

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
1 / 2026

GENNAIO - MARZO

Security food e safety food: l'intreccio delle due anime del diritto alimentare nella prospettiva della salute del mondo

Roberta Lombardi

DOI: 10.13130/2723-9195/2026-1-127

La relazione intende mettere a fuoco le caratteristiche dello ius publicum alimentarium come diritto della pos-modernità, legato a contesti di vulnerabilità” (id est, mercato dei consumatori). Ad opinione di chi scrive il diritto alimentare rappresenta infatti l'esempio paradigmatico della svolta avvenuta nel paesaggio giuridico della nostra epoca, nel quale il “sociale” è componente ineliminabile e presenza condizionante del diritto, con tutte le conseguenze che ovviamente ciò comporta a livello di complessità. La sua complessità deriva essenzialmente dalla regolazione di interessi dai confini incerti e indeterminati, dall'approccio olistico che regola la materia anche alla luce delle più recenti normative sovranazionali, dalla governance multilivello riferita a contesti globali nei quali valutazione e gestione del rischio richiedono l'applicazione dei principi tipici della pos-modernità, (precauzione e proporzionalità), dalla varietà delle misure e degli strumenti regolatori che vedono la partecipazione di soggetti privati, accanto a quelle dei pubblici poteri. Tutto questo sarà sviluppato a partire dalla distinzione e intersezione delle “due anime” che caratterizzano il diritto alimentare: food security e food safety.

Food security and food safety: the intertwining of the two souls of food law from the perspective of global health

The paper aims to examine the characteristics of ius publicum alimentarium as a right of postmodernity, intrinsically linked to contexts of ‘vulnerability’ (namely, the consumer market). In the author’s view, food law serves as a paradigmatic example of the shift within the contemporary legal landscape. In this setting, the ‘social’ dimension has become an essential component and a defining influence on law, with all the inherent complexities this entails. This complexity primarily stems from the regulation of interests with fluid and indeterminate boundaries; from the holistic

approach to the subject in light of recent supranational regulations; and from multi-level governance within global contexts. In these settings, risk assessment and management necessitate the application of typical postmodern principles – precaution and proportionality – alongside a variety of regulatory instruments involving both private entities and public authorities. These topics will be developed by exploring the distinction and intersection of the ‘two souls’ that characterise food law: food security and food safety.

Sommario: 1. Premessa: diritto alimentare e pos-modernità.- 2. Food Security e Food safety. La necessaria intersezione di due anime.- 3. La sicurezza alimentare nell’ottica One Health.- 4. Da un diritto nazionale repressivo-sanzionatorio, ad un diritto multilivello di tipo regolatorio.- 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa: diritto alimentare e pos-modernità

Quando decisi di scrivere questo articolo e avvicinarmi con più consapevolezza allo studio del diritto alimentare, trasversale ai miei più consueti temi di ricerca di matrice ambientale, mi è tornato alla memoria uno scritto del prof. Paolo Grossi – che nulla aveva a che fare col diritto alimentare, ovviamente – ma nel quale si analizzava la transizione dal diritto “moderno”, dominato dal monismo legalistico e fondato sulla coerenza di un sistema ordinamentale preoccupato di garantire certezza/prevedibilità, al diritto “pos-moderno”, contraddistinto invece dal pluralismo delle fonti, da sistemi di *governance* multilivello e soprattutto dal recupero del legame tra diritto e società e, proprio per questo, caratterizzato da complessità e imprevedibilità^[1].

I percorsi della mente sono a volte strani e inimmaginabili, ma non credo sia stato un caso che il cassetto della memoria si sia aperto con riferimento a quello scritto, perché ritengo che il diritto alimentare sia l’esempio paradigmatico della svolta avvenuta nel paesaggio giuridico della nostra epoca, nel quale il “sociale” è componente ineliminabile e presenza condizionante del diritto, con tutte le conseguenze che ovviamente scaturiscono a livello di complessità e imprevedibilità del sistema giuridico ordinamentale di riferimento.

Come è stato correttamente sottolineato^[2], per l’essere umano il cibo assume un

importante significato antropologico, culturale, sociale ed emotivo e queste componenti assiologiche son entrate a far parte del diritto, caricandolo di molte, se non troppe aspettative: oggi si esigono norme per l'importazione di alimenti non ritenuti sicuri; si impongono disposizioni per mantenere la biodiversità, l'equilibrio ecologico e il benessere animale, nel superamento di una concezione ritenuta ormai obsoleta dell'etica e della salute fondata su criteri antropocentrici^[3]; si individuano misure volte a contrastare lo spreco alimentare e a considerare forme di allevamento e produzione che impattino il meno possibile sul grosso e fondamentale problema dei cambiamenti climatici; si chiedono misure a garanzia delle produzioni locali rurali a rischio di marginalizzazione; si invocano regole per informare i consumatori sulle qualità e sulle caratteristiche dei prodotti alimentari.

Ma vi è di più. Non si tratta solo di un diritto permeato da quella che il Maestro definiva nel suo articolo una “*grezza fattualità*”, la dimensione pos-moderna dello *ius publicum alimentarium* si rinviene, infatti, in altre e importanti peculiarità che peraltro lo affiancano, in un percorso di similitudine costante, al diritto dell'ambiente, che interseca trasversalmente e col quale spesso si avvicina per politiche di *governance*, principi di azione, strumenti di regolazione e misure amministrative^[4].

L'essere un diritto complesso deriva essenzialmente da alcuni tratti – sui quali mi soffermerò nel corso di questa breve trattazione – e che qui mi limito, per il momento, ad elencare in una sorta di sommario introduttivo, anche a beneficio del lettore:

in primis la regolazione di interessi dai confini incerti e indeterminati, la quale porta con sé – i due temi sono collegati - 2) l'approccio olistico che permea la disciplina della materia, in linea con le più recenti normative sovranazionali; 3) una imprescindibile *governance* multilivello, derivante dalla necessità di normare contesti globali (si pensi solo al principio della libera circolazione delle merci)^[5], e, 4) l'essere questi contesti, oltre che globali, anche vulnerabili, “fragili”^[6] (come ad esempio può essere considerato il mercato dei consumatori), ragione per cui diventa rilevante la loro esposizione al rischio e, quindi, l'applicazione dei principi tipici della pos-modernità, precauzione (nella valutazione, nell'ambito del *risk assessment*)^[7] e proporzionalità (nell'applicazione delle conseguenti misure, nell'ambito del *risk management*)^[8]; nonchè, da ultimo, 5) l'estrema varietà degli

strumenti regolatori, che vede affiancare la partecipazione di soggetti privati a quella di attori pubblici istituzionali.

2. *Food Security e Food safety*. La necessaria intersezione di due anime

Tutto il discorso deve muovere da una importante distinzione funzionale (non separazione) circa la duplice declinazione nei concetti di *food security*^[9] e *food safety*^[10] nei quali si smembra il concetto di sicurezza alimentare e di cui, del resto, tutti gli studi e le trattazioni tengono conto.

La prima (*food security*) è riconducibile alla salvaguardia delle disponibilità alimentari, legate all'aspetto "quantitativo" del cibo (all'accessibilità al cibo) e all'esigenza di rendere fruibile un adeguato livello di nutrizione, vale a dire una quantità di cibo sufficiente per condurre una vita dignitosa.

In una prospettiva minima, la *food security* si riconnette al c.d. *ius existantiae* ovvero al meta principio della dignità delle persone quindi all'art. 2 della nostra Costituzione^[11].

