



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

18
2021

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

SCELTE TRAGICHE

Atti del III convegno

"Medicina e diritto penale"

Taranto, 11 dicembre 2020

a cura di

Giuseppe Losappio

LAURA COSTANTINO

Le scelte tragiche nel quadro della *food security*.

Approvvigionamento alimentare e interventi regolativi nell'epoca
della pandemia.



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 9788894503067

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Claudia Capozza - Adriana Schiedi - Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio*(in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante.

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Filomena Pisconti, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
San Francesco Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy, e-mail:
quaderni.dipartimentojonico@uniba.it telefono: +39 099 372382 • fax: +39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

18
2021 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

SCELTE TRAGICHE

Atti del III convegno
"Medicina e diritto penale"
Taranto, 11 dicembre 2020

a cura di
Giuseppe Losappio



L'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi
giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"
dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro"

ha chiuso il volume, composto da 287 pagine, il 28 luglio 2021.

Il testo è disponibile *open source* sul sito

<http://edizionidjsge.uniba.it/index.php/i-quaderni>.

I dottorandi Gianluca Ruggiero e Filomena Pisconti hanno collaborato
all'editing dell'opera. Un ringraziamento speciale alla dott. ssa Maria Di
Maggio. Senza il suo generoso e versatile impegno la pubblicazione non
sarebbe stata possibile

ISBN: 978889450367

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO IN
SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane. La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle medie ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;

- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;
- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio Comitato Scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di *editing* successiva all'espletamento positivo della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati

all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali> nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta. Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea, il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>. Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà pervenire tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

I SESSIONE:

SCELTE TRAGICHE, CULTURA, ECONOMIA E DIRITTI

RELAZIONI

RICCARDO PAGANO <i>Die Kehre come scelta: il tragico come opportunità.</i>	1
STEFANO CERVELLERA, CARLO CUSATELLI, UMBERTO SALINAS <i>L'analisi quasi-real-time della mortalità tarantina fra emergenza ambientale e covid-19.</i>	8
LAURA COSTANTINO <i>Le scelte tragiche nel quadro della food security. Approvvigionamento alimentare e interventi regolativi nell'epoca della pandemia.</i>	14
IVAN INGRAVALLO <i>Il (difficile) bilanciamento tra misure di contrasto alla pandemia da covid-19 e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.</i>	24
PAMELA MARTINO <i>Giudicare su scelte tragiche sotto l'egida della CEDU: la funzione extraprocessuale del sindacato di legittimità costituzionale tra civil law e common law.</i>	36

PIERLUCA MASSARO	
<i>Le scelte tragiche nel prisma della tutela della salute in carcere.</i>	48
PAOLO PARDOLESI	
<i>Pandemie e scelte tragiche.</i>	65
FRANCESCO PERCHINUNNO	
<i>Scelte tragiche nell'era covid-19: la tutela del personale sanitario nel quadro dei valori costituzionali.</i>	72
MARIA BENEDETTA SAPONARO	
<i>L'insostenibile leggerezza del tragico.</i>	81
ADRIANA SCHIEDI	
<i>La dialettica tra logos/pathos: per una pedagogia fenomenologica della ragione empatica.</i>	92
PAOLO STEFANÌ	
<i>Diritto, religione e scelte tragiche.</i>	104
LAURA TAFARO	
<i>Il paradigma rovesciato: le scelte non tragiche.</i>	110
STEFANO VINCI	
<i>L'influenza spagnola e le scelte emergenziali del governo italiano.</i>	148

INTERVENTO PROGRAMMATO

FABRIZIO CESAREO	
<i>Principio di precauzione e gestione del rischio.</i>	170

II SESSIONE: SCELTE TRAGICHE, SCELTE INFELICI E DIRITTO PENALE

MAURIZIO CARBONE	
<i>Introduzione.</i>	174

RELAZIONI

LUCIA RISICATO

*Mors tua, vita mea, morire con il covid per l'assenza di posti letto.
Profili di responsabilità del "rianimatore".*

178

GIANDOMENICO DODARO

*Mors tua, vita mea, morire con il covid per l'assenza di posti letto.
Linee di fuga della responsabilità lungo la catena di "comando
e controllo" della sanità.*

189

MARCO SCOLETTA

*Covid, risorse scarse e profili di responsabilità da reato degli
enti sanitari.*

198

SILVIA TORDINI CAGLI

*La disattivazione del "supporto vitale" della persona capace
di consenso ma non di agire.*

212

MARIA BEATRICE MAGRO

*Disattivazione del "supporto vitale" della persona incapace
di consenso e di azione ed evoluzione giurisprudenziale sull'aiuto al suicidio.*

220

GIUSEPPE LOSAPPIO

Fine vita e "diritto vivente" dal caso Englaro a quello Trentini.

