

INTRODUZIONE

Fino a qualche tempo fa la formula “*diritto alimentare*” avrebbe evocato l’idea di un istituto di diritto civile. Ormai da qualche tempo, invece, con l’espressione “*diritto alimentare*” si tende ad identificare la relazione che si instaura tra le regole giuridiche e l’insieme dei processi produttivi e di consumo, atti a soddisfare i bisogni dell’alimentazione umana¹. In questa più moderna accezione, il diritto alimentare identifica un ambito del sapere giuridico che, pur essendo emerso solo di recente, ha subito assunto grande rilevanza tanto sul piano tecnico-giuridico quanto su quello socio-economico.

Dobbiamo, per inciso, ricordare che il diritto è lo strumento per eccellenza, invocato per rimediare alle esternalità negative associate alle moderne dinamiche della produzione di cibi e bevande. Le norme richieste, e conseguentemente prodotte, sono le più svariate: norme per monitorare e bloccare prodotti ritenuti non sicuri; provvedimenti per contrastare il progressivo spopolamento delle campagne; regole per informare i consumatori circa qualità e caratteristiche proprie dei prodotti alimentari; misure a tutela della qualità delle produzioni locali a fronte di prodotti “innovativi”. Essendo il cibo, un concetto sito ad un crocevia di definizioni, ci troviamo a navigare in un *mare magnum* di regole, e la navigazione ci appare dispendiosa e molto insicura. Visto il panorama già particolarmente complesso, parrebbe assurdo cimentarsi in un’analisi comparata dei vari istituti che compongono questo percorso di diritto alimentare, ma ritengo che la scelta di allargare l’orizzonte della nostra indagine, non possa che essere utile ai fini della disamina. Infatti il diritto alimentare partecipa ormai da anni ad una dimensione radicata nel diritto comunitario, essendo stata proprio l’Unione Europea ad aver dato coesione alle sue molteplici discipline.

Ma sarà necessario, per avere un quadro ancora più completo, spingersi oltre ai confini del Vecchio Mondo, perché la realtà è quella di scambi che interagiscono in un mercato ormai globale. Proprio per questo sarà opportuno prendere in considerazione diversi modelli e principi operativi che caratterizzano il diritto

¹ FERRARI, IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Il Mulino, Bologna, 2012

alimentare in una pluralità di sistemi giuridici, per sottolineare similitudini e differenze.

L'analisi che si vuole condurre affonda infatti le sue radici nella metodologia comparata, che parte dalla constatazione, quasi banale, che le regole giuridiche non sono identiche ovunque². Le soluzioni giuridiche variano da un luogo all'altro, o da un gruppo umano all'altro. E proprio l'analisi delle differenze tra le tante soluzioni forma l'oggetto di una scienza, criticamente vagliata, quella del diritto comparato.

La produzione e commercializzazione di cibi e bevande vive dunque in una dimensione che trascende i confini nazionali e rende imprescindibile prestare attenzione al dato comparativo. Banalmente, fermiamoci ad osservare la nostra quotidianità: i prodotti che troviamo sugli scaffali dei supermercati provengono dai Paesi più disparati, alcuni molto diversi da quelli in cui il prodotto è destinato ad essere consumato: geograficamente lontani, culturalmente distanti, ed economicamente differenti. Questa realtà ha determinato le reazioni più svariate in seno agli ordinamenti nazionali, che a fronte di politiche volte al perseguimento dell'internazionalizzazione della produzione alimentare, hanno opposto politiche volte a proteggere e rivalutare il "locale", ovvero prodotti espressione di identità e caratteristiche radicate nei territori d'origine.

Ci siamo così trovati di fronte ad una produzione normativa in un certo senso ossimorica, da un lato finalizzata a creare un allineamento per agevolare l'apertura dei mercati ai produttori esteri; dall'altro ad esaltare la dimensione locale della produzione di alimenti. Nel primo caso un esempio emblematico è la normativa in materia di sicurezza alimentare e l'impatto che su di essa ha avuto la regolamentazione internazionale³. D'altro canto per quanto concerne il locale, l'etichettatura di origine, le indicazioni geografiche ed i programmi a sostegno di specifiche produzioni nazionali, sono gli esempi più lampanti. Proprio questi ultimi, non possono essere compresi appieno, se non vengono proiettati nel contesto globale in cui ci stiamo muovendo.

² GAMBARO, SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 2008.

³ Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, e agli standard contenuti nel Codex Alimentarius.