La *food safety* è una componente diversa ma, per così dire, contenuta nella prima, dato che gli alimenti di cui è essenziale garantire la disponibilità non possono essere *unsafe* (insicuri, alterati, contaminati da sostanze tossiche, non edibili, dannosi per l'uomo), ma essere di "qualità" tali permettere una *healthy life*; in questo caso è chiaro che il riferimento costituzionale sembra più opportunamente rinvenibile nell' art. 32 della Costituzione.

Io credo tuttavia che i due concetti, se pur si tengono insieme in un rapporto di contenenza l'uno rispetto all'altro, tendono talvolta ad entrare in rotta di collisione, un po' proprio come accade, in materia ambientale, per i concetti di ambiente e paesaggio, ad esempio nell'ambito delle note vicende relative all'installazione di parchi eolici.

Ebbene, analoga tensione si ripropone talvolta nel diritto alimentare tra *security e safety food*: si pensi ad esempio alle questioni giuridiche che hanno riguardato gli *ogm* e, più di recente, i cd. *novel foods*.

Cercherò di chiarire e articolare meglio questa affermazione.

Dal momento che la scienza applicata all'agricoltura amplia velocemente il numero delle varietà coltivabili – a scapito di varietà autoctone meno resistenti –

privilegiando con l'innovazione tecnologica la resistenza ai parassiti e aumentando così la redditività dei raccolti rispetto ai risultati ottenibili con l'uso di sementi tradizionali, va da sé che questo processo sembri principalmente indirizzato ad assicurare la quantità/disponibilità al cibo^[12] più che la sua qualità; anzi, poiché l'applicazione delle tecnologie allontana il ciclo produttivo dell'agricoltura dai suoi ritmi naturali e immette sul mercato nuovi prodotti, ingredienti o additivi come risultato di processi innovativi di trasformazione delle materie prime, sembra altrettanto chiaro che tutto ciò rischia di innescare maggiori e potenziali pericoli per la salute del consumatore rispetto all'agricoltura tradizionale, andando così ad incidere negativamente sulla *safety food*.

Ora, è sembrato naturale domandarsi quale è l'esito, la sintesi di questa tensione tra due anime in rotta di collisione (*security*/disponibilità di cibo, da un lato, e *safety*/qualità del cibo, dall'altro) ed è risultato per così dire logico coglierne i sintomi nelle risposte della giurisprudenza (*in primis*, quella europea, con riferimento alla vicenda degli ogm), nonché nei recenti interventi regolativi del legislatore europeo (in particolare in tema di *novel foods*).

Partendo dalla vicenda più risalente degli ogm, è intuitivo rilevare come la giurisprudenza della Corte di Giustizia abbia mostrato di utilizzare una declinazione più permissiva del principio di precauzione^[13], prevedendo il ritiro dei prodotti geneticamente modificati^[14] dal mercato non quando esista la mera incertezza scientifica di pericolo per la salute del consumatore, ma solo quando si ravvisi un «*rischio manifesto*» di un «*danno grave e irreparabile*» (in particolare v. pronunce *Monsanto e Fidenato*^[15]); in questo caso il giudice ha dimostrato di assecondare, prima di tutto, le spinte del mercato e l'accessibilità al cibo, più che la *food safety* (*id est* la sicurezza del consumatore).

Nella medesima direzione sembra essersi mosso anche il legislatore unionale nel momento in cui, sempre per rispondere alle richieste di un mercato dinamico e in rapida evoluzione, ha regolato l'immissione sul mercato europeo dei cd *novel foods*^[16].

La categoria racchiude un elenco eterogeneo di alimenti quali derivati da insetti edibili, alghe, microalghe, integratori alimentari vegetali e minerali ricchi di nutrienti^[17] (alcuni nuovi solo con riferimento al contesto geografico europeo, poiché prodotti come insetti edibili o loro derivati o tipi di alghe sono consumati da tempo immemore in altri contesti territoriali, facendo parte di svariate

tradizioni e culture gastronomiche locali). Ma rientrano in tale categoria anche estratti da colture cellulari che hanno, in sostanza, la caratteristica, in comune coi primi, di esser stati recentemente scoperti ovvero acquisiti al consumo umano nel contesto europeo (es. vicenda carne coltivata^[18]).

Ebbene, anche in questo caso il *corpus* normativo unionale, oltre che confermare la tensione tra innovazione e *food safety*, sembra proprio puntare, nel nuovo Regolamento 2015/2283/UE (che sostituisce il precedente 258/1997), sulla centralità di questi prodotti nel percorso di ripensamento del mercato globale degli alimenti e delle diete alimentari, alla luce delle esigenze di una popolazione globale sempre in crescita e dell'anelito verso una maggior sostenibilità del settore. Nel considerando 29 del nuovo Regolamento UE n. 2015/2283 si precisa che «È opportuno promuovere le nuove tecnologie e le innovazioni nella produzione alimentare poiché ciò potrebbe ridurre l'impatto ambientale della produzione alimentare, migliorare la sicurezza alimentare e apportare benefici ai consumatori, a condizione che sia garantito il livello elevato di tutela del consumatore». Come a dire, l'attenzione di questi cibi verso una maggior sostenibilità, visto il ridotto impatto ambientale e climatico delle relative produzioni^[19], e la ricchezza di nutrienti (il cui apporto proteico è consistente in proporzione alla limitata emissione di gas serra necessaria alla loro produzione, nonché il ridotto consumo di acqua)^[20], rende prioritario puntare su queste dinamiche innovative di consumo, tenendo in ogni caso in considerazione, in seconda istanza, un livello elevato di tutela del consumatore. Legislatore e giurisprudenza unionale, nei due casi esaminati, sembrano dunque arrivare ad una medesima sintesi che tiene in maggior conto la *food security* rispetto all'altra pur rilevante componente della *safety food*.

Per meglio contestualizzare il discorso, va detto che a ricerca sui *novel foods* è ammessa in quasi tutta Europa. Non esistono divieti generali che impediscano ai laboratori universitari o privati di studiare l'agricoltura cellulare. I Paesi Bassi possono essere considerati i pionieri in questo settore, avendo il governo stanziato 60 milioni di euro per tali ricerche e legalizzato le sessioni di degustazione controllate di carne coltivata. Anche il Regno Unito può considerarsi un *hub* centrale per la ricerca in tale settore, con investimenti pubblici significativi in centri di innovazione per le proteine alternative, così come anche Germania e Spagna ospitano numerose *startup* che ricevono finanziamenti pubblici e privati

per lo sviluppo tecnologico.

Discorso più delicato riguarda invece la commercializzazione. Nell'Unione Europea, la carne coltivata non può essere venduta finché l'EFSA (Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare) non ne accerta la sicurezza. Diverse aziende (come la francese *Gourmey* per il *foie gras* e l'olandese *Mosa Meat*) hanno presentato i *dossier* tra il 2024 e il 2025 ma i tempi di valutazione sono di circa ventiquattro mesi e ad oggi non sono ancora pervenuti i risultati dell'autorità tecnica.

L'Italia è invece l'unico paese europeo che con legge (l. 1° dicembre 2023 n. 172) ha espressamente vietato la ricerca, la produzione e l'immissione sul mercato del cd. carne coltivata invocando il principio di precauzione, in ragione dell'incertezza del rischio percepito con riferimento alla salute umana e al patrimonio agro-alimentare. E in analoga direzione la Francia ha vietato i prodotti dell'agricoltura cellulare^[21], ma solo in riferimento alla ristorazione collettiva, lasciando intatta la possibilità di effettuare ricerche o di commercializzare in futuro questi prodotti nei supermercati o nella ristorazione commerciale e al dettaglio^[22].

