lettura dei lavori della Costituente, emerge che il principio laburista (enucleato agli artt. 1 e 4 Cost.) rappresenta l’elemento attorno al quale è stato inquadrato il sistema di tutela costituzionale del diritto al cibo, consentendo sia di accedere all’alimento attraverso il lavoro della terra così come tutelato dagli artt. 44 e 47 Cost. che esprimono un *favor* per la proprietà diretta coltivatrice, sia indirettamente, posto che il reddito da lavoro (dipendente e non) è il principale strumento che consente di acquistare i beni alimentari.

Tuttavia, nell’attuale contesto socio-economico, dove la disoccupazione è strutturale e il binomio lavoro–sussistenza sembra essersi spezzato, il solo diritto al lavoro non sembra più sufficiente ad assicurare l’accesso ad un’alimentazione adeguata ai bisogni del singolo<sup>516</sup>. Nel tentativo di rintracciare un fondamento costituzionale del diritto al cibo, alternativo a quello storicamente individuato dal Costituente, la dottrina e la giurisprudenza

---

<sup>514</sup> Sui concetti di *food safety* e *food security* si rimanda a cap. 2, § 1.

<sup>515</sup> Estratto dell’intervento dell’On. Valenti in Assemblea costituente, Atti del 29 aprile 1946 su [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)

<sup>516</sup> L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II. , Editori Laterza, Roma-Bari, 2007.

maggioritaria<sup>517</sup> si sono servite dell'art. 117, co. 1, Cost., che, rendendo gli obblighi internazionali parametri interposti di costituzionalità delle leggi, protegge indirettamente il diritto al cibo mediante l'adesione ai Trattati che lo garantiscono, quale la Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

Tale tesi appare senz'altro condivisibile ma non sufficiente all'esaustivo inquadramento del diritto in parola, stante che l'obbligo di rispettare, proteggere e rendere effettivo il diritto al cibo adeguato è basato non solo sull'art. 117, co. 1, Cost. ma anche su altre disposizioni costituzionali "autoctone"<sup>518</sup>. Invero, mentre le Carte internazionali collocano il "*right to adequate food*" tra i diritti sociali, la Costituzione italiana non considera unicamente questa dimensione, ma qualifica il diritto al cibo sia come diritto soggettivo, quando presenta dimensioni ascrivibili alle libertà e ai diritti sociali, sia come interesse legittimo, quando attiene alla sana ed efficace gestione di servizi pubblici relativi al cibo, come le mense scolastiche e ospedaliere<sup>519</sup>. Inoltre, il diritto al cibo appare come il fine ulteriore a cui sono preordinati altri rapporti, quali quelli civili, etico-sociali, economici; da questo punto di vista, il diritto in esame "*non andrebbe considerato come un diritto fondamentale tra gli altri, né una "supernorma", ma come vicenda giuridica che integra altri principi fondamentali già consolidati facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in logica di indivisibilità*"<sup>520</sup>.

Utilizzando la medesima chiave interpretativa che ha guidato la giurisprudenza della Corte EDU nel riconoscere il diritto al cibo all'interno di alcune disposizioni della Convenzione<sup>521</sup>, è possibile individuare le diverse dimensioni che questo assume anche all'interno della Carta costituzionale. Primariamente, la dimensione "etico-sociale" di tale diritto può ritenersi tutelata dall'art. 3 Cost., che attribuisce alla Repubblica la funzione di "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (...) che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*". Sotto questo aspetto, la fame può essere considerata una condizione da rimuovere in quanto limita la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, precludendo loro la possibilità di condurre un'esistenza dignitosa; infatti, "*ogni volta in cui la malnutrizione è*

---

<sup>517</sup> Si rinvia in particolare alla Sent. Corte cost., 22 ottobre 2007, n. 348 e Sent. Corte cost. 22 ottobre 2007, n. 349 (c.d. "Sentenze gemelle").

<sup>518</sup> M. Bottiglieri, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in G. Boggero, J. Luther, *Alimentare i diritti culturali*, Aracne editrice, Roma, 2018.

<sup>519</sup> M. Bottiglieri, *La protezione*, cit.

<sup>520</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 199

<sup>521</sup> Si rinvia a cap 2, § 3 per una disamina approfondita sul diritto al cibo nella Convenzione EDU.

*tale da degradare l'essere umano a una cosa, è lì che la dignità umana viene violata ed è lì che deve essere tutelata*<sup>522</sup>.

Come rilevato in dottrina<sup>523</sup>, la quantità di cibo disponibile da parte del singolo dovrebbe essere sufficiente a garantirgli relazioni intersoggettive soddisfacenti, sia nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità, sia nelle relazioni con gli apparati pubblici. A tale scopo, l'ammontare della retribuzione del lavoratore (artt. 36 - 37 Cost.) e delle misure di assistenza e previdenza previste all'art. 38 Cost. devono assicurare l'accesso ad una dieta sufficientemente nutriente, sana, accettabile da un punto di vista culturale o religioso, in modo da non frustrare gli altri rapporti civili ed etico-sociali con cui il diritto al cibo interferisce. Tra questi, particolare rilievo assume quello all'autodeterminazione di cui all'art. 13 Cost., su cui si fonda, dal combinato disposto con l'art. 27, co. 3 Cost., il diritto al cibo adeguato dei detenuti<sup>524</sup> e il diritto alla salute (art. 32 Cost.), da intendersi come fondamento costituzionale della normativa in materia di profilassi alimentare e igiene degli alimenti, nonché quella in materia di Livelli Essenziali di Assistenza<sup>525</sup> (LEA, che confluiscono nei Livelli Essenziali di Prestazione -LEP- di cui all'art. 117, co. 3, lett. m), Cost.) collegati agli aspetti nutrizionali.

Invero, grava sulla Repubblica (costituita, ex art. 114 Cost., da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) il dovere di soddisfare pienamente o rendere effettivo il diritto al cibo, facilitando, con azioni positive, l'accesso a beni alimentari in misura adeguata da parte dei gruppi più vulnerabili, sia con misure di sostegno del reddito che di assistenza alimentare<sup>526</sup>.

L'obbligo in parola è adempiuto dallo Stato solo nella misura in cui risultano garantiti i LEA<sup>527</sup> e nel rispetto del vincolo di bilancio (art. 81 Cost.), fermo restando che le Regioni,

---

<sup>522</sup> S. Rodotà, *Il diritto*, cit., p. 199

<sup>523</sup> M. Bottiglieri, *La protezione*, cit.

<sup>524</sup> Si veda in proposito anche l'art. 9 delle "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" (L. 354/1975): "Ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima".

<sup>525</sup> I Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale (SSN) è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (*ticket*), con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale (tasse). I LEA sono attualmente definiti dal DPCM 12 gennaio 2017, che individua tre grandi livelli di assistenza: "Prestazione collettiva e sanità pubblica"; "Assistenza distrettuale"; "Assistenza ospedaliera". Si rinvia al sito:

<https://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?area=Lea&id=1300&lingua=italiano&menu=leaEssn>

<sup>526</sup> M. Bottiglieri, *La protezione*, cit.

<sup>527</sup> Richiamando la Sent. Corte cost. 23 marzo 2006 n. 134, i Livelli Essenziali di Prestazione -e di assistenza- sono "un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale

utilizzando risorse proprie, potranno eventualmente garantire servizi e prestazioni ulteriori. Ne consegue che, a livello nazionale, il diritto di ricevere assistenza alimentare è riconosciuto solo nei casi di malnutrizione patologica che giustificano il ricorso all'assistenza sanitaria, mentre non lo è per gli affamati "in senso fisiologico", per i quali la Regione, nell'ambito della sua autonomia normativa, può promuovere iniziative di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale<sup>528</sup>.

Dalla lettura in combinato disposto degli artt. 2 e 114 Cost., il dovere pubblico di rendere effettive tutte le dimensioni costituzionali del diritto al cibo si declina anche in termini di "solidarietà orizzontale", impegnando i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato a richiedere ai cittadini "*l'adempimento ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*"<sup>529</sup> sulla base del principio di fraternità conviviale<sup>530</sup>.

Va infatti evidenziato che se fossero solamente gli enti pubblici a farsi carico degli oneri del servizio di assistenza alimentare, i costi del sistema non sarebbero sostenibili; pertanto, il settore privato, in una logica di interdipendenza dei doveri con la Pubblica Amministrazione, contribuisce a rendere effettivo il diritto al cibo adeguato delle persone più vulnerabili. Nel contesto delineato, assumono un ruolo rilevante non solo gli enti caritatevoli e di volontariato, ma anche le imprese, che sempre più spesso si prefiggono l'obiettivo di ridurre gli sprechi, donando le eccedenze -altrimenti destinate a divenire rifiuti- ad associazioni caritatevoli che le distribuiscono a loro volta alle fasce di popolazione indigente<sup>531</sup>.

Conclusivamente, quanto all'opportunità di introdurre il diritto al cibo nel dettato costituzionale per rafforzarne la tutela, ad avviso di chi scrive è condivisibile la posizione di parte della dottrina<sup>532</sup> che non ne ritiene necessaria un'esplicita tutela costituzionale, essendo le sue numerose dimensioni già sufficientemente protette dalla stessa Carta. Infatti, come si avrà modo di spiegare nel prosieguo della trattazione, è proprio nel quadro costituzionale vigente che sono state emanate leggi nazionali e regionali che garantiscono il diritto ad accedere ad un'alimentazione sana e che promuovono pratiche utili a ridurre il fenomeno

---

*decisamente accresciuto*". Tale titolo di legittimazione consente, dunque, una "*restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione*".

<sup>528</sup> Per una disamina più approfondita, si rinvia a cap. 3, § 5.1.

<sup>529</sup> Art. 2 Cost.

<sup>530</sup> F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità*, Milano, Città Nuova, 2012, pp. 110-124.

<sup>531</sup> L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 1, 2018, p. 23.

<sup>532</sup> M. Bottiglieri, *La protezione*.

dello spreco alimentare; il diritto al cibo, in altre parole, “*non ha tanto il bisogno di essere giustificato quanto quello di essere protetto*”<sup>533</sup>.

## **5. L'intervento regolatore del legislatore nazionale: dalla Legge n. 155 del 2003 (c.d. “Legge del buon samaritano”) alla Legge n. 166 del 2016 sulla donazione di prodotti alimentari a fini di solidarietà**

Di fronte al numero crescente di persone assistite dalle associazioni caritative per accedere ad un regime alimentare sufficiente<sup>534</sup> e all'impegno dimostrato dal settore privato per assicurare un'equa distribuzione delle eccedenze, il fenomeno dello spreco alimentare rappresenta, al contempo, una violazione del principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. e un “sintomo” dell'inefficienza con cui vengono allocate le risorse nel comparto agroalimentare, con evidenti conseguenze anche sul piano ambientale.

Alla luce delle recenti iniziative attuate a livello sovranazionale per promuovere il recupero delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale, l'Italia ha dimostrato una certa lungimiranza, approvando, già nel 2003, la Legge n. 155 (c.d. “Legge del Buon Samaritano”), che incoraggia l'attività di distribuzione dei pasti e dei generi alimentari svolta dalle organizzazioni sociali e, nell'ambito della ristorazione collettiva, le donazioni di cibo non consumato.

Invero, nel suo unico articolo, la norma sottrae le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (ONLUS) che distribuiscono derrate alimentari dall'osservanza delle norme sulla sicurezza alimentare, equiparandole -di fatto- al consumatore finale. Ne deriva che l'azienda donatrice “a valle” della filiera è esonerata dalla c.d. “responsabilità di percorso”, ovvero, dall'obbligo di fornire garanzie sul cibo donato (sul corretto stato di conservazione, il trasporto, il deposito e l'utilizzo degli alimenti), dopo la consegna dei prodotti alle organizzazioni.

La semplificazione, a livello burocratico, degli obblighi normativi gravanti sulle aziende non si traduce in una deregolamentazione del settore ma rappresenta il tentativo, da parte del legislatore, di promuovere la collaborazione tra gli operatori della filiera e le ONLUS

---

<sup>533</sup> Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2005, p. 25.

<sup>534</sup> Dal “Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale” (“*Oltre l'ostacolo*”) emerge che il solo circuito delle Caritas abbia sostenuto più di 1,9 milioni di persone, di cui il 44% sono i c.d. “nuovi poveri”, i quali -per la prima- volta hanno usufruito del servizio di distribuzione pasti per effetto indiretto della pandemia. Il rapporto e le relative statistiche sono disponibili su: [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=9651](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9651)

impegnate in attività di recupero solidale, stante che ciascuno dei soggetti coinvolti nella distribuzione delle eccedenze è investito della responsabilità circa la corretta applicazione delle buone prassi per il trattamento degli alimenti<sup>535</sup>.

Se nei primi anni Duemila lo spreco alimentare veniva considerato esclusivamente sotto il profilo del “costo sociale”, a partire dal 2013, su impulso del diritto europeo derivato<sup>536</sup>, il fenomeno viene attenzionato anche quale “costo ambientale”. Ed infatti, con Decreto del Ministero dell’Ambiente del 7 ottobre 2013, l’Italia si è dotata di un Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR), che, con riferimento ai flussi di rifiuti organici, individua le seguenti misure di prevenzione: i) valorizzazione dei sottoprodotti dell’industria alimentare; ii) distribuzione eccedenze alimentari della grande distribuzione organizzata; iii) promozione della filiera corta; iv) promozione certificazione qualità ambientale servizi alimentari (ristorazione, hotel, catering, bar); v) riduzione degli scarti alimentari a livello domestico. Inoltre, a pochi mesi di distanza, con D.M n. 358 del 2013 il detto Programma viene affiancato dal Piano Nazionale per la Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS), che impegna i principali *stakeholders* ad attuare le attività proposte nell’ambito della campagna di sensibilizzazione “*SprecoZero*”, promossa da “*Last Minute Market*”<sup>537</sup>.