258

I SESSIONE

SCELTE TRAGICHE, CULTURA, ECONOMIA E DIRITTI

RELAZIONI

Laura Costantino

**LE SCELTE TRAGICHE NEL QUADRO DELLA FOOD SECURITY.
APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE E INTERVENTI
REGOLATIVI NELL'EPOCA DELLA PANDEMIA**

ABSTRACT

Il diritto agroalimentare è frequentemente palcoscenico di decisioni frutto di «scelte tragiche», sia nel quadro della regolazione dei mercati che nell'ottica della tutela dei diritti. L'attuale crisi pandemica accentua i dilemmi delle scelte rispetto all'accelerazione di fenomeni preesistenti che incidono direttamente sull'accesso al cibo a livello globale.

Agri-food law is often the scene of decisions that are the result of «tragic choices», both in the context of regulating markets and in terms of protecting rights. The current pandemic crisis emphasizes the tragic nature of the choices regarding the acceleration of pre-existing events that directly affect access to food at a global level.

PAROLE CHIAVE

Regole di mercato – sicurezza alimentare – diritto al cibo

Food crisis – food security – right to food

Sommario: 1. Le «scelte tragiche» nel quadro della regolazione dei mercati agro-alimentari. 2. La terra al bivio. 3. Interventi regolativi durante la crisi pandemica: cibo o salute?

1. Il diritto agroalimentare è frequentemente palcoscenico di decisioni frutto di scelte tragiche, sia nel quadro della regolazione dei mercati che in quello della tutela dei diritti, accentuate da improvvise situazioni emergenziali che spesso si presentano, per le caratteristiche di questo settore.

L'esigenza di assumere decisioni nette e al tempo stesso complesse è determinata da diversi fattori: il ricorrente dualismo tra scelte necessariamente alternative che implicano la decisione (politica) di individuare una gerarchia tra obiettivi normativamente disposti sullo stesso piano; la necessità di trovare soluzioni all'allocazione delle risorse scarse, che implica una individuazione dei metodi di tutela di valori e diritti¹. L'attuale contesto pandemico accentua la tragicità delle scelte rispetto all'accelerazione di fenomeni preesistenti che incidono direttamente sull'accesso al cibo a livello globale.

Le scelte di *governance* del mercato agroalimentare, dalla nascita del modello di governo europeo in poi, sono state caratterizzate da un elemento centrale: il carattere necessariamente alternativo della decisione politica rispetto al raggiungimento di obiettivi, considerati tutti importanti dal legislatore e privi di un criterio gerarchico che possa consentire l'individuazione di un metodo univoco per la loro concreta attuazione.

Attraverso la Politica agricola comune è stato strutturato un mercato fondamentale per lo sviluppo della popolazione europea, ovvero il mercato della produzione alimentare, partendo dall'individuazione di obiettivi intorno ai quali articolare l'azione politica, indicati nell'art. 39 del TFUE².

Tra questi, assumono significativa rilevanza in questo contesto l'obiettivo di «assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al

¹ La riflessione intorno alle scelte allocative di fronte alla scarsità delle risorse è efficacemente affrontata nelle pagine di G. Calabresi, P. Bobbitt, *Scelte tragiche*, Milano, 2006 (nella prima edizione, *Tragic Choices*, New York, 1978).