Si è comunque propensi a ritenere che nel caso in cui l'UE, in risposta ai *dossier* presentati ed autorizzati dall'EFSA, dovesse approvare la carne coltivata, l'Italia sarebbe verosimilmente costretta a permetterne l'importazione per il principio della libera circolazione delle merci, rendendo il divieto nazionale applicabile solo alla produzione interna.

Non è questa la sede che permette il giusto approfondimento della questione sopra prospettata, visto il tenore più generale e di alto respiro del tema oggetto di questo lavoro.

Sembra tuttavia importante sottolineare che, quando la sola certezza che la società possiede è quella "relativa", la gestione dell'"incertezza residua" deve fare i conti e trovare una mediazione con il "diritto della paura" delle collettività, attraverso quei filtri, rappresentati dai principi di ragionevolezza e precauzione, come strumenti adeguati per comporre il conflitto di interessi (diritto alla paura vs diritto all'innovazione) e sovrintendere alle scelte di politica pubblica nelle situazioni di rischio legate alla salute collettiva^[23].

3. La sicurezza alimentare nell'ottica *One Health*

Il tema dei *novel food* ci permette di agganciarci al secondo dei punti della trattazione indicati, ossia l'approccio *one health*^[24].

L'Unione europea, infatti, sembra aver intrapreso la strada della "riconversione verde" anche sul piano della regolazione del settore agroalimentare.

Le istituzioni dell'unione europea hanno fissato un ambizioso obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 ed adottato di recente importanti programmi dedicati al tema come la strategia "*From farm to fork*" del maggio 2020, parte del c.d. *Green Deal* europeo, i quali considerano lo stretto legame tra sviluppo della filiera agroalimentare, garanzia della *food safety* e sostenibilità ambientale come obiettivi da perseguire, per quanto possibile, in maniera cumulativa.

La Commissione europea ha sottolineato, in questi documenti, l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente, che funzioni in qualsiasi circostanza e che sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili.

A fronte dell'esigenza di realizzare un sistema di filiera alimentare tale da permettere l'accessibilità al cibo alle generazioni future, è interessante considerare come, anche a livello internazionale, il *General Comment* n. 12 sul diritto al cibo adeguato del Comitato sui diritti economici sociali e culturali presso le Nazioni Unite^[25], riconnetta strettamente il concetto di *sustainability* con quello di *adequacy* dell'alimentazione.

Si afferma, in particolare, che il cibo può considerarsi adeguato solo laddove prodotto, trasformato, distribuito e consumato con modalità tecnico-organizzative rispettose della biodiversità e della necessità di ridurre il più possibile l'impatto sull'ambiente delle attività umane.

La sostenibilità alimentare, sul piano ambientale, punta non solo alla garanzia dell'accesso al cibo adeguato per gli individui, ma anche a "nutrire il pianeta". In questo senso si era mossa anche la Carta di Milano, scaturita dall'EXPO 2015, intitolata proprio "Nutrire il pianeta", presentata il 26 settembre a New York (dall'allora Ministro per l'Agricoltura Maurizio Martina) ai Governi riuniti per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite^[26].

Alcune letture sottolineano come la sostenibilità dei sistemi alimentari, o *food sustainability*, rappresenti un'ulteriore componente della *food security*, oltre che

una delle più pressanti sfide per la regolazione del settore alimentare in genere. Quando si parla di sostenibilità alimentare, infatti, non si fa altro che porre ancora sul tavolo la questione dell'accessibilità alimentare, se pur con riferimento a soggetti diversi, cioè le generazioni future^[27].

In particolare, determinate visioni, diffuse specialmente nel contesto latino-americano, aggiungono ulteriori elementi passibili di rilievo sul piano della sostenibilità economica, nell'ambito delle teorie relative alla sovranità alimentare, quale diritto dei popoli di decidere e controllare i propri sistemi alimentari garantendo cibi nutrienti, culturalmente adeguati, prodotti in modo sostenibile ed ecologico e mettendo al centro i produttori e le comunità locali rispetto agli interessi delle multinazionali del mercato^[28].

Si collocano in questo quadro le rivendicazioni dei primi anni Novanta propugnate dal movimento internazionale di agricoltori riuniti «*La Via Campesina*» e basate sulla richiesta di limitare gli abusi e le disfunzioni del sistema alimentare e ambientale, nel rispetto delle particolarità culturali locali^[29].

Si tratta, in questo caso, di pensare a modelli alternativi di gestione delle risorse alimentari, ispirati da ideologie contro-egemoniche più rispettose delle esigenze degli Stati nazionali, delle realtà locali e delle risorse naturali.

Sempre in un'ottica *one health* completano, poi, il quadro alcune definizioni relative alla sostenibilità alimentare elaborate in seno FAO e, segnatamente, la definizione di *sustainable food system* e di *sustainable diets*, rispetto alle quali si è registrato un pieno consenso sia istituzionale che accademico a livello internazionale^[30].

In conformità con gli studi promossi dalla FAO, il concetto di dieta sostenibile identifica un modello alimentare a basso impatto ambientale che favorisce la sicurezza alimentare (*food security*) e il benessere fisico (*food safety*) delle generazioni presenti e future. Queste diete si caratterizzano per il rispetto della biodiversità e degli ecosistemi, la pertinenza culturale, l'accessibilità economica e l'adeguatezza nutrizionale, puntando a un uso ottimale delle risorse umane e ambientali.

Sembra importante sottolineare come queste tre definizioni racchiudono in sé elementi caratterizzanti i tre pilastri "tradizionali" della sostenibilità: l'obiettivo è attuare un approccio integrato degli aspetti economici, giuridici, sociali e culturali che sappia valorizzare le innovazioni scientifiche e tecnologiche nel

rispetto dei principi e delle norme internazionali e dell'Unione europea^[31].

Secondo la Commissione, la transizione ecologica può rappresentare un'enorme opportunità economica per le imprese e, al contempo, per l'incremento degli *standard* qualitativi del cibo per i consumatori; per ottenere tale obiettivo, tuttavia, si ritiene imprescindibile un cambiamento dei regimi alimentari dei cittadini dell'UE stimato nel 20% del totale nel contesto europeo^[32].

Secondo la Commissione «*il passaggio a una dieta basata maggiormente sui vegetali, che comprenda meno carni rosse e trasformate e più frutta e verdura, ridurrà non solo il rischio di malattie potenzialmente letali ma anche l'impatto ambientale del sistema alimentare*». Si è stimato che nel 2017, nell'Unione Europea, oltre 950 000 decessi (uno su cinque) e la perdita di oltre 16 milioni di anni di vita in buona salute fossero attribuibili a cattive abitudini alimentari, a malattie principalmente cardiovascolari e a tumori^[33].

4. Da un diritto nazionale repressivo-sanzionatorio, ad un diritto multilivello di tipo regolatorio

È chiaro come tutto questo abbia inciso profondamente sull'originario contesto normativo del diritto alimentare, che da una semplice ottica regolatoria di tipo igienico-sanitaria, ha allargato i suoi confini ad un approccio sistemico-integrale, soprattutto a seguito dell'adozione del Regolamento n. 178/2002/CE che si pone come la *General food law* del settore.

Originariamente la disciplina alimentare possedeva un'impostazione repressivo-sanzionatoria, caratterizzata da sanzioni penali, o, tutt'al più, da responsabilità civile e il ruolo del diritto pubblico era servente e ancillare, in quanto prevalentemente limitato allo svolgimento di poteri ispettivi.