Poniamoci una semplice domanda: quand'è che ci troviamo a difendere qualcosa che ci appartiene, che pensiamo rappresentare la nostra identità? Ovviamente nel momento in cui viene percepita una minaccia esterna. Le politiche di rivalutazione della dimensione locale della produzione e del consumo, reagiscono infatti alla minaccia scaturente dalla globalizzazione. Trova così conferma, anche nell'ambito del diritto alimentare, il significato del termine *glocal*⁴ che, come vedremo successivamente, si riferisce alla tensione tra locale e globale nell'ambito di una realtà che vede la specificità della produzione locale confrontarsi con un ampio range di scelte di consumo, ormai globali.

Nel reticolo intricato di tutte queste relazioni la comparazione si rende necessaria per rappresentare e spiegare la modernità di questo diritto alimentare, posto al bivio tra territorio locale e mercato globale. Entrambe le dimensioni appaiono estremamente preziose, dal momento che il diritto alimentare si trova a succhiare la linfa vitale di ambedue nella consapevolezza che nessuna potrebbe prevalere sull'altra, rinunciando alla dicotomia del rapporto.

Grande attenzione deve essere prestata poi anche alla multidisciplinarietà, vagliando le conoscenze provenienti da altri saperi, e al dato culturale.

La relazione cultura-diritto si pone al centro della trattazione, ed appare essenziale per comprendere come le regole giuridiche, sia al momento della loro formazione sia in quello della loro applicazione, siano imbevute di cultura.

Se un tempo le preferenze culturali e le abitudini di consumo erano condivise da una comunità di persone territorialmente delimitata, oggi tendono sempre più a non coincidere con gli ambiti geografici nei quali si esplica la territorialità propria degli ordinamenti giuridici.

La scelta di sperimentare la comparazione nell'ambito alimentare non è casuale. Scorrendo le pagine di innumerevoli manuali di diritto comparato, mi sono accorta che questa disciplina assai giovane non è stata trattata sovente. Proprio per

⁴Del termine *glocalizzazione*, di cui si avrà modo di presentare una panoramica più dettagliata nel paragrafo III del seguente capitolo, è necessario dare una iniziale definizione, rinvenibile nell' OXFORD ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY : "*glocalization*": noun /,glɒskələ'zeɪʃn/[uncountable] the fact of adapting products or services that are available all over the world to make them suitable for local needs.

questo, vista la porosità del tema, mi è parso curioso e in un secondo momento anche fattibile cimentarmi in questa trattazione.

UNA PREMESSA METODOLOGICA

L'idea di trattare l'evoluzione del diritto alimentare in un'ottica comparata è nata dalla riflessione circa un classico istituto del diritto comparato: quello della circolazione dei modelli. Le tesi al riguardo sono innumerevoli e anche antitetiche, quindi ai fini della nostra disamina sarà necessario riprenderle sinteticamente e solo per cenni.

Nella società attuale tutto circola (il cibo in primis) e nel momento in cui questo avviene deve esistere una regola che ne legittimi il viaggio.

Da sempre gli ordinamenti nazionali prestano e ricevono istituzioni, istituti, principi e regole a o da ordinamenti affini, o al contrario lontani. Questo fenomeno già noto è oggi diventato più veloce ed anche incontrollabile. La tradizione metodologica di studio dei fenomeni di esportazione e trapianto si scontra quindi con problemi più articolati e complessi, che coinvolgono contemporaneamente aree diverse del diritto. Tra questi possiamo menzionare: il rapporto tra le fonti del diritto e i metodi di gestione della sovrapposizione tra globale e fonte nazionale; l'individuazione dei principi generali comuni e la ricerca di una soluzione alla non coincidenza tra la dimensione globale e quella tradizionale.

Nel fenomeno della circolazione dei modelli prevale quella che è stata definita come la "*tecnica dell'agire congiunto*", secondo l'autorevole voce di Sabino Cassese⁵. Tecnica con cui ciascuno Stato esporta le sue esperienze, che poi gli vengono restituite modificate. La differenza oggi tra la mera circolazione e i fenomeni di globalizzazione sta nel fatto che il livello globale di "giuridificazione" delle regole prescinde dall'esistenza di uno Stato.

⁵ MARIA ROSARIA FERRARESE, *Il diritto orizzontale. L'ordinamento giuridico globale secondo Sabino Cassese*, in *Politica del diritto*, 2007.

Nell'introduzione sono stati menzionati i concetti di globale e di locale, concetti strettamente interconnessi e di delicata connotazione.

