



**Silvia Bolognini**  
**Tempi di in/sicurezza alimentare: un  
approccio giuridico**

**Riassunto:** Muovendo dalla considerazione che la food security indica il livello di autosufficienza nell'approvvigionamento alimentare, mentre la food safety si riferisce all'idoneità del prodotto alimentare a non arrecare danni alla salute del consumatore, il presente lavoro cerca di offrire un quadro – sintetico – delle problematiche con cui è tenuto a confrontarsi il giurista che si occupa di diritto agrario e di diritto alimentare allorquando si accosta al tema dell'insicurezza alimentare, guardando, più nello specifico, alla realtà europea.

**Parole chiave:** Sicurezza alimentare, Approvvigionamento alimentare, Approvvigionamento energetico, Igiene e sanità

**Keywords:** Food safety, Food supply, Energy supply, Hygiene and health

**Contenuto in:** Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne

**Curatori:** Silvana Serafin e Marina Brollo

**Editore:** Forum

**Luogo di pubblicazione:** Udine

**Anno di pubblicazione:** 2013

**Collana:** Donne e società

**ISBN:** 978-88-8420-798-2

**ISBN:** 978-88-8420-798-2 (versione digitale)

**Pagine:** 241-255

**Per citare:** Silvia Bolognini, «Tempi di in/sicurezza alimentare: un approccio giuridico», in Silvana Serafin e Marina Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, Forum, 2013, pp. 241-255

**Url:** <http://www.forumeditrice.it/percorsi/storia-e-societa/donne-e-societa/donne-politica-e-istituzioni-il-tempo-delle-donne/tempi-di-in-sicurezza-alimentare-un-approccio>



# TEMPI DI IN/SICUREZZA ALIMENTARE: UN APPROCCIO GIURIDICO

*Silvia Bolognini*

## *Considerazioni introduttive*

Qualsivoglia riflessione che abbia ad oggetto l'“insicurezza alimentare” richiede a monte una serie di chiarimenti, il primo dei quali non può che essere finalizzato alla delimitazione del campo di indagine.

Le accezioni con cui può essere intesa l'espressione ‘sicurezza alimentare’ sono, infatti, almeno due, ovvero quella di *food security* e quella di *food safety*.

La *food security* indica il livello di autosufficienza nell'approvvigionamento alimentare; la *food safety*, invece, si riferisce all'idoneità del prodotto alimentare a non arrecare danni alla salute del consumatore.

Mentre, quindi, la cosiddetta *food security* concerne il profilo della sicurezza alimentare in un'ottica per così dire produttivistica, facendo riferimento all'aspetto ‘quantitativo’ della disponibilità dei prodotti alimentari, la cosiddetta *food safety* riguarda, invece, il profilo della sicurezza alimentare in una prospettiva ‘qualitativa’, che chiama in causa sia il momento della produzione, sia quello del consumo degli alimenti<sup>1</sup>.

Sono sufficienti queste brevi notazioni di carattere preliminare per comprendere che, quando si ragiona di ‘insicurezza alimentare’, si affrontano problemi di difficile omologazione, la portata e il contenuto dei quali risultano, peraltro, condizionati da fattori di diversa natura (economici, biofisici, politici, culturali, religiosi, ecc.), che possono anche variare fortemente da zona a zona<sup>2</sup>.

Per di più, i dati e le informazioni che ci vengono forniti – ormai quotidiana-

<sup>1</sup> Si veda A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in M. Goldoni - E. Sirsi (eds.), *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo, Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Atti del Convegno di Pisa, 7-8 luglio 2005, Pisa, Il Campano, 2005, p. 50 (pp. 37-82).

<sup>2</sup> Si veda A. Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, LXXXIX (2010), I, p. 570 (pp. 565-606).

namente – dai *media* consentono di osservare che le questioni che gravitano attorno all'insicurezza alimentare sono sempre più emblematiche delle grandi contraddizioni che affliggono la nostra società: basti pensare che, soprattutto negli ultimi anni, da un lato, si sono moltiplicate le voci di coloro – peraltro, non solo giuristi – che mettono in guardia dai rischi connessi alla diminuzione delle scorte alimentari, a fronte del contestuale costante aumento della popolazione mondiale (secondo stime recenti, destinata a raggiungere nel 2050 i 9,1 miliardi di persone contro i 6,5 miliardi attuali); dall'altro, si è assistito al progressivo intensificarsi dell'attenzione verso fenomeni, quali *in primis* quello dell'obesità (oggi considerato una vera e propria epidemia), che tutto paio-no, fuorché avere a che fare con la scarsa disponibilità di alimenti, ma che impongono comunque una riflessione sulla sicurezza alimentare intesa come *food safety*.

Non vi è chi non veda, allora, come la complessità del tema dell'insicurezza alimentare legittimi ad affrontarlo mediante il ricorso a metodi e a orientamenti diversi: le questioni a esso connesse interessano, infatti, più discipline contemporaneamente, che spaziano da quelle giuridiche a quelle economiche, da quelle mediche a quelle filosofiche, e così via. Del resto, gli stessi giuristi potrebbero essere interessati ad affrontare il tema dell'insicurezza alimentare muovendo da angoli visuali differenti; e ciò, anche al fine di adeguare i toni della discussione alle dinamiche reali, inevitabilmente condizionate dai mutamenti che intervengono in campo economico, politico e sociale, anche in ragione delle scelte effettuate dalle istituzioni.

