

Ricerche

Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*

Marianna Giuffrida

1.- Considerazioni introduttive

Preliminare all'indagine che intendiamo compiere sarebbe la risposta all'interrogativo posto da Antonio Ruggeri¹ in ordine alla "disagevole" determinazione di «concetti elementari, quale quello di "diritti fondamentali" (cosa li fa tali e come riconoscerli?)». Lo stesso Autore ammette, infatti, che pur essendo concetti di «lampante evidenza...quanto più se ne tenti l'approfondimento, tanto più cresce la difficoltà della loro chiarificazione». Prescindendo, dunque, dal tentativo di fornire una risposta al superiore interrogativo, possiamo tuttavia muovere, per avviarci sul percorso che intendiamo compiere, da una certezza che per certi aspetti costituisce anche un assioma: il diritto alla vita è un diritto fondamentale². Tale affermazione appare supportata se non proprio da una dimostrazione (e per questo l'abbiamo definita assioma), dalla considerazione che senza il relativo riconoscimento e senza adeguate tutele sarebbe pregiudicato e vanificato il carattere umano di ogni ordinamento giuridico nonché la sua

principale funzione, consistente nel regolamentare rapporti concretizzanti all'interno di società costituite da esseri umani. Quanto osservato facilita, quindi, il compito che ci siamo assegnati poiché, se è vero che il diritto alla vita è un diritto fondamentale, dovranno considerarsi fondamentali tutti quei diritti che in varia misura e con diverse modalità ne assicurano il rispetto. Così, possiamo tranquillamente affermare che il diritto alla sicurezza alimentare costituisce un diritto fondamentale, anzi, come è stato efficacemente affermato³, «uno dei "più fondamentali tra i diritti fondamentali"»⁴. Esso, infatti, si traduce nel diritto fondamentale al cibo o all'alimentazione ed è di "lampante evidenza" che a nessun essere umano può essere garantito il diritto alla vita se non viene contestualmente garantito il diritto all'accesso al cibo, e ad un cibo sicuro, cioè quantitativamente sufficiente a soddisfare il bisogno essenziale dell'uomo di alimentarsi in condizioni soddisfacenti sotto il profilo igienico-sanitario. Prima di addentrarci nella disamina dei diversi profili, anche problematici, connessi al riconoscimento di siffatto diritto fondamentale, appare a questo punto improcrastinabile un chiarimento in relazione alla nozione di "sicurezza alimentare"⁵. Tale sintagma viene meglio e più precisamente declinato nei suoi due diversi e complementari aspetti, con le espressioni inglesi "food security" e "food safety". La prima traduce il suddetto sintagma nel suo significato di disponibilità degli approvvigionamenti alimentari, ossia appunto delle derrate alimentari necessarie a soddisfare il bisogno naturale ed irrinunciabile dell'uomo di alimentarsi per vivere; il secondo serve invece ad esplicitare l'altro significato del sintagma

(*) Il presente saggio è destinato agli Scritti in onore di Gaetano Silvestri.

(¹) Cfr. A. Ruggeri, *Appunti per una voce di enciclopedia*, in www.dirittifondamentali.it, 2014, p.1.

(²) Il Comitato dei diritti umani ha avuto modo di precisare che il diritto alla vita, richiamato tra l'altro nell'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, non deve essere interpretato restrittivamente ed impone agli Stati l'adozione di misure positive: cfr. General Comment n. 6. The right to life (art. 6), doc. A/37/40, 30 aprile 1982.

(³) Cfr. S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, in www.saperedemocratico.it, 2011

(⁴) Osserva, ancora, S. Rodotà, *op.ult.cit.*, che "... il diritto al cibo, e più precisamente alla sicurezza alimentare, obbliga a un approccio nuovo, a una riconsiderazione delle tre categorie fondamentali del pensiero politico, etico e giuridico – la libertà, la dignità, l'eguaglianza – e dello stesso diritto alla vita, la cui dimensione sociale si comprende ancora meglio proprio attraverso l'approccio del diritto al cibo".

(⁵) Cfr. L. Costato-S. Rizzoli, *Sicurezza alimentare*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sez. civ., Aggiornamento*, Torino, 2010.

stesso ossia di sicurezza delle derrate alimentari sotto il profilo igienico-sanitario. Abbiamo parlato di aspetti complementari poiché è evidente che la disponibilità delle derrate alimentari sarebbe inutile se queste fossero igienicamente insicure, non sane, ossia, utilizzando la definizione europea di alimento insicuro⁶, se fossero dannose per la salute umana o se fossero inadatte al consumo umano⁷.

Occorre, tuttavia precisare, che, nonostante le difficoltà sopra enunciate di fornire una risposta all'interrogativo ricordato, esistono e sono attualmente in vigore fonti del diritto internazionale che enunciano in modo inequivocabile l'esistenza ed il riconoscimento da parte della comunità internazionale di siffatto diritto, riconducendolo nell'alveo appunto dei diritti fondamentali dell'uomo.

Il primo riferimento è alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 nella quale all'art.25, 1° comma è statuito che «Ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione....». Tale principio è stato successivamente esplicitato nell'art.11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976. In tale articolo si legge, infatti, che «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati...». Si legge, inoltre, che «Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione

delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione delle nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari». Abbiamo richiamato espressamente detta disposizione perché da essa emerge in modo chiaro l'intreccio di esigenze, interessi e problematiche che scaturisce proprio dal riconoscimento del diritto fondamentale alla libertà dalla fame che equivale a dire diritto fondamentale alla sicurezza alimentare.