Rainer Arnold⁶, ci propone alcune riflessioni sul punto. La nozione di globalizzazione non ha una precisa definizione. Si tratta di un termine che si è affermato a partire dalla considerazione di uno stato di fatto: l'intensificazione dei rapporti internazionali tra Stati, l'esternalizzazione di numerosi compiti prima nazionali- interni, l'uso dei mezzi di comunicazione per una rapida interconnessione globale e la mobilità transfrontaliera delle persone, imprese e capitale. Fenomeno parallelo è quello dell'internazionalizzazione, che si è sviluppata a partire dal XXI secolo, momento in cui gli Stati hanno progressivamente accettato il ruolo sempre crescente della comunità internazionale e l'indispensabilità di adeguarsi alle regole emergenti a questo livello, garantendone il rispetto anche a livello statale. La globalizzazione, di cui sopra, si basa sull'internazionalizzazione e ne rappresenta uno sviluppo quantitativo. La globalizzazione non è limitata a delle materie specifiche: comprende la politica, l'economia, il diritto, e anche la cultura.

Ma la tensione tra locale e globale e viceversa non ha tardato ad emergere. Ed è dalla crisi tra globale e *spiritus loci* che è stato coniato il concetto di "glocalizzazione"⁷. Si parla di "glocalizzazione"⁸, per indicare una dimensione tipica della globalizzazione, che muove verso la reciproca contaminazione di tratti locali e tratti globali: gli elementi di carattere locale assumono un rilievo anche a livello globale, e parallelamente elementi di carattere globale assumono rilevanza nel radicamento locale. Dunque, come insegna Robertson, locale e globale non sono antitetici, ma reciprocamente legati.

⁶ A cura di CRISTINA AMATO e GIULIO PONZANELLI, *Global law v. Local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, XVII Colloquio biennale Associazione Italiana di Diritto comparato Brescia, 12-14 maggio 2005.

⁷ R.ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, 1999 e ID., *Glocalization. Time-space and Homogeneity-Heterogeneity*, in M.FEATHERSTON-S.LASH-R.ROBERTSON, *Global Modernities*, London, 1995.

⁸ BAUMAN, *Globalizzazione e Glocalizzazione*, Armando Editore, Roma, 2005.

Concetto affine a quello di “glocal” è quello di “intermestic”⁹, un aggettivo che si riferisce alle questioni domestiche ed internazionali.

La polarità globale -locale comporta contaminazione e compromesso. Quando si parla poi di *glocalismo*, si parla anche di inclusione. La commistione tra globale e locale tende a contrassegnare sia il globale che il locale non tanto come universi caratterizzati da propri criteri separati e diversi, ma piuttosto con inclusività.

Emergono quindi delle ibridazioni ed interdipendenze dinamiche: caratteri estranei al nostro diritto tradizionale.

“Il tradizionale diritto, esposto alla tensione globale- locale, appare come un campo di ibridazioni e di interdipendenze dinamiche, di combinazioni e interazioni non prevedibili, con effetti combinatori sorprendenti e variegati”¹⁰.

Maria Rosaria Ferrarese, a tal proposito, ci offre uno spunto di riflessione: questa tensione tra dimensione locale e dimensione globale è da intendersi oggi come un “*diritto ragno*” o “*diritto ape*”?¹¹. A partire dall’andamento dinamico del diritto, dal rapporto mobile che tende ad instaurarsi tra fonti, tradizioni e culture diverse, si può cogliere il passaggio da una tipologia di diritto che possiamo caratterizzare come “*diritto ragno*” ad una tipologia caratterizzabile come “*diritto ape*”.

L’epoca giuridica al cui tramonto stiamo assistendo era quella in cui il diritto somigliava molto più a un ragno, ben radicato al suo territorio. La sua tela, autosufficiente e autoreferenziale, non ammetteva intrusioni da parte dell’esterno. Il diritto odierno smette di essere un ragno che tesse da solo la propria trama, ed assomiglia piuttosto ad una instancabile ape, sempre in movimento, che cerca di nutrirsi di elementi diversi e vive di numerosi contatti.

Riprendendo proprio questa metafora, concluderei la premessa metodologica con una riflessione. Le api, in natura, sono l’emblema della biodiversità. Questi insetti,

⁹ R.ROBERTSON-K.E. WHITE, *La glocalizzazione rivisitata ed elaborata*; F.SEDDA, *Glocal sul presente a venire*, Roma, 2004.