Ora invece si assiste a un impiego massiccio di quasi tutte le misure pubblicistiche.

Vi sono atti di programmazione e pianificazione (PAC, politica agricola comune^[34]; PNCP, Piano di controllo nazionale pluriennale dei controlli ufficiali^[35]), atti abilitativi (controlli preventivi ed endo-procedimentali svolti dalle autorità amministrative in sede di rilascio di provvedimenti ampliativi ed autorizzatori che incidono sul sistema agroalimentare, come ad es. le autorizzazioni relative all'esercizio del commercio o al confezionamento dei

prodotti e alla conduzione degli allevamenti), atti di controllo (cd. ufficiali sulla filiera disciplinati dal Reg. 2017/625/UE^[136]), veri e propri provvedimenti sanzionatori.

Va da sé che la complessità degli interessi da considerare, ponderare ed attuare si riverbera inevitabilmente, oltre che sulla varietà degli atti amministrativi di gestione, anche sulla complessità del livello organizzativo deputato ad attuarli, con una compresenza di autorità pubbliche diffusa anche oltre confine: oltre agli Stati nazionali e le Regioni, la Commissione europea, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare^[137], l'Organizzazione mondiale del commercio e la *Codex Alimentarius Commission*.

Per venire, così agli ultimi punti della trattazione, sul piano della *governance*, secondo un'impostazione unanimemente accolta, l'azione amministrativa si articola su quattro livelli che fanno capo a differenti enti ed organi: la Commissione europea, le autorità indipendenti europee (l'Autorità europea per la sicurezza alimentare – EFSA *in primis*), i comitati rappresentativi e le amministrazioni nazionali^[138].

Preme rilevare che la struttura organizzativa così delineata è il risultato di una crisi, scaturita a seguito della inadeguata gestione della epidemia della *BSE* (encefalopatia spongiforme bovina), diagnosticata per la prima volta nel 1986 nel Regno Unito e poi diffusasi rapidamente in tutta Europa, come risultato del mancato coordinamento e delle interconnessioni tra i singoli Stati, sia sul piano informativo che su quello decisionale. Tutto ciò aveva finito col determinare una perdita di fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche (europee e nazionali) preposte alla tutela della sicurezza alimentare.

Le modalità poco trasparenti e chiare con cui si era affrontata l'emergenza sanitaria da parte dei poteri politici, aveva, infatti, alimentato la percezione nell'opinione pubblica di un'inadeguatezza strutturale e generale del sistema di *alert* e prevenzione.

E' proprio in questo contesto che nasce e si consolida l'esigenza di istituire un organismo indipendente e tecnicamente qualificato – l'EFSA (*European Food Safety Authority*)^[139] – in grado di assicurare una valutazione scientifica imparziale del rischio (alimentare) e di garantire una gestione trasparente ed efficiente, sotto il profilo della (tempestività di) adozione delle misure di contrasto alle crisi legate alla salute.

Dal punto di vista giuridico, la regolazione *risk-based* prende forma nel settore alimentare – come si è già anticipato – con il Regolamento n. 178/2002/CE, che definisce il rischio come «*la funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*». Ciò emerge chiaramente dall'art. 14 che afferma in maniera inequivocabile che «*gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato*». In caso di non conformità dei prodotti alimentari ai requisiti di sicurezza stabiliti rispettivamente negli articoli 14 e 15, gli operatori del settore devono intervenire attraverso il ritiro, richiamo o distruzione del prodotto non conforme, la collaborazione con le autorità competenti, nonché l'informazione dei consumatori.

La valutazione del rischio, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento 178/2002/CE, costituisce un «*processo su base scientifica scomponibile a sua volta in quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio*». Il sistema si regge su un assunto fondamentale, ossia che, nell'ambito del “*risk analysis process*”^[40], occorra effettuare una distinzione funzionale tra valutazione, gestione e comunicazione del rischio.

Alla valutazione del rischio (*risk assessment*), attività squisitamente tecnico-scientifica, è preposta, l'Autorità indipendente (EFSA), in ragione dell'alta preparazione e qualificazione dei membri che la compongono; la gestione (*risk management*) è invece affidata *in primis* alla Commissione Europea e, in via subordinata, agli organi politici dei singoli Stati membri, dal cui intervento non è possibile prescindere se si considera che tale fase implica – sulla base di dati raccolti e della valutazione imparziale effettuata dall'EFSA- la decisione circa l'adozione di misure idonee a contenere e limitare il rischio e capaci, talvolta, di incidere in senso limitativo sulla sfera giuridica dei soggetti; la *risk communication*^[41] consiste, invece, nello scambio d'informazioni, pareri e valutazioni tra tutti i soggetti che intervengono nel procedimento di analisi, i principali *stakeholders* e la comunità scientifica. Questa spetta principalmente all'EFSA, ma anche alle diverse autorità nazionali competenti in materia. Un ruolo rilevante è svolto altresì dalla Commissione che, in quanto organo cui compete la gestione del rischio a livello europeo, conserva piena responsabilità sulla valutazione del rischio e delle misure adottate e il coinvolgimento dell'opinione pubblica.

La corretta regolazione di situazioni caratterizzate da incertezza scientifica postula che l'analisi del rischio sia condotta secondo criteri di oggettività, rigore metodologico e verificabilità, sotto l'egida del principio di precauzione, autentico fulcro dell'odierna *governance* del rischio alimentare ^[42].

Le misure adottate a seguito dell'applicazione del principio di precauzione si caratterizzano per il dover essere proporzionate, necessarie, non discriminatorie, provvisorie, soggette ad un'analisi costi-benefici.

La formulazione dell'art. 7 del Reg. n. 178/2002/CE attribuisce al principio di precauzione una forza cogente attenuata rispetto alle versioni presenti nel contiguo diritto dell'ambiente, proponendolo come ad applicazione facoltativa, nel senso che le misure di gestione del rischio ispirate al principio di precauzione «*possono*» essere adottate, senza la previsione di un vero e proprio obbligo in tal senso.

5. Osservazioni conclusive

Da ultimo – e per chiudere il cerchio di questa riflessione che ha cercato di unire con un *fil rouge* tutti punti salienti della riflessione – occorre rilevare come il principio di precauzione costituisca termine di riferimento anche per l'operatore del settore alimentare alle prese con la gestione del rischio connesso alla produzione di alimenti.

La recente disciplina europea (Reg. n. 178/2002/CE) contiene infatti l'idea innovativa secondo cui l'operatore economico deve essere individuato come il primo attore tenuto a istituire un sistema «*preventivo e attivo, centrato sulla autoresponsabilità dell'impresa e non affidato soltanto all'intervento dei controlli pubblici*» ^[43].

A fronte dell'assetto normativo precedente, improntato ad un'ottica prevalentemente sanzionatoria e orientato a considerare l'imprenditore come soggetto passivo del controllo effettuato da altri (*id est* le autorità pubbliche), l'evoluzione normativa ha dato impulso ad un nuovo approccio regolatorio nel quale l'operatore assume anch'egli un ruolo centrale ai fini della tutela della *food safety*, essendo definito dall'art. 3 come soggetto «*responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo*» e sul quale incombe «*la responsabilità principale per la*

sicurezza degli alimenti».