² Sulla costruzione della Politica agricola comune, L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003; F.G. Snyder, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Milano, 1990; D. Bianchi, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles, 2006; G. Olmi, voce *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Digesto pubbl.*, 1987, p. 118 e ss.; Id., *Common organization of agricultural markets at the stage of the single market*, in *Common market Law Review*, 1967, p. 359 e ss.; E. Cappelli, S. Ventura, *Problemi giuridici dell'agricoltura comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, III, p.4 e ss.; P. De Caterini, voce *Politiche comunitarie, I) Politica agricola*, in *Enc. Giur.*, 1988, p. 1 e ss.

miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura» e «assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori». Le finalità indicate sono state strutturate intorno alla necessità di rendere (nuovamente) attrattivo il lavoro nelle campagne, garantendo una adeguata redditività alle professionalità coinvolte nell'organizzazione dell'impresa, e allo stesso tempo assicurare abbondanza di cibo a buon mercato ai cittadini europei.

D'altro canto, analogamente a quanto accaduto anche in altri diritti nazionali, il contesto normativo italiano aveva già maturato, attraverso l'adozione del codice civile, una disciplina per l'imprenditore agricolo inserita nel libro V, fondata sul riconoscimento dell'organizzazione dei mezzi di produzione e sulla specificità del rischio d'impresa, che garantiva il presupposto normativo necessario per la valorizzazione delle attività produttive sulla terra³.

Nonostante il dato normativo mostrava una sua organicità al fine di incentivare lo sviluppo di un mercato agroalimentare, l'obiettivo di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, indicato nell'art. 39 del TFUE, risultava difficilmente coniugabile con l'obiettivo di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori; infatti, nel secondo dopoguerra, quando era necessario assicurare il ritorno dei lavoratori nelle campagne al fine di incrementare la produzione alimentare, a fronte di un drammatico contesto di insicurezza alimentare, la strada seguita nell'attuazione della politica agricola comune è stata quella del mercato indotto attraverso il sistema dei prezzi amministrati, in modo da raggiungere sia l'obiettivo di assicurare la redditività del lavoro agricolo che l'accessibilità dei prezzi al consumo. Attraverso la garanzia di un prezzo di equilibrio corrisposto agli agricoltori e individuato per categorie di prodotti, veniva garantita la redditività dell'impresa agricola contro il rischio della fluttuazione dei prezzi, assicurando in tal modo un'offerta adeguata di prodotto sul mercato.

Al tempo stesso, gli aiuti alle imprese agricole venivano collegati alla quantità prodotta, strutturando un sistema di sostegno al reddito incentrato sulla capacità produttiva dell'impresa misurata in termini quantitativi.

Purtuttavia, il raggiungimento di entrambi gli obiettivi predetti non è stato privo di conseguenze: l'impatto che l'agricoltura intensiva ha avuto sull'ambiente, sul depauperamento delle risorse naturali, sulla biodiversità, sulla fertilità dei suoli, come pure sulla creazione di sprechi alimentari⁴ è stato devastante, tanto da imporre un

³ Sulle vicende storiche dell'impresa agricola, dalla disciplina antecedente all'unificazione dei due codici alla riforma dell'art. 2135 c.c. ad opera del d.lg.s n. 228/2001, si rinvia a A. Iannarelli, A. Vecchione, *L'impresa Agricola*, Torino, 2008.

⁴ Sul fenomeno degli sprechi alimentari sia consentito rinviare al nostro *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare*, Bari, 2018.

adeguamento delle politiche agricole, nel rispetto degli obiettivi propri della politica ambientale⁵.

L'abbandono dell'interventismo pubblico, in favore di un mercato concorrenziale nel quale è stata inserita anche l'agricoltura - sia pure con le specificità delle misure previste dalla regolamentazione europea - ha riproposto ciclicamente il tema del dualismo tra gli obiettivi indicati. Ove il prezzo del prodotto scende troppo, la redditività dell'impresa agricola ne risente e si manifesta il rischio che le imprese agricole spostino la produzione verso attività più remunerative rispetto alla produzione alimentare⁶, con ripercussioni sulla *food security*.

I governi hanno, dunque, dovuto mettere in campo politiche che hanno alternativamente messo in primo piano o l'uno o l'altro obiettivo, con regolare ciclicità. Così, se da un lato sono stati introdotti i principi della multifunzionalità dell'agricoltura e promossa la diversificazione delle attività produttive agricole⁷, per rispondere all'esigenza di contenere gli eccessi produttivi ma al tempo stesso garantire la redditività degli agricoltori, dall'altro l'estrema flessibilità dei prezzi dei prodotti agricoli ha condotto, insieme ad altri fattori legati alle specificità dei sistemi agricoli, ad uno squilibrio di potere lungo la filiera produttiva, in assenza di regole che incidano direttamente sulla distribuzione del valore tra i diversi attori della catena alimentare.