Tale equazione risulta, poi, in modo evidente dalla Carta costituzionale della Bolivia il cui art.16 statuisce che «I. Ogni persona ha diritto all'acqua e all'alimentazione. II. Lo Stato ha l'obbligo di garantire la sicurezza alimentare, tramite un'alimentazione sana, adeguata e sufficiente per tutta la popolazione». Analogo riconoscimento si rinviene, ad esempio, nella Costituzione politica dell'Ecuador (il cui art.13 riconosce alle persone e alle collettività il diritto all'accesso sicuro e permanente a alimenti sani, sufficienti e nutrienti, preferibilmente prodotti localmente e conformemente alle loro diverse identità e tradizioni culturali) e nella Costituzione del Sudafrica (il cui art. 27 afferma che tutti hanno il diritto ad avere accesso a sufficiente alimentazione e acqua). Emerge, inoltre, da questi testi fondamentali di Paesi extraeuropei, il rapporto particolarmente significativo che si instaura tra i diritti riconosciuti a singoli e collettività ed i doveri che incombono sugli Stati ai quali quegli stessi individui e gruppi appartengono. Tali Carte costituzionali non si limitano difatti ad una proclamazione di principio di rico-

(⁶) Ricavabile dall'art.14, Reg (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Si precisa, inoltre, che a sensi dell'art.2, Reg. 178/2002, cit., alimento, prodotto alimentare e derrata alimentare sono considerati sinonimi.

(⁷) In particolare, sulla tutela dei consumatori in caso di circolazione di alimenti inadatti al consumo umano v. C.giust. 11 aprile 2013, in C 636/11, Karl Berger c. Freistaat Bayern commentata da S. Bolognini, *Food safety e comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio alimentari: il concetto di prodotto alimentare insicuro al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, p. 93, F. Gencarelli, *Il caso «Berger»: come informare il consumatore su un alimento inadatto al consumo umano*, in *Dir.Un.Eur.*, 2014, p. 343 e da S. Masini, *Alimenti a rischio e centralità del consumatore nella comunicazione*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2013, p. 309.

noscimenti e garanzie di diritti fondamentali ma impongono agli Stati, quali Enti sovrani, il dovere di assicurare il perseguimento e la realizzazione concreta di tali diritti⁸. In particolare, poi, la Costituzione politica dell'Ecuador pone tra i doveri fondamentali dello Stato, che costituiscono il reciproco dei diritti fondamentali supremamente riconosciuti, al primo posto dell'elenco contenuto all'art.3, ancor prima del dovere di garantire e difendere la sovranità nazionale, quello di garantire senza discriminazione alcuna il godimento effettivo dei diritti stabiliti dalla Costituzione e dagli strumenti internazionali, in particolare l'educazione, la salute, l'alimentazione, la sicurezza sociale e l'acqua, ai suoi abitanti.

2.- La sicurezza alimentare nell'ordinamento europeo

Al livello europeo un simile riconoscimento, diretto ed esplicito, continua a mancare, per quanto - sebbene si sia ancora molto lontani dalla «formazione di uno ius commune europeo dei diritti fondamentali» auspicata recentemente⁹ da autorevole dottrina - il TUE include ormai dal 1992 nel diritto dell'Unione in quanto principi generali, con qualche differenza terminologica di non poco rilievo tra la versione originaria dell'art. F¹⁰ e l'attuale formulazione dell'art.6, paragrafi 2 e 3, i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri¹¹. Soffermandoci su quest'ultima affermazione, appare opportuno precisare che, nonostante il richiamo fatto nel Preambolo della suddetta Convenzione alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 - la quale, come già detto, all'art. 25, 1° comma, riconosce il diritto di ogni indi-

viduo a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione - tale diritto non viene ripreso nel contenuto normativo della Convenzione che, per ovvie ragioni storiche, dedica maggior spazio ai diritti alla vita, alla libertà, alla sicurezza, a un equo processo, al rispetto della vita privata e familiare ecc. Analogamente, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nota come Carta di Nizza, non contiene esplicita menzione del diritto all'alimentazione ma, anche in tal caso, la lacuna sembra avere una portata meramente formale. Difatti, sotto il profilo sostanziale, detto diritto si ricava implicitamente dal riconoscimento del diritto alla vita in quanto, come già sottolineato, non si può garantire la vita se contestualmente non si garantisce ad ogni individuo il diritto ad alimentarsi. A ciò si aggiunga che nel Preambolo è detto, tra l'altro, «La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo».

Sul piano sostanziale, peraltro, la sicurezza alimentare, nel suo significato di disponibilità degli approvvigionamenti alimentari sopra chiarito, è stata concepita dagli estensori del Trattato istitutivo della Comunità economica europea come finalità specificamente assegnata all'allora istituenda Politica agricola comune. Sebbene nell'articolo 39, lett. d)

(⁸) Parla di «costituzionalizzazione diffusa» del diritto al cibo S. Rodotà, *op.ult.cit.*

(⁹) Cfr. G. Silvestri, *Tutela nazionale ed europea dei diritti civili e dei diritti sociali*, in Salvi C. (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, p. 59.

(¹⁰) L'art. F, TUE, disponeva: «L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ... e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

(¹¹) L'art. 6, paragrafi 2 e 3, TUE, dispone: «L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ... I diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

non sia mai comparso l'aggettivo "alimentari" affiancato al sostantivo "approvvigionamenti", non è mai sorto il dubbio che quest'ultimo si riferisse anche, se non addirittura soprattutto, agli approvvigionamenti alimentari¹². Il problema della scarsità degli alimenti, fortemente avvertito in alcune zone del pianeta, come dimostrano le Carte costituzionali sopra richiamate, non era quindi sottovalutato dagli estensori del Trattato CEE i quali, nell'ambizioso progetto di dare vita ad una Comunità di Stati nella vecchia Europa, si preoccuparono di assicurare l'autonomia alimentare o, come recentemente si preferisce dire, la sovranità alimentare sebbene il concetto di "autonomia alimentare" e quello di "sovranità alimentare" non siano proprio da considerare sinonimi, come può agevolmente desumersi dalla esplicitazione del secondo contenuta nella Dichiarazione di Nyeleni, del 2007¹³.