In capo all'operatore del settore alimentare sono stati dunque posti, dal *general food law*, specifici obblighi positivi di condotta il cui assolvimento è poi oggetto di riscontro, in secondo grado, da parte dell'autorità pubblica nell'esercizio delle funzioni di controllo ufficiale, di cui si è detto.

Il fine della disciplina non è tanto quello di garantire il ristoro postumo di un danno eventualmente subito dal consumatore per un difetto imputabile al processo di produzione, confezionamento e distribuzione del prodotto, ma invero quello di offrire una maggior tutela preventiva interessi sensibili a cui l'ordinamento dell'Unione Europea intende garantire il più elevato livello di protezione.

Per questo la disciplina si preoccupa di assicurare che l'igiene – in senso ampio intesa – del prodotto sia garantita in tutte le fasi del processo produttivo mediante l'uso dell'analisi del rischio, riconosciuta come *vera e propria tecnica di gestione aziendale* e finalizzata ad individuare, controllare e sorvegliare i punti critici del processo produttivo.

Sull'operatore del settore, indicato come responsabile dell'igiene nella propria impresa alimentare, grava concretamente l'obbligo di garantire che soltanto alimenti non pericolosi per la salute umana siano immessi in commercio.

Tenendo conto che il controllo, sia esso svolto dall'operatore all'interno della propria azienda mediante le procedure HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Point*), sia esso svolto dall'esterno in qualità di controllo ufficiale, non può più essere limitato al prodotto finito, ma deve configurarsi, invece, come esteso all'intero processo di produzione.

In conclusione sembra potersi affermare che la più recente giuridificazione del settore alimentare, paradigmatico diritto della pos-modernità, definisce il settore come un sistema orientato a garantire la transizione verso sistemi alimentari sostenibili, per i quali si richiede un impegno collettivo tale da coinvolgere soggetti pubblici, a tutti i livelli di *governance*, attori del settore privato e collettività, alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di tutela effettiva (del benessere delle persone, degli animali e del pianeta), ricerca innovativa e libera circolazione delle merci.

Per far proprie le parole di un noto filosofo tedesco «*vediamo da questo quale importante significato, sia etico che politico, abbia la dottrina dei cibi per il popolo.*

I cibi diventano sangue, il sangue diventa cuore e cervello, materia di pensieri e di sentimenti. L'alimento umano è il fondamento della cultura e del sentimento. Se volete far migliorare il popolo, in luogo di declamazioni contro il peccato, dategli un'alimentazione migliore. L'uomo è ciò che mangia»¹⁴⁴.

1. P. Grossi, *Storicità versus prevedibilità: sui caratteri di un diritto pos-moderno*, in *Questione Giustizia*, 4, 2018, p. 17 ss. Precisa l'Autore che «la dinamica, che percorre indubbiamente la piattaforma sociale, dà a questa un ruolo ormai sempre più protagonista. Il che significa che il paesaggio socio-giuridico, da semplicissimo che era (o, meglio, che si era forzatamente ottenuto), sta diventando complesso, ed è proprio con questa complessità che si deve fare i conti: dapprima vivacizzatrice della dimensione sociale, non può che aspirare alla pretesa di un ordinamento giuridico a se stessa coerente, un ordinamento che registri puntualmente la svolta avvenuta e prenda atto che tutto il "sociale" è componente del nuovo paesaggio giuridico come ineliminabile e condizionante presenza». Come ricordava il Maestro, di fatti – strutturali, economici, culturali – la società si nutre e si intride, sicché protagonismo della società significa protagonismo di questa grezza fattualità, fattualità che invece il diritto moderno aveva collocato nell'area della irrilevanza giuridica, nella misura in cui pretendeva di presentarsi come sistema giuridico coerente prevedibile e certo.
2. M. Ramajoli, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, in *Milan Law Review*, 2, 2021, p. 60.
3. P. Vineis, L. Savarino, *La salute del mondo. Ambiente, Società, Pandemie*, Feltrinelli, Milano, 2021, *passim*.
4. Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 1, 2015, p. 3, cui si rinvia per la messa a fuoco sulle relazioni e i punti di comunanza tra i due diritti.
5. L'ambiente regolatorio risulta complesso, specie nella fase dell'implementazione, visto che i livelli di disciplina sono necessariamente anche sovranazionali, e non potrebbe essere altrimenti se non altro per il diritto di circolazione delle merci, per cui la funzione di regolazione si sposta necessariamente oltre i confini degli stati nazionali.
6. Mentre la nozione di vulnerabilità è ontologicamente predicabile dell'essere umano in quanto tale, quella di gruppo o contesto vulnerabile no, e dipende da fattori sociali (sfruttamento, esposizione a contesti di rischio comuni, disponibilità di risorse), giuridici (diritti, interessi riconosciuti come legittimi, possibilità di accesso a risorse), e politici (forme di oppressione, sistemi di privilegio e dominio). Non si è, ontologicamente, membri di un gruppo vulnerabile, ma lo si diventa in ragione del proprio inserimento in un contesto di relazioni giuridiche e politiche che ci rende tali come gruppo. Il concetto è sviluppato F. Macioce, *La vulnerabilità di gruppo. Funzioni e limiti di un concetto controverso*, Giappichelli, Torino, 2021. Cfr. inoltre A. De Giuli, *Sul concetto di "vulnerabilità" secondo la Corte di Giustizia UE*, in *Diritto penale e uomo*, 10, 2020.
7. La letteratura sul rischio è ampia, cfr. *ex multis*, N. Luhmann, *Sociologia del rischio*,

- Mondadori, Milano, 1998; U. Beck, *La società del rischio*, Carocci, Roma, 1986; A. Barone, *Il diritto del rischio*, Giappichelli, Torino, 2014; con riferimento alla contestualizzazione del rischio in ambiti specifici R. Ferrara, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 4, 2006, p. 318 ss.; Id., *Il principio di precauzione e il "diritto della scienza incerta": tra flessibilità e sicurezza*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1, 2020, p. 56 ss.; E. Follieri, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubb. comun.*, 1, 2016, p. 1496 ss.; M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3; G. Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V edizione, Giappichelli, Torino, 2021, p. 162 ss.
8. Fondamentali sul principio di proporzionalità i lavori di D.-U. Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998.; S. Cagnetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011; G. Corso, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi*, 2002, p. 443 ss. L'idea che la misura preventiva, in quanto incidente su situazioni soggettive tutelate, deve risultare proporzionata rispetto alla gravità della minaccia e alla probabilità della sua concretizzazione, secondo un principio di proporzionalità inversa: quanto maggiore è la lesività potenziale dell'evento, tanto più ridotta può essere la soglia probatoria richiesta per legittimare l'intervento.
 9. Si tratta di un concetto che ha ricevuto la prima espressa attenzione normativa negli anni '60 del secolo scorso: nel 1966, con l'art. 11 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali di poi, e con una più forte eco nel 1996, con la Dichiarazione mondiale della FAO sulla malnutrizione (c.d. Dichiarazione di Roma). È compito della normazione europea, dettata in materia di "Politica agricola comune" (PAC), delineare – in attuazione dell'art. 39 TFUE 12 – la disciplina alimentare sotto il profilo della «sicurezza degli approvvigionamenti». Naturalmente l'Agenda 2030 si occupa di food security, all'obiettivo 2 «*End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture*», correla espressamente la sicurezza alimentare con l'agricoltura sostenibile, attribuendo a questa sinergia l'effetto positivo di contrastare la povertà, e gli squilibri sociali che ne derivano.
 10. Sull'inquadramento della nozione di sicurezza alimentare e sulla distinzione tra *food safety* e *food security*, si vedano, ex multis: L. Costato, F. Albisinni, *European And global food law*, Wolters Kluwer, Milano, 2016; M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, 2-3, p. 271 ss.; F. Albissini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Giappichelli, Torino, 2023; V. Parisio, *Food safety and quality law: a transnational perspective*, Giappichelli, Torino, 2015.
 11. C. Napolitano, *Il bene alimentare: necessità e sostenibilità*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2021, p.160 s. sottolinea che «*l'Italia è in grado, oggi, di produrre solo l'80-85% del proprio fabbisogno primario alimentare (contro il 92% del 1991), profilandosi il rischio di riduzione o perdita della "sovranià alimentare" a causa della riduzione dei suoli fertili e*

disponibili».