Il documento in parola rappresenta il principale riferimento tecnico alla base della prima Legge italiana sul tema dello spreco alimentare (L. 19 agosto 2016, n. 166, c.d. Legge Gadda)<sup>538</sup>, con cui il legislatore ha confermato l’impegno assunto nel valorizzare il recupero dei prodotti alimentari invenduti, non consumati o scartati lungo la filiera, mediante la loro donazione a favore dei più bisognosi<sup>539</sup>.

Nel contesto europeo, l’Italia si è dimostrata tra i Paesi più virtuosi, essendosi per prima munita, insieme alla Francia, di una disciplina concernente la limitazione degli sprechi alimentari. A differenza della legge francese, imperniata sul principio dell’obbligo (con le

---

<sup>535</sup> [https://www.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/old-files/Legge\\_155\\_20032\(2\).pdf](https://www.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/old-files/Legge_155_20032(2).pdf)

<sup>536</sup> Si pensi alla Risoluzione “*Dichiarazione congiunta contro lo spreco*”, approvata il 19 gennaio 2012 dal Parlamento Europeo, nella quale si chiede alla Commissione di avviare azioni concrete per ridurre lo spreco di cibo entro il 2025 (si rinvia al link: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014_IT.html)) o alla prima “Comunicazione sulla Bioeconomia” del 2012, dei cui si è trattato al cap. 1, § 3, della presente trattazione.

<sup>537</sup> “*Last Minute Market*” è una società spin-off accreditata all’Università di Bologna e fondata nel 1998. Come meglio si dirà al cap. 3, § 6, si è fatta promotrice di numerose iniziative contro lo spreco alimentare e mira a supportare tutti gli attori della filiera alimentare nella definizione delle misure necessarie per condividere le migliori pratiche per un consumo sostenibile.

<sup>538</sup> Proposta di Legge 3057- Norme per la limitazione degli sprechi, l’uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale: [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0031770.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0031770.pdf)

<sup>539</sup> A. Segrè, P. Azzurro, *Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione. Indirizzi applicativi della legge per la limitazione degli sprechi*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2016.

relative conseguenze punitive)<sup>540</sup>, la normativa italiana adotta un approccio premiante, basato su un sistema di agevolazioni per gli operatori della filiera e sulla promozione di campagne di sensibilizzazione al tema. In questo senso, è ancorata al principio solidaristico, che si manifesta come concreta attuazione degli articoli 2 e 3, co. 2, Cost., nella convinzione che solo la spontanea adesione ai valori della fratellanza possa consentire una rivoluzione sociale con ricadute positive anche sull'ambiente, stante la riduzione del flusso di rifiuti organici da smaltire.

La legge ha in primo luogo il merito di chiarire, a livello terminologico, la nozione di “spreco alimentare”, quale “*l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti*”<sup>541</sup>, e di circoscrivere, a mezzo di un elenco esemplificativo, il novero dei “*prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, (...)*”<sup>542</sup>, sono da considerare eccedenze alimentari. In particolare, qualora ritenute idonee al consumo umano, le eccedenze devono essere prioritariamente destinate dalle aziende donatrici agli individui indigenti, mentre, se non idonee, sono riservate all'alimentazione degli animali o, alternativamente, utilizzate come biomasse per produrre compost o nelle bioraffinerie per la produzione di energia elettrica<sup>543</sup>.

La norma specifica anche la differenza tra il “termine minimo di conservazione”, spirato il quale è ancora possibile donare il prodotto, e la “data di scadenza”, dopo la quale la donazione è invece vietata poiché considerata a rischio per la salute<sup>544</sup>.

In secondo luogo, la normativa in esame introduce, sulla base delle indicazioni fornite dal PINPAS in materia di “Acquisti verdi” (“*Green Public Procurement*”), criteri di monitoraggio degli sprechi alimentari all'interno dei bandi di gara nel settore della

---

<sup>540</sup> Con la “*Loi n. 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*”, la Francia ha promulgato la prima legge al mondo contro lo spreco alimentare. Il testo consta di soli quattro articoli e si focalizza sulla prevenzione ed il recupero degli invenduti, incentivando l'attività educativa rivolta verso i giovani per contrastare lo spreco alimentare. In particolare, è previsto l'obbligo per i supermercati di grandi dimensioni di prendere accordi con le organizzazioni *no-profit* per la donazione delle eccedenze e, in caso di mancato accordo, è prevista la carcerazione fino a due anni e una multa fino ad un ammontare di settantacinque mila euro. (Cfr. testo su [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)),

<sup>541</sup> Art. 2, lett. d), L. n. 166/2016.

<sup>542</sup> Art. 2, lett c), L. n. 166/2016.

<sup>543</sup> Per una disamina approfondita sul riutilizzo degli scarti organici si rinvia a cap. 1, § 6.1.

<sup>544</sup> Più diffusamente, cap. 1, § 7.1.1.

ristorazione collettiva<sup>545</sup>, prevedendo l'attribuzione -facoltativa- di un punteggio premiante per chi effettua la donazione del cibo non somministrato.

Infine, vengono semplificate le norme che disciplinano la donazione delle eccedenze, estendendo la L. n. 155/2003, in origine indirizzata alle sole ONLUS, anche agli Enti pubblici e a tutti gli Enti privati costituiti per il perseguimento di finalità solidaristiche e per la promozione di attività di interesse generale senza fini di lucro<sup>546</sup>, snellendo le modalità di comunicazione all'Agenzia delle Entrate dei prodotti oggetto di devoluzione gratuita previste dalla normativa previgente. Tra le misure di carattere tributario, l'art. 17 attribuisce ai Comuni la possibilità di introdurre agevolazioni sulla Tariffa rifiuti (TARI) per le imprese che donano gli invenduti, commisurate alla quantità di prodotti devoluti e alla quantità di rifiuti non prodotti<sup>547</sup>.

Sebbene la Legge Gadda abbia indubbiamente promosso interventi finalizzati alla prevenzione dello spreco alimentare, rappresentando uno snodo cruciale verso l'integrazione delle istanze sociali alle preoccupazioni legate alla precarietà in cui versano le risorse naturali e l'ambiente in generale, non mancano dei profili di criticità. Invero, sembrano condivisibili alcune delle censure mosse da autorevole dottrina<sup>548</sup> sulla mancanza di incisività delle disposizioni introdotte dalla normativa vigente e che si intende sinteticamente quivi riportare.

Si consideri, ad esempio, il fatto che il legislatore, tra i soggetti beneficiari delle agevolazioni fiscali, non abbia considerato le organizzazioni che effettuano il recupero delle eccedenze quali *“anello debole nel rapporto donatore beneficiario”*. Infatti, in ragione dell'orientamento -da statuto- *no profit* e dell'esiguità dei fondi con cui finanziano le loro attività, le organizzazioni sociali non hanno a disposizione i mezzi e le attrezzature idonee per il trasporto e la corretta conservazione degli alimenti deperibili; sulla base di questo assunto, il legislatore avrebbe potuto estendere le misure a sostegno delle imprese virtuose, di cui all'art. 17, anche a questo tipo di formazioni sociali, alleggerendone gli oneri finanziari.

Quanto alla definizione delle linee di indirizzo sulla prevenzione degli sprechi alimentari nel settore della ristorazione collettiva di cui all'art. 10, si rileva che sarebbe stato opportuno prevedere *“punteggi premiali rivolti al complesso delle misure adottate dalle imprese del settore per la prevenzione degli sprechi alimentari e non solo alla donazione del cibo non*

---

<sup>545</sup> Art. 10, L. n. 166/2016.

<sup>546</sup> Cfr. artt. 7 e 13, L. n. 166/2016.

<sup>547</sup> A. Segrè, P. Azzurro, *Spreco alimentare*, cit.

<sup>548</sup> A. Segrè, P. Azzurro, *Spreco alimentare*, cit.

somministrato”; invero, l’assegnazione del premio nel bando dovrebbe essere effettuata sulla base della valutazione complessiva del progetto presentato dal candidato e le modalità di rendicontazione dei dati circa la riduzione degli sprechi dovrebbero essere stabilite secondo un metodo uniforme, attraverso un decreto attuativo che, al momento, non è stato emanato.

### **5.1. Il contributo delle Regioni: alcuni esempi virtuosi**

La nozione di “sovrànità alimentare<sup>549</sup>”, definita dalla comunità internazionale quale “*il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo*”<sup>550</sup>, trova fondamento costituzionale nel combinato disposto degli artt. 1 e 5 Cost., costituendo l’autonomia locale la forma d’elezione attraverso cui il popolo esercita la sua sovranità.

Invero, al fine di porre i cittadini dei territori nella posizione di esercitare la “sovrànità alimentare”, all’ordinamento locale sono riconosciuti spazi di azione che si configurano diversamente a seconda dell’ente considerato, essendo individuabile “un’autonomia alimentare” delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, che si caratterizza per l’ampiezza dei poteri loro attribuiti dalla Costituzione<sup>551</sup>.

Le Regioni godono di ampi margini di autonomia nel garantire il diritto costituzionale ad un’alimentazione adeguata, stante la potestà dell’ente in parola di emanare, per le materie riconducibili alla sfera alimentare e nei limiti della propria competenza<sup>552</sup>, norme giuridicamente vincolanti sul territorio regionale.

Lo Statuto, quale fonte del diritto che disciplina l’organizzazione interna della Regione e ne indica i fini che intende perseguire, può prevedere disposizioni volte a garantire al cittadino l’accesso ad una alimentazione sufficiente e sicura, assumendo, al tempo stesso, “*l’impegno*

---

<sup>549</sup> Più diffusamente, cap. 2, § 1.

<sup>550</sup> Cfr. La Via Campesina, *Dichiarazione di Nyéléni sulla sovranità alimentare*, Mali 27 febbraio 2007, in [www.nyeleni.org](http://www.nyeleni.org) e [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org).

<sup>551</sup> M. Bottiglieri, *L’autonomia alimentare delle regioni*, in *Diritti regionali- Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Fascicolo I, 2017, pp. 10-14.

<sup>552</sup> La materia “alimentazione” figura nel novero delle materie di competenza concorrente Stato-Regione di cui all’art. 117, co. 3, Cost. e presenta i caratteri della trasversalità propri della materia residuale “agricoltura”. L’alimentazione, infatti, incide su altri titoli competenziali, quali la determinazione dei LEP (di competenza esclusiva dello Stato), la tutela della salute (anch’essa di competenza concorrente Stato-Regioni) e l’agricoltura (che è formalmente di competenza residuale ma, a sua volta, trasversale). Sul punto si rimanda alle considerazioni sviluppate al cap. 3 § 1.1. sul concetto di “trasversalità” e a M. Bottiglieri, *L’autonomia alimentare* cit., p. 14, in cui si ribadisce il carattere trasversale della materia “alimentazione”.

*ad agire responsabilmente nei confronti delle generazioni future, nel rispetto dell'ambiente e dell'economia sostenibile*"<sup>553</sup>.

In particolare, tutelano in modo esplicito il diritto al cibo gli Statuti delle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Lombardia; quest'ultimo, nello specifico, menziona anche la tutela della biodiversità, in modo da garantire la diffusione di un regime alimentare diversificato, che fornisca il giusto apporto di macro e di micronutrienti<sup>554</sup>. Quanto all'efficacia normativa di simili disposizioni di principio, la Corte costituzionale, con la sentenza 2 dicembre 2004, n.372, ne ha negato il carattere prescrittivo e vincolante, stante che *"non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione"*, ma ne ha riconosciuto *"una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica (...)"* collocandoli *"precipualemente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto"*<sup>555</sup>. Ne deriva che gli Statuti regionali possono riconoscere al cittadino diritti che, come quello al cibo, sono *"in armonia con i principi ed i precetti ricavabili dalla Costituzione"*<sup>556</sup> e si limitano ad indirizzare le scelte del legislatore regionale al perseguimento di determinati obiettivi.

Invero, coerentemente con le finalità inserite nei rispettivi Statuti, le Regioni si sono munite di un articolato strumentario normativo che incide su molteplici aspetti del diritto di accedere ad un'alimentazione sana; ad esempio, l'Emilia-Romagna, a partire dal 2007<sup>557</sup>, ha intrapreso un percorso legislativo volto a conseguire il duplice obiettivo di ridurre il numero degli indigenti e di promuovere modelli di produzione atti a contrastare lo spreco alimentare. Dalla presa di coscienza del legislatore regionale sulle problematiche legate a modelli di consumo non sostenibili e sulla svalutazione del "bene-cibo", è stata emanata la Legge regionale n. 16 del 5 ottobre 2015, recante *"Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata"*, con cui non solo viene riorganizzato il sistema di gestione dei rifiuti urbani, ma vengono anche assunte misure per *"ridurre il più possibile la produzione di rifiuti organici e gli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione degli stessi"*. A tal fine, è previsto che *"la Regione promuova centri comunali per il riuso, quali strutture dove portare i beni di cui il possessore non intende più servirsi, ma ancora suscettibili di vita utile"*<sup>558</sup>, inclusi i prodotti

---

<sup>553</sup> Cfr. art. 5, Statuto del Piemonte.

<sup>554</sup> Cfr. art. 4, lett. k), Statuto della Lombardia.