⁵ Sul rapporto tra politica agricola e politica ambientale, si rinvia a A. Iannarelli, *Diritto agrario e società industriale, tomo II, Il sistema agro-alimentare*, Bari, 1993 (spec. pg. 323 e ss.); L. Costato, S. Manservisi, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012. Sull'evoluzione della PAC con particolare riferimento alle esigenze di controllo delle diseconomie, L. Costato, *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 369; Id., *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 210; Id., *Diritto alimentare e diritto al cibo dal I Piano Mansholt alla riforma del 2013*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 306; D. Bianchi, *La Pac camaleontica alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 592.

⁶ Sul rapporto tra agricoltura e produzione di energia, P. Lattanzi, *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata, 2008; Id., *L'energia dopo Lisbona. Il superamento del paradosso energetico*, in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare, ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, Napoli, 2011; M. D'addezio, *Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del Convegno IDAIC, Siena, 21-22 ottobre 2010, Milano, 2011.

⁷ Si pensi al ruolo importante attribuito più recentemente all'agricoltura sociale, su cui si rinvia a I. Canfora, *L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, I, p. 5 e ss.

Il dualismo degli obiettivi indicati resta al centro dei programmi attuali dell'Unione europea, declinati ora nella cornice della sostenibilità: la Proposta di Regolamento sulla nuova PAC, all'art.6, indica tra gli obiettivi, sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare; migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività; migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore⁸.

L'attenzione al reddito delle imprese agricole è la premessa del documento rappresentativo del c.d. *Green Deal*: il passaggio ad un sistema alimentare sostenibile presuppone una «sussistenza sostenibile» per i produttori primari, ancora svantaggiati in termini di reddito; tra gli obiettivi indicati nel documento, si individua la necessità di preservare l'accessibilità economica degli alimenti, assicurando «rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento...garantendo allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro»⁹.

Il contenuto degli obiettivi indicati dal legislatore specifica, oggi, un ampliamento di prospettiva con riguardo alle tutele, estese ai diritti dei lavoratori agricoli, nel solco degli obiettivi plurimi legati al tema della sostenibilità¹⁰.

⁸ COM(2018) 392 final, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁹ Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 381 final 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: «...Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile...Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito. L'agricoltore medio dell'UE guadagna attualmente circa la metà del lavoratore medio nell'economia in generale». Tra gli obiettivi, «...preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obiettivo ultimo di rendere gli alimenti più sostenibili e anche più accessibili dal punto di vista economico, migliorare la competitività del settore UE dell'approvvigionamento, promuovere il commercio equo e creare nuove opportunità commerciali, garantendo allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro».

¹⁰ L'attenzione verso la costruzione di filiere etiche è dimostrata dal fervore normativo nazionale: sono stati, infatti, recentemente presentati diversi disegni di legge che si inseriscono nel quadro della sostenibilità etica delle filiere sia dal punto di vista della giusta distribuzione del valore che nell'ottica della tutela dei diritti dei lavoratori (disegno di legge 1565 sulla

2. L'attuazione di politiche agricole volte a salvaguardare la sicurezza negli approvvigionamenti e la stabilità del mercato europeo, ha ben presto comportato la necessità di rispondere ad un interrogativo diventato oggi non più procrastinabile, ovvero quali metodi seguire per l'allocazione delle risorse scarse.

Il tema si intreccia con quella che è stata definita la «tragedia dei beni comuni». Ormai da tempo i giuristi si interrogano su quali metodi utilizzare per garantire che i beni comuni restino fruibili da tutti, in un'epoca storica nella quale scelte culturali, politiche ed economiche passate hanno determinato la scarsità di risorse necessarie alla produzione di beni primari, come il cibo, insieme ad un problema di strutturale iniquità nella distribuzione delle risorse alimentari a livello globale.

Con una nota e felice espressione, Hardin mette in luce il problema della crescita della popolazione mondiale in un mondo di risorse finite¹¹. I beni comuni sono caratterizzati dalla scarsità, dalla destinazione alla realizzazione di interessi di tutti e dall'esigenza di protezione in funzione dei diritti delle generazioni future.