In questa sede si cercherà di offrire un quadro – necessariamente sintetico – delle problematiche con cui è tenuto a confrontarsi il giurista che si occupa di diritto agrario e di diritto alimentare allorquando si accosta al tema dell'insicurezza alimentare, guardando, più nello specifico, alla realtà europea.

Giova, pertanto, chiarire subito che, a seconda che l'attenzione sia rivolta al panorama internazionale, a quello europeo o a quello nazionale, le questioni attinenti alla sicurezza alimentare possono presentarsi agli occhi del giusagrarista con contenuti in parte differenti, dovuti in larga misura al diverso stadio di tutela raggiunto: in particolare, mentre la normativa europea e quella nazionale si caratterizzano non solo per l'uniformità degli interessi e delle esigenze salvaguardati, ma anche per una tendenziale corrispondenza degli strumenti di tutela attivati<sup>3</sup>, lo stesso non può dirsi in relazione al panorama internazionale, nel

<sup>3</sup> Soprattutto per quanto concerne la sicurezza agroalimentare, tale corrispondenza è stata raggiunta anche mediante l'impiego sempre più frequente dei regolamenti, maggiormente idonei ad assicurare una più ampia uniformità di disciplina. Si veda in tal senso L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, Cedam, 2007<sup>4</sup>, p. 425 (pp. 1-458).

quale la dimensione sovranazionale delle problematiche affrontate costringe a calibrare la scelta e l'efficacia dei rimedi sulla base della maggiore o minore propensione dei singoli Stati ad accettare limitazioni alla loro autonomia decisionale<sup>4</sup>.

Proprio in ragione del fatto che le questioni attinenti all'insicurezza alimentare travalicano i confini dell'UE, anche laddove – come nel caso di specie – il campo d'indagine si limiti al livello europeo, si rendono comunque necessari richiami e confronti con lo scenario internazionale.

Al contempo, occorre tenere presente che, per quanto concerne la normativa europea in materia di sicurezza alimentare, vengono in rilievo sia fonti primarie (*in primis*, i Trattati) e secondarie (in particolare, regolamenti e direttive), sia numerose pronunce della Corte di giustizia. In proposito, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha offerto ulteriori spunti di riflessione, nella misura in cui ha evidenziato la necessità di migliorare la capacità di azione dell'UE in diversi settori prioritari, tra i quali rientrano di pieno diritto quelli della salute pubblica e dell'approvvigionamento energetico, e di potenziare il ruolo dell'Europa sulla scena internazionale<sup>5</sup>.

### *La 'food security' in Europa*

A livello europeo la *food security* ha costituito e costituisce tuttora uno degli obiettivi principali dell'UE: lo si evinceva dall'art. 39 del Trattato di Roma (poi divenuto l'art. 33 del TCE), lo si evince tuttora dall'art. 39 TFUE, che continua ad annoverare tra le finalità della PAC la «sicurezza degli approvvigionamenti».

Vero è che a essere annoverata tra le finalità della PAC è la 'sicurezza degli approvvigionamenti' e non la sicurezza degli approvvigionamenti 'alimentari', il che consente di interpretare l'espressione *de qua* come riferentesi in generale al raggiungimento del grado di autosufficienza (e all'acquisizione di un potenziale produttivo idoneo al suo mantenimento) nell'approvvigionamento anche di prodotti agricoli non destinati all'alimentazione, in modo da poter far fronte a possibili temporanee penurie di prodotti, in conseguenza di guerre o di mancati raccolti nei Paesi produttori.

<sup>4</sup> Si veda M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, LXXXIX (2010), I, p. 380 (pp. 379-398).

<sup>5</sup> Per un primo commento alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, in particolare con riferimento alle cosiddette norme agrarie, si vedano *Il Trattato di Lisbona: quali novità per la regolamentazione dell'agricoltura?*, gli Atti della 'Giornata di studio' organizzata dall'Osservatorio sulle regole dell'agricoltura e dell'alimentazione, Pisa, 25 giugno 2010, in *Riv. dir. agr.*, XCI (2010), I, pp. 169-307.

Ciò nondimeno, essendo la maggior parte dei prodotti agricoli destinata all'alimentazione, la sicurezza degli approvvigionamenti ha potuto assumere, soprattutto nella prima fase di attuazione della PAC, una valenza fortemente alimentare.

Prova ne sia il fatto che tra le cause che indussero i Paesi fondatori della Comunità economica europea a una certa diffidenza nei confronti del possibile inserimento nel Trattato di Roma di una serie di norme cosiddette agrarie (poi confluite in quello che era il Titolo II della Parte III del Tratt. CEE/CE e che oggi è il Titolo III della Parte III del TFUE), vi era il timore che l'eventuale istituzione di una politica agricola comunitaria, in linea con l'impronta fortemente liberista del Trattato, avrebbe potuto compromettere la capacità di soddisfare il fabbisogno alimentare delle rispettive popolazioni, allora perseguito tramite l'instaurazione di politiche agricole nazionali decisamente protezionistiche.

Fu proprio la decisione di sottrarre il mercato dei prodotti agricoli all'applicazione delle regole del libero mercato, assoggettandolo a una politica interventistica e protezionistica, a permettere la generale condivisione della tesi secondo la quale l'agricoltura non poteva rimanere esclusa dalla regolamentazione del mercato europeo: l'istituzione di una politica agricola comune così congegnata avrebbe reso, infatti, maggiormente perseguibile l'obiettivo della *food security*, rendendo più agevole il conseguimento di una produzione alimentare autoctona in grado di soddisfare il fabbisogno alimentare della popolazione europea<sup>6</sup>.