12. Alcune dottrine parla di un vero e proprio diritto al cibo, in tal senso cfr. M. Bottiglieri, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *Forum quad. cost.*, 2016, con riferimento al principio della dignità umana sancito dagli articoli 2 e 3 della nostra Carta Costituzionale. Si tenga conto che anche la Carta di Milano (cfr. *infra* nota 16) si apre con il principio secondo cui «*noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta [...] riteniamo che il diritto al cibo debba essere considerato un diritto umano fondamentale. Consideriamo infatti una violazione della dignità umana il mancato accesso al cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia*».
13. Come è noto il principio di precauzione consente di adottare misure provvisorie di gestione del rischio senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei pericoli asseriti, a condizione che tali misure provvisorie siano non discriminatorie, obiettive e proporzionate. Nato in materia ambientale (ora art. 191, par. 2, TFUE) il principio è solennemente affermato dal Regolamento n. 178/2002/CE, per quanto riguarda la materia alimentare. Più precisamente, questo testo normativo pur prevedendo il principio di precauzione in materia alimentare, attribuisce tuttavia alle autorità la discrezionalità nel decidere se applicarlo o meno. L'art. 7, comma 1, del Regolamento infatti prevede che, qualora venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute, ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, «*possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio*» necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito dall'Unione europea, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del pericolo. Sul principio di precauzione esiste oramai una letteratura molto ampia, *ex multis* cfr. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 3 ss.; M. Allena, *Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2016, p. 411 ss.; con particolare riguardo al diritto alimentare, cfr. M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Giuffrè, Milano, 2006; F. Follieri, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2016, pt.1, p. 1495 ss.
14. La Direttiva 2001/18/CE regola l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e la loro immissione in commercio all'interno dell'Unione. In particolare, gli organismi oggetto della direttiva devono essere autorizzati a seguito di una valutazione di rischio ambientale e sono soggetti a obblighi di tracciabilità, etichettatura e monitoraggio. In tema fondamentale il saggio di R. Ferrara, I.M. Marino, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2003.
15. Cfr., Corte giust. , sentenza 8 settembre 2011, in cause C-58/10-C-68/10, *Monsanto*, ECLI:EU:C:2011:553 Corte giust., sentenza 13 settembre 2017, in causa C-111/16, *Fidenato*, ECLI:EU:C:2017:248. In tal senso anche le osservazioni di C. Napolitano, *Il bene alimentare: necessità e sostenibilità*, cit., p. 172.

16. I novel foods – tecnicamente gli “alimenti nuovi” – sono disciplinati dal Regolamento n. 2283/2015/UE. In dottrina, sul tema, tra gli altri, A. Germanò, *Sui novel foods. Nota a CGCE sez. II 15 gennaio 2009 (causa C-383/07)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 9,2009, pt. 2, p. 534 ss.; D. Marrani, *Nanofoods e novel foods nella legislazione alimentare dell’Unione europea*, in *Dir. com. scam. int.*, 3, 2012, , p. 557 ss.; L. Mikolaj Sokolowski, *Novel foods – challenges for food law*, in *Agr. Ist. Mer.*, 1-2, 2013, p. 135 ss.; A. Volpato, *La riforma del regolamento sui “Novel Foods”: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2015, p. 26 ss.; I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell’Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Dir. agroal.*,1, 2016, p. 29 s.
17. Per un’elencazione dei nuovi alimenti riconosciuti, si veda il Regolamento di esecuzione 2017/2470/UE della Commissione del 20 dicembre 2017 che istituisce l’elenco dell’Unione dei nuovi alimenti a norma del regolamento 2015/2283/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti e i successivi aggiornamenti normativi periodici dell’elenco.
18. Sullo specifico tema si rinvia al lavoro di F. Laus, *L’approccio precauzionale al rischio nella sicurezza alimentare: riflessioni intorno alla legge sullo stop alla carne coltivata*, in *Federalismi*, 5,2024, p. 81 il quale precisa che la Commissione ha autorizzato, ad esempio, con regolamento di esecuzione (UE) 2023/58 del 5 gennaio 2023 l’immissione sul mercato delle larve di *Alphitobius diaperinus* (verme della farina minore) congelate, in pasta, essiccate e in polvere quale nuovo alimento, e regolamento di esecuzione 2023/5/UE del 3 gennaio 2023 che autorizza l’immissione sul mercato della polvere parzialmente sgrassata di *Acheta domestica* (grillo domestico) quale nuovo alimento. Si pensi, però, ai prodotti ottenuti dalla fermentazione con l’utilizzo di batteri tradizionalmente affiancati a malattie umane, come ad esempio avvenuto in relazione al regolamento di esecuzione 2020/484/UE del 2 aprile 2020, che autorizza l’immissione sul mercato del latte-N-tetraosio ottenuto dalla fermentazione microbica con un ceppo geneticamente modificato del ceppo di *Escherichia coli* (“E. coli”) K-12 DH1, o al regolamento di esecuzione 2023/7/UE del 3 gennaio 2023 che autorizza l’immissione sul mercato del latte-N-tetraosio prodotto da ceppi derivati di *Escherichia coli* BL21(DE3) quale nuovo alimento.
19. La cd. legge europea sul clima fissa l’obiettivo di ’unione climaticamente neutra nel 2050. I sistemi alimentari sono tra le principali cause dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale, che appunto il *Green Deal* intende contrastare.
20. Il confronto con l’impatto ambientale dei prodotti derivanti da allevamento bovino o suino intensivo è davvero esemplificativo. Sull’importanza del settore per la lotta all’insicurezza alimentare (*food insecurity*) cfr. il rapporto FAO, *Edible insects Future prospects for food and feed security*, in <http://www.fao.org/3/i3253e/i3253e.pdf>.
21. Cfr. Loi n. 2021-1104 in tema di clima e resilienza (art. 254 che ha modificato l’art. L. 230-5 del *Code rural et de la pêche maritime*).
22. Tuttavia va rilevato che a dicembre 2023 è stata presentata in Francia una proposta di legge di divieto di produzione, lavorazione e commercializzazione di carne sintetica. In particolare, al *Code rural et de la pêche maritime* verrebbe aggiunto l’art. L.654-21-1,

secondo cui «*Dans l'intérêt de la santé humaine, de la santé animale et de l'environnement, il est interdit de produire, de transformer et de commercialiser de la viande de synthèse sur l'ensemble du territoire national*». Sul punto si rinvia per ogni approfondimento a F. Laus, *L'approccio precauzionale al rischio nella sicurezza alimentare: riflessioni intorno alla legge sullo stop alla carne coltivata*, cit., p. 62.