La PAC ha, quindi, rappresentato, sin dal suo avvio, lo strumento principale attraverso cui il legislatore comunitario garantiva e tutelava il diritto fondamentale del cittadino europeo di cibarsi, contando su risorse e riserve alimentari adeguate. Il problema, originariamente avvertito in modo significativo a seguito degli eventi bellici appena conclusisi, successivamente si è sgonfiato grazie probabilmente all'efficace sistema di aiuti alla produzione agricola e soprattutto alla c.d. politica dei prezzi garantiti in cui si traduceva e concretizzava la PAC e che assicurava una produzione costante anche attraverso la

stabilizzazione dei mercati. La visione quantitativa della sicurezza alimentare sottesa alla garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti ha così lasciato il passo al profilo della *food safety*, sollecitata da alcuni scandali alimentari che hanno interessato l'Europa negli anni '90, portando forse a sottovalutare il problema, sempre incombente, della *food security*, riemerso con prepotenza nel momento in cui ulteriori contingenze hanno attivato nuovamente l'emergenza alimentare. La pedissequa attuazione del sistema comunitario dei prezzi garantiti aveva, infatti, determinato il fenomeno delle eccedenze produttive che, a sua volta, si traduceva in un enorme aggravio per il bilancio dell'allora Comunità economica europea, inducendo le istituzioni comunitarie ad intervenire, sempre nell'ambito dell'attuazione della PAC, con strumenti diretti a correggere il difetto della sovrapproduzione. L'efficacia di detti strumenti, unitamente agli interventi adottati al fine di promuovere un'agricoltura ecocompatibile ed a sopperire alle emergenze climatiche, hanno ben presto determinato un deficit produttivo, soprattutto in alcuni settori come quello cerealicolo, riproponendo con forza l'emergenza alimentare o, come anche si suole dire, il problema della *food insecurity*. Per comprendere la dimensione di siffatta emergenza appaiono emblematiche le considerazioni formulate, ad esempio, nella relazione illustrativa della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo

⁽¹²⁾ Cfr., ad esempio, C. giust. 26 ottobre 2006, in C-68/05 P Koninklijke Coöperatie Cosun UA/Commissione delle Comunità europee.

⁽¹³⁾ Adottata a conclusione del Forum Internazionale sulla sovranità alimentare svoltosi in Mali. La "sovranità alimentare" consiste nel «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». E' stato, inoltre, precisato, sempre in quell'occasione che «Questo pone coloro che producono, distribuiscono e consumano alimenti nel cuore dei sistemi e delle politiche alimentari e al di sopra delle esigenze dei mercati e delle imprese. Essa difende gli interessi e l'integrazione delle generazioni future. Ci offre una strategia per resistere e smantellare il commercio neoliberale e il regime alimentare attuale. Essa offre degli orientamenti affinché i sistemi alimentari, agricoli, pastorali e della pesca siano gestiti dai produttori locali. La sovranità alimentare dà priorità all'economia e ai mercati locali e nazionali, privilegia l'agricoltura familiare, la pesca e l'allevamento tradizionali, così come la produzione, la distribuzione e il consumo di alimenti basati sulla sostenibilità ambientale, sociale ed economica. La sovranità alimentare promuove un commercio trasparente che possa garantire un reddito dignitoso per tutti i popoli e il diritto per i consumatori di controllare la propria alimentazione e nutrizione. Essa garantisce che i diritti di accesso e gestione delle nostre terre, dei nostri territori, della nostra acqua, delle nostre sementi, del nostro bestiame e della biodiversità, siano in mano a chi produce gli alimenti. La sovranità alimentare implica nuove relazioni sociali libere da oppressioni e disuguaglianze fra uomini e donne, popoli, razze, classi sociali e generazioni». Dalla enunciazione sopra riportata emergono i molteplici problemi che tale concetto solleva, collegati alla variegata tipologia di interessi coinvolti nell'ambizioso progetto di attuazione della promozione ed attuazione della sovranità alimentare, soprattutto nei Paesi del Sud del mondo. Appare, infine, per completezza, opportuno rammentare che il concetto di "sovranità alimentare" è stato, tuttavia, utilizzato la prima volta nel 1996, in occasione della Conferenza internazionale della coalizione internazionale "La Via Campesina" a Tlaxacla; in Messico: cfr. A. Corrado, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa*, anno 6, n. 22, settembre 2010.

rurale da parte del FEASR¹⁴, tradottasi successivamente nel Reg. 1305/2013 del 17 dicembre 2013: si legge, infatti «La PAC del futuro non si limiterà quindi ad essere una politica che provvede per una parte piccola, per quanto essenziale, dell'economia dell'Unione, ma sarà anche una politica di importanza strategica per la sicurezza alimentare, l'ambiente e la sicurezza del territorio», laddove il sintagma «sicurezza alimentare» nella versione inglese è tradotto appunto «*food security*», a conferma di quanto finora osservato.

Il diritto fondamentale dell'uomo ad alimentarsi in modo adeguato trova, pertanto, specifica garanzia a livello europeo in una serie di recenti atti normativi, ispirati dalle medesime ragioni di fondo, che confermano e precisano strumenti giuridici, e non solo economici, finalizzati al perseguimento di questo ambizioso obiettivo. Tali strumenti giuridici sono diretti alla promozione di un'agricoltura forte, ritenuta essenziale non solo per l'intero comparto agroindustriale dell'Unione ma addirittura per la sicurezza alimentare globale.

Vengono, a tal fine, individuate sei priorità dell'Unione¹⁵, la cui realizzazione è affidata ad una meticolosa programmazione ad opera degli Stati membri che non preclude la strada alla predisposizione di adeguati sottoprogrammi per consentire la realizzazione di finalità specifiche proprie di aree locali da sostenere e promuovere.