È, pertanto, sicuramente condivisibile l'affermazione secondo la quale la *food security* fa parte della storia della PAC; tale affermazione, però, non può in alcun modo essere intesa anche nel senso che la *food security* a livello europeo sia un problema definitivamente risolto: negli ultimi anni, invero, il problema della scarsità degli alimenti, che sembrava destinato a essere più un ricordo del passato che una questione attuale, è tornato al centro delle discussioni relative alla politica agricola comunitaria<sup>7</sup>, per tutta una serie di fattori, nel novero dei quali rientra senz'altro anche l'interesse mostrato nei confronti delle cosiddette agroenergie.

L'agricoltura svolge da sempre un ruolo di primaria importanza nel soddisfacimento dei bisogni alimentari della collettività: gran parte dei prodotti agricoli è, infatti, destinata, in modo diretto o previa trasformazione, all'alimenta-

<sup>6</sup> V. per tutti, A. Germanò - E. Rook Basile, *Diritto agrario*, in G. Ajani - G. A. Benacchio (eds.), *Trattato di diritto privato dell'UE*, XI, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 43-44 e D. Bianchi, *La Politica Agricola Comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Pisa, Felici Editore, 2007, p. 26 (pp. 1-440).

<sup>7</sup> Vedi L. Costato, *Il ritorno alla Food Security*, in *Riv. dir. alim.*, II (2008), 1, p. 1 (pp. 1-2).

zione. Negli ultimi anni, però, tale scenario è mutato: ci si è resi conto, infatti, che le cosiddette agroenergie offrono fonti alternative di energia, in grado di contribuire al tempo stesso a una maggiore sicurezza sul piano della copertura del fabbisogno energetico e a un minore inquinamento ambientale.

### *Il ritorno della 'food security' in Europa: le possibili cause*

Il costante aumento del consumo di energia e la forte dipendenza dell'approvvigionamento energetico dall'uso di combustibili fossili hanno fatto avvertire il bisogno di incentivare, con una certa urgenza, il ricorso a metodi per l'efficienza energetica e anche a fonti di energia sostenibili.

A livello internazionale ciò si è tradotto, già a partire dagli anni Settanta e Ottanta, nell'adozione di documenti<sup>8</sup> (purtroppo) per lo più programmatici, volti a una maggiore sensibilizzazione verso un approvvigionamento energetico più rispettoso dell'ambiente e della salute pubblica, ma anche idoneo ad assicurare la crescita economica e a ridurre i fenomeni di recessione.

Per quanto concerne, più nello specifico, l'UE, anch'essa, sulla scia dell'interesse manifestato nei confronti delle energie rinnovabili e sostenibili in ambito internazionale, nonché in ragione della forte dipendenza del proprio approvvigionamento energetico dalle importazioni di petrolio, ha mostrato un notevole interesse nei confronti di tali tematiche<sup>9</sup>.

Che l'approvvigionamento energetico costituisca una delle grandi sfide del XXI secolo anche per l'UE è confermato, peraltro, dal fatto che il Trattato di Lisbona, nel Titolo XXI del TFUE (intitolato, appunto, *Energia*) ha dotato l'Unione di una politica specifica in materia di energia e di approvvigionamento energetico, creando una base giuridica *ad hoc* che ne definisce i principali ambiti e obiettivi, tra cui il funzionamento del mercato dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, l'efficienza e il risparmio energetico.

In particolare, l'art. 194 TFUE, al par. 1, lett. c), precisa che la politica del-

<sup>8</sup> Per una disamina delle principali tappe del dibattito internazionale sulla necessità di un approvvigionamento energetico più sostenibile si vedano M. Randazzo - M. Sassi, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, in *Agriregionieuropa*, 3 (2007), p. 9 (pp. 9-11).

<sup>9</sup> In linea con gli *inputs* internazionali ed europei, anche a livello nazionale si è iniziato a dedicare attenzione alle colture destinate all'ottenimento di materie prime energetiche: vedi P. Lattanzi, *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata, Quodlibet, 2008; G. Ferrara, *Impresa agricola e produzione di energia*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 1 (2008), pp. 33-48; T. Babuscio, *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli imprenditori agricoli*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, XV (2006), I, pp. 149-155.

l'Unione nel settore dell'energia è intesa a promuovere lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, il che costringe a una riflessione anche in merito agli sviluppi futuri della PAC.

Dal settore agroenergetico paiono, invero, emergere nuove problematiche in qualche modo connesse alla *food security*: le politiche di incentivazione delle colture agroenergetiche hanno portato a una (anche considerevole) diminuzione delle colture destinate – direttamente o indirettamente – all'alimentazione, con il conseguente rischio innanzi tutto di un aumento dei prezzi per i consumatori.

Il fatto che l'art. 39 TFUE annoveri tra le finalità della PAC la «sicurezza degli approvvigionamenti», non specificando nulla in merito alla natura di essi, legittima un'interpretazione quanto mai ampia di tale espressione, che ben potrebbe essere letta come riferentesi anche all'approvvigionamento energetico o, meglio, agroenergetico.

Stando così le cose, l'agricoltura europea non può che essere chiamata a contribuire anche al soddisfacimento del fabbisogno energetico della popolazione europea.