23. Una voce parzialmente dissonante a tale impostazione è quella di C. Sustain, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010. Il tema centrale dell'opera di Sunstein è la critica al principio di precauzione. Nella sua forma "forte", questo principio – secondo l'Autore - suggerisce che ogni attività che presenti un rischio potenziale per la salute o l'ambiente debba essere limitata o vietata, anche in assenza di prove scientifiche certe. I limiti del principio di precauzione secondo Sunstein sono: 1) la paralisi decisionale; ogni azione comporta dei rischi. Vietare un'innovazione per paura di effetti collaterali ignoti spesso ci espone a rischi noti e peggiori (situazione definita come "Rischio contro Rischio"); 2) Incoerenza; il principio è selettivo, ci porta a temere le minacce nuove e visibili, ignorando i pericoli cronici e consolidati a cui siamo abituati. 3) la psicologia della paura; Sunstein individua alcuni meccanismi cognitivi che distorcono la nostra percezione del pericolo (e quindi quella del legislatore), nel senso che tendiamo a giudicare la gravità di un rischio in base alla facilità con cui ricordiamo eventi simili (es. un singolo scandalo alimentare recente pesa più di decenni di statistiche rassicuranti) e sotto l'effetto di una forte emozione, ci concentriamo solo sulla gravità del danno ipotetico (es. "potrei morire?") ignorando quanto sia infinitesimale la probabilità che accada. Quando un timore si diffonde in un gruppo sociale, la pressione al conformismo spinge anche i più scettici ad accettare quella paura come reale, forzando la politica a intervenire con leggi restrittive irrazionali. Nel settore alimentare, queste dinamiche sono amplificate dal legame tra cibo e identità. Sunstein individua quello che chiama il pregiudizio della "naturalità". Tendiamo cioè a considerare intrinsecamente sicuro ciò che è naturale e pericoloso ciò che è artificiale, ignorando che molti prodotti naturali contengono tossine o batteri, mentre molti processi industriali (come la pastorizzazione) rendono il cibo più sicuro. Inoltre, secondo l'Autore, spesso i governi rispondono alle "epidemie di paura" alimentare non con dati tecnici, ma con divieti simbolici volti a rassicurare l'elettorato nel breve termine, anche se questi divieti, a suo dire, danneggiano l'economia o la varietà alimentare.
24. Sul rapporto tra alimentazione e sostenibilità, *ex multis* e di recente, P. Vineis, L. Savarino, *La salute del mondo. Ambiente, società, pandemie*, Feltrinelli, Milano, 2021; G. Cordini, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. Macchia (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti 11 novembre 2011, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012; e G. Cordini, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Giuffrè, Milano, 2012; G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol.I, tomo I, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, 2016, p. 32 ss., G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e*

diritto dell'alimentazione, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 1, 2015 e G. Matrodonato, *Diritto alimentare e ambiente. Prospettive del diritto alimentare tra le sfide della globalizzazione e del Covid-19*, in *Nuove autonomie*, 2, 2020, p. 433 ss. In senso più ampio cfr. S. Rossa, *Riflessioni giuspubblicistiche in merito alle teorie Nudge e One Health*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2022, p. 827 ss.

25. Si consideri che, sul piano delle fonti internazionali, l'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 garantisce il diritto di ciascuno ad un'alimentazione adeguata e alla libertà dalla fame. Con il General Comment n. 12 sul diritto al cibo adeguato, il Comitato sui diritti economici sociali e culturali presso le Nazioni Unite ha precisato che una delle condizioni essenziali da realizzare affinché tale diritto sia attuato riguarda la sostenibilità dell'alimentazione. Il diritto internazionale riconosce pertanto l'esistenza di uno stretto rapporto tra la garanzia dei diritti dell'individuo legati all'alimentazione – aventi nel diritto al cibo adeguato la massima espressione – e la sostenibilità, prescrivendo agli Stati di organizzare l'intera filiera alimentare in modo da consentire il mitigamento dell'impatto ambientale e rendere il cibo accessibile alle generazioni presenti così come a quelle future. Sul punto si vedano le osservazioni di S. Pitto, *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari. Una comparazione tra possibili soluzioni normative*, in *DPCE online*, 2, 2023, in particolare p. 726 ss.
26. Cfr. in particolare G. Cordini, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, cit., p.152. La Carta di Milano è l'eredità culturale di Expo Milano 2015, un atto d'impegno sul tema del diritto al cibo, che rappresenta il contributo dell'Italia all'aggiornamento degli Obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite per eliminare la fame entro il 2030. Nei 17 nuovi Obiettivi del Millennio sono contenuti impegni e principi della Carta che ha chiamato in causa cittadini, istituzioni, imprese, mondo accademico e associazioni per costruire modelli di sviluppo sostenibili per garantire cibo sano, sicuro e sufficiente a una popolazione mondiale che nel 2050 raggiungerà quota 9 miliardi. Scritta grazie al lavoro di circa 5 mila persone che hanno partecipato alle tappe di "Expo delle Idee" all'HangarBicocca di Milano (7 febbraio 2015), Palazzo Vecchio a Firenze (28 marzo 2015) e Quadriportico dei Teatri di Pompei (18 aprile 2015), è stata tradotta in 19 lingue per arrivare potenzialmente a 3,5 miliardi di persone. Tra i principali temi contenuti: diritto al cibo come diritto umano fondamentale; lotta allo spreco alimentare e di acqua; tutela del suolo agricolo; educazione ambientale e alimentare; salvaguardia della biodiversità; contrasto al lavoro irregolare minorile; sostegno al reddito degli agricoltori. Oltre un milione le firme raccolte tra le quali quelle di Capi di Stato e Premi Nobel come Sergio Mattarella, Matteo Renzi, Angela Merkel, Francois Hollande, Dilma Rousseff, Evo Morales, Akie Abe, Alassane Ouattara, il Principe Alberto di Monaco, Amartya Sen e Shirin Ebadi.
27. Cfr., in tal senso, S. Pitto, *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari. Una comparazione tra possibili soluzioni normative*, cit., p. 730.
28. Le teorie, di cui verrà precisato subito dopo, mirano in primo luogo a propugnare il rigetto

della logica della c.d. mercificazione del cibo, ossia della piena e acritica equiparazione dell'alimento agli altri tipi di merce, tacciata di sminuirne il valore peculiare per la soddisfazione dei bisogni fisici e spirituali dell'individuo.