3.- *La libera circolazione degli alimenti quale strumento di tutela della food security*

Occorre rammentare che la libera circolazione degli alimenti, come di ogni altro tipo di merce e non solo, ha costituito per lungo tempo l'obiettivo primario della normativa di attuazione delle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità

Economica Europea¹⁶, dirette a realizzare, a sensi dell'art.2, tra le altre, la finalità di uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, per il tramite dell'instaurazione di un mercato comune e del graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Proprio l'obiettivo della instaurazione del mercato comune si basava sul presupposto che venisse garantita la libera circolazione senza la quale era impossibile anche solo immaginare un mercato comune, ossia libero da ostacoli di qualunque tipologia. Tale intimo legame, peraltro, è stato ribadito nel Regolamento (CE) N. 178/2002, che racchiude al suo interno i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, il quale solennemente afferma, al 1° *Considerando* che «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». In altri termini, la libera circolazione è considerata uno strumento-fine diretto, a sua volta, al perseguimento dell'obiettivo ultimo di contribuire in modo significativo ad assicurare la salute ed il benessere dei cittadini ed appare evidente che l'una e l'altro sono intimamente dipendenti non solo dalla sanità dell'alimento ma anche, e forse soprattutto, dalla loro adeguata disponibilità per soddisfare il bisogno naturale dell'uomo di alimentarsi. Tale rapporto di strumentalità si desume altresì dall'esegesi dell'art.5 del citato Regolamento, il quale prioritariamente individua, tra gli obiettivi generali della legislazione alimentare, il livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la tutela degli interessi del consumatore, incluse le pratiche leali nel commercio alimentare e la tutela della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente; solo al 2° comma menziona, invece, l'obiettivo della libera circolazione degli alimenti immessi

⁽¹⁴⁾ COM (2011) 627 final/3 del 14 maggio 2012

⁽¹⁵⁾ Consistenti, a norma dell'art. 5, Reg. 1305/2013, nel: – promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali; – potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole; – promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo; – preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura ed alla silvicoltura; – incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale; – promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

⁽¹⁶⁾ Il Titolo I del suddetto Trattato era intitolato proprio «Libera circolazione delle merci».

sul mercato, apponendo l'inciso della conformità di questi ai principi e requisiti generali enunciati nello stesso Regolamento¹⁷. Proprio la prevalenza degli obiettivi legati alla realizzazione degli interessi "personali" rispetto a quelli "economici" costituisce la chiave di lettura del principio su cui poggia l'intero sistema della sicurezza alimentare edificato con il Reg. 178/2002, il ben noto principio di precauzione che costituisce il limite di demarcazione della libera circolazione di prodotti alimentari sul territorio dell'Unione. Come si evince, infatti, dal 20° *Considerando*, il principio di precauzione, sempre orientato a garantire il livello elevato di tutela della salute umana che l'Unione si prefigge, legittima la creazione di "ostacoli alla libera circolazione degli alimenti"; il che implica la necessità di adottare una base uniforme in tutta l'Unione per l'uso di tale principio. L'art. 7, Reg. 178/2002¹⁸, risponde proprio a tale esigenza, declinando i presupposti di operatività del principio ed i requisiti delle misure ostative della libera circolazione adottate in ossequio ad esso. Da detta norma emerge un profilo di estrema importanza ai fini tanto della comprensione dell'attività rimessa alla competenza della Commissione europea e consistente nella gestione dei rischi alla salute dell'uomo provenienti da prodotti destinati all'alimentazione, quanto della individuazione dell'incidenza delle misure di ostacolo alla libera circo-

lazione adottate. In presenza di una situazione di incertezza sul piano scientifico in ordine alla concreta possibilità di effetti dannosi per la salute umana, tali misure possono essere adottate¹⁹ ma devono essere provvisorie, proporzionate ed imporre le sole restrizioni al commercio che si rivelino effettivamente necessarie ai fini sopra chiariti e sempre che siano realizzabili sul piano tecnico ed economico, considerati altresì altri aspetti se pertinenti ai fini della individuazione delle misure più adeguate. Ciò implica il loro riesame in un lasso di tempo ragionevole, la cui durata dipende dalla natura del rischio e dalla tipologia di informazioni scientifiche necessarie per eliminare la situazione di incertezza scientifica.

L'efficacia delle misure ostative alla libera circolazione risulta, pertanto, condizionata sotto il profilo temporale dal requisito della ragionevolezza che deve caratterizzare il periodo di tempo entro cui procedere al loro riesame e, quindi, anche all'eventuale sostituzione delle stesse con misure meno restrittive. Peraltro, come recentemente affermato dalla Corte di giustizia²⁰, il requisito della ragionevolezza diventa lo strumento per garantire il rispetto del principio di proporzionalità che costituisce, come è noto, un principio generale del diritto europeo²¹. Afferma, infatti, la Corte che «... le misure provvisorie di gestione del rischio, adottate in un contesto di

(¹⁷) L'art. 5, Reg. 178/2002 dispone: «1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente. 2. La legislazione alimentare mira al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei principi e dei requisiti generali enunciati nel presente capo. (...)».

(¹⁸) L'art. 7, Reg. 178/2002 stabilisce: «1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. 2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente».

(¹⁹) La C. giust. 9 settembre 2003, in C-236/01, in *Dir. Giur. Agr.*, 2003, p. 551, chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione e la validità di alcune norme di un altro regolamento comunitario (Reg. 258/97), aveva avuto modo di affermare (paragrafo 111) che «dal principio di precauzione deriva che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi». Conformemente cfr. C. giust. 5 maggio 1998, in C-157/96, in *Foro it.*, 1998, IV, 449, con nota di Bellantuono.

(²⁰) Cfr. C. giust. 11 luglio 2013, in C-601/01, Repubblica francese c. Commissione europea, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, punti 135 e 136, in www.iusexplorer.it.