Attorno al tema delle agroenergie si è sviluppato, conseguentemente, un dibattito piuttosto acceso fra coloro che riconoscono a esse un ruolo positivo e cruciale nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile e coloro che, invece, pur riconoscendone la validità sul piano ambientale, le accusano di essere le principali responsabili della scelta operata da molti Paesi, in seno alle proprie politiche agricole, di incentivare i produttori agricoli a destinare i loro terreni all'ottenimento di vegetali a uso energetico piuttosto che alle produzioni alimentari, provocando così la riemersione del problema della *food security*.

A tal proposito è d'obbligo una precisazione: per 'agroenergie' si intendono generalmente le potenzialità energetiche ottenibili sia dai biocarburanti (quali, ad esempio, il biodiesel e il bioetanolo), sia dalle biomasse.

Va da sé che solo in riferimento alle prime può ragionarsi di coltivazioni cosiddette energetiche, quali, ad esempio, la colza, il girasole, la soia e il mais, che possono essere impiegati, appunto, per la produzione di biocombustibili; diversamente, le biomasse derivano principalmente dai residui agricoli e silvicoli, dai processi di lavorazione del legno, da residui boschivi e forestali, dalla produzione di carta, ecc. e non richiedono, pertanto, la sottrazione di terreni alle coltivazioni cosiddette alimentari<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Anzi, la promozione dell'impiego delle biomasse potrebbe contribuire in modo sensibile alla creazione di opportunità economiche nelle zone rurali, al miglioramento del reddito degli agricoltori, al contenimento delle migrazioni campagna-città e alla conservazione dell'ambiente e della cultura rurale: in tal senso M. Randazzo - M. Sassi, *Le biomasse: una pro-*



Un problema di compatibilità con i vecchi obiettivi delle politiche agricole potrà, dunque, eventualmente porsi solamente in relazione alle prime<sup>11</sup>.

Come si è già avuto modo di osservare, la forte dipendenza della produzione agricola europea dall'importazione del petrolio, a fronte della continua crescita del costo di tale combustibile, la quale si è inevitabilmente tradotta anche in un aumento dei costi di produzione dei prodotti agroalimentari, ha indotto anche l'UE a una maggiore apertura nei confronti delle agroenergie, il che ha determinato la crescita della domanda di materia prima (in particolare, mais e semi oleosi) per la produzione di biocarburanti.

Il fatto che il settore primario sia oggi chiamato a produrre non solo per il soddisfacimento dell'essenziale bisogno alimentare, ma anche nell'ottica di una diversificazione delle fonti dell'approvvigionamento energetico, non deve, però, far sì che alla particolare considerazione rivolta al fenomeno dell'agroenergia si accompagni una inadeguata attenzione nei confronti della cosiddetta *food security*, con conseguenze negative in termini di disponibilità e di prezzi dei prodotti agricoli e alimentari e dei mangimi.

La *food security* dipende, infatti, dalla effettiva disponibilità delle risorse alimentari, la quale è assicurata da due fattori: da un lato, dalla cosiddetta *food availability*, ovverosia dal livello dell'offerta dei prodotti destinati all'alimentazione; dall'altro, dalla cosiddetta *food accessibility*, ovverosia dalla concreta possibilità di accesso alle risorse, la quale dipende, oltre che dalla distribuzione delle stesse, anche dal loro costo.

Appare, pertanto, indispensabile bilanciare l'esigenza di una produzione energetica di origine agricola ecocompatibile con la necessità di salvaguardare comunque il diritto fondamentale all'alimentazione.

Non si deve, tuttavia, commettere l'errore di addossare alla produzione cosiddetta agroenergetica tutta la responsabilità del ritorno del problema della *food security*.

*spettiva internazionale*, cit., p. 9. Si veda, altresì, F. Adornato, *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 1 (2008), p. 6 (pp. 5-8), il quale riconosce alle biomasse la capacità di produrre un duplice effetto benefico: da un lato, quello di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di fronte al progressivo esaurirsi dei combustibili fossili e, dall'altro, quello di contribuire a ridurre le emissioni di carbonio fossile in agricoltura.

<sup>11</sup> Si vedano M. Randazzo - M. Sassi, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, cit., p. 11, i quali osservano che, per quanto riguarda gli effetti sulla cosiddetta *food security*, una parte della letteratura attuale enfatizza l'esistenza di un *trade-off* tra produzione alimentare e produzione di coltivazioni energetiche, che competono con le prime non solo in termini di terra, ma anche di lavoro e di altri *input*: la produzione di bio-combustibili su larga scala provocherebbe, quindi, una riduzione della produzione alimentare, causando insicurezza alimentare.

I problemi che negli ultimi anni l'UE ha dovuto affrontare in relazione all'insufficiente approvvigionamento di taluni prodotti e all'aumento dei prezzi delle derrate alimentari paiono, invero, imputabili a una pluralità di cause, alcune di natura congiunturale, altre di natura strutturale.

Per quanto concerne le prime, non è certo una novità che il settore agricolo, per quanto sia sempre più modernizzato e in larga misura 'controllato', è per definizione esposto più degli altri settori economici a rischi che dipendono da forze di causa maggiore: basti pensare agli effetti negativi che potrebbero provocare, in termini di disponibilità quantitativa delle derrate alimentari, uno *shock* legato a eventi climatici (quale, ad esempio, una siccità prolungata), un'epidemia degli animali, l'espansione incontrollata di un incendio, ecc.

Di fronte a simili eventi, l'opera dell'uomo, non potendo azzerare il rischio del loro verificarsi, può indirizzarsi solamente verso azioni di prevenzione, nonché verso l'ideazione di strumenti idonei a consentire il superamento delle crisi alimentari nell'eventualità in cui dovessero verificarsi.