Tra queste risorse, il suolo rappresenta un bene che è necessario salvaguardare al fine di garantire l'abbondanza di cibo sul mercato e soddisfare, dunque, il diritto fondamentale all'alimentazione adeguata e stabile nel tempo¹².

A ben guardare, in questo caso la scarsità della risorsa non è insita nel bene ma è il risultato della decisione di una società che non è disposta a rinunciare ad alcuni benefici al fine di eliminare quella scarsità.

L'allevamento intensivo, il ricorso alla monocoltura, la produzione alimentare in quantità, legata all'esigenza di rispondere all'aumento demografico mondiale, hanno comportato il depauperamento di una risorsa fondamentale alla stessa produzione alimentare.

riforma delle modalità di vendita dei prodotti agroalimentari e delega al Governo per la regolamentazione e il sostegno delle filiere etiche di qualità; disegno di legge 1549 relativo alle limitazioni alla vendita sottocosto dei prodotti agricoli e agroalimentari e di divieto delle aste a doppio ribasso per l'acquisto dei medesimi prodotti e delega al Governo per la disciplina e il sostegno delle filiere etiche di produzione).

¹¹ G. Hardin, *The tragedy of commons*, in *Science*, Vol. 162, no. 3859, 1968, p. 1243. Hardin afferma che nella gestione di molti fenomeni collettivi si verificano tragedie perché ogni scelta comporta dei costi alti, escludendo la possibilità che ci sia una scelta ottima che non incida negativamente sulla tutela di un valore, di un diritto, di un bene.

¹² Sulle problematiche legate al consumo del suolo, L. Paoloni, *Consumo e risparmio di suolo: uno sguardo al presente ed uno al futuro*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2014, p. 1024.

Il suolo non è più sufficiente a soddisfare la domanda mondiale di cibo perché l'utilizzo intensivo dello stesso nelle economie più avanzate comporta non solo il suo impoverimento, ma anche il ricorso all'utilizzo di terreni appartenenti ad altri popoli, per soddisfare la crescente domanda di materie prime da parte della filiera agroalimentare industrializzata.

Posto, dunque, che il suolo è una risorsa scarsa, chi dovrà beneficiare di questo bene? In che modo gli ordinamenti nazionali e sovranazionali intervengono a regolare l'allocazione di questa preziosa risorsa al fine di assicurare la *food security*?

Se le politiche europee hanno orientato il sistema agroalimentare verso i valori della sostenibilità, con una decisa inversione di rotta rispetto alle scelte politiche passate, in altre aree la risposta è purtroppo, una tragica assenza di decisione.

Questo ha condotto all'exasperazione del fenomeno allocativo del bene, ricorrendo all'utilizzo di contratti di affitto a lungo termine dei terreni soprattutto in Paesi in via di sviluppo ai quali è rimessa, colpevolmente, una scelta tragica: garantire la sovranità alimentare delle popolazioni locali, contrastando il fenomeno del *land grabbing*, o concordare regolamentazioni negoziali dell'utilizzo dei terreni con investitori esteri miliardari che possano garantire una certa stabilità economica alle popolazioni locali interessate¹³?

La scelta è drammatica, perché il prezzo da pagare agli investitori stranieri non è determinato esclusivamente dalla cessione dell'utilizzo dei terreni, ma anche dall'utilizzo illimitato di altre risorse naturali (scarse) necessarie alla coltivazione (acqua), dalla cessione del potere decisionale circa le coltivazioni da condurre (spesso dedicate alla produzione di mangimi per rispondere alla crescente domanda del mercato degli allevamenti intensivi nei Paesi sviluppati) e dunque alla rinuncia a godere in modo produttivo quei terreni, sottraendo le (scarse) risorse alimentari alla popolazione locale, per destinarle a mercati molto lontani¹⁴.

La carenza decisionale a livello sovranazionale conduce, dunque, ad una scelta tragica: rispettare il diritto alla sovranità alimentare delle popolazioni locali o garantire una stabilità economica alle stesse, privandole però del diritto di autodeterminazione? Le

¹³ Sul principio della sovranità alimentare e sulle vicende relative al *land grabbing* si rinvia a A. Iannarelli, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015; L. Paoloni, *La 'sottrazione' delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 281; Id., *L'uso sostenibile della terra*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2011, p. 123.

