



**UNIVERSITÀ
DI PARMA**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA,
STUDI POLITICI E INTERNAZIONALI**

Dipartimento di Eccellenza 2023-2027

Corso di Dottorato in Scienze Giuridiche in convenzione con l'Università di Modena e Reggio Emilia

Ciclo di seminari coordinato dalla Prof.ssa Lucia

Scaffardi: **DIRITTO AL CIBO TRA FOOD SAFETY E**

FOOD SECURITY: LA SFIDA DEGLI ALIMENTI C.D.

INCOMMESTIBILI

**"L'Unione europea verso la sostenibilità
alimentare"**

Prof. Marco Inglese

31 marzo 2023, ore 9.30-11.30

SOMMARIO: I. Introduzione. II. Il diritto primario e la sostenibilità. III. Il regolamento 178/2002. IV. Il regolamento 1169/2011. V. La Strategia dal produttore al consumatore. VI. Conclusioni.

I. Introduzione

Nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, così come da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona (2009), è difficile rinvenire una definizione giuridicamente vincolante del concetto di sostenibilità, *rectius*, del principio dello sviluppo sostenibile. Solitamente, ci si riferisce alle conclusioni del Consiglio europeo (2005) che ne identificano alcuni elementi salienti: obiettivo da raggiungere, salvaguardia delle generazioni attuali e future, solidarietà intra e intergenerazionale, ancoraggio alla democrazia e allo stato di diritto. Inoltre, sono presenti tre assi di intervento: promozione di un'economia dinamica, tutela della salute e tutela dell'ambiente. In particolare, gli ultimi due sono da interpretarsi sinergicamente attraverso l'art. 35 e l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali. Peraltro, si segnala anche un potenziale ruolo per l'art. 38.

II. Il diritto primario e la sostenibilità

Applicare, *mutatis mutandis*, le suesposte considerazioni all'emersione del concetto della sostenibilità alimentare è operazione ermeneutica complessa poiché, come noto, nell'ordinamento giuridico dell'Unione non esiste un autonomo diritto al cibo come, invece, nel diritto internazionale. Innanzitutto, il preambolo del TUE menziona esplicitamente il principio dello sviluppo sostenibile nel contesto del completamento del mercato interno. Poi, sviluppo sostenibile e miglioramento della qualità dell'ambiente sono simultaneamente presenti all'art. 3, par. 3 e 5, TUE. Da ultimo, si segnala anche il perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile nell'azione esterna dell'Unione (art. 21, par. 2, TUE). Dunque, occorre rivolgere l'attenzione, da un lato, alle cc.dd. clausole trasversali e, dall'altro, al completamento del mercato interno. Nello specifico, ci si riferisce,

nell'ordine, al principio di coerenza (art. 7 TFUE), alla tutela della salute umana (art. 9 TFUE), alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile (art. 11 TFUE), alla protezione dei consumatori (art. 12 TFUE) e al benessere degli animali (art. 13 TFUE).

III. Il regolamento 178/2002

Oltre a istituire la European Food Safety Authority (EFSA), il regolamento 178/2002 fonda il diritto alimentare dell'Unione sulla base di tre elementi congiunti: la tutela della salute umana, la salvaguardia degli interessi dei consumatori e l'efficace funzionamento del mercato interno. Pertanto, l'atto in esame non solo offre una prima definizione di alimento e di legislazione alimentare, ma si preoccupa di garantire un approccio integrato, in ossequio al principio di coerenza, tra la tutela della salute, gli interessi dei consumatori, della salute, del benessere degli animali e dell'ambiente. A tal fine, il mezzo prescelto è l'etichettatura, la quale deve consentire, *inter alia*, la rintracciabilità degli alimenti.

IV. Il regolamento 1169/2011

Il regolamento 1169/2011 disciplina le informazioni da fornire ai consumatori tramite le etichette. Esso distingue tra informazioni obbligatorie (nome, ingredienti, data di scadenza, luogo di origine o di provenienza, dichiarazioni nutrizionali) e informazioni volontarie. Queste ultime, in particolare devono essere non ingannevoli, non ambigue e basate su dati scientifici. Ci si potrebbe, quindi, chiedere se le informazioni sulla sostenibilità di un alimento, *rebus sic stantibus*, debbano essere ricomprese tra quelle volontarie. Sul punto, è intervenuta la Corte di giustizia. Con la sentenza *Organisation juive européenne* (2019), la Corte dichiara che l'indicazione del luogo di origine o di provenienza – anche qualora si tratti di un insediamento israeliano all'interno di un territorio palestinese – deve essere specificatamente indicato, poiché tale omissione potrebbe indurre in inganno il consumatore. Infatti, lo scopo delle informazioni è consentire scelte consapevoli sulla base di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche. Invece, con la sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie* (2020) la Corte effettua un bilanciamento tra il benessere degli animali e il rispetto della libertà di manifestare la propria religione, contribuendo a irrobustire la dimensione valoriale dell'art. 13 TFUE.