<sup>555</sup> Sent. Corte cost. sent 2 dicembre 2004 n. 372 punto 2.

<sup>556</sup> Sent. Corte cost. 372 del 2004, punto 2.

<sup>557</sup> L.R. del 26 luglio 2007 n. 12, rubricata *"Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotto alimentari e fini di solidarietà sociale"*.

<sup>558</sup> L. R. 5 ottobre 2015, n.16, art. 3, co. 9 e co. 11.

alimentari idonei al consumo umano; ed infatti, coerentemente con gli indirizzi normativi in attuazione del principio dell'economia circolare, è nata l'iniziativa "*Rete degli Empori Solidali*", ossia la creazione di spazi, distribuiti sul territorio regionale, in cui le eccedenze alimentari raccolte dalle organizzazioni sociali vengono messe a disposizione di tutti coloro che versano in una situazione di difficoltà economica<sup>559</sup>.

Similmente, la Regione Lombardia ha emanato, con Legge del 6 novembre 2015, n. 34, "*Disposizioni di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*", attraverso cui concretizzare le azioni contro lo spreco alimentare. Invero, l'art. 5, co. 5, della legge, impegna l'ente a "*promuove la sussidiarietà orizzontale al fine di costruire reti strutturate lungo tutta la filiera che mettano in stretta relazione tutti gli attori e consentano di ottimizzare l'utilizzo degli invenduti e non raccolti, in modo efficiente e senza danno per la salute dei cittadini*", adottando iniziative come il "*Progetto Reti Territoriali Virtuose contro lo Spreco Alimentare*<sup>560</sup>" (finalizzato a diminuire il quantitativo di rifiuti prodotto dalla grande distribuzione organizzata attraverso la devoluzione alle persone indigenti i prodotti alimentari in eccedenza) e attivando un Tavolo regionale permanente sull'educazione ambientale ed alimentare, al fine di operare una sintesi tra le diverse politiche regionali in materia di sostenibilità e le istanze presentate dai principali attori istituzionali, associativi e produttivi presenti sul territorio<sup>561</sup>.

Misure non dissimili sono state adottate anche in altre Regioni italiane<sup>562</sup>, tra cui il Piemonte, con legge regionale del giugno 2015, n. 12, sulla "*Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti*", avente l'obiettivo di ridurre il volume dei rifiuti organici conferiti in discarica e di sostenere le fasce più deboli della popolazione, riconoscendo sussidi economici alle organizzazioni sociali che distribuiscono gratuitamente i beni alimentari.

---

<sup>559</sup> Per una panoramica sull'iniziativa si rinvia a: <https://www.emporisolidaliemiliaromagna.it/>.

<sup>560</sup> Si rinvia a <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/cittadini/Tutela-ambientale/Gestione-dei-rifiuti/reti-territoriali-virtuose-contro-spreco-alimentare/reti-territoriali-virtuose-contro-spreco-alimentare>.

<sup>561</sup> Ufficio Scolastico per la Lombardia, *Linee d'indirizzo dell'educazione ambientale e della sostenibilità*, disponibile su <https://usr.istruzione.lombardia.gov.it/wp-content/uploads/2016/01/lineeguida.pdf>, cfr. p. 26.

<sup>562</sup> Tra le altre Regioni che hanno introdotto disposizioni volte a tutelare il diritto del cittadino ad un'alimentazione sana e a prevenire gli sprechi, vanno menzionate anche l'Abruzzo, che con L.R. n. 4 del gennaio 2016 ha approvato la "*Legge sulla lotta agli sprechi alimentari*", e la Regione Marche, che più recentemente, con L.R. 13 novembre 2017, n. 32, sostiene gli interventi di economia solidale e la lotta agli sprechi alimentari attraverso misure non dissimili a quelle adottate dalle altre Regioni considerate.

Occorre evidenziare che le Regioni Piemonte e Lombardia, nell'esercizio della propria autonomia funzionale<sup>563</sup>, hanno parallelamente fornito ai Sindaci dei Comuni delle linee-guida per condurre "Politiche urbane del cibo" (c.d. "*Urban food policies*"), ritenute strumenti più efficaci, come meglio si dirà nel prosieguo della trattazione, per contrastare il fenomeno dello spreco alimentare. Invero, essendo i Municipi gli enti territoriali più vicini al cittadino, sono anche le realtà sociali in cui è possibile agire capillarmente per promuovere lo sviluppo di un nuovo *food system*, inclusivo e sostenibile dal punto di vista ambientale.

### **5.1.1. L'interdipendenza tra doveri: le "*Urban food policies*" come mezzo per promuovere un nuovo approccio al cibo**

A livello mondiale, l'Europa è il continente con il maggiore tasso di urbanizzazione: su oltre 500 milioni di abitanti, circa l'80% vive in aree urbane e, in Italia, più di un terzo della popolazione complessiva risiede in aree metropolitane<sup>564</sup>. La distribuzione territoriale degli abitanti all'interno dei confini nazionali mostra la tendenziale capacità attrattiva delle aree urbane, che rappresentano i luoghi d'elezione per lo sviluppo di un nuovo sistema alimentare, funzionale ad assicurare il riutilizzo delle eccedenze e a ridurre il quantitativo di rifiuti organici conferiti in discarica.

Fino a tempi relativamente recenti, la dimensione territoriale del diritto al cibo non era considerata come centrale; infatti, a fronte del processo di industrializzazione della *food supply chain* e del contestuale allontanamento dalla realtà agricola da parte del cittadino (che non è più produttore attivo ma consumatore passivo di alimenti), il sistema-cibo non rappresentava un aspetto di interesse nella costruzione delle politiche urbane, presentandosi come scorporato dal contesto locale di riferimento e affidato alla grande distribuzione organizzata.

Questa tendenza ha iniziato ad invertirsi a partire dagli anni Duemila, periodo in cui, per effetto degli scandali che hanno investito il comparto primario<sup>565</sup> e per i risvolti

---

<sup>563</sup> L'autonomia funzionale è riconosciuta alle Regioni al fine di poter scegliere le soluzioni tecnicamente più efficaci per perseguire i fini istituzionali che le leggi e gli Statuti indicano nelle materie di loro competenza. In particolare, le leggi regionali definiscono quali funzioni sono assegnate ai Comuni *ex art.* 118, co. 1, Cost., che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sono dotati di autonomia amministrativa. Sul punto, cfr. M. Bottiglieri, *L'autonomia alimentare*, cit., p. 16.

<sup>564</sup> Cfr. F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 2, 2018, p. 135.

<sup>565</sup> Ci si riferisce alle epidemie di encefalopatia spongiforme bovina (BSE) e di aviaria, di cui si è fatto cenno al cap. 1, § 7.1.

socioeconomici della crisi finanziaria del 2008, è cresciuta sia la consapevolezza dell'importanza che rivestono le scelte alimentari del singolo per salvaguardare la salute umana e l'ambiente, sia la fascia di popolazione concentrata nelle aree urbane che versa in stato di indigenza<sup>566</sup>.

L'insieme di questi fattori hanno portato il legislatore, tanto a livello sovranazionale<sup>567</sup> quanto nazionale, a valutare l'opportunità di attuare politiche “*place-based*”, che attribuiscono ai Municipi la funzione di supportare le produzioni locali, di avviare campagne di sensibilizzazione contro lo spreco alimentare e di promuovere processi di *co-governance* con soggetti locali direttamente coinvolti nel sistema alimentare, in modo da sviluppare meccanismi di “solidarietà verticale” (*ex art. 3, co. 2, Cost.*) tra l'ente pubblico ed il settore privato<sup>568</sup>.

La creazione di una “*Urban food policy*”, con ciò intendendo “*l'insieme degli interventi progettati ed implementati dal Governo locale per promuovere lo sviluppo di un nuovo food system*”<sup>569</sup>, concretizza, il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ult. co., Cost., dando vita ad un'alleanza tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini, definita “*amministrazione condivisa*”<sup>570</sup>. Invero, nello svolgimento delle funzioni amministrative, il Comune deve predisporre, attraverso politiche pubbliche, le condizioni idonee a che i singoli e le loro formazioni sociali siano favoriti nell'assunzione dell'esercizio di attività di interesse generale, valorizzando il contributo della società civile; a loro volta, “*i cittadini, le imprese e gli enti del Terzo Settore, dovranno responsabilizzarsi per rendere efficaci tali politiche pubbliche e per amplificarne i risultati*”<sup>571</sup>, in una logica di interdipendenza tra poteri.

---

<sup>566</sup> K.J. Morgan, R. Sonnino, *The Urban foodscape: world cities and the new food equation*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, III (2), 2010, pp. 209-224.

<sup>567</sup> L'attenzione per le città è parte integrante delle politiche di sviluppo sostenibile intraprese dalle Nazioni Unite, che, in seno alla Conferenza Habitat su Casa e Sviluppo urbano sostenibile, tenutasi a Quito -Ecuador- nel 2016, hanno adottato la “*New Urban Agenda*”. Allo stesso tempo, l'Unione Europea si è munita della propria “*Agenda Urbana*” (nota come Patto di Amsterdam), attraverso la quale vengono fornite indicazioni sulle *best practices* esistenti per migliorare la qualità di vita negli insediamenti urbani e promuovere pratiche di economia circolare su scala locale. Pur non essendo un documento vincolante ma solo un atto di *soft-law*, gli Stati membri possono sviluppare modelli di “*urban policies*” in linea con quelli definiti a livello sovranazionale.

<sup>568</sup> N. Borrelli, *Politiche urbane, sistema-cibo e città. Riflessioni a partire dall'esperienza della città di Portland in Oregon*, in G. Nuvolati, *Sviluppo Urbano e Politiche Per La Qualità Della Vita*, Firenze University Press, I edizione, vol. 192, Firenze, 2018.

<sup>569</sup> N. Borrelli, *Politiche urbane*, cit. p. 153.

<sup>570</sup> Il termine “*amministrazione condivisa*” viene coniato nel 1997 per identificare un modello di amministrazione “*fondato sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini e capace di fornire una soluzione a problemi di interesse generale migliore dei modelli vigenti, basati sulla separazione più o meno netta tra amministrazione e amministrati*”. Sul punto: G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, Studi Parlamentari e di politica costituzionale, Roma, 1997, pp. 29-65.

<sup>571</sup> L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit. p. 23.

In tal senso, il Municipio deve, da un lato, assumere un ruolo di regia negli interventi “*top down*” da questo promossi nell’ambito delle politiche urbane, dall’altro, collaborare, nelle iniziative “*bottom up*”, elaborate spontaneamente dalle imprese e dalla società civile, attraverso la sottoscrizione di Protocolli di intesa.

Nel quadro delineato, l’iniziativa sociale “*SprecoZero*”, nata nel 2010, rappresenta un virtuoso esempio di collaborazione pubblico-privato, in quanto detta campagna di sensibilizzazione, inizialmente promossa dalla società spin-off universitaria “*Last Minute Market*”, è stata successivamente supportata dal Comune di Bologna, che vi ha aderito insieme ad altri 800 Sindaci italiani. Attraverso la sottoscrizione della “*Carta SprecoZero*”, i Comuni firmatari si impegnano ad attuare le dieci azioni contro lo spreco alimentare individuate dalle società e dalle organizzazioni operanti “a valle” della filiera agroalimentare, creando una “rete di enti locali contro lo spreco” che supporta attivamente gli sforzi compiuti dal settore privato per contrastare il fenomeno<sup>572</sup>.

Similmente, la ONLUS “*Banco alimentare*”, che svolge attività di raccolta delle eccedenze alimentari per distribuirle agli indigenti, ha sottoscritto Protocolli di intesa con numerosi Comuni italiani, al fine di realizzare una “rete alimentare sociale”.

Le iniziative promananti dalle imprese e dalla società civile sono affiancate da quelle attive sul territorio ad opera dell’ente pubblico, che, nell’esercizio della propria autonomia amministrativa, sviluppa attivamente forme di cooperazione e collaborazione con il settore privato, in grado di rispondere ai problemi socialmente più rilevanti quali, appunto, lo spreco alimentare.

Tra le esperienze più significative, vanno menzionate quelle di Milano e di Torino, che, sulla base del modello statunitense elaborato per la città di Portland (Oregon)<sup>573</sup>, hanno avviato il processo di costruzione della propria “*Urban food policy*” e del relativo “*food council*”<sup>574</sup>, ossia un organo consultivo che ha la funzione di facilitare il dialogo tra l’ente pubblico e gli esponenti della società civile attivi nelle operazioni di recupero e di distribuzione degli invenduti.

---

<sup>572</sup> Per una panoramica sull’iniziativa si rinvia a <https://www.sprecozero.net/>

<sup>573</sup> Portland è stata una città pioniera nello sviluppo di politiche urbane imperniata sul principio dello sviluppo sostenibile e significativo è il suo contributo alla diffusione di un nuovo *food approach* attraverso il “*Food Sustainable Program*”, avviato nel 2005. Per una disamina approfondita si rinvia a G. Nuvolati, *Sviluppo Urbano e Politiche Per La Qualità Della Vita*, Firenze University Press, I edizione, vol. 192, Firenze, 2018, in particolare pp. 156-160.

<sup>574</sup> Cfr. Delibera del Comune di Milano del 5 ottobre 2015, *Le linee di indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020* su <http://www.foodpolicymilano.org/> e cfr. Delibera di Giunta del Comune di Torino “*Urban Food Policy Pact*” del 4 agosto 2015 su [www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it).