Per quanto concerne, invece, i fattori strutturali che hanno determinato il riemergere della questione della *food security*, essi paiono in larga misura connessi alle scelte di politica agricola effettuate dal legislatore europeo negli anni passati.

Da un lato, la necessità di risolvere il problema delle eccedenze produttive, dall'altro, gli obblighi assunti in sede di WTO, hanno, infatti, indotto il legislatore europeo a riformare la politica agricola comunitaria indirizzandola maggiormente verso traguardi e scopi differenti dalla cosiddetta *food security*, quali, in particolare, quello dello sviluppo rurale e quello della tutela dell'ambiente.

Al fine di adempiere agli obblighi assunti a seguito della firma del Trattato di Marrakech (il cui obiettivo finale è la progressiva realizzazione della libera circolazione dei prodotti agricoli e alimentari fra tutti gli Stati aderenti), si è progressivamente ridotto il sostegno in agricoltura: ciò si è realizzato con l'introduzione, nel contesto della riforma cosiddetta di medio termine del 2003, del regime di pagamento unico<sup>12</sup>, che ha portato alla realizzazione di interven-

<sup>12</sup> Con la riforma della PAC del 2003, realizzata tramite il reg. CE n. 1782/2003 del Consiglio (del 29 settembre 2003, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 270 del 21 ottobre 2003) e successivi regolamenti di attuazione sia del Consiglio, sia della Commissione, è stato introdotto il regime di pagamento unico, ovvero sia un regime in forza del quale una gran parte dei pagamenti diretti è stata svincolata dalla produzione e versata sotto forma di un unico pagamento forfetario all'azienda, calcolato in base ai redditi conseguiti dall'agricoltore durante un periodo di riferimento cosiddetto storico. Tale pagamento, essendo assegnato senza contropartita in termini di produzione, svolge un ruolo compensativo o retributivo: si veda sul punto D. Bianchi, *La Politica Agricola Comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, cit., p. 240. Il reg. CE n. 1782/2003 è stato successivamente abrogato dal reg. CE n.

ti che possono essere addirittura interpretati come contrari all'aumento della produttività in agricoltura o, quanto meno, indifferenti alla garanzia dell'approvvigionamento.

L'aspetto che colpisce maggiormente della riforma di medio termine è che, con essa, l'agricoltura europea si è privata di qualsivoglia strumento di programmazione della produzione: il disaccoppiamento permette agli agricoltori di scegliere liberamente se e cosa coltivare e ciò ha determinato indiscutibili problemi di controllo dell'offerta, nonché una considerevole riduzione delle scorte<sup>13</sup>.

Alla luce di quanto è accaduto di recente, pare possibile affermare che l'agricoltura europea non era (e probabilmente non lo è ancora) matura per una trasformazione della PAC così radicale.

Se, però, com'è stato osservato, il disaccoppiamento è un percorso a senso unico che non permette marcia indietro<sup>14</sup>, anche alla luce della necessità di conciliare le esigenze connesse alla *food security* con quelle della cosiddetta *energy security* di recente emersione, diviene indispensabile individuare degli strumenti idonei a dotare l'agricoltura europea della capacità di adattarsi a un mercato globalizzato che non contempla, né ammette, sistemi di protezione.

Certo di fronte a un simile panorama l'osservazione di coloro che ritengono che dalle novità portate dalla tecnologia possa venire un aiuto, in termini di aumento della produzione o di sostituzione di certi prodotti con altri, per ottenere non solo cibo, ma anche energia, pare cogliere nel segno. Tuttavia, il ricorso agli OGM, al di là del fatto che pare essere più un 'percorso ad ostacoli' che una 'strada in discesa', non è l'unico espediente possibile, né tanto meno la soluzione definitiva<sup>15</sup>.

Parrebbe preferibile, per lo meno ad avviso di chi scrive, cercare di compensare il più possibile la perdita di qualsivoglia strumento di programmazione in agricoltura: un contributo in tal senso potrebbe venire dalle associazioni dei produttori agricoli e dalle organizzazioni interprofessionali, che, allo stato

73/2009 del Consiglio (del 9 gennaio 2009, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 30 del 31 gennaio 2009), il quale, alla luce dell'esperienza maturata in sede di prima attuazione del regime di pagamento unico e in considerazione del fatto che il reg. CE n. 1782/2003 ha subito modifiche sostanziali a più riprese, ha adeguato determinati elementi del dispositivo di sostegno, in particolare estendendo l'applicazione del disaccoppiamento degli aiuti diretti e semplificando il funzionamento del regime di pagamento unico.

<sup>13</sup> Vedi L. Costato, *Il ritorno alla Food Security*, cit., p. 1.

<sup>14</sup> In tal senso espressamente D. Bianchi, *La Politica Agricola Comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, cit., pp. 601 s.

<sup>15</sup> Vedi L. Costato, *Il ritorno alla Food Security*, cit., p. 1 (pp. 1-2) e P. Bevilacqua, *Sicurezza alimentare paradosso dell'eccedenza*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 3 (2004), p. 11 (pp. 5-12).

attuale dei fatti, potrebbero acquisire un ruolo di fondamentale importanza, non solo nell'ottenimento di prodotti alimentari di qualità, bensì anche, e soprattutto, nell'adeguamento delle produzioni agricole alle richieste del mercato, anche nell'ottica di un temperamento delle esigenze connesse alla cosiddetta *food security* con quelle collegate alla cosiddetta *energy security*.