(²¹) Cfr., fra le altre, C. giust. 12 gennaio 2006, in C-504/04, Agarpoduktion Staebelow GmbH c. Landrat des Landkreises Bad Doberan.

incertezza scientifica, devono essere riesaminate entro un termine ragionevole onde garantire che siano proporzionate e non impongano più restrizioni al commercio di quanto sia necessario al fine di ottenere l'elevato livello di protezione della salute stabilito dall'Unione. 136 Pertanto, il livello di protezione della salute umana è strettamente correlato al livello di rischio giudicato accettabile per la società, che a sua volta dipende dalle conoscenze scientifiche disponibili in un determinato momento. Orbene, non è escluso che, in considerazione dello sviluppo dei dati scientifici, il medesimo livello di protezione possa essere garantito con misure meno severe». Proprio l'assunto della Corte appare significativo al fine di comprendere l'importanza che la circolazione degli alimenti riveste in relazione alla concreta attuazione del sistema di sicurezza alimentare approntato a livello europeo al punto che, nel bilanciamento degli interessi contrapposti e pur con l'obiettivo della realizzazione di un livello elevato di tutela della salute umana, le misure ostative alla libera circolazione siano comunque considerate *l'extrema ratio*.

4.- Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente

Sebbene, come chiarito dalle riflessioni sopra svolte, il diritto europeo nei settori agricolo ed alimentare sia chiaramente teso a garantire il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare, non ci si può esimere dall'accennare ad alcuni profili critici emersi nell'attuazione delle stesse politiche europee rivolte a tutelare altri interessi e valori considerati di particolare rilevanza.

Al fine della comprensione del fenomeno, paradigmatica appare la vicenda legata all'evoluzione della normativa finalizzata alla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili la cui attuazione ha inevitabilmente coinvolto, tra l'altro, anche l'uso del suolo a destinazione agricola²².

L'incentivazione per lo sviluppo delle colture energetiche e la promozione della trasformazione e commercializzazione di nuovi prodotti e processi, infatti, erano state essenzialmente giustificate, oltre che dagli impegni assunti a livello internazionale dall'allora Comunità europea per rispondere alle emergenze climatiche, anche dall'esigenza di argi-

(²²) Il rapporto tra produzione di energia da fonti rinnovabili e PAC è, d'altronde, documentato da una serie di atti normativi adottati propri nell'ambito di quest'ultima. Si rammenta che il Reg. 1782/2003, successivamente abrogato dal Reg. 73/2009, all'art.54, prevedeva l'obbligo in capo agli agricoltori che avevano conseguito i diritti di ritiro, di ritirare dalla produzione gli ettari ammissibili, obbligo dal quale erano esonerati, ai sensi del successivo art. 55, gli agricoltori che utilizzassero le superfici ritirate per fornire materiale per la trasformazione all'interno della Comunità di prodotti non destinati principalmente per il consumo umano o animale, purché venissero applicati sistemi di controllo efficaci; e, come si evince dal 41° considerando premesso al testo di tale regolamento, erano proprio le colture energetiche la principale produzione non alimentare sui terreni messi a riposo. A completamento di questa misura gli Stati membri venivano autorizzati a pagare l'aiuto nazionale fino al 50% dei costi connessi con la creazione di colture poliennali destinate alla produzione di biomassa su terreni messi a riposo. L'art.88, reg.cit., istituiva poi un aiuto specifico, di importo pari a 45 euro per ettaro per anno, con un limite massimo di superficie ammissibile complessiva di 1.500.000 ettari, per le colture energetiche, intendendo per tali le colture destinate essenzialmente alla produzione di prodotti considerati biocarburanti ai sensi dell'art.2, par. 2, Dir.2003/30/CE e l'energia termica ed elettrica ricavata dalla biomassa. La concessione dell'aiuto veniva, comunque, limitata alle superfici la cui produzione formava oggetto di un contratto stipulato tra l'agricoltore e l'industria di trasformazione, salvo nel caso in cui la trasformazione fosse effettuata dall'agricoltore stesso nell'azienda. Tale aiuto è stato, però, soppresso, dal Reg.73/2009 sopra citato, in considerazione del recente notevole sviluppo del settore delle bioenergie e della forte domanda di tali prodotti sui mercati internazionali nonché della fissazione di obiettivi vincolanti relativi alla quota della bioenergia sul totale dei carburanti entro il 2020 (42° considerando Reg. 73/2009).

Peraltro, la promozione di questa nuova produzione nell'ambito dello sviluppo della multifunzionalità dell'impresa agricola, quale feconda occasione di crescita delle zone rurali e di espressione della naturale propensione dell'attività agricola al soddisfacimento di interessi diversi attraverso la fornitura di beni e servizi pubblici, aveva indotto il legislatore comunitario, nell'adozione del Reg.1698/2005, successivamente abrogato dal Reg. (UE) 1305/2013, a finalizzare gli aiuti comunitari agli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, per il miglioramento del loro rendimento economico attraverso un più sapiente utilizzo dei fattori della produzione inclusa, tra l'altro, la diversificazione intra ed extra-aziendale anche verso settori non alimentari come le colture energetiche nonché per i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli primari, sostenendo anche la produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali. Tale posizione era stata successivamente puntualizzata meglio con i Reg. 74/2009 e 473/2009 che avevano modificato il Reg. 1698/2005, attraverso l'offerta di un sostegno specifico all'innovazione diretta a contribuire allo sviluppo di nuove tecnologie e di nuovi prodotti e processi ed a sostenere gli sforzi in materia, tra l'altro, di energie rinnovabili. La previsione è stata poi concretizzata attraverso la revisione degli orientamenti strategici comunitari (previsti dal Reg.1698/2005 ed adottati con la decisione 2006/144/CE del Consiglio) realizzata con la decisione 2009/61/CE del Consiglio, coeva al Reg. 74/2009, in cui, considerato che il bilancio globale della PAC è fissato fino al 2013, si stabilisce che l'unico modo per ottenere risorse supplementari a

