

Rassegne

Food Sovereignty: la ricerca di risposte

Antonioluigi Costato

1.- Una dimensione di crisi e di incertezza

Come è noto, nel corso della storia il cibo è stato in alcuni periodi più abbondante e in altri meno¹.

Nell'oggi, in una stagione incerta, connotata da una pluralità di crisi, dalla pandemia del COVID-19 alla guerra in Ucraina, ed al conflitto mediorientale, anche nei paesi più ricchi si va diffondendo il timore di un'insufficiente disponibilità di risorse alimentari.

In Europa, negli ultimi decenni del secolo ventesimo, la *food security*, intesa come effettiva disponibilità di cibo², è sembrata ormai acquisita, ed il tema ha progressivamente perso di importanza relativa all'interno del dibattito istituzionale a favore della *food safety*, intesa come sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti. In effetti, gli ultimi anni del '900 e i primi anni del secolo in corso hanno riscontrato, a livello sociale, una notevole stabilità nei rifornimenti, inusuale rispetto al passato, a fronte della quale anche il legislatore ha finito per porre molta più attenzione alla qualità dei prodotti venduti che alla loro disponibilità, che, in qualche modo, veniva data per scontata.

Da altro punto di vista, hanno assunto importanza crescente concetti come il "*diritto al cibo*" (*right to food*), inteso anche come *ius existentiae*³: il diritto al cibo diventa, o si consolida, come diritto che fa parte dei

diritti relativi alla stessa esistenza della persona.

La storia dell'alimentazione ha seguito alcune tappe fondamentali, e nel tempo presente si possono considerare la rivoluzione scientifica e quella ambientale quasi coesistenti, in uno scenario economico e sociale caratterizzato da una sempre maggiore spinta al consumismo, non solo di generi alimentari ma di qualsiasi prodotto, in particolare del settore secondario ma anche dei servizi. In uno scenario *iper-consumista* tutti i valori umani finiscono per piegarsi ad un modello sociale uniforme, al cui interno ogni elemento della vita assume connotati che riprendono questo fenomeno, dall'abitazione all'alimentazione, imponendo ai legislatori dei diversi paesi l'adozione di peculiari strumenti di tutela.

Altro aspetto da considerare, ormai sempre più critico per il continente europeo, è quello delle migrazioni, da taluno definito "L'inquietudine dell'Europa"⁴: la migrazione, nel suo complesso, benché abbia subito negli anni Novanta e all'inizio del nuovo millennio un certo rallentamento, non si è mai fermata del tutto. Anzi - come è stato osservato - alla migrazione netta, ossia alla differenza tra persone in arrivo e quelle in partenza, si doveva la gran parte della crescita della popolazione europea, da non confondersi con l'incremento naturale della popolazione, determinato dalla differenza tra nati e morti⁵. Ne seguono conseguenze rilevanti, da un lato, sulla disponibilità di cibo nel continente, e, dall'altro, sulla necessità di tenere conto in misura crescente delle diversità etniche presenti in ciascuno stato, con rilevanti conseguenze anche sul piano giuridico: basti pensare alle varietà di certificazioni qualitative richieste da ciascuna comunità etnica e religiosa. Nella piramide di Maslow⁶, l'alimentazione è individua-

(¹) M. Montanari, *La fame e l'abbondanza, Storia dell'alimentazione in Europa*, Economica Laterza, Bari-Roma, 1996; L. Costato, *L'agricoltura e il suo diritto. Storia e diritto dell'agricoltura*, Accademia dei Georgofili, Firenze, 2023.

(²) Si può anche sostituire questa definizione a *food quantity*, da intendersi appunto come quantità di cibo, effettivamente disponibile in un dato luogo e in un dato momento.

(³) Cfr. F. Alicino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3-2016, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2016_Alicino.pdf; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, secondo cui: "la persona indica qui la titolarità di una somma di diritti inviolabili e di doveri inderogabili"; S. Rodotà, *Diritto al Cibo*, Edizione Corriere della Sera, E-book, Milano, 2014; G. Spoto, *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli Editore, Torino, 2021.

(⁴) P. Gatrell, *L'inquietudine dell'Europa*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2019.

(⁵) P. Gatrell, *op. cit.*, p. 420.

(⁶) Psichiatra nato gli inizi del '900, al quale molti studiosi di economia fanno tuttora riferimento (in ricerche che spaziano dal marketing all'economia comportamentale), e che ha ricevuto attenzione anche da studiosi di diritto, sotto il profilo della definizione di una gerarchia dei valori, a livelli umano, a cui si ispira la persona. Maslow in particolare è noto per lo sviluppo del concetto di "Individuo autorealizzante"; v. A. H. Maslow, *Verso una Psicologia dell'essere*, Astrolabio, Roma, 1978.

ta come bisogno essenziale, ed è posta alla base dei cinque livelli di bisogni identificati: senza nutrimento, nessun individuo può sopravvivere. Il cibo, in realtà, non è solo sopravvivenza, assumendo connotati che riguardano non soltanto il mero “sfamarsi”⁷, ed è profondamente intriso di valori umani, che vanno dalla religione⁸ al diritto ad un determinato livello alimentare anche in stato di detenzione, incidendo in generale su tutti gli aspetti legati alla persona.

Il “sovranoismo”, inteso in una prospettiva alimentare, riflette l’eterno conflitto tra chiusure oligarchiche e istanze democratiche; tra le *elites*, e i loro clienti da una parte, e i ceti popolari dall’altra⁹. Torna in evidenza come la *deregulation* non abbia portato ad un’effettiva soddisfazione del diritto al cibo, e come un concetto di sovranità alimentare (*food sovereignty*)¹⁰, che fino a poco tempo fa sembrava collocarsi in un passato remoto, si stia riaffermando, invece, con forza nel pensiero di molti economisti, come soluzione alla crisi alimentare.

In particolare, con riferimento alla *food sovereignty*, risultano rilevanti considerazioni non solo di tipo socioeconomico, ma anche di impianto giuridico: si pensi all’Accordo di Marrakech, che ha attribuito alla WTO “la negoziazione di impegni in materia di sostegno e protezione, nonché introducendo norme e regole GATT rafforzate e più efficaci sul piano operativo”