Incentivare la costituzione e assicurare l'effettiva operatività delle associazioni dei produttori agricoli e delle organizzazioni interprofessionali potrebbe, invero, rivelarsi quanto mai utile anche al fine di ovviare a quella carenza di informazioni di natura commerciale e tecnica che risulta penalizzante nel contesto di un mercato che è chiamato nuovamente a far fronte alla sfida della *food security*, oltre che a quella della qualità del prodotto, della tutela della salute del consumatore e della tutela dell'ambiente.

Non resta, dunque, che auspicare che, in un futuro quanto mai prossimo, il legislatore europeo e quello nazionale prendano coscienza della necessità di rivedere la normativa in materia di organizzazioni dei produttori agricoli e di organizzazioni interprofessionali, ritornando anche in certa misura sui loro passi<sup>16</sup>, al fine di valorizzare il contributo positivo che potrebbe provenire da una loro maggiore partecipazione al governo dell'agricoltura.

### *La 'food safety' in Europa*

Venendo ora, invece, alla *food safety*, è decisamente meno agevole ascriverla tra gli obiettivi storici dell'UE: non v'è dubbio alcuno che in seguito all'adozione del reg. CE n. 178/2002<sup>17</sup> la *food safety* abbia acquisito un ruolo di fondamentale importanza e possa, conseguentemente, essere attualmente considerata uno degli obiettivi primari della legislazione alimentare europea<sup>18</sup>.

Tuttavia, prima dell'adozione di tale regolamento, nella maggior parte<sup>19</sup> dei

<sup>16</sup> In passato, invero, soprattutto nella disciplina di carattere orizzontale – che, com'è noto, è venuta meno a partire dalla riforma del 1999 – era emersa la tendenza del legislatore europeo a riconoscere soprattutto alle organizzazioni dei produttori agricoli una funzione prettamente pubblicistica di partecipazione al governo dell'agricoltura.

<sup>17</sup> Il reg. CE n. 178/2002, del 28 gennaio 2002, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, è pubblicato in *G.U.C.E.* 1 febbraio 2002, n. L. 31.

<sup>18</sup> Si veda M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, cit., p. 386.

<sup>19</sup> Sul punto vedi P. Borghi, *Le politiche comunitarie per la sicurezza alimentare*, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo, Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, cit., p. 84.

provvedimenti normativi incidenti sulla disciplina della produzione e del commercio dei prodotti alimentari, alla *food safety* veniva assegnata una posizione ancillare rispetto al perseguimento dell'obiettivo della concreta realizzazione della libera circolazione nel mercato agroalimentare<sup>20</sup>.

Risalgono a molto tempo prima del reg. CE n. 178/2002, da un lato, l'elaborazione – a livello giurisprudenziale – del principio del mutuo riconoscimento, dall'altro, l'adozione di direttive relative alla composizione degli alimenti, nonché all'igiene e all'etichettatura dei prodotti alimentari: in tali provvedimenti, però, era evidente l'interesse del legislatore europeo non tanto a garantire la *food safety*, quanto, piuttosto, quello di evitare che la *food safety* divenisse un pretesto per ostacolare la libera circolazione dei prodotti agroalimentari all'interno dell'Unione.

Successivamente, però, la consapevolezza, da un lato, che la libera circolazione dei prodotti alimentari destinati al consumo umano (e animale) presuppone la fiducia nel loro livello di sicurezza, dall'altro, la presa di coscienza del fatto che tale fiducia può essere messa a dura prova dal verificarsi, all'interno dell'UE, di alcune crisi alimentari, ha fatto sì che gli Stati membri abbiano maturato una maggiore sensibilità nei confronti della *food safety* come obiettivo primario e abbiano, conseguentemente, preteso regole più severe in materia di produzione e circolazione degli alimenti (e dei mangimi).

Per tali ragioni, dopo alcuni documenti di lavoro della Commissione<sup>21</sup>, si è giunti, nel 2002, all'adozione del reg. CE n. 178, il quale ha ad oggetto proprio la tutela della salute degli uomini (e degli animali) attraverso la garanzia della circolazione nel mercato europeo di alimenti (e di mangimi) sani e non nocivi e ha lo scopo di prevenire incidenti alimentari, oltre che di eliminare rapidamente gli eventuali effetti negativi causati da essi.

Il reg. CE n. 178/2002 si propone di perseguire un più elevato grado di tutela della salute dei consumatori, imponendo ai singoli Stati membri l'adozione di criteri uniformi nella valutazione della sicurezza degli alimenti. Anch'esso, nondimeno, mira a evitare che, con il pretesto di assicurare l'immissione sul mercato soltanto di prodotti alimentari sicuri, si arrivi alla elaborazione di nor-

<sup>20</sup> Vedi L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, cit., pp. 119 ss.; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 23 ss.; F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 11 ss.

<sup>21</sup> Trattasi del Libro verde sui 'Principi della legislazione in materia alimentare nell'UE' – documento COM (97)176 def. del 30 aprile 1997 – del 1997, e del Libro bianco sulla sicurezza alimentare – documento COM (1999)719 def. del 12 gennaio 2000 – del 2000. Sul contenuto di tali documenti e sull'*iter* di adozione del reg. (CE) n. 178/2002 si vedano L. Costato, in L. Costato - S. Bolognini, *Note introduttive*, cit., pp. 117 ss. e P. Borghi, *Le politiche comunitarie per la sicurezza alimentare*, cit., pp. 88 ss.

me di concorrenza non omogenee e, conseguentemente, a una frammentazione eccessiva del mercato interno, ma l'ottica in cui muove è diversa: la *food safety* non è più qualcosa da regolamentare al fine di scongiurare il pericolo di barriere dissimulate alla libera circolazione dei prodotti alimentari; è l'obiettivo da perseguire al fine di assicurare che la libera circolazione avvenga in un contesto di generale innalzamento del livello di tutela della salute umana e animale; è, in pratica, una sorta di *conditio sine qua non* la realizzazione stessa della libera circolazione dei prodotti alimentari sarebbe pregiudicata.