29. Secondo una definizione elaborata nel 1996 nel corso della Conferenza internazionale della Via Campesina, la sovranità alimentare è «*il diritto di ogni nazione di mantenere e sviluppare la propria capacità di produzione di alimenti nel rispetto della diversità culturale e produttiva*». Tale conferenza si è svolta a Tlaxcala, Messico, nell'aprile del 1996.
30. La definizione è contenuta in un report redatto nel 2014 dall'*High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE)*. Cfr. HLPE. 2014: *Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Roma, 2014, reperibile online sul sito web della FAO alla pagina www.fao.org/3/i3901e/i3901e.pdf.
31. Per delineare una filiera alimentare più efficiente e sostenibile, sono considerate molteplici azioni su piani distinti: dalla garanzia della sostenibilità (ecologica) della produzione del cibo, alla promozione della sicurezza alimentare, fino alle azioni su scala più ridotta come lo sviluppo di pratiche sostenibili nei settori al dettaglio e nella ristorazione e, soprattutto, l'educazione al consumo alimentare sostenibile, finalizzata a promuovere il passaggio ad abitudini alimentari più sane e rispettose delle risorse naturali.
32. Cfr. EU FUSIONS (2016), *Estimates of European food waste levels*.
33. Il piano europeo di lotta contro il cancro prevede la promozione di regimi alimentari sani nel quadro delle azioni di prevenzione. Cfr. p. 15 della Comunicazione, *cit.*
34. La PAC (Politica Agricola Comune) è una delle politiche più datate e importanti dell'Unione Europea: nata nel 1962, assorbe ancora oggi circa un terzo del bilancio totale dell'UE. La PAC segue il ciclo del bilancio pluriennale dell'Unione Europea (MFF), che generalmente dura sette anni. L'attuale programmazione copre il periodo 2023-2027. Ogni ciclo di sette anni introduce riforme per adattarsi alle nuove sfide (es. crisi climatica, sicurezza alimentare, guerre). La PAC si divide tradizionalmente in due grandi capitoli, chiamati "Pilastri": il primo è rappresentato dal Sostegno al reddito e mercati: si tratta dei pagamenti diretti agli agricoltori e serve a garantire che, nonostante le oscillazioni dei prezzi di mercato e i rischi climatici, chi lavora la terra abbia un reddito stabile. Il secondo pilastro è quello dello Sviluppo rurale e finanzia progetti per modernizzare le aziende agricole, proteggere l'ambiente, favorire il ricambio generazionale (aiuti ai giovani agricoltori) e sostenere l'economia dei borghi rurali. L'ultima PAC ha introdotto concetti molto specifici quali 1) Eco-schemi: una parte dei fondi è data solo se l'agricoltore adotta pratiche ecologiche che vanno oltre il minimo di legge (es. agricoltura biologica, riduzione di pesticidi, benessere animale); 2) Condizionalità Sociale: per la prima volta, i fondi possono essere tagliati se l'agricoltore non rispetta i diritti dei lavoratori (lotta al caporalato e allo sfruttamento); 3) Targeting: Si cerca di dare più soldi alle piccole e medie aziende rispetto ai grandi latifondisti, che in passato ricevevano la fetta più grossa dei sussidi. L'obiettivo è triplice: produrre cibo a prezzi accessibili per i cittadini garantendo un profitto agli agricoltori (economico), ma al contempo gestire le risorse naturali in modo sostenibile

- (ambientale) ed evitare lo spopolamento delle campagne e mantenere vive le zone rurali (sociale).
35. Nel Regolamento 2017/625/UE viene previsto l'obbligo per gli Stati Membri di definire uno specifico strumento pianificatorio, denominato Piano di controllo nazionale pluriennale (indicato con l'acronimo PCNP), attraverso cui inquadrare il sistema trolli ufficiali svolti sul territorio nazionale. In Italia il piano viene predisposto su un arco di cinque anni (2023/27) con l'Intesa Stato regioni che ne approva struttura e obiettivi. Sul punto si rinvia al lavoro di S. Gardini, *Il controllo amministrativo della filiera agro-alimentare*, in *Il diritto dell'economia*, 2024, p. 91 ss., secondo cui «*il PCNP si articola intorno a due diverse finalità, strettamente correlate tra loro. La prima è una finalità di natura descrittiva, che viene espressa attraverso l'esatta mappatura del sistema dei controlli ufficiali previsti lungo la filiera. In tal senso, l'atto rappresenta una base informativa fondamentale sia per i soggetti incaricati di verificarne l'attuazione, sia per i cittadini interessati a prendere cognizione dell'attività amministrativa svolta in tale settore. Il Piano ha anche una fondamentale funzione di natura strategico-gestionale, poiché l'opera pianificatoria risulta decisiva al fine di assicurare il coordinamento delle funzioni amministrative tanto nella predisposizione, quanto nella realizzazione dei controlli ufficiali, razionalizzando e ottimizzando l'uso delle risorse disponibili e individuando la migliore suddivisione delle competenze tra le varie amministrazioni coinvolte*».
 36. Le attività di controllo amministrativo ufficiale avvengono principalmente mediante l'esecuzione di ispezioni, audit e campionamenti, predisposti ed effettuati sulla base dell'analisi del contesto cui i controlli stessi si collocano e della connessa categorizzazione del rischio di non conformità, alla luce dei criteri stabiliti dall'articolo 9, paragrafo 1 del Regolamento 2017/625/UE. A tal fine, ogni anno l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), organo del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, predispone un documento di programmazione dell'attività di controllo per le differenti filiere dei prodotti agroalimentari, prevedendo altresì azioni di verifica mirate per settori o produzioni di particolare rilevanza nel comparto nazionale. Sul punto si rinvia sempre a S. Gardini, *Il controllo amministrativo della filiera agro-alimentare*, cit., p. 204.
 37. Su cui, v. *infra* nel testo.
 38. In Italia "autorità competenti" a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali nelle rispettive sfere di competenza sono, a norma dell'articolo 2, comma 1 del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome e le Aziende sanitarie locali. Il sistema delle attribuzioni risulta, tuttavia, concretamente molto frammentato e coinvolge in maniera rilevante anche altri soggetti pubblici. I controlli ufficiali condotti nelle strutture delle Forze armate, comprese quelle relative alle attività dei contingenti impiegati nelle missioni internazionali spettano, infatti, al Ministero della difesa. Ulteriori importanti e corposi poteri di controllo sono, poi, riconosciuti in capo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

39. Per un approfondimento in merito si rinvia all'opera monografica di M. Sollini, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023.
40. L'analisi del rischio è stata originariamente elaborata oltreoceano dal *National Research Council* (NRC) e ha trovato poi accoglimento in una serie di documenti e linee guida elaborati dai molteplici organismi nazionali e internazionali preposti alla regolazione del rischio. Si vedano Codex Alimentarius Commission, *Procedural Manual*, Nineteenth edition, Rome, 2010; OECD, *Description of selected key generic terms used in chemical hazard/risk assessment*, ENV/JM/MONO(2002)15; FAO/WHO Expert Consultation, *Application of risk analysis to food Standard Issues*, Geneva, 1995. A livello europeo, essa viene per la prima volta elaborata come strumento per la regolazione del settore della sicurezza alimentare nella Comunicazione sulla salute dei consumatori e la sicurezza degli alimenti e la sicurezza alimentare. Cfr. Comunicazione COM (1997) 138 def.
41. La comunicazione del rischio, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento 178/2002/CE, viene definita come «*lo scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra responsabili della valutazione del rischio, responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentare e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio*». Osserva R. Piselli, *Modelli e strumenti di regolazione nel settore della sicurezza alimentare*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, p.1 ss. che al contempo, però, la comunicazione del rischio opera anche in senso opposto, dato che, ai sensi dell'art. 9 del Reg. 178/2002/CE, «*i cittadini sono consultati in maniera aperta e trasparente, direttamente o attraverso organi rappresentativi*». La partecipazione degli interessati, in questo senso, operando affianco alla trasparenza nel procedimento di analisi, si pone quale fattore ulteriore di legittimazione di quelle misure di gestione che incidono su interessi sensibili, quali l'ambiente e la salute.
42. Si è già detto della parziale dissonanza sull'adozione "dura" del principio di precauzione da parte di C. Sustein, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione, cit.*, cui si rinvia *supra* nota (23).
43. Cfr. in tal senso le osservazioni di F. Albinini, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, p. 4, nonché quelle di M.P. Genesin, *Obblighi di sicurezza, principio di precauzione e responsabilità dell'operatore del settore alimentare alla luce dei più recenti orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1, 2020, p. 317 ss.
44. L. Feuerbach, *L'uomo è ciò che mangia*, ed. Morcelliana, Brescia, 2015, p. 50.