¹⁰ SASSEN, *The State and Globalization: Denationalized Participation*, in 25 *Mich. J.of Int. Law*, 2004

¹¹ MARIA ROSARIA FERRARESE, *Global law v. Local law.Problemi della globalizzazione giuridica*. XVII Colloquio biennale Associazione Italiana di Diritto comparato Brescia, 12-14 maggio 2005.

durante la loro ricerca di nettare, trasportano polline da una pianta all'altra operando involontariamente un continuo rimescolamento dei geni delle piante¹².

Quindi potremmo concludere dicendo che grazie a questo sistema alveare, il diritto pur globalizzandosi mantiene sempre uno stretto legame col territorio natio.

E ricordando che l'analisi si soffermerà sul diritto alimentare, ci occuperemo delle spinte opposte che questa tensione ha generato a livello normativo.

¹² <http://www.fondazioneSlowFood.com/it/i-nostri-temi/api/>

CAPITOLO I. IL CIBO È DIRITTO, IL DIRITTO È CIBO

“La fame e la sete abbattono non solo il vigore fisico ma anche quello spirituale e morale dell’uomo, lo privano della sua umanità, della sua intelligenza e della conoscenza”. “La teoria degli alimenti è di grande importanza etica e politica. I cibi si trasformano in sangue, il sangue in cuore e cervello; in materia di pensieri e 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”. (Il mistero del sacrificio o l’uomo è ciò che mangia, 1862)

Queste ultime, le parole del filosofo Feuerbach, datano del 1862, anno in cui egli scrisse *“Il mistero del sacrificio o l’uomo è ciò che mangia”*. Divenute quasi un motto oggi, tradotte all’inglese *“we are what we eat”*, ci danno modo di capire quanto la questione alimentare sia ormai divenuta centrale e dibattuta nella società contemporanea. Parole pesanti e pregne di significato, tant’è che il cibo è entrato a far parte delle più importanti dichiarazioni a livello internazionale, nel 1948, 1966, 1996.

È subito da chiarire un aspetto molto importante, ovvero la distinzione tra il diritto al cibo, e il diritto del cibo. La nostra disamina si soffermerà soprattutto sulla seconda accezione, andando ad indagare come il diritto del cibo, in quanto vettore di identità, sia o meno legato alla trasmissione culturale che insiste su un certo territorio e appartiene ad un certo popolo.

§1. *Il diritto al cibo*

La trattazione del seguente paragrafo verterà sul diritto al cibo come diritto fondamentale. Questa faccia della questione alimentare necessiterebbe di una disamina a sé stante, sarà quindi qui possibile fornirne solamente una rapida panoramica.

*Il diritto al cibo, è il diritto di ogni essere umano a potersi alimentare e nutrire in autonomia*¹³.

A tal proposito una precisazione è d'obbligo: alimentarsi o nutrirsi? Alimentarsi vuol dire introdurre degli alimenti nel nostro corpo; nutrirsi significa che il cibo di cui ci si alimenta è tale da far sì che lo stato di salute viene mantenuto grazie all'assunzione di principi nutritivi necessari a fornire energia chimica per il mantenimento delle funzioni vitali e per le attività corporee. L'alimentazione è considerabile come il primo momento della nutrizione¹⁴.

L'accesso al cibo costituisce uno dei primi e fondamentali diritti della persona. La tragedia silenziosa che oggi attanaglia il mondo a causa dell'incapacità di produrre e distribuire adeguatamente il cibo ha diverse declinazioni. La morte per fame è il suo aspetto più drammatico, ma parimenti tragiche sono anche la malnutrizione e la denutrizione. I problemi di accesso al cibo sono racchiusi nell'espressione *food security*, che identifica la condizione in cui ogni individuo, in ogni momento, ha accesso in termini fisici ed economici a cibo in quantità sufficiente, sano e nutriente, in grado di soddisfare il suo fabbisogno nutrizionale e le proprie preferenze alimentari in modo da condurre una vita sana ed attiva¹⁵.

All'interno del concetto di *food security* si possono distinguere diverse dimensioni: la *food availability*, ovvero la disponibilità di cibo in quantità e qualità adeguate; il *food access*, ovvero l'accesso al cibo; *l'utilisation*, cioè il modo in cui il cibo viene scelto, conservato, preparato e consumato, ossia la sua qualità e dieta alimentare; ed infine la *stability*, vale a dire la stabilità nella

¹³ MARIA BOTTIGLIERI, *The Turin Food Autonomy for a "Right to Food Oriented" Urban Food Policy*, in Maria Bottiglieri, Giacomo Pettenati e Alessia Toldo, 2016.