Per il perseguimento di tali obiettivi il reg. CE n. 178/2002 individua una serie di principi e di requisiti generali cui la legislazione alimentare, sia nazionale sia europea, è tenuta a uniformarsi e prevede l'istituzione, nei singoli Stati membri, di sistemi ufficiali di controllo finalizzati a garantire il rispetto, da parte degli operatori del settore, degli obblighi diretti al perseguimento della sicurezza alimentare.

Inoltre, muovendo dalla considerazione che si possa conseguire un elevato grado di sicurezza degli alimenti e un'ampia tutela della salute dei consumatori solo assicurando alla legislazione alimentare un fondamento tecnico e scientifico eccellente, il regolamento ha istituito altresì l'Autorità alimentare europea, un organo consultivo di alto livello, al quale viene affidato il compito di fornire, tramite la formulazione di pareri scientifici indipendenti e l'espletamento di un'attività scientifica e tecnica, tutte le informazioni necessarie a far sì che le istituzioni europee e i singoli Stati membri possano adottare, nell'ambito della gestione del rischio, decisioni consapevoli.

Talune crisi alimentari hanno rivelato, invero, l'esistenza di numerose lacune nel metodo europeo di valutazione dei rischi sanitari e nutrizionali connessi agli alimenti e ai mangimi: dotando l'UE di una fonte scientifica indipendente, destinata a divenire il principale punto di riferimento sia nella trattazione delle questioni riguardanti, direttamente o indirettamente, la sicurezza degli alimenti (e dei mangimi), sia nell'individuazione dei potenziali rischi per la salute dei consumatori, il reg. CE n. 178/2002 ha inteso non solo rafforzare il sistema di assistenza tecnica e scientifica esistente a livello europeo, ma anche ricreare un clima di fiducia nel fondamento scientifico della legislazione alimentare.

Ciò nondimeno, il reg. CE n. 178/2002 continua a necessitare di tutta una serie di provvedimenti normativi di matrice europea che hanno l'importante compito di regolare diritti, obblighi e responsabilità attinenti al settore alimentare<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Vedi M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, cit., p. 388.

Infine, negli ultimi anni si è registrata una sempre crescente integrazione fra la materia agricola e quella alimentare nelle politiche europee: è vero che il Trattato di Lisbona ha lasciato intatte le finalità della PAC, deludendo le aspettative di coloro che speravano di vedere inserito tra i suoi obiettivi quello della qualità e della salubrità dei cibi, ma ciò non toglie che il settore primario sia chiamato a svolgere un ruolo di fondamentale importanza nel perseguimento dell'obiettivo della *food safety*<sup>23</sup>.

Innanzitutto il reg. CE n. 178/2002 ha incluso l'impresa agricola nella più ampia definizione di impresa alimentare<sup>24</sup>. In secondo luogo, la riforma della PAC del 2003, attraverso il meccanismo della condizionalità<sup>25</sup>, ha indirizzato il nuovo sistema di aiuti a scopi di miglioramento della produzione agricola in termini di qualità<sup>26</sup>, di igiene e di salubrità<sup>27</sup>.

Non va, infine, dimenticato che, com'è stato messo in evidenza da un autorevole orientamento dottrinale<sup>28</sup>, la *food safety* è in parte figlia della *food security*: non tanto o, meglio, non solo perché la *food safety* ha potuto acquisire sempre maggiore rilievo via via che veniva assicurato il pieno soddisfacimento della domanda alimentare, quanto perché, proprio al fine di soddisfare l'esigenza di aumentare i rendimenti produttivi, si è fatto ricorso a tecnologie sofisticate, che hanno contribuito in modo massiccio all'emersione di nuovi rischi per la salute dei consumatori.

### *'Food security' e 'food safety' nel contesto internazionale*

*Food security* e *food safety* sono questioni all'ordine del giorno anche a livello internazionale. Per quanto concerne la prima, la continua crescita del fabbisogno alimentare della popolazione mondiale e l'incapacità di assicurarne il sod-

<sup>23</sup> Vedi L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare. Un percorso ricostruttivo*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 3 (2004), pp. 119-130.

<sup>24</sup> Non solo: il reg. CE n. 178/2002 tra le sue basi giuridiche vanta anche l'art. 37 del Trattato CE.

<sup>25</sup> Vedi A. Fusaro, *La sicurezza alimentare alla luce della riforma della PAC: un processo ambizioso o una nuova frontiera per i consumatori?*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, XVII (2008), I, pp. 388-394.

<sup>26</sup> Con riferimento specifico alla qualità si può, peraltro, osservare che a livello europeo accanto alla *food safety* sta acquisendo sempre maggiore importanza la cosiddetta *food quality*, che è indubbiamente un *quid pluris* rispetto alla prima. Sul punto si veda ampiamente M. D'Addeo, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, cit., pp. 391-392.