Nel contesto dell'Esposizione Universale Milano 2015 (EXPO), a tema “*Nutrire il Pianeta-Energia per la vita*”, il Comune di Milano ha sviluppato la propria *food policy*, adottando il documento programmatico “*Milan Urban Food Policy Pact*” (MUFPP), aperto all'adesione di altre città italiane e straniere, alla base del quale vi è la consapevolezza che la produzione, la trasformazione e la distribuzione del cibo, insieme allo spreco delle risorse alimentari, riguardano il futuro di tutti i cittadini.

Nell'ambito della politica alimentare milanese (e dei Comuni ad essa aderenti), sono state sviluppate nuove *best practices* atte a garantire un più efficiente recupero delle eccedenze, tra cui particolare rilievo riveste la strategia “*Milano a zero Sprechi*”: un Protocollo d'intesa stipulato tra il Comune e il Politecnico di Milano per la realizzazione di “microdistretti” funzionali a facilitare le operazioni di redistribuzione degli invenduti tra imprese e associazioni della stessa area urbana.

Il “*Milan Urban Food Policy Pact*” si è evoluto da strumento di supporto al governo della città a Patto di cooperazione internazionale tra comuni, poi presentato ufficialmente all'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon in occasione della celebrazione della Giornata mondiale dell'alimentazione del 16 ottobre 2015<sup>575</sup>. Una delle prime realtà comunali ad aderire all'iniziativa è stata quella di Torino, che, sulla base delle indicazioni fornite dal MUFPP, ha intrapreso un percorso di costruzione della propria *food policy*.

Come efficacemente rilevato<sup>576</sup>, molte delle buone prassi alimentari della Città di Torino non sono eventi sporadici ma attività di ordinaria amministrazione comunale, in quanto costituiscono servizi pubblici locali permanenti, frutto di una strategia politica locale sul cibo. Ad esempio, il servizio “Mense benefiche della Città di Torino” è riconosciuto non come attività solidaristica svolta dai soli enti del Terzo Settore ma come attività che riveste valore istituzionale, essendo supportata dal Comune non soltanto dal punto di vista finanziario ma anche da quello materiale ed organizzativo. Infatti, le mense accreditate sulla base di una convenzione *ad hoc* stipulata con il Comune sono in parte rifornite dall'ente pubblico stesso, che si fa carico anche del coordinamento del c.d. “tavolo mense”, articolando il servizio in modo da assicurarne l'apertura al pubblico in ogni giorno della settimana<sup>577</sup>.

---

<sup>575</sup> [www.milanurbanfoodpolicypact.org](http://www.milanurbanfoodpolicypact.org).

<sup>576</sup> *Turin Food Policy. Buone pratiche e prospettive*, p. 30 disponibile sul sito: [http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/Turin\\_Food\\_Policy.pdf](http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/Turin_Food_Policy.pdf)

<sup>577</sup> *Turin Food Policy. Buone pratiche e prospettive*, scheda n. 22, p. 73.

Conclusivamente, alla luce dei casi presentati, è possibile affermare che il meccanismo sussidiario previsto dall'art. 118, ult. co., Cost. costituisca uno strumento imprescindibile per concretizzare il principio di solidarietà nella sua duplice dimensione, orizzontale (art. 2 Cost.) e verticale (art. 3, co.2, Cost.); la Pubblica Amministrazione, le imprese del comparto agroalimentare e la società civile sono, pertanto, chiamate a cooperare per ridefinire il sistema urbano del cibo attraverso iniziative utili a sostenere le economie locali, l'ambiente ed il benessere della comunità, nell'ottica di una *governance* condivisa.

## **6. Quando la prevenzione non è possibile: gli scarti alimentari nel Codice dell'Ambiente**

Nel corso della trattazione, si è più volte affermata la necessità di affiancare, agli strumenti di prevenzione atti a ridurre la quantità di rifiuti alimentari prodotti, le attività di raccolta e di riutilizzo degli scarti organici, non essendo pensabile una comunità “*a spreco zero*”.

Occorre, tuttavia, riportare un dato incoraggiante: dall'ultimo Rapporto ISPRA sui rifiuti urbani<sup>578</sup>, emerge che le iniziative imprenditoriali volte a limitare lo spreco degli invenduti nelle varie fasi della filiera agroalimentare e le operazioni di redistribuzione delle eccedenze ancora idonee al consumo umano, portate avanti dalla società civile, hanno determinato un calo significativo nella produzione dei rifiuti urbani rispetto al 2018, l'anno-base considerato. Inoltre, le misure di prevenzione della produzione dei rifiuti assunte a livello nazionale, quali il PNPR<sup>579</sup>, sono state introdotte con D.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, nel Codice dell'Ambiente all'art. 180, al fine di favorire “*l'impiego degli strumenti e delle misure finalizzate alla riduzione degli sprechi secondo le disposizioni di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166*” e di incoraggiare “*la donazione di alimenti e altre forme di redistribuzione per il consumo umano*”<sup>580</sup>.

Quando l'attuazione di dette misure di prevenzione non è praticabile, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a promuovere, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a incoraggiare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani e a garantirne il recupero, servendosi dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

---

<sup>578</sup> <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2020>

<sup>579</sup> Più diffusamente, si rinvia a cap. 1, § 4 e cap. 3, § 5.

<sup>580</sup> Art. 180 Cod. Amb., co. 2, lett. g) e h).

Nello specifico, per procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse, l'art. 181 Cod. Amb., rubricato “*Riciclaggio e recupero dei rifiuti*”, introduce degli obiettivi in linea con quelli definiti dalla Direttiva 2018/851/UE, innalzando la percentuale dei rifiuti urbani da destinare alle operazioni di riutilizzo e riciclaggio al 55% in peso entro l'anno 2025. A tal fine, il D.lgs. n. 116/2020 ha modificato la nozione di “rifiuti urbani” di cui all'art. 183, co. 1, lett. b-ter, includendovi i rifiuti organici<sup>581</sup>; a sua volta, intervenendo sulla definizione di “rifiuti organici” (art. 183, co. 1, lett. d), ne ha esteso la definizione, che ora ricomprende i “*rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, uffici, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare*”<sup>582</sup>.

L'ampliamento della categoria dei rifiuti organici ha avuto importanti ripercussioni dal punto di vista della regolamentazione della gestione, essendo possibile impiegare la frazione alimentare nelle operazioni di compostaggio e di produzione di materiali sicuri per l'ambiente, quali i sottoprodotti impiegati in agricoltura e nell'alimentazione degli animali (biofertilizzanti, mangimi ecc.) ma anche nelle industrie che realizzano prodotti *biobased*.

A fronte dello sviluppo di nuove tecnologie che consentono l'impiego degli scarti organici in un numero sempre crescente di settori produttivi e dell'affermarsi di un modello di sviluppo imperniato sulla circolarità, il legislatore del 2020 ha introdotto, all'art. 182-ter Cod. Amb., l'obiettivo di differenziare e riciclare alla fonte i rifiuti organici, anche mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione, entro il 31 dicembre 2021<sup>583</sup>. Invero, accanto agli impianti di compostaggio “industriali” che, per la loro dimensione, trattano sia rifiuti provenienti dai bacini individuati dagli Ambiti territoriali sia rifiuti extra-bacino, il

---

<sup>581</sup> Ai sensi del vigente art. 183, comma 1, lett. b ter), n. 1, sono rifiuti urbani: “*i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili*”.

<sup>582</sup> Nuova formulazione dell'art. 183, co. 1, lett. d).

<sup>583</sup> È però necessario evidenziare che la Legge di delegazione europea 4 ottobre 2019 n. 117 (da cui il d.lgs. n. 116/2020 deriva la sua legittimità), aveva previsto che la raccolta differenziata dei rifiuti organici avrebbe dovuto essere già implementata nell'anno precedente (31 dicembre 2020) al fine di “*garantire il raggiungimento dei nuovi obiettivi in materia di raccolta e di riciclo dei rifiuti urbani stabiliti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 12), della direttiva (UE) 2018/851.*” Si rinvia a [https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/11/Saggi-Amendola-rifiuti-organici-dopo-116-del-2020.pdf?\\_waf=2#:~:text=3%2C%20punto%204%20della%20nuova,183%2C%20comma%201%2C%20lett](https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/11/Saggi-Amendola-rifiuti-organici-dopo-116-del-2020.pdf?_waf=2#:~:text=3%2C%20punto%204%20della%20nuova,183%2C%20comma%201%2C%20lett)

Cod. Amb. valorizza anche “l’autocompostaggio<sup>584</sup>” e “il compostaggio di prossimità<sup>585</sup>” quali attività che consentono di conseguire considerevoli vantaggi economici ed ambientali. Infatti, in attuazione del principio di prossimità, il Ministero della Transizione Ecologica, le Regioni ed i Comuni, secondo le rispettive competenze, promuovono le attività di compostaggio sul luogo di produzione e incentivano l’utilizzo di materiali ottenuti dal riciclaggio di rifiuti organici, servendosi degli strumenti di pianificazione nazionale e regionale previsti dal Cod. Amb.

Specificamente, il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (di seguito PNGR, introdotto dal D.lgs. n.116/2020 all’art. 198-*bis*), nel fissare i macro-obiettivi e le linee strategiche cui le Regioni si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti, deve indicare i criteri generali per l’individuazione di macroaree che consentano la razionalizzazione degli impianti di recupero (tra cui quelli di compostaggio) dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del criterio di prossimità.

A tal proposito, il Decreto Ministeriale 24 giugno 2022 ha approvato il nuovo PNGR vigente per il periodo 2022-2028, inserito anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) quale una delle riforme strategiche attraverso cui realizzare la “missione” sull’economia circolare (M2C1)<sup>586</sup> insieme alla “Strategia Nazionale sull’Economia Circolare”, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

Obiettivo principale del Programma è di aumentare il tasso di raccolta differenziata e di riciclaggio, così da sviluppare nuove catene di approvvigionamento di “materie prime seconde” dal ciclo dei rifiuti, in sostituzione di quelle tradizionali; un ruolo di grande rilievo è poi affidato alle Regioni, che sono chiamate a adottare pianificazioni basate su un’attenta quantificazione dei flussi dei rifiuti basata sulla metodologia LCA (*Life Cycle Assessment*)<sup>587</sup>.

I Piani Regionali di Gestione integrata dei Rifiuti (PRGR), che devono essere adeguati al PNGR entro i successivi diciotto mesi dalla sua pubblicazione, articolano la gestione dei rifiuti urbani per mezzo degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) o di modelli alternativi, a condizione che sia dimostrata la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti

---

<sup>584</sup> “Autocompostaggio”, art. 183, comma 1, lettera e) Cod. Amb.: “*compostaggio degli scarti organici dei propri rifiuti urbani, effettuato da utenze domestiche e non domestiche, ai fini dell’utilizzo in sito del materiale prodotto*”.

<sup>585</sup> “Compostaggio di comunità”, art. 183, comma 1, lettera qq-*bis* Cod. Amb.: “*compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell’utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti*”.

<sup>586</sup> Si rinvia a cap. 3 § 2.1.

<sup>587</sup> <https://www.mite.gov.it/comunicati/pnrr-mite-pubblicata-la-proposta-di-programma-nazionale-la-gestione-dei-rifiuti>.

dalla normativa vigente. Con riferimento alle misure volte a valorizzare le attività di compostaggio della frazione organica, il PRGR individua il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti atti a garantire che la gestione dei rifiuti urbani avvenga secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza all'interno di ciascuno degli ATO, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti in luoghi prossimi a quelli di produzione. Inoltre, introduce le iniziative volte a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero di materiale ed energia dai rifiuti, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino.

Con riferimento alla applicabilità delle diverse forme di compostaggio *in loco*, quali misure introdotte con Legge del 28 dicembre 2015, n. 221, atte ad incentivare il recupero di materiale, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ora della Transizione Ecologica) è stato chiamato dalla Regione Lombardia a classificarne le diverse tipologie e a definirne il tipo di procedura autorizzativa richiesta<sup>588</sup>; con nota del 7 marzo 2019, è stato chiarito che l'autocompostaggio, a condizione che venga effettuato da un'utenza singola (domestica o non domestica) e che il compost prodotto a seguito del trattamento sia utilizzato esclusivamente dalla medesima utenza che ha trattato il rifiuto, non necessita di titoli autorizzativi e dà diritto, inoltre, a godere di una riduzione della tariffa sui rifiuti. Quanto, invece, al compostaggio di comunità, è necessario distinguere quello propriamente detto, disciplinato all'art. 183, comma 1, lettera qq-*bis* da quello "di piccola scala", che ha una capacità di trattamento non eccedente 80 tonnellate annue, a fronte delle 130 tonnellate previste per il primo.

Nello specifico, per il compostaggio di comunità, regolato dal Decreto Ministeriale n. 266 del 2016, è prevista una procedura autorizzativa semplificata rispetto alla Autorizzazione Integrata Ambientale- AIA- (normalmente richiesta per la realizzazione di impianti di compostaggio industriale); le apparecchiature di compostaggio conformi ai criteri indicati dal DM 266 del 2016 possono essere realizzate e poste in esercizio con Segnalazione Certificata di Inizio Attività -SCIA- ai sensi del Testo Unico in materia edilizia (D.P.R. 380/2001), oltre che della nomina di un soggetto incaricato della conduzione e dell'adozione di un regolamento sull'organizzazione dell'attività di compostaggio. Similmente, il compostaggio di piccola scala è sottoposto alla procedura semplificata *ex art.* 214 Cod. Amb., che richiede, in aggiunta, l'acquisizione del parere dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).