¹⁴ Un importante intervento propulsivo in tal senso è stato avanzato dalla FAO che ha adottato nel 2012 le «Direttive Volontarie per una *Governance* responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra, alla pesca e alle foreste nel contesto della sicurezza alimentare nazionale». La condivisione dei principi tra tutti gli Stati membri è senza dubbio il punto di forza del documento che sconta, però, il carattere necessariamente non vincolante dello stesso.

implicazioni sociali di questa scelta sono tutt'altro che sottovalutabili: le condizioni di lavoro dei lavoratori agricoli, l'inclusione lavorativa delle donne, l'influenza sugli aspetti religiosi legati al consumo di cibo, la tutela delle risorse naturali per le generazioni future, sono tutti costi sociali direttamente discendenti da questa scelta.

3.L'ulteriore aspetto che merita attenta considerazione è legato alla pandemia da Sars-cov2, che ha condotto i governi alla messa in atto di scelte doverose quanto drammatiche.

A ben guardare, il diritto agroalimentare rappresenta un punto di osservazione privilegiato in riferimento alle scelte (tragiche) poste in essere durante episodi epidemici. Durante la crisi della BSE, più comunemente nota come «morbo della mucca pazza», la gravità della situazione in termini di diffusione del contagio ha comportato la messa in atto di scelte operate assumendo quale criterio di valore la tutela della salute umana¹⁵.

L'assenza di metodi di tracciamento rapidi ed efficaci che consentissero di individuare in tempo utile gli animali malati, contro la rapidità della diffusione della malattia tra le persone, indotta anche dalla libera circolazione dei prodotti nel mercato europeo, ha comportato la decisione della Commissione circa l'embargo delle carni provenienti dall'area geografica maggiormente interessata dal diffondersi della malattia, con conseguente danno alle imprese di allevamento interessate dal provvedimento¹⁶. La Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla proporzionalità di tale misura, ha invocato il principio di precauzione, quale criterio sintesi tra contrapposte esigenze, estendendolo al campo della sicurezza alimentare ed anticipando, in tal modo, le scelte legislative che hanno poi condotto all'inclusione della precauzione tra i principi cardine del Reg. n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare¹⁷.

Il dualismo della scelta in tutta la sua tragicità è riemerso con forza nei primi mesi del 2020: la rapida diffusione del virus Sars-cov2 ha imposto agli Stati di dover scegliere tra la tutela del diritto alla salute e la compressione di una serie di diritti fondamentali, tra i quali il diritto al cibo.

In tutto il mondo sono state assunte diverse misure restrittive al fine di contrastare la diffusione della pandemia; tali misure hanno, però, di fatto accelerato a livello globale

¹⁵ L. Costato, S. Bolognini, *Note introduttive*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, p. 114 e ss.; F. Albinetti, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2018, p. 110 e ss.

¹⁶ Decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina.

¹⁷ Causa C-180/96 del 5 maggio 1998.

fenomeni per i quali l'Agenda 2030 aveva già predisposto ambiziosi obiettivi di contrasto¹⁸. Ci si riferisce in primo luogo all'obiettivo di ridurre la fame e la povertà, fenomeno che purtroppo ha subito una impressionante accelerazione durante il 2020, come conseguenza delle misure di contrasto al virus Sars-cov2, e dunque nell'ottica della tutela della salute.

La FAO stima che nell'anno appena trascorso, 83 milioni di persone in più rispetto al 2019 non hanno avuto accesso ad adeguate risorse alimentari¹⁹; si stima un tasso di mortalità legato alla privazione di risorse alimentari crescente e maggiore rispetto all'incidenza dei decessi per covid.

In Africa, Asia e America latina, le restrizioni governative imposte per contrastare la diffusione della pandemia, hanno inciso sui trasporti pubblici di merci e persone, e sull'apertura dei mercati alimentari, comportando serie difficoltà per i produttori agricoli sia di reperire i mezzi di produzione necessari per la coltivazione (semi), sia di approvvigionarsi di acqua; i lavoratori migranti non hanno potuto raggiungere i luoghi di lavoro con un impatto diretto sulla produzione primaria.