nare il fenomeno delle eccedenze produttive nel settore alimentare, realizzatosi a seguito dell'attuazione della prima Politica Agricola Comunitaria, caratterizzata dal sistema dei prezzi garantiti, più sopra ricordato. Esse, tuttavia, hanno superato le aspettative al punto da ingenerare nuovi possibili conflitti tra le finalità alimentari, specie nella forma della *food security*, quelle ambientali, specialmente di tutela della biodiversità e della conservazione dei paesaggi agrari tradizionali, e quelle energetiche, essendo emerso un interesse sempre maggiore all'uso dei terreni agricoli per la realizzazione di prodotti destinati ad essere trasformati in energia, o per l'insediamento di impianti capaci di sfruttare le risorse naturali per trasformarle in energia (così gli impianti eolici o quelli fotovoltaici).

Il Consiglio europeo del giugno 2008 aveva mostrato la propria attenzione per i criteri di sostenibilità e

per lo sviluppo di biocarburanti di seconda generazione, sottolineando la necessità di valutare proprio l'eventuale impatto della produzione di biocarburanti sui prodotti agricoli destinati alla produzione alimentare e intervenire, se necessario, per ovviare alle carenze. Aveva inoltre dichiarato che sarebbe stata opportuna un'ulteriore valutazione delle conseguenze ambientali e sociali della produzione e del consumo di biocarburanti.

In questa prospettiva, l'art.10 del d.lgs. n.28 del 2011 di attuazione della Dir. 2009/28/CE²³, aveva già introdotto limiti all'utilizzo delle superfici agricole per finalità energetiche²⁴, proprio al fine, sembra, di garantire un'adeguata ed equilibrata destinazione dei fondi rustici disponibili ai diversi usi possibili, assicurando comunque le finalità alimentari. In seguito, però, l'art.65, d.l.24 gennaio 2012, n.1, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012,

favore dello sviluppo rurale è di aumentare la modulazione obbligatoria. Tali risorse supplementari sono necessarie per rafforzare gli sforzi intesi a realizzare le priorità comunitarie in materia anche di energie rinnovabili. Nella delineazione dell'orientamento strategico comunitario si sottolineava che nel quadro della strategia globale dell'UE in materia di cambiamenti climatici, l'agricoltura e la silvicoltura sono chiamate ad apportare un maggiore contributo alla limitazione delle emissioni di gas a effetto serra e all'aumento del sequestro del carbonio. Anche l'incremento della produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali deve contribuire al raggiungimento dei nuovi traguardi dell'UE per il consumo totale di combustibili e di energia entro il 2020, in conformità agli impegni assunti dall'UE con l'adesione al Protocollo di Kyoto. Gli Stati membri vengono, quindi, incoraggiati a concentrare il sostegno su azioni chiave. In particolare, gli aiuti agli investimenti nell'ambito dell'asse 1 possono essere mirati, tra l'altro, alla produzione di energia rinnovabile per uso aziendale. Mentre nel settore forestale, gli aiuti agli investimenti dovrebbero favorire lo sviluppo di metodi innovativi e più sostenibili di trasformazione dei biocarburanti. Invece, nell'ambito degli assi 3 e 4 è possibile sostenere progetti su scala locale e progetti di cooperazione nel campo dell'energia rinnovabile, come pure la diversificazione dell'attività agricola verso la produzione di bioenergia. Gli Stati membri, poiché le problematiche dei cambiamenti climatici e dell'energia rinnovabile sono comuni a tutte le zone rurali, vengono autorizzati ad incoraggiare i gruppi di azione locale, considerati particolarmente idonei a contribuire a soluzioni in materia di energie rinnovabili confacenti alla situazione locale, ad inserirle trasversalmente nelle loro strategie di sviluppo locale. Ancora, poiché l'innovazione è in grado di produrre effetti particolarmente positivi nel rispondere alle nuove sfide connesse tra l'altro alla produzione di energie rinnovabili, il sostegno all'innovazione in tali settori potrebbe tradursi in interventi volti a promuovere lo sviluppo, l'introduzione e l'applicazione di pertinenti tecnologie, prodotti e processi.

(²³) Dir. 2009/28 CE del parlamento e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

(²⁴) I commi 4 e 5 del citato art. 10 disponevano, infatti, che «4. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, l'accesso agli incentivi statali è consentito a condizione che, in aggiunta ai requisiti tecnici previsti dall'allegato 2: a) la potenza nominale di ciascun impianto non sia superiore a 1 MW e, nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, gli impianti siano collocati ad una distanza non inferiore a 2 chilometri; b) non sia destinato all'installazione degli impianti più del 10 per cento della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proponente. 5. I limiti di cui al comma 4 non si applicano ai terreni abbandonati da almeno cinque anni. 6. Il comma 4 non si applica agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole che hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore del presente decreto o per i quali sia stata presentata richiesta per il conseguimento del titolo entro il 1° gennaio 2011, a condizione in ogni caso che l'impianto entri in esercizio entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Tali limiti erano stati, peraltro, considerati coerenti con il ridimensionamento della posizione assunta in passato dal legislatore che, mosso dall'esigenza di promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, in ossequio agli obblighi assunti a livello internazionale, aveva definito attività connesse ai sensi dell'art. 2135, c. 3, c.c., la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli, e si considerano produttive di reddito agrario: cfr. l.24 dicembre 2007, n.244; v. M. Giuffrida, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2011, I, p.138, nota 19.