---

<sup>588</sup><https://www.ambientesicurezzaweb.it/rifiuti-organici-e-compostaggio-i-chiarimenti-del-minamb/>.

Nel quadro generale delle attività svolte negli ambiti territoriali ottimali, i Comuni concorrono alla gestione dei rifiuti urbani attraverso la predisposizione di regolamenti coerenti con il contenuto dei piani assunti dall'ATO; in particolare, spetta al Comune adottare le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, di raccolta (ne è un esempio la c.d. "raccolta porta a porta") e trasporto dei rifiuti, fissando *standard* minimi da rispettare.

Per promuovere il recupero del materiale organico presso le utenze domestiche, alcuni Comuni hanno introdotto meccanismi incentivanti, quali la fornitura, attraverso un bando, dei *composter* in comodato d'uso gratuito ai cittadini che dispongono di un orto o di un giardino<sup>589</sup> e/o il riconoscimento di agevolazioni finanziarie a vantaggio di coloro che, attraverso un'autocertificazione, dimostrano di servirsi di una compostiera domestica per autoprodurre fertilizzante<sup>590</sup>.

### **6.1. Chiudere il cerchio: la Strategia Nazionale sull'Economia Circolare e l'adozione del "Piano per la Transizione Ecologica"**

A partire dall'adozione, nel 2017, del documento di inquadramento "*Verso un modello di economia circolare per l'Italia*", il nostro Paese si è munito di una strategia funzionale a ridisegnare il modello economico ed industriale nazionale, conformemente alle direttive Europee e agli indirizzi fissati dalla Comunità internazionale.

In continuità con gli impegni assunti nel quadro della nuova PAC e del *Green Deal*, è emersa poi l'esigenza di aggiornare la strategia in parola, attraverso la definizione di una *roadmap* di azioni, di obiettivi e di misure da introdurre nelle politiche istituzionali, volte ad assicurare un'effettiva transizione verso un'economia di tipo circolare entro il 2035.

A tal proposito, a settembre 2019, il Ministero della Transizione Ecologica ha sottoposto il documento in parola ad una consultazione pubblica, i cui risultati sono confluiti nella nuova "Strategia Nazionale per l'Economia Circolare", approvata con Decreto Ministeriale lo scorso 24 giugno, contestualmente al PNGR (entrambe riforme, come si è accennato nel paragrafo precedente, introdotte in attuazione del PNRR).

---

<sup>589</sup> Tale soluzione è stata adottata, ad esempio, dal Comune di Terni. Si rinvia a: <https://www.comune.terni.it/servizio/compostaggio-domestico>.

<sup>590</sup> Interessante è il meccanismo incentivante adottato dal Comune di Pisa, che, attraverso l'attribuzione annuale di "ecopunti" da convertire in somme di denaro, favorisce il ricorso all'autocompostaggio da parte dei cittadini. Si rinvia a: <https://www.comune.pisa.it/it/ufficio/compostaggio-domestico-ed-incentivi>.

La nuova Strategia, oltre ad intervenire sulle aree “tradizionali” -quali le politiche industriali e la gestione delle filiere produttive- integra anche la bioeconomia circolare, considerata come strumento attraverso cui valorizzare le pratiche utili a garantire il reimpiego, nei cicli produttivi, di sottoprodotti o di scarti organici; questi ultimi, in particolare, secondo i recenti dati diffusi da ISPRA, rappresentano la quota principale di rifiuti urbani avviata a recupero<sup>591</sup>.

Invero, la “Strategia Nazionale per l’Economia Circolare” persegue l’obiettivo di “*incentivare pratiche di simbiosi industriale*” e di “*ridurre al minimo la produzione di scarti di lavorazione o fare in modo che questi siano gestiti come sottoprodotti*”<sup>592</sup>, sollecitando il legislatore a modificare i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*) entro il 2030, in modo da potenziare il mercato delle materie prime seconde e di renderle competitive in termini di disponibilità, prestazioni e costi rispetto alle materie prime vergini. Recentemente, i sottoprodotti derivanti dall’industria agroalimentare hanno acquisito un ingente valore commerciale diretto e indiretto, essendo idonei all’utilizzo in molteplici settori, sia all’interno della *food supply chain* -come ingredienti per la produzione di alimenti e di mangimi-, sia nell’industria cosmetica, farmaceutica, chimica e, in subordine, nella produzione di fertilizzanti; in proposito si rileva che, nel 2019, il sistema di gestione dei rifiuti organici si è sviluppato fino a raggiungere le 345 unità operative sul territorio nazionale, sufficienti a trasformare il 49,2% del totale della frazione organica da raccolta differenziata in *compost*<sup>593</sup>.

Alla luce dei dati riportati, emerge che la transizione ecologica è già in atto e necessita di essere supportata attraverso l’implementazione degli strumenti amministrativi e fiscali introdotti dal detto documento programmatico e coordinati con il PNRR attraverso il “Piano per la Transizione Ecologica” di cui all’articolo 57 bis Cod. Amb. (così come modificato dal DL 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla Legge 22 aprile 2021, n. 55).

Il Piano individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le amministrazioni competenti all’attuazione delle singole misure da attuare nelle politiche in materia di: i) riduzione delle emissioni di gas climalteranti; ii) mobilità

---

<sup>591</sup> Si rinvia a Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), *Strategia nazionale per l’economia circolare. Linee Programmatiche per l’aggiornamento Documento per la consultazione 30 settembre 2021*, disponibile sul sito:

[https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia\\_circolare/SEC\\_30092021\\_1.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/SEC_30092021_1.pdf)

<sup>592</sup> Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), *Strategia nazionale per l’economia circolare. Linee Programmatiche per l’aggiornamento Documento per la consultazione 30 settembre 2021*, cit. p. 38.

<sup>593</sup> Rapporto ISPRA disponibile su:

<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2020>

sostenibile; iii) contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo; iv) risorse idriche e relative infrastrutture; v) qualità dell'aria; vi) economia circolare e bioeconomia<sup>594</sup>.

Il contenuto del Piano, che subirà periodici aggiustamenti in base alla maturazione di nuove tecnologie che si affiancheranno a quelle attuali per realizzare la transizione verso un nuovo modello di sviluppo, è stato approvato in data 8 marzo 2022 con delibera del Comitato interministeriale della transizione ecologica (CITE)<sup>595</sup> e, nelle sue premesse, enuncia l'intenzione di perseguire *“un approccio sistemico, caratterizzato da una visione olistica e integrata, che include la conservazione della biodiversità e la preservazione dei servizi ecosistemici, integrando la salute e l'economia e perseguendo la qualità della vita e l'equità sociale.”*

In conformità con quanto programmato nel PNRR (relativamente alla “missione” n.2) e nella Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, il Piano mira a *“potenziare la bioeconomia circolare, in particolare la valorizzazione delle biomasse di scarto, dei rifiuti organici urbani, delle colture non alimentari e delle colture in secondo raccolto per la produzione di energia, di bioprodotto e di biocarburanti, con chiari benefici produttivi, ambientali e climatici<sup>596</sup>”* e a promuovere la realizzazione dei progetti delle “Isole verdi” e delle “Comunità verdi”, introdotti dal PNRR.

A tal fine, sono previsti interventi volti a sviluppare una fiscalità favorevole alla transizione verso l'economia circolare, eliminando i sussidi dannosi per l'ambiente (c.d. SAD), o ad introdurre nuove figure professionali, come l'esperto di economia circolare, concludendo, parallelamente, accordi pubblico-privato per lo sviluppo imprenditoriale dell'industria *biobased* e per incentivare pratiche di simbiosi industriale. Invero, uno degli strumenti riconosciuti utili a quest'ultimo scopo, tanto dal PNRR -come si è avuto modo di dire nella presente trattazione<sup>597</sup>- quanto dalla Strategia sull'Economia Circolare, sono le reti d'impresa, considerate come *“un modello organizzativo compatibile con i principali business model dell'economia circolare (...), che, essendo in linea con i valori della*

---

<sup>594</sup> Cfr. art. 57-bis, co. 3 e 4 Cod. Amb.

<sup>595</sup> Il CITE ha il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione tramite l'approvazione del Piano e la stesura di una relazione, a cadenza annuale, sul suo stato di attuazione. Il CITE, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro della transizione ecologica, è composto dai Ministri della transizione ecologica, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole alimentari e forestali. Ad esso partecipano, altresì, gli altri Ministri o loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno.

<sup>596</sup> Piano per la Transizione Ecologica, cit. p. 99.

<sup>597</sup> Si rinvia a cap. 3, § 2.1. e più diffusamente a cap. 3, § 3.

*circolarità, consente di dare attuazione al principio di cooperazione tra tutti i soggetti del ciclo di vita di un bene, ai principi di responsabilità estesa del produttore e dell'EoW*<sup>598</sup>.

Specificamente, nel Piano è segnalata la necessità di mettere in pratica il principio di Responsabilità Estesa del Produttore (perché questi si faccia carico del destino finale del prodotto, adottando schemi di vuoto a rendere, *pay-per-use*, *pay-as-you-throw*) in modo da favorire il mercato del riuso, oltre che di modificare la definizione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)<sup>599</sup>, affinché questi vengano effettivamente integrati nei bandi pubblici e non ne venga aggirata l'applicazione.

Le riforme presentate all'interno del Piano, sebbene indubbiamente utili ad assicurare la transizione verso un modello economico circolare in tutti i settori produttivi, non potranno essere attuate *“in assenza di una altrettanto importante e complessa ‘transizione burocratica’, che includerà -a monte- riforme fondamentali nei processi autorizzativi e nella governance per molti degli interventi delineati”*<sup>600</sup>.

Conclusivamente, dunque, si rileva la necessità di semplificare le procedure amministrative, così da creare le condizioni per una più celere esecuzione dei progetti da parte della Pubblica Amministrazione, pur nel rispetto della serietà delle necessarie valutazioni di impatto<sup>601</sup>.

---

<sup>598</sup> Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), *Strategia nazionale per l'economia circolare. Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione 30 settembre 2021*, pp. 45-46.

<sup>599</sup> I Criteri Ambientali Minimi (CAM), definiti con Decreto dal Ministero della Transizione Ecologica, sono i requisiti previsti per le varie fasi del processo di acquisto nel corso di una procedura ad evidenza pubblica, volti ad individuare le forniture e i servizi migliori sotto il profilo ambientale. La loro applicazione sistematica ed omogenea consente di diffondere le tecnologie ambientali e i prodotti ambientalmente preferibili e produce un effetto leva sul mercato, inducendo gli operatori economici meno virtuosi a adeguarsi alle nuove richieste della pubblica amministrazione. L'art. 34, D.Lgs. 50/2016 “Codice degli appalti” ne ha reso obbligatoria l'applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti. Si rinvia a: <https://www.mite.gov.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi>.

<sup>600</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 122.

<sup>601</sup> Piano per la Transizione Ecologica, cfr. p. 35.

## CONCLUSIONI

Si è tentata un'analisi giuridica del fenomeno dello spreco alimentare declinato in tutte le fasi della filiera agroindustriale, considerando non solo l'impatto che produce a livello ambientale, ma anche a livello sociale, quale violazione del diritto al cibo adeguato.

Quanto alla prima prospettiva, il tema interseca numerose problematiche inerenti allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell'ambiente, inteso sia quale "bene immateriale unitario"<sup>602</sup>, sia come "paesaggio", ovvero "*forma del territorio, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo*"<sup>603</sup>, ricomprendente, da un lato, "*ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna*", dall'altro "*ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio qualunque possa essere l'area in cui viene svolto*"<sup>604</sup>.

L'impiego di tecniche colturali scarsamente efficienti, alla radice dello spreco di risorse che si realizza "a monte" della filiera agroalimentare, produce infatti esternalità negative sull'ecosistema, minacciando la sopravvivenza di numerose specie animali e vegetali, e

---

<sup>602</sup> Corte cost., sent. 30 dicembre 1987, n. 64.

<sup>603</sup> A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, 381 ss.

<sup>604</sup> A. Predieri, voce *Paesaggio* in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 512.

condiziona l'assetto paesistico del territorio, modificando, in ultimo, lo stile di vita delle comunità che lo abitano.

In quest'ottica, l'elaborato ha inteso presentare l'agricoltura come l'attività antropica che più di tutte è in grado di incidere sull'ambiente nella sua complessità, non solo in quanto “bene immateriale” ma, in linea con l'orientamento giurisprudenziale più recente, quale “*bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti*”<sup>605</sup>.

La consapevolezza dell'interdipendenza tra le singole parti che compongono la biosfera, ha portato dapprima la comunità scientifica e, successivamente, le istituzioni nazionali e sovranazionali ad integrare le istanze legate alla tutela dell'ambiente in tutte le politiche economiche. Ed infatti, il rispetto del principio di integrazione, a cui si ispirano le politiche agricole più recenti, assicura che la protezione ambientale venga considerata in ogni fase della filiera, soprattutto in quella iniziale, nella quale vengono impiegate la gran parte delle risorse naturali (si pensi al suolo e all'acqua) per la produzione di cibo. La necessità di elaborare un modello di sviluppo alternativo a quello lineare, improntato sul paradigma della circolarità e dell'economia rigenerativa, deve quindi essere sorretta da un approccio atto a considerare le relazioni tra l'ecosistema e lo sviluppo industriale, tra la salubrità dell'ambiente ed il benessere dell'individuo.