<sup>27</sup> Si veda P. Borghi, *Le politiche comunitarie per la sicurezza alimentare*, cit., p. 97.

<sup>28</sup> A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, cit., p. 55.



disfacimento costituiscono una delle questioni maggiormente dibattute da politici, giuristi, economisti e sociologi.

Il problema della fame nel mondo è una vera e propria piaga sociale che dovrebbe indurre a un'accurata riflessione i governi politici di tutti i Paesi, per lo meno di quelli democratici, sui temi della disponibilità delle risorse alimentari e della loro distribuzione<sup>29</sup>.

L'UE, chiamata com'è dal Trattato di Lisbona a farsi promotrice dei propri valori a livello mondiale, è destinata ad assumere un ruolo fondamentale nella lotta contro l'insicurezza alimentare.

Talune innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona sono destinate, invero, ad avere un impatto significativo sull'azione esterna dell'Unione; il conferimento a quest'ultima di una personalità giuridica unica, che le consente di concludere accordi internazionali e di far parte di organizzazioni internazionali; l'attribuzione di un maggiore rilievo ai principi che guidano le sue azioni, quali la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana e dei principi di uguaglianza e di solidarietà; l'introduzione di una base giuridica specifica per l'aiuto umanitario; l'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario; la nomina di un (nuovo) Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, cui compete (oltre che la vicepresidenza della Commissione) il compito di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione: sono tutti fattori che non potranno che (o, meglio, dovranno) responsabilizzare ulteriormente l'UE sulla scena internazionale e indurla, come è stato già auspicato in passato, a svolgere un ruolo dinamico e propositivo nei negoziati internazionali,

<sup>29</sup> Si discute, invero, sia della scarsità delle risorse alimentari, sia delle difficoltà di accesso al cibo, entrambe causate spesso anche da problemi politici, oltre che economici: molto spesso i Paesi che più soffrono di insicurezza alimentare sono caratterizzati da forme di governo non democratiche, in cui le classi dirigenti non sono animate da un compiuto senso dello stato e in cui valutazioni legate a considerazioni di tipo etnico prevalgono sul bene comune, creando sacche di popolazione in cui i fattori di rischio sono più alti e l'incidenza della fame maggiore; vedi F. Adornato, *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, cit., p. 1 ss., il quale, dopo avere osservato (p. 1) che si assiste a un'evidente asimmetria per cui un miliardo di persone è malnutrito e un altro miliardo obeso, con un paradosso solo apparente, trattandosi in realtà di uno squilibrio strutturale della catena alimentare mondiale, molto opportunamente evidenzia (p. 7) che esiste attualmente una sempre più esasperata disuguaglianza globale che costituisce il presupposto e il fondamento dell'impianto economico e sociale della globalizzazione, essendo di fatto il potere globale nelle mani di un gruppo ridotto di soggetti (molto ricchi) ed il ruolo delle organizzazioni internazionali sproporzionatamente influenzato dai Paesi ricchi e, più precisamente, da gruppi di interesse radicati in questi Paesi. In tal senso si veda, altresì, P. Bevilacqua, *Sicurezza alimentare paradosso dell'eccedenza*, cit., pp. 5 ss.



affinché si giunga all'affermazione di un sistema di scambi agroalimentari equo e sostenibile.

Per quanto concerne, invece, la *food safety*, l'Accordo SPS ha senz'altro contribuito in misura notevole ad assicurare effettività alle norme sanitarie e fitosanitarie nell'ambito del commercio internazionale, molto più di quanto non avesse fatto in precedenza l'art. XX del Gatt del 1947, che costituiva la sola ampia e generica forma di disciplina sul punto<sup>30</sup>.

Tuttavia, attualmente si rileva una lieve diminuzione del livello di attenzione nei confronti della *food safety* sul piano dei negoziati internazionali.

Ciò in parte consente di comprendere le ragioni che di recente hanno indotto il legislatore europeo a manifestare una certa insofferenza nei confronti delle modalità con cui vengono affrontate le problematiche inerenti il tema della *food safety* a livello internazionale: da diverso tempo, invero, i produttori europei incontrano delle difficoltà a rendere sufficientemente competitivi i propri prodotti nel mercato internazionale e ciò (anche) in ragione del fatto che il rispetto degli elevati *standard* di tutela europei li costringe a sopportare costi aggiuntivi, che, inevitabilmente, si ripercuotono sul prezzo finale degli stessi. I medesimi costi e i medesimi vincoli non devono, però, essere affrontati dai produttori degli altri Paesi, ai quali, invero, viene richiesto il rispetto della reciprocità. Per tale ragione, al fine di migliorare la competitività dei prodotti europei, si è proposto di rafforzare il principio di reciprocità relativamente agli *standard* di sicurezza alimentare.

Tale approccio, per quanto sia condivisibile, tradisce nondimeno la diversa prospettiva con cui viene affrontato il problema della *food safety* a livello internazionale: ancora una volta quest'ultima viene vista in un'ottica strumentale alla soluzione di problemi di carattere mercantile; sembra, cioè, che la normativa internazionale in materia di *food safety* sia ancora ferma all'impostazione iniziale delle politiche alimentari europee, ovvero sia che abbia come obiettivo principale quello di impedire che, per ragioni di tutela della sicurezza alimentare, si possa pregiudicare l'effettiva realizzazione di un mercato globale dei prodotti agroalimentari.

<sup>30</sup> In tal senso P. Borghi, *Le politiche comunitarie per la sicurezza alimentare*, cit., p. 96.