n. 27, ha statuito il divieto di accesso agli incentivi statali di cui al d.lgs.28/2011, per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, salvo alcune limitate eccezioni²⁵, considerando, pertanto, prevalente il diritto alla sicurezza alimentare sulle stesse esigenze di tutela ambientale. La nuova PAC, varata con il pacchetto di Regolamenti europei del dicembre del 2013²⁶, conferma le linee di intervento anticipate nella Comunicazione della Commissione²⁷, dal titolo *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*. Dall'indicazione, ivi contenuta, degli orientamenti strategici che caratterizzeranno la PAC nel periodo di programmazione 2014-2020, trapela il timore sopra manifestato di dare adeguato bilanciamento agli interessi contrapposti e ugualmente meritevoli di tutela sopra ricordati. Così si precisa che la capacità di garantire la sicurezza alimentare - intesa, come emerge dallo stesso documento, nel senso di sicurezza dell'approvvigionamento - a fronte peraltro della crisi economica che ha colpito le zone agricole e rurali riflettendosi in modo negativo sui costi di produzione, costituisce per l'Europa una scelta importante a lungo termine e non può essere data

per scontata. Il Reg. 1305/2013 (sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e che abroga il Reg. (CE)n. 1698/2005), sopra già richiamato, raccoglie la sfida e, dopo aver ribadito la necessità di concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, enunciati nell'art.4²⁸, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, perfeziona scelte operative già sperimentate con la precedente normativa, istituendo la Rete europea per lo sviluppo rurale e la Rete del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI)²⁹ con il compito di supportare il PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura³⁰.

Quest'ultimo agisce anche per il tramite dei gruppi operativi (di cui all'art. 56, Reg. cit.) costituiti da agricoltori, ricercatori, consulenti e imprenditori del settore agroalimentare³¹ che hanno interesse all'attuazione delle ambiziose finalità affidate al PEI che comprendono sia la tutela dell'ambiente e la realizzazione delle esigenze climatiche sia la sicurezza alimentare, intesa nel senso di certezza dell'approvvigionamento di prodotti alimentari³². A tali Gruppi operativi è affidato il compito di elaborare un piano che contenga tanto la descrizione del progetto innovativo che intendono portare avanti quanto quella

⁽²⁵⁾ Il divieto, infatti, non si applica «agli impianti realizzati e da realizzare su terreni nella disponibilità del demanio militare e agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra da installare in aree classificate agricole alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, che hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, a condizione in ogni caso che l'impianto entri in esercizio entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Detti impianti debbono comunque rispettare le condizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. E' fatto inoltre salvo quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, a condizione che l'impianto entri in esercizio entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

⁽²⁶⁾ Cfr. Regg. (UE) nn. 1303/2013, 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013, 1308/2013.

⁽²⁷⁾ COM (2010) 672 def.

⁽²⁸⁾ L'art.4, Reg. 1305/2013 dispone: «Nell'ambito generale della PAC, il sostegno allo sviluppo rurale comprende le attività nel settore alimentare e non alimentare, nonché forestale, contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi: a) stimolare la competitività del settore agricolo; b) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; c) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro».

⁽²⁹⁾ Concretamente istituita con Decisione di esecuzione della Commissione del 20 novembre 2014, n. 825.

⁽³⁰⁾ Cfr. K. Poppe, *Il ruolo del PEI nel collegare innovazione e ricerca nei sistemi della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 2014, n° 37. Per le criticità del nuovo sistema v. I. Di Paolo, *Partenariato europeo per l'innovazione in agricoltura: prime scelte di implementazione in Europa*, *ibidem*.

⁽³¹⁾ Come è stato sottolineato, il PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura mira a realizzare una «maggiore integrazione tra il sistema della conoscenza (università, centri di ricerca e servizi di consulenza) e il mondo delle imprese agricole»: cfr. R. Passero, *Partenariato europeo per l'innovazione e il ruolo delle reti per lo sviluppo rurale*, in *Agriregionieuropa*, 2012, n. 29, p.41.

⁽³²⁾ L'art. 55, 1° paragrafo, Reg. cit., stabilisce: «Il PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura persegue le seguenti finalità: a) promuovere l'uso efficiente delle risorse, la redditività, la produttività, la competitività, la riduzione delle emissioni, il rispetto del clima e la resilienza climatica nel settore agricolo e forestale, lavorando per sistemi di produzione agroecologici e operando in armonia con le risorse naturali essenziali da cui dipendono l'agricoltura e la silvicoltura; b) contribuire all'approvvigionamento regolare e sostenibile di prodotti alimentari, mangimi e biomateriali, inclusi sia quelli esistenti che quelli nuovi; c) migliorare i metodi di tutela dell'ambiente,

dei risultati attesi e del contributo all'obiettivo del PEI di incrementare la produttività e la gestione sostenibile delle risorse (art. 57, Reg. cit.).

Per incentivare la formazione di tali gruppi operativi viene, peraltro, destinato un apposito sostegno nell'ambito della misura denominata "Cooperazione", di cui all'art.35, Reg. cit.

5.- Brevi note conclusive

L'evoluzione dell'approccio dei legislatori europeo e nazionale alla tematica dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia in considerazione della rilevanza dell'emergenza alimentare e l'istituzione del sostegno alla "Cooperazione" quale idoneo strumento per il conseguimento di finalità diverse, tutte ugualmente rilevanti, costituiscono le soluzioni per ridimensionare il timore di uno sviluppo esponenziale della destinazione di suolo agricolo alla produzione di energia a danno della produzione alimentare e consolidare l'ambizioso progetto di «Preservare il potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a lungo termine per i cittadini europei e contribuire a soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari, che secondo le stime della FAO dovrebbe subire un incremento del 70% da qui al 2050»³³.