Tali considerazioni assumono rilievo decisivo nel più recente diritto internazionale, in particolare nel testo dell'Agenda 2030, che, facendo leva sulla necessità di adottare un approccio olistico in relazione alle problematiche che gli Stati sono chiamati ad affrontare, introduce l'obiettivo di “*porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile entro il 2030*”. In questo contesto, lo spreco alimentare è considerato come un fenomeno che non si limita ad incidere negativamente sulla sola dimensione ambientale della sostenibilità ma anche su quella sociale ed economica, essendo dunque necessario un intervento tempestivo per ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto.

In linea con gli obiettivi posti dalla comunità internazionale, l'Unione Europea ha elaborato, nel quadro della PAC per il periodo 2021-2027 e della Comunicazione “*Green Deal europeo*”, piani d'azione e strumenti normativi volti ad incentivare sia il ricorso all'agricoltura biologica sia a pratiche di simbiosi industriale, quali l'agroecologia e la bioeconomia circolare, utili a costruire sinergie tra le imprese del settore primario e

---

<sup>605</sup> Corte Cost., sent. 14 novembre 2007, n. 378.

secondario. In particolare, attraverso l'esame delle nozioni e degli istituti che sorreggono il modello della *circular economy*, sono state descritte le più recenti strategie funzionali ad indirizzare il sistema agroalimentare verso un utilizzo efficiente delle risorse, valorizzando l'impiego dei sottoprodotti nell'industria *biobased*.

Come emerso nella trattazione, le riforme strutturali introdotte della “nuova” PAC sono tese ad intervenire anche sulla disciplina della vendita dei prodotti agroalimentari, al fine di migliorare la qualità dei circuiti di commercializzazione e di rafforzare la consapevolezza dei consumatori in merito al valore dei prodotti alimentari e alle conseguenze degli sprechi. Assumendo questa prospettiva, il legislatore europeo è stato in grado tanto di incentivare il ricorso alla “filiera corta” (che, riducendo il numero di passaggi tra un operatore e l'altro, risulta essere un efficace rimedio agli sprechi che si realizzano lungo la *food supply chain*) quanto di cogliere le opportunità che può offrire la “filiera lunga”.

Ed infatti, sebbene quest'ultima – soprattutto a seguito degli scandali che hanno investito il comparto alimentare sul finire degli anni Novanta – sia stata ritenuta la principale responsabile del fenomeno dello spreco alimentare e dell'impoverimento della biodiversità, dispone di maggiori risorse e di una distribuzione capillare sul territorio, tale da condizionare le scelte di consumo di una moltitudine di cittadini europei.

In quest'ottica, con la Strategia “*Farm to Fork*”, la Commissione Europea ha esteso il concetto di “*food sustainability*” all'intera filiera, considerando il ruolo che possono assumere i produttori (in qualità di “*farm*”, o, più in generale, di “*azienda agricola*”), gli attori della trasformazione ed infine i consumatori (le “*forchette*”) nel traghettare il comparto agroalimentare verso i valori della sicurezza alimentare e della protezione dell'ambiente.

In particolare, intervenendo “a valle” della filiera lunga, è stata definita una *roadmap* delle riforme che interessano la disciplina dell'etichettatura dei prodotti alimentari e del logo biologico dell'Unione Europea, in modo da rendere conoscibili ai consumatori - sempre più attenti alle istanze ambientali e salutistiche legate alle proprie scelte alimentari - le informazioni relative ai sistemi di produzione impiegati.

Parallelamente alla riflessione sullo spreco alimentare quale fenomeno che impatta negativamente sull'ecosistema e sulla conservazione della biodiversità, il presente elaborato ha sviluppato, pur senza pretesa di completezza, il tema dello spreco alimentare come violazione del diritto al cibo adeguato; questo è connesso tanto al bisogno di essere liberi dalla fame – e, conseguentemente, agli strumenti che l'ordinamento, sia sovranazionale che interno, deve adottare per far fronte a simili istanze sociali – quanto ad altri diritti fondamentali, primo tra tutti, il diritto alla tutela della salute.

In particolare, considerando le misure di prevenzione che possono essere assunte “a valle” della filiera per evitare che le eccedenze si trasformino in rifiuti organici, è stato considerato il ruolo cruciale che svolgono gli enti del Terzo Settore nel garantire una sana alimentazione agli indigenti, soprattutto nel contesto italiano.

A ben vedere, infatti, molte sono le disposizioni statali tese a tutelare – pur in assenza di un esplicito riconoscimento costituzionale – il diritto al cibo adeguato, in primo luogo, relativamente alla produzione di cibi sicuri e sani, e, in secondo luogo, circa la distribuzione dei prodotti per fini di solidarietà sociale, nell’ottica di ridurre gli sprechi alimentari e di promuovere un modello di economia circolare.

Difatti, l’Italia è stata tra i primi Paesi in Europa ad incentivare, dapprima con la c.d. “Legge del buon samaritano” e, più recentemente, con la Legge n. 166 del 2016, la cooperazione tra il settore pubblico, privato e *no profit* in modo da facilitare la donazione delle eccedenze alimentari.

Inoltre, non ci si può esimere dal constatare quanto le politiche “*place-based*”, che attribuiscono ai Comuni la funzione di supportare le produzioni locali, di avviare campagne di sensibilizzazione contro lo spreco alimentare e di promuovere processi di *co-governance* con soggetti locali direttamente coinvolti nel sistema alimentare, siano state utili nell’elaborare un modello di “società a spreco zero” esportato, successivamente, in molti altri contesti urbani al di fuori dai confini nazionali.

Soffermandoci sulle altre misure di prevenzione adottate a livello nazionale per far fronte al problema dello spreco alimentare, soprattutto alla luce di quanto rilevato dall’analisi del contesto normativo sovranazionale, è innegabile, tuttavia, che permangono numerosi profili di criticità.

A tal proposito, si è detto che il Piano Strategico Italiano per l’attuazione e il coordinamento dei programmi della PAC 2021-2027, presentato alla Commissione Europea lo scorso gennaio, è stato giudicato insufficiente perché non descrive dettagliatamente i criteri che presiedono alla corretta allocazione dei fondi stanziati dall’Unione Europea per la politica agricola, forestale ed ambientale, attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGR) e il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR), a cui si aggiungono i fondi stanziati nel Programma *Next Generation EU*.

Le critiche mosse dalla Commissione Europea mettono in luce le principali fragilità del tessuto agroindustriale italiano su cui il legislatore è chiamato ad intervenire. Infatti, per far fronte alle nuove sfide poste dalla c.d. “Rivoluzione verde”, auspicata dal *Green Deal* europeo e concretizzata nella PAC per il periodo 2021-2027, le imprese nazionali che

operano “a monte” della *food supply chain* necessitano di interventi strutturali che consentano l’applicazione di sistemi di produzione basati sulle migliori prassi in materia di ambiente e di salvaguardia delle risorse naturali.

La realizzazione di una politica agricola condivisa tra gli Stati membri, in un contesto internazionale segnato dalla crisi economica generata dalla recente pandemia di Covid-19 e dal conflitto in Ucraina, si è dimostrata essere quanto mai una priorità per l’Unione Europea. Sebbene a livello sovranazionale le linee programmatiche siano state chiaramente definite e i fondi stanziati siano sufficienti per completare la “transizione ecologica”, spetta primariamente ai Paesi europei il compito di predisporre un apparato amministrativo idoneo a garantire il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

Invero, con la Strategia *F2F*, la Commissione Europea ha inteso ridefinire, adottando un approccio “cautamente riformista”, la cornice regolatoria della *food supply chain* senza però stravolgere l’architettura istituzionale, legislativa ed economica in materia di agricoltura ed alimentazione, rimanendo nei limiti dei principi di competenza, sussidiarietà e proporzionalità. Il successo della Strategia e, con essa, del *Green Deal* europeo, dipende pertanto dal coraggio con cui gli Stati membri implementeranno le soluzioni proposte attraverso gli strumenti previsti dagli ordinamenti interni<sup>606</sup>.

Sulla base di tali premesse, affinché l’Italia possa partecipare attivamente alla “Transizione ecologica” è necessaria una riforma radicale della Pubblica Amministrazione nella direzione indicata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, intervenendo, primariamente, sulla semplificazione dei procedimenti e sulla digitalizzazione.

La costruzione di un’Europa resiliente, in grado di sviluppare un modello economico non imperniato sulla “sostenibilità di facciata” ma realmente rispettoso dell’ambiente, non può prescindere dalla riscoperta del valore che il cibo ha nella vita dell’individuo, sia in quanto singolo che in quanto membro della collettività di appartenenza. Attraverso le riforme che interesseranno il comparto agroalimentare nel prossimo futuro, non solo gli operatori economici della *food supply chain* ma anche - e soprattutto - i cittadini potranno essere i protagonisti di un cambiamento che interesserà ogni aspetto del vivere quotidiano “*dal campo alla tavola*”, come auspicato dalla Commissione Europea.

---

<sup>606</sup> Cfr. F. Venturi, *The Farm to Fork Strategy. A Comprehensive but Cautious Approach to “Multidimensional” Food Sustainability*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, Giappichelli, n.1, 2021.

## **BIBLIOGRAFIA**

ADORNATO F., ALBISSINI F., GERMANO' A., *Agricoltura e Alimentazione. Principi e regole della qualità, disciplina internazionale, comunitaria, nazionale. Atti del convegno internazionale IDAIC Macerata 9-10 ottobre 2009*, Giuffrè Editore, Milano, 2010

ADORNATO F., *Costituzione e agricoltura tra vecchio e nuovo*, in *La Costituzione italiana e l'agricoltura, Atti del convegno di studi organizzato dall'INEA in collaborazione con l'Associazione Rossi Doria*, 19 febbraio 2009, Inea, Roma, 2009

ALCINO V.F., *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3, 2016

ANDRES G., *Essere o non essere. Diario di Hiroshima e Nagasaki*, Einaudi, Torino 1961

ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, Studi Parlamentari e di politica costituzionale, Roma, 1997

ARMIERO M., *Wasteocene: Stories from the Global Dump*, Einaudi, Milano, 2021

AZZURRO P., GIORDANO C., *Sprechi alimentari e perdite alimentari: una panoramica sul fenomeno e sulle iniziative in corso*, Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-alimentari (DISTAL) - Università di Bologna, Bologna 2014

SEGRE' A., AZZURRO P., *Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione. Indirizzi applicativi della legge per la limitazione degli sprechi*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2016.

BAUMAN ZYGMUNT, *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Edizioni Erickson, Trento, 2007

BELARDINELLI S., *Individuo e bene comune nella società complessa*, in *Acta Philosophica*, vol 8. 8 fasc. 1, 1999

BELLETTI G., MARESCOTTI A., “*Approcci regolativi per la regolazione e la tutela dei nomi geografici: reputazioni collettive ed interesse pubblico*”, in *Agriregionieuropa*, n.15, Dic 2008

BEVILACQUA C., *La determinazione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto ed il ruolo delle regioni dopo la legge 128/2019*, in *Amministrazione in Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico*, 2020

BEVILACQUA D., “*La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*”, Giuffrè Editore 2012

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2005

BOLOGNINI S., *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, Giappichelli, Torino, 2012

BOLOGNINI S., *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. Dir. Agr.*, fasc. 4, 2019

BOMPAN E., BRAMBILLA I., *Che cosa è l'economia circolare*, Edizioni Ambiente 2021

BONACCORSO M., RUIZ I., *Che Cosa è la Bioeconomia*, Edizioni Ambiente 2021

BORGHI P., CANFORA I., DI LAURO A., RUSSO L., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2021

BORRELLI N., *Politiche urbane, sistema-cibo e città. Riflessioni a partire dall'esperienza della città di Portland in Oregon*, in G. Nuvolati, *Sviluppo Urbano e Politiche Per La Qualità Della Vita*, Firenze University Press, I edizione, vol. 192, Firenze, 2018

BOTTIGLIERI M., *L'autonomia alimentare delle regioni*, in *Diritti regionali- Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, fasc. n. 1, 2017

BOTTIGLIERI M., *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in G. Boggero, J. Luther, *Alimentare i diritti culturali*, Aracne editrice, Roma, 2018

BRUNORI G., BARTOLINI F., *La filiera corta: le opportunità offerte dalla nuova Pac*, *Agriregionieuropa* n. 35, 2013

CAMPOBASSO G. F., *Diritto Commerciale vol. 1- Diritto dell'Impresa*, Settima edizione, UTET, Milano, 2018

CANCILA E., ORECCHINI F., ZECCA F., *Oltre il PIL. I nuovi Indicatori del benessere e la sostenibilità dello sviluppo*, in *Farefuturofondazione*, 2019  
[https://cipesalute.org/cedo/allegati/3408-Oltre\\_il\\_Pil.pdf](https://cipesalute.org/cedo/allegati/3408-Oltre_il_Pil.pdf)

CARMIGINANI S., *Agricoltura e competenza regionale*, Giuffrè Editore, Milano 2006

CARTEI G.F., *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. ital. di dir. pubbl. comun.*, 2014

CARUSO M., DAMMER L., [\*The Circular Bioeconomy- Concepts, Opportunities, and Limitations\*](#), in *Industrial Biotechnology*, vol. 14 n. 2, Mary Ann Liebert Publishers, 2018

CAVALLARO M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, fasc. 2, 2007

CICONETTI S. M., CORTESE M., TORCOLINI G., Traversa S. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente- Sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947*, Volume VIII, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma, 1971.

CHIODO E., FINOCCHIO R., *Come è cambiato il paesaggio con l'evoluzione dell'agricoltura?* in [\*Agriregionieuropa\*, n. 3, 2005](#).