V. La Strategia dal produttore al consumatore

La Strategia dal produttore al consumatore (2020), che si pone nel più ampio novero delle iniziative derivanti dal *Green deal* (2019) - come quella sulla biodiversità e sull'economia circolare -, anche nel rispetto del regolamento sulla neutralità climatica, intende preparare il legislatore dell'Unione all'adozione di un atto giuridico vincolante in materia di sistemi alimentari sostenibili, nella consapevolezza che questi ultimi contribuiscono ai cambiamenti climatici in atto e al degrado ambientale. Sarà quindi proposto, entro la fine del 2023, un atto legislativo volto a disciplinare la c.d. etichettatura sostenibile al fine di armonizzare le dichiarazioni volontarie e che includa, oltre alle ormai classiche informazioni nutrizionali, quelle climatiche, ambientali e sociali. Al momento non è dato sapere se la Commissione proporrà un regolamento o una direttiva, né la base giuridica che sarà utilizzata.

VI. Conclusioni

Stante l'assenza di una teorizzazione del diritto al cibo e, di conseguenza, della sostenibilità alimentare, l'Unione si è indirizzata verso un utilizzo ampio del principio di sostenibilità quale asse portante del completamento del mercato interno. Tramite le clausole trasversali e il loro rapporto con la Carta è, dunque, possibile supporre che l'adozione di un atto di derivato in materia di scelte sostenibili da parte dei consumatori sappia coniugare, tramite l'approccio integrato, le molteplici

dimensioni della sostenibilità: ambientale, sociale ed economica, tenendo anche in considerazione il benessere degli animali. Da ultimo, rimane da chiedersi se questo approccio alla sostenibilità alimentare non abbia anche un carattere surrettiziamente paternalistico.

Atti giuridici di orientamento

Regolamento (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, GU L 31 del 1.2.2002, pp. 1–24.

Conclusioni del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 (Allegato I).

Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, GU L 404, 30.12.2006, pp. 9–25.

Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, GU L 304 del 22.11.2011, pp. 18–63.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final, 11.12.2019

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM(2020) 0381 final, 20.05.2020.

Giurisprudenza di orientamento

Corte di giustizia, *Organisation juive européenne*, causa C-363/18, sentenza del 12 novembre 2019.

Corte di giustizia, *Centraal Israëlitisch Consistorie*, causa C-336/19, sentenza del 17 dicembre 2020.

Bibliografia di orientamento

M. C. CARTA, *Il Green deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, pp. 54-72.

F. CASAROSA, *The Inactive Integration Clause: Can Article 12 TFEU Shape Future Sustainable Policies?*, in *European Papers*, 2022, pp. 1431-1466.

E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, pp. 19-48.

V. DELHOMME, *Front-of-pack Nutrition Labelling in the European Union: A Behavioural, Legal and Political Analysis*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2021, pp. 825-848.

F. DE WITTE, *You Are What You Ate: Food Heritage and the EU's Internal Market*, in *European Law Review*, 2022, pp. 647-655.

T. HERVEY, J. MCHALE, *Article 35 – The Right to Health Care*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARDS (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2021, pp. 1007-1024.

N. GOKANI, *Front-of-pack Nutrition Labelling: A Tussle between EU Food Law and National Measure*, in *European Law Review*, 2022, pp. 153-174

M. FALCONE, *Il "Green Deal" europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, pp. 379-394.

E. MORGERA, G. MARÍN DURÁN, *Article 37 – Environmental Protection*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Wards (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2021, pp. 1041-1064

M. ONIDA, *Il green deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, 2021, Cedam, pp. 257-284.

S. WEATHERILL, *Article 38 – Consumer Protection*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARDS (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2021, Hart-Bloomsbury, pp. 1065-1084.