¹⁴ Crf. Alimentazione, (voce) in www.treccani.it/enciclopedia; V. BUONUOMO, *Introduzione alla parte II, Diritto al cibo, cibo e diritti*.

¹⁵ Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale e piano d'azione del vertice mondiale sull'alimentazione, FAO, 1996.

disponibilità di cibo in maniera costante nel tempo. Ognuna di queste dimensioni agisce a livello individuale, di comunità, locale e globale.

1.1 *Il cibo, una definizione*

Nella terminologia giuridica italiana il termine cibo non è utilizzato; viene utilizzato piuttosto il termine alimento. La dottrina evidenzia che l'etimologia di questa parola (dal latino “*alere*”, nutrire) denota già il suo significato letterale. La definizione giuridica del termine “*alimento*” o generi alimentari (in inglese *food* o *foodstuff*, in francese *alimentation* o *denrée alimentaire*) è oggi rinvenibile nell'art. 1 del reg. (CE) n.178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare: “*Si intende per alimento (o “prodotto alimentare” o “derrata alimentare”) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani*”. Nella nozione di alimento, o cibo, rientra, pertanto, ogni prodotto destinato ad essere ingerito: sono quindi compresi sia il prodotto alimentare non trasformato, che quello conservato, o trasformato perché cucinato. A fianco di una definizione così tecnica, se ne potrebbe azzardare un'altra, giuridicamente forse poco rilevante: “*Per l'uomo, l'alimento non deve essere soltanto qualcosa che reca nutrimento, deve piacere e possedere un prestigio, un valore evocativo di ristoro*”: un alimento privo di un tono “*emotivo*” non è alimento¹⁶.

Com'è qualificato il cibo? Come si avrà modo di approfondire, il cibo, nell'ordinamento dell'Unione Europea è qualificato come merce. Parte della dottrina, invece, considera il cibo come un *bene comune*, che insieme agli altri (acqua, aria, ambiente,...) andrebbe qualificato come una delle categorie che costringono a ripensare la tradizionale dualità tra proprietà pubblica e privata, così

¹⁶ TRÉMOLIÈRES, *Base pour l'étude de l'évolution des habitudes alimentaires*, in *Chaires de nutrition et diététique*, V, 3, 1970 ; POULAIN, *Alimentazione, cultura e società*, cit., p. 191.

come fondata all'art. 42 della Costituzione¹⁷. Altra dottrina ha invece qualificato il bene “*cibo necessario all'alimentazione di base*” come bene patrimoniale, nella misura in cui eccede per ciascuno le capacità di accesso al minimo vitale, o come bene sociale, nella misura sottostante necessaria a soddisfare il diritto fondamentale alla sussistenza.

Per meglio completare la nozione di alimento è opportuno ricordare altri due termini ricorrenti nel lessico del cibo: cucina e gastronomia. “*La cucina è stata paragonata al linguaggio, come questo essa possiede vocaboli (i prodotti, gli ingredienti) che si organizzano secondo regole di grammatica (le ricette, che danno senso agli ingredienti trasformandoli in vivande), di sintassi (i menù, ossia l'ordine delle vivande), e di retorica (i comportamenti conviviali). Come il linguaggio, la cucina contiene ed esprime la cultura di chi la pratica, è depositaria delle tradizioni e dell'identità di gruppo. Ma è anche il primo modo per entrare in contatto con gli altri: più ancora della parola, il cibo si presta a mediare tra culture diverse, aprendo i sistemi di cucina ad ogni sorta di invenzioni, incroci e contaminazioni*”¹⁸. A seconda di come cambiano le regole di questa grammatica o sintassi, cambia anche il linguaggio culinario adottato, anche se magari sono utilizzati gli stessi ingredienti.

Il termine *gastronomia*, etimologicamente “legge del ventre” o “arte di preparare e cucinare i cibi” è inteso come “*la conoscenza ragionata di tutto ciò che si riferisce all'uomo in quanto egli si nutre. Così è proprio essa che fa muovere i coltivatori, i vignaioli, i pescatori, e la numerosa famiglia dei cuochi, quale che sia il titolo o la qualifica sotto cui essi mascherano il loro occuparsi della preparazione degli alimenti. La gastronomia appartiene: alla storia naturale, per la classificazione che fa delle sostanze alimentari; alla fisica: per le diverse analisi e scomposizioni che fa loro subire; alla cucina, per l'arte di preparare i*

¹⁷ Articolo 42 Costituzione italiana

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

¹⁸ M. MONTANARI, *Il mondo in cucina*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2002, p. VII.