CHIODO E., NARDELLA N., *Valorizzazione energetica di residui e sottoprodotti della filiera vitivinicola in Italia*, in [\*Agriregionieuropa\* n. 24, 2011](#)

COCCONI M., *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. n. 100, 2019

COMMONER B., *Il cerchio da chiudere. La natura, l'uomo e la tecnologia*, Garzanti, Torino, 1986

CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, CEDAM, Roma, 2002

CORRADO V.A., *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa*, n. 22, 2010

COSSU T., *Visioni di apocalissi culturali nell'Antropocene. La crisi radicale dell'umano in Ernesto de Martino e in The Road di Cormac McCarthy*, Medea (Cagliari), Volume V, fasc. 1, 2019

COSTANTINO L., *Politiche europee e nazionali di contrasto allo spreco alimentare nella produzione primaria: analisi e prospettive future*, PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO n.2 (23) – 2018, 141-148

COSTATO L., RUSSO L., *Corso di diritto agrario e dell'Unione Europea*, Giuffrè, V Edizione, 2021

COSTATO L., BORGHI P., RIZZOLI S., PAGANIZZA V., SALVI L., *Compendio di diritto alimentare*, CEDAM, VII edizione, 2015

COSTATO L., *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, fasc. n.1, 2007

CUFFARO N., DI GIACOMO M., “Vero o Falso? Fiducia dei consumatori e regolamentazione dei mercati”, in [Agriregionieuropa, fasc. n. 42, 2015](#)

D'ADDEZIO M., “L'art. 44 della Costituzione”, in *La Magistratura, rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati*, 22 febbraio 2022  
<https://lamagistratura.it/commentario/lart-44-della-costituzione/>

D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2002:  
[https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old\\_pdf/931.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/931.pdf)

D'ATENA A., *Diritto Regionale*, G. Giappichelli editore, Torino, 2019

DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2011

DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017

DI GIOVANNI M., GAZA C.R., SILVESTRINI G., *Le nuove giustificazioni della tortura nell'età dei diritti*, LINK Collana di Scienza politica e Relazioni internazionali, 2017

DI LASCIO F., *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?* in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 2, 2018

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

DE ROSA M., *Le certificazioni ambientali e la responsabilità sociale del territorio*, IANUS n.2-2010

ENGELKE P., MCNEILL J.R., VELTRI C., *La grande accelerazione. Una storia ambientale dell'Antropocene dopo il 1945*, Einaudi, 2018

ESPOSITO G., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Giappichelli, Torino, 2008

FALASCONI L., *Strategia Farm to Fork e spreco alimentare quali prospettive nell'Unione Europea*, in *ConsulenzaAgricola.it*, 12 gennaio 2022

FASSIO F., TECCO N., *Circular Economy for food, materia, energia e conoscenza in circolo*, Edizioni Ambiente, 2018

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II. , Editori Laterza, Roma-Bari, 2007

FERRARA R., SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'Ambiente*, Giuffrè Editore, 2014

FERRARA R., FONDERICO F., MILONE A., *Casi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, 2019

FRANCO G., *Commento alla Direttiva 2008/98/ CE sui rifiuti: quali modifiche a codice dell'ambiente?* IPSOA, Assago (Milano)2009.

GERMANO' A., *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002

GERMANO' A., ROOK BASILE E., *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Giappichelli, Torino, 2002

GERMANO' A., *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *Atti dell'Incontro di studio IDAIC. Firenze, 13 aprile 2002*, Giuffrè, Milano, 2003.

GERMANO' A., *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Rivista Il Mulino*, fasc. 1, Gennaio-Febbraio 2003.

GIACOMELLI L., *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 1, gennaio 2018

GIANNETTI V., LIVI G., *L'impegno contro lo spreco alimentare: un'opportunità di cambiamento per la sostenibilità globale*, in [Agriregionieuropa Numero Speciale – Agricalabrieuropa, fasc. n. 2, 2021](#)

GIOVANNINI E., RICCABONI A., *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, ASviS e Santa Chiara Lab, Roma. ISBN 979-12-80634-01-6, 2021

GIRINELLI F., *La regolazione negoziale all'interno della filiera agroalimentare*, in *Rivista di Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, fasc. n. 1, 2020, [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)

GOLDONI M., E. SIRSI, *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e promozione dei prodotti agroalimentari*, Milano 2011

HUME D., *Ricerca sui principi della morale*, Sezione III, la Giustizia, in *Ricerche sull'intelletto umano e sui principi della morale*, Editori Laterza, Bari, 1978

IRTI N., Severino E., *Dialogo su diritto e tecnica*, Editori Laterza, Bari, 2001.

IRTI N., *La concorrenza come statuto normativo*, in “*L’ordine giuridico del mercato*”, Editori Laterza, Roma Bari, 2004

IZZO S. “*Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*” Editoriale Scientifica, Torino, 2006

JONAS H., *Il principio di responsabilità. Un’etica per la società tecnologica*, Einaudi, Milano, 1979

LOMBARDI A., PASCUCCI S., CEMBALO L., DENTONI D., *Elementi organizzativi e governance delle reti alimentari comunitarie (Food Community Networks) Agriregionieuropa*, n. 2, 2012

LO SCHIAVO G., *La Corte di giustizia e l’interpretazione della direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.1, 2011

LUCIFERO N., MACCIONI G., [DELLA ROSA F.](#), [DE LUCA G.](#), [TARANGIOLI S.](#), *Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all’insegna dei canoni di sostenibilità*, Giappichelli 2021

MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012

MASINI S., *Giovanni Galloni e l’esperienza dell’insegnamento del diritto agroambientale*, *AESTIMUM* 74, 115-127, 2019

MAURO M., *il nuovo regolamento sull’agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Dir. giur. Agr.* fasc. n. 6, 2018

MEADOWS D.- RANDERS J. - BEHRENS W., *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori – Edizioni Scientifiche e Tecniche EST, 1972

MILL J.S., *Sistemi di Logica deduttiva e induttiva*, trad. it., Utet, Torino, 1988

MISES L. V. *Human Action: A Treatise on Economics*, Terza Edizione, , Henry Regnery & Co, New York, 1966

MOBRICI S., *Economia circolare e mondo dell'organico* in *Atti del Convegno 3 Giugno 2020, Aspetti legali dell'Economia Circolare*, Neu Editore, Roma, 2020

MONTEDURO M., *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc. n. 1, 2015

MORGAN K.J., SONNINO R., *The Urban foodscape: world cities and the new food equation*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, III (2), 2010

MORO D., [SCKOKAI P.](#), *L'impatto del I pilastro della PAC sulle scelte dei produttori agricoli e le conseguenze per il processo di riforma*, [Agriregionieuropa, fasc. n. 25, 2011](#)

NAPOLITINO C., *Il bene alimentare: necessità e sostenibilità*, in *Il diritto dell'economia* issn 1123-3036, anno 67, n. 104, 2021

NUVOLATI G., *Sviluppo Urbano e Politiche Per La Qualità Della Vita*, Firenze University Press, I edizione, vol. 192, Firenze, 2018

PALMIERI C., *I sottoprodotti dell'economia circolare: dalle politiche UE al recepimento italiano. L'economia circolare come mezzo per realizzare una crescita sostenibile nell'ambito degli obiettivi della strategia Europa 2020*, in *Altalex*, 2021 <https://www.altalex.com/documents/news/2021/11/11/sottoprodotti-dell-economia-circolare-dalle-politiche-ue-al-recepimento-italiano#p4>

PAPA FRANCESCO, *Laudato Sì. Sulla cura della Casa comune*, Lettura Enciclica, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015

PELLEGRINI G., *La fuga di Astrea. Giustizia, povertà e cambiamento climatico: la filosofia politica di fronte alle emergenze globali*, LUISS University Press, Roma, 2012

PETRINI C., *Bioetica, ambiente, rischio: evidenze, problematicità, documenti istituzionali nel mondo*, Rubinetto Editore, Roma, 2003

PIERRI M., *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente* n. 2, 2016

PIROZZOLI A., *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Esi Editore, Napoli, 2013

PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità*, Città Nuova, Milano, 2012

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969

PROCACCI S., *L'olismo: cenni storici e chiarificazione terminologica*, Convergere, Torino, 2001

RODOTA' V. S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013

ROSSI G., *Diritto dell'ambiente II edizione*, Giappichelli Editore, Torino, 2015

SIMONCINI A., *Aspetti costituzionali nella pianificazione dell'agricoltura per la protezione del paesaggio*, in *Georgofili: atti dell'Accademia dei Georgofili serie VII*, vol. 5, Tomo II, 2008

SIRSI E., *Regole e implicazioni giuridiche della produzione e del consumo di cibo locale*, Jovene Editore, Torino, 2014

SPOTO G., *Luci e ombre del sistema multilaterale degli acC internazionali sul commercio dei prodotti agricoli*, *PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO NR 2 (29) – 2021*, 423–460 DOI: 10.14746/ppr.2021.29.2.22

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino 2021

VENTURI F., *The Farm to Fork Strategy. A Comprehensive but Cautious Approach to "Multidimensional" Food Sustainability*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, n.1, 2021.

VIETTA F., *Unioni agricole e cooperative di consumo*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 104, Fasc. 399, 1926  
[https://www.jstor.org/stable/41617280?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/41617280?seq=1#metadata_info_tab_contents)

WIJGMAN A. ROCKSTROM J., *Natura in bancarotta. Perché rispettare i confini del pianeta*, Edizione ambiente, Milano, 2014

ZICARI G., *Energie rinnovabili da biomasse: rischi e opportunità. Coltivazioni, allevamenti, compost, biogas e agro-carburanti: analisi degli impatti ambientali, delle ricadute sulla salute e della sostenibilità*, EPC Editore, 2016

## **FONTI NORMATIVE**

### **Fonti europee**

Commissione Europea, "*Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*", COM (2021) 141 final

Commissione Europea, *Energia per un'economia climaticamente neutra: strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico*, COM (2020) 299 final

Commissione Europea, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita*, COM (2020) 380 final

Commissione Europea, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final

Commissione Europea, *Il Green deal europeo* COM (2020) 640 final

Commissione Europea, *Orientamenti per l'utilizzo come mangimi di alimenti non più destinati al consumo umano* (2018/C 133/02)

Commissione Europea, *Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*, COM (2018) 673 final

Commissione Europea, *Un pianeta pulito per tutti*, COM (2018) 773

Commissione Europea, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* COM (2017) 713 final

Commissione Europea, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final

Commissione Europea, *Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti*, COM (2007) n. 0059

Commissione Europea, *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, COM (2005) n.666

Decisione 2018/813/UE

Decisione 2017/1508/UE

Direttiva 2018/851/UE

Direttiva 2018/2001/UE

Direttiva 2008/98/CE

Regolamento (UE) 2021/2116

Regolamento (UE) 2021/2115

Regolamento (UE) 1308/2013

Regolamento (UE) 1169/2011

Regolamento (CE) 834/2007

Regolamento (CE) 178/2002

Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012, n. 2175, “*Dichiarazione congiunta contro lo spreco*”

Trattato sull’Unione Europea, come modificato a Lisbona, 13 dicembre 2007

Trattato di Amsterdam, Amsterdam, 2 ottobre 1997

### **Fonti nazionali**

Costituzione italiana, 22 dicembre 1947

Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116

Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228

Decreto ministeriale 10 Marzo 2020 “*Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari*”

Legge 17 maggio 2022, n. 61

Legge 9 marzo 2022, n. 23

Legge 22 aprile 2021, n. 55

Legge 19 agosto 2016, n. 166

Legge 20 febbraio 2006, n. 96

Legge 25 giugno 2003, n. 155

Legge di delegazione europea 4 ottobre 2019, n. 117

Legge Regionale 13 novembre 2017, n. 32

Legge Regionale 5 ottobre 2015, n.16

Legge Regionale 26 luglio 2007 n. 12

Legge regionale statutaria 30 agosto 2008 n. 1 (Statuto della Lombardia)

Legge regionale statutaria 10 gennaio 2007, n. 1 (Statuto dell'Abruzzo)

Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto del Piemonte)

### **Fonti di altre Nazioni**

Costituzione boliviana, 25 gennaio 2009

Costituzione portoghese, 25 aprile 1976 (testo consolidato al 2005)

Costituzione spagnola, 29 dicembre 1978 (testo consolidato al 27 settembre 2011)

Legge francese 11 febbraio 2016 n. 138, “*Relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*”

Legge francese 7 aprile 1987 n. 11, c.d. *Legge base sull'ambiente*

## **GIURISPRUDENZA**

### **Pronunce della Corte di Giustizia Internazionale**

Corte di Giustizia Internazionale, *Argentina c. Uruguay*, sentenza 20 aprile 2010,

Corte di Giustizia Internazionale, *Ungheria c. Slovacchia*, sentenza 25 settembre 1997

### **Giurisprudenza europea**

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza *Jakóbski c. Polonia*, n. 18429/06, 7 dicembre 2010

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza *Budina c. Russia*, causa 45603/05, 18 giugno 2009

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza *Irlanda c. Regno Unito* n. 5310/71, 18 gennaio 1978