Di conseguenza, i prezzi degli alimenti in diverse zone rurali e urbane hanno subito un significativo aumento, mettendo a serio rischio la capacità di acquisto di larga parte della popolazione locale.

La chiusura delle scuole ha impattato anche sulla sicurezza alimentare dei bambini in difficoltà che grazie alle mense scolastiche ricevevano almeno un pasto certo al giorno²⁰.

¹⁸ Come ricorda H. Rosling, *Factfulness*, Milano, 2018, la fame e la povertà estrema hanno subito importanti ridimensionamenti negli ultimi anni. La pandemia in atto ha, purtroppo, riportato il mondo in emergenza, soprattutto con riferimento alle aree più povere e meno dotate di infrastrutture per il trasporto delle merci.

¹⁹ FAO, *The state of food security and nutrition in the world 2020*, 2020.

²⁰ FAO, *Protecting land and natural resources tenure rights in the era of Covid 19 by heeding the lessons from the past*, 8 ottobre 2020. Lo scorso aprile, durante il vertice Straordinario dei Ministri dell'Agricoltura del G20, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD), la Banca Mondiale, il Programma Alimentare Mondiale (WFP), in una dichiarazione congiunta, hanno avvertito come la pandemia ponga sfide senza precedenti con profonde conseguenze sociali e economiche, tra cui la compromissione della sicurezza alimentare e della nutrizione. Il 5 novembre 2020 la FAO ha formalmente inaugurato la «Food Coalition», la nuova alleanza globale finalizzata a mitigare l'impatto della pandemia sulla sicurezza alimentare. Nata su iniziativa dell'Italia, la Food Coalition è un'alleanza multilaterale istituita su base volontaria per supportare iniziative innovative in grado di migliorare l'accesso al cibo e la sostenibilità dei sistemi agroalimentari. Oltre 30 Paesi hanno già manifestato il proprio interesse ad aderire all'iniziativa, che sosterrà le azioni per contrastare gli effetti della pandemia e riportare i Paesi

In India il *lockdown* ha coinciso con il periodo di stoccaggio di una serie di varietà di cereali; le attività si sono bloccate causando grosse perdite alimentari e mettendo a rischio l'autoapprovvigionamento alimentare²¹.

La compromessa capacità dei sistemi alimentari locali di far fronte alla domanda di cibo, non è stata neanche bilanciata dal ricorso agli aiuti umanitari: secondo l'OCHA (l'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli affari umanitari) meno del 10% delle risorse messe a disposizione per rispondere alla crescente insicurezza alimentare sono state impiegate, a causa della restrizione dei trasporti e della conseguente difficoltà per i volontari di proseguire le attività di distribuzione alimentare.

Limitazione delle scorte di cibo, aumento dei prezzi al consumo e impoverimento dei redditi rappresentano preoccupazioni centrali anche nei Paesi europei, dove le misure di contenimento della pandemia non hanno coinvolto le filiere della produzione e della distribuzione agroalimentare.

I recenti interventi normativi nazionali sono volti, tuttavia, ad intensificare la costituzione di scorte nazionali, riportando in primo piano l'attenzione verso l'approvvigionamento alimentare autonomo. In Francia, ad esempio, è in corso di studio un piano volto ad aumentare il tasso di autoapprovvigionamento, con l'obiettivo di ridurre fortemente la dipendenza dalle importazioni.

Nel difficile bilanciamento tra diritti umani, il diritto al cibo ha da sempre risentito di una certa debolezza nel suo riconoscimento effettivo in considerazione della complessa questione della giustiziabilità dei diritti economici e sociali; la scelta tra la realizzabilità di diritti umani universali passa inevitabilmente attraverso un parametro di valori che l'ordinamento giuridico è chiamato ad individuare, nel rispetto degli impegni assunti a livello sovranazionale, in un'ottica di coordinamento e di condivisione di obiettivi comuni.

La strada più proficua da intraprendere nel prossimo futuro sarà quella della cooperazione inter-istituzionale e inter-disciplinare, al fine di coordinare le azioni in un'ottica di sistema.

sulla strada giusta per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030, primo fra tutti l'eliminazione della fame e della povertà.

²¹ FAO, *Covid 19 and the role of local food production in building more resilient local food systems*, 18/9/2020.