Se, infatti, come già detto, il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare non riceve un formale specifico riconoscimento né sul piano costituzionale né su quello delle fonti primarie del diritto europeo, la disamina condotta, incompleta e certamente non esaustiva, del diritto europeo derivato e della legislazione nazionale speciale ha dimostrato l'attenzione e la preoccupazione dei legislatori per la salvaguardia di tale diritto. Peraltro, la Commissione

europea, nell'esercizio del potere di iniziativa legislativa alla stessa domanda, ha collocato tra gli obiettivi strategici la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare³⁴, sottolineando come la produzione di derrate alimentari rappresenti la destinazione primaria dell'agricoltura la quale, pertanto, deve necessariamente essere rafforzata per consentire all'industria alimentare di mantenere una posizione centrale nel sistema economico e commerciale dell'UE.

L'affidamento ad una forma di partenariato pubblico-privato, quale quella sintetizzata nella generica denominazione "Gruppo operativo", del compito di realizzare l'ambizioso obiettivo costituisce una scelta metodologica che, pur modulandosi su strumenti analoghi precedentemente sperimentati, rappresenta una novità nella misura in cui coniuga ricerca e produzione agricola, puntando sull'innovazione dei sistemi produttivi destinati a soddisfare la domanda di derrate alimentari, ma presenta ancora diversi aspetti oscuri da cui dipende l'efficacia del sistema prescelto.

Tra questi, un ruolo determinante svolgerà la forma giuridica che questi gruppi decideranno di assumere per realizzare gli interessi pubblici e privati di cui sono portatori esponenziali. Infatti, il Reg. 1305/2013 nulla statuisce in merito, limitandosi a precisare soltanto che detti Gruppi dovranno adottare un regolamento interno che garantirà la trasparenza nel funzionamento e nel processo decisionale e l'assenza di conflitti di interessi tra i soggetti interessati.

Diversi sono, quindi, gli interrogativi ai quali gli studiosi saranno chiamati a rispondere non appena la fase programmatica entrerà nel vivo ed i Gruppi operativi verranno chiamati a confrontarsi con l'attuazione di progetti ambiziosi.

L'unica considerazione che allo stato può farsi è che

⁽³²⁾ L'art. 55, 1° paragrafo, Reg. cit., stabilisce: «Il PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura persegue le seguenti finalità: a) promuovere l'uso efficiente delle risorse, la redditività, la produttività, la competitività, la riduzione delle emissioni, il rispetto del clima e la resilienza climatica nel settore agricolo e forestale, lavorando per sistemi di produzione agroecologici e operando in armonia con le risorse naturali essenziali da cui dipendono l'agricoltura e la silvicoltura; b) contribuire all'approvvigionamento regolare e sostenibile di prodotti alimentari, mangimi e biomateriali, inclusi sia quelli esistenti che quelli nuovi; c) migliorare i metodi di tutela dell'ambiente, mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ad essi; d) gettare ponti tra la ricerca e le tecnologie di punta, da un lato, e gli agricoltori, i gestori forestali, le comunità rurali, le imprese, le ONG e i servizi di consulenza, dall'altro».

⁽³³⁾ Cfr. COM (2010) 672 def.

⁽³⁴⁾ Cfr. COM (2010) 672 def., p.4

ancora una volta la Politica agricola comune ha dimostrato la sua intrinseca versatilità, consentendo alle istituzioni comunitarie di compiere scelte strategiche finalizzate a soddisfare istanze di rilevanza globale.

mentali dell'evoluzione della PAC fino ai più recenti strumenti di intervento introdotti al fine di soddisfare istanze di rilevanza globale, come la garanzia della sicurezza alimentare.

ABSTRACT

Muovendo dall'intimo ed incontrovertito rapporto di strumentalità che unisce il diritto al cibo con il diritto alla vita, il saggio offre un'analisi puntuale dei diversi profili, anche problematici, connessi alla qualificazione del diritto al cibo in termini di diritto fondamentale, sebbene non sempre espressamente riconosciuto come tale dai diversi ordinamenti giuridici, nazionali e sovranazionali. In particolare, viene messo in evidenza che il generico diritto al cibo, ascrivibile nell'ambito del diritto naturale, si conformi nel diritto alla sicurezza alimentare, ossia il diritto ad un cibo quantitativamente sufficiente a soddisfare il bisogno essenziale dell'uomo di alimentarsi in condizioni soddisfacenti sotto il profilo igienico-sanitario, anch'esso ancora privo di formale riconoscimento sia sul piano costituzionale sia su quello delle fonti primarie del diritto europeo. Sul piano sostanziale, peraltro, la sicurezza alimentare, nel suo significato di disponibilità degli approvvigionamenti alimentari, è stata concepita dagli estensori del Trattato istitutivo della Comunità economica europea come finalità specificatamente assegnata all'allora istituenda Politica agricola comune la quale ha rappresentato, sin dal suo avvio, lo strumento principale attraverso cui il legislatore comunitario garantiva e tutelava il diritto fondamentale del cittadino europeo di cibarsi. Il saggio, quindi, ripercorre, anche in chiave critica, alcune tappe fonda-

Moving from strict and uncontested instrumental relationship that links the right to food with the right to life, the paper offers a detailed analysis of the different profiles, also problematic, related to the qualification of the right to food in terms of a fundamental right, although not always expressly recognized as such by the different legal systems, national and supranational. In particular, it is shown that the general right to food, due within the natural law, is complied with the right to food security, that is the right to food in a quantity sufficient to meet the basic need of man to feed himself in conditions that are good in terms of sanitation, which still lacks of a formal recognition both on a constitutional field and on that one of the primary sources of EU law. Substantively, however, food security, in its meaning of availability of food supplies, was conceived by the drafters of the Treaty establishing the European Economic Community as an aim specifically assigned to the new Common Agricultural Policy which has been, since its start, the main instrument through which the Community legislator ensured and protected the fundamental right of European citizens to eat. The paper, therefore, covers, also critically, some fundamental stages of the CAP evolution to the latest intervention tools introduced in order to meet requests of global significance, such as ensuring food security and safety.