Corte di Giustizia UE, 14 ottobre 2020, C-629/19

Corte di Giustizia UE, 12 ottobre 2017, C- 289/16

Corte di Giustizia UE, 18 dicembre 2007, C-195/05

Corte di Giustizia UE, 29 novembre 2007, C-393/05

Corte di Giustizia UE, 15 gennaio 2004, C- 235/02

Corte di Giustizia UE, 11 novembre 2004, C-457/02

Corte di Giustizia UE, 13 marzo 2003, C-22901

Corte di Giustizia UE, 18 aprile 2002, C-9/00

Corte di Giustizia UE, 17 settembre 2002, C- 513/99

Corte di Giustizia UE, 10 maggio 1995, C-442/92

### **Giurisprudenza nazionale**

Cassazione penale, sez. III, 18 aprile 2019, n.17063

Cassazione penale, sez. III, 7 agosto 2017, n. 38950

Cassazione penale, sez. III, 23 gennaio 2015, n. 3202

Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 maggio 2021, n. 4145

Corte costituzionale, sentenza 28 gennaio 2022, n. 23

Corte costituzionale, sentenza 9 marzo 2021, n. 31

Corte costituzionale, sentenza 15 maggio 2020, n. 88

Corte costituzionale, sentenza 14 novembre 2007, n. 378

Corte costituzionale, sentenze 22 ottobre 2007, n. 348 e n. 349

Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2006, n. 134

Corte costituzionale, sentenza 2 dicembre 2004, n. 372

Corte costituzionale, sentenza 30 dicembre 1987, n. 64

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1974, n. 107

Corte costituzionale, sentenza 13 maggio 1957, n. 61

Trib. Gorizia, Sez. Civile, ordinanza 25 novembre 2021, n. 712

## **ALTRI MATERIALI**

ACADEMIA.EDU, *Greenwashing e bias: la sentenza del Tribunale di Gorizia*, 2022  
[https://www.academia.edu/72905518/Greenwashing\\_e\\_bias\\_la\\_sentenza\\_del\\_Tribunale\\_di\\_Gorizia](https://www.academia.edu/72905518/Greenwashing_e_bias_la_sentenza_del_Tribunale_di_Gorizia)

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI VIRTUOSI, *Proposte per il nuovo Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti*, <https://comunivirtuosi.org/wp-content/uploads/2021/02/Proposte-per-il-PNPR.pdf>

ASVIS- Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile-, *Capire lo sviluppo sostenibile: quattro seminari*, 2020

ASVIS, *Il nostro sistema alimentare è la causa principale della perdita di biodiversità*,  
<https://asvis.it/goal2/notizie/1177-9225/il-nostro-sistema-alimentare-e-la-causa-principale-della-perdita-di-biodiversita>

ASVIS NOTIZIE, *Food Waste Index: quasi un quinto del cibo nel mondo finisce nel cestino*,  
<https://asvis.it/notizie/2-9359/food-waste-index-quasi-un-quinto-del-cibo-nel-mondo-finisce-nel-cestino>

ATTI DEL 29 APRILE 1946: [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)

BANCOALIMENTARE, *La Legge 155/2003, una legge italiana all'avanguardia al fine di incoraggiare le donazioni di cibo cotto e fresco ai più poveri*  
[https://www.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/old-files/Legge\\_155\\_20032\(2\).pdf](https://www.bancoalimentare.it/sites/bancoalimentare.it/old-files/Legge_155_20032(2).pdf)

BARILLA CENTER FOR FOOD AND NUTRITION, *Lo spreco alimentare: cause, impatti, proposte*,

<https://www.barillacfn.com/m/publications/spreco-alimentare-cause-impatti-proposte.pdf>

CARITAS, *Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale “Oltre l’ostacolo”*

[https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=9651](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9651)

CENTRO REGIONALE DI INFORMAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, <https://unric.org/it/agenda-2030/>

COMMISSIONE EUROPEA, *EU Food Loss and Waste Prevention Hub*, [https://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu-food-loss-waste-prevention-hub/](https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu-food-loss-waste-prevention-hub/)

COMMISSIONE EUROPEA, *Osservatorio sul Piano Strategico della PAC presentato dall’Italia*

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/observation-letter-italy-annex\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/observation-letter-italy-annex_it.pdf)

COMUNE DI PISA, *Compostaggio domestico e incentivi*,

<https://www.comune.pisa.it/it/ufficio/compostaggio-domestico-ed-incentivi>.

COMUNE DI TERNI, *Servizio di compostaggio domestico*,

<https://www.comune.terni.it/servizio/compostaggio-domestico>

COMUNE DI TORINO, *Delibera di Giunta 4 agosto 2015. Urban Food Policy Pact*,

[www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it)

COMUNE DI TORINO, *Turin Food Policy. Buone pratiche e prospettive*, 2021

[http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/Turin\\_Food\\_Policy.pdf](http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/Turin_Food_Policy.pdf)

CREA- Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l’Analisi dell’Economia Agraria- e MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO, *L’osservatorio sulle eccedenze, sui recuperi e sugli sprechi alimentari. Ricognizione delle misure in Italia e proposte di sviluppo. Rapporto finale della prima*

annualità. <https://www.crea.gov.it/documents/59764/0/Osservatorio+CREA+O-ERSA+WEB.pdf/c93f0266-e5f7-e2f3-e581-32797328bb3b?t=1559138880594>

EEA -European Environmental Agency-, Report “Bio-waste in Europe — turning challenges into opportunities”, “Rifiuti organici in Europa – trasformare le sfide in opportunità”  
<https://www.eea.europa.eu/publications/bio-waste-in-europe>

ENVIRONMENTAL, SOCIAL GOVERNANCE- ESG360, *Food, agricoltura e sostenibilità: le sfide e le responsabilità ambientali dei G20*, 2020  
<https://www.esg360.it/report-analisi-e-ricerche/food-agricoltura-e-sostenibilita-le-sfide-e-le-responsabilita-ambientali-dei-g20/>

EUROSERVER, *Biofuels Barometer 2019*, <https://www.euroserver.org/biofuels-barometer-2019/>

INFORMATORE ZOOTECNICO: *I sottoprodotti agroindustriali nell'alimentazione animale*, 2019  
<https://informatorezootecnico.edagricole.it/bovini-da-latte/i-sottoprodotti-agroindustriali-nell'alimentazione-animale/>

FAO -Food and Agriculture Organization of the United Nations-, *Agricultural Biodiversity, Multifunctional Character of Agriculture and Land Conference*, Background Paper 1, Maastricht, Netherlands, September 1999

FAO, *Global food losses and food waste*, 2011, <http://www.fao.org/3/mb060e/mb060e.pdf>

FAO, *The state of food and agriculture. Moving forward of food loss and waste reduction*, 2019, <https://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>

FOODPOLICYMILANO, *Delibera del Comune di Milano 5 ottobre 2015. Le linee di indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020*  
<http://www.foodpolicymilano.org>

GCAP ITALIA-Global Call to Action Against Poverty-, *Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile*

[https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019\\_Diritto-al-cibo\\_ps.pdf](https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf)

GOVERNO ITALIANO, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

INDUSTRIA ALIMENTARE ITALIANA, *Origini e sviluppo*

<https://industriaalimentare.wordpress.com/origini-e-sviluppo-dell%E2%80%99industria-alimentare/>

IPCC -Intergovernmental Panel on Climate Change- *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*

ISMEA- Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo-, *I canali commerciali alternativi per le aziende agricole: vendita diretta e filiera corta, 2021*

<https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11251>.

ISPRA -Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale-, *Rapporto sui rifiuti urbani 2020*

<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2020>

ISPRA, *Rapporto sui rifiuti urbani 2021*

[https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapportoriifiutiurbani\\_ed-2021-n-355-conappendice\\_agg18\\_01\\_2022.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/rapportoriifiutiurbani_ed-2021-n-355-conappendice_agg18_01_2022.pdf)

IUS IN ITINERE, *Obsolescenza programmata, una pratica non più sostenibile*

<https://www.iusinitinere.it/obsolescenza-programmata-una-pratica-non-piu-sostenibile-34005>

LA VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di Nyéléni sulla sovranità alimentare*, Mali 27 febbraio, [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org).

MiTE- Ministero per la Transizione Ecologica-, *Strategia nazionale per l'economia circolare. Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione 30 settembre 2021*, 2021

[https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia\\_circolare/SEC\\_3009\\_2021\\_1.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/SEC_3009_2021_1.pdf)

MiTE, *Spreco Alimentare*,

<https://www.mite.gov.it/pagina/spreco-alimentare#:~:text=La%20legge%2019%20agosto%202016%2C%20n.166&text=La%20legge%2C%20nella%20quale%20confluiscono,per%20fini%20di%20solidariet%C3%A0%20sociale>

MiTE, *Proposta di Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR)*, 2022

<https://www.mite.gov.it/comunicati/pnrr-mite-pubblicata-la-proposta-di-programma-nazionale-la-gestione-dei-rifiuti>

MINISTERO DELLA SALUTE, *I Livelli Essenziali di Assistenza*

<https://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?area=Lea&id=1300&lingua=italiano&menu=leaEssn>

ORDINE DEGLI INGEGNERI DI NAPOLI, *Product Lifecycle management:*

<http://www.ordineingegnerinapoli.it/news/documenti/gestionale-plm.pdf>

TUTTOAMBIENTE, *Sulla definizione di recupero*,

<https://www.tuttoambiente.it/commentipremium/sulla-definizione-di-recupero/>

RETIMPRESA, *Contratti di sviluppo e PNRR: Il ruolo strategico del contratto di rete*

<https://www.retimpresa.it/contratti-di-sviluppo-e-pnrr-il-ruolo-strategico-del-contratto-di-rete/>

SLOW FOOD, *Documento di posizione sulle perdite e gli sprechi alimentari*, 2015, [https://www.slowfood.com/wp-content/uploads/2021/01/ITA\\_position\\_paper\\_foodwaste.pdf](https://www.slowfood.com/wp-content/uploads/2021/01/ITA_position_paper_foodwaste.pdf)

UN- United Nations-, *Preambolo dell'Agenda 2030*, <https://sdgs.un.org/2030agenda>

UNEP- United Nations Environment Programme, *Food waste index Report 2021*, Nairobi, ISBN No: 978-92-807-3851-3, [https://catalogue.unccd.int/1679\\_FoodWaste.pdf](https://catalogue.unccd.int/1679_FoodWaste.pdf)

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE, *Le filiere agro-alimentari tra innovazione e tradizione (2012-2013)*, <https://dispes.units.it/it/ricerca/ambiti/gruppi/7849>

WORLD HEALTH STATISTICS, *Monitoring health for the SDGs*, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/342703/9789240027053-eng.pdf>

## SITOGRAFIA

<https://asvis.it/>

<https://www.crea.gov.it/>

<https://www.emporisolidaliemiliaromagna.it/>

<https://www.eea.europa.eu/it>

[https://ec.europa.eu/info/index\\_it](https://ec.europa.eu/info/index_it)

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>

<https://www.fao.org>

<https://www.governo.it/it/il-governo>

<https://www.ismea.it/istituto-di-servizi-per-il-mercato-agricolo-alimentare>

<https://www.isprambiente.gov.it/it>

[www.milanurbanfoodpolicypact.org](http://www.milanurbanfoodpolicypact.org)

<https://www.politicheagricole.it>

<https://www.mite.gov.it>

<https://www.sprecozero.net/>

<https://www.unric.org>

<https://sdgs.un.org/>

## **RINGRAZIAMENTI**

A conclusione di questo elaborato, desidero ringraziare tutte le persone che mi hanno ispirata e supportata durante il percorso universitario e nella scrittura di questa tesi.

Ringrazio il mio relatore Prof. Francesco Fonderico, che mi ha seguita nella stesura dell'elaborato con sincero interesse, suggerendomi interessanti spunti di riflessione e la dott.ssa Luna Aristei, sempre disponibile e pronta a fornirmi i giusti strumenti in ogni fase del lavoro di ricerca.

Ringrazio la Comunità di Sant'Egidio, che mi ha dato la possibilità di conoscere il valore della condivisione e della fratellanza, oltre che l'importanza di sapersi donare al prossimo.

Ringrazio di cuore i miei genitori, le due persone che più di tutte mi hanno trasmesso la passione per il Sapere, in tutte le sue forme. Non basteranno poche righe di ringraziamenti per farvi comprendere quanto io sia grata di essere vostra figlia ma sono sicura che avrò modo di dimostrarvelo in futuro.

Grazie a mio padre, un uomo straordinario che, con il suo esempio di vita, mi ha dimostrato cosa significa l'onestà, la lealtà ed il coraggio.

Grazie a mia madre, alla sua forza e alla sua determinazione, al suo saper essere un'eccellente equilibrista tra i difficili ruoli di genitore, moglie, professionista.

Ringrazio i miei nonni per avermi trasmesso l'amore per le tradizioni del nostro territorio, l'Umbria, oltre che per avermi insegnato il rispetto per la natura e per il cibo, i due elementi che mi hanno ispirata ad approfondire il tema della mia tesi.

Un ringraziamento speciale va ai miei amici di Terni e di Roma, a quelli che ci sono sempre stati e a quelli che ho conosciuto negli ultimi anni.

Grazie in particolare a Claudia, al tuo affetto disinteressato, al fatto di farmi sentire a casa, sempre.

Grazie ai colleghi di università che mi hanno incoraggiata e con cui ho condiviso le piccole gioie e dolori di questo percorso.

A Chiara e alle nostre videochiamate infinite, alle ripetizioni notturne con Giovanni e Filippo, e, infine, a tutti i compagni con cui ho avuto modo di condividere esperienze e di crescere, come individuo ancora prima che come studente.

Grazie alle mie meravigliose coinquiline, Gabriella, Paola e Carla, che hanno reso questi cinque anni da fuori sede un'esperienza di vita a tutto tondo.

In ultimo, ma non certo per importanza, desidero ringraziare il mio fidanzato Andrea per tutto il tempo che mi ha dedicata, per avermi spronata a credere nei miei sogni e nel mio valore. Spero di potergli sempre offrire la mia versione migliore, la stessa che ha visto in me fin dal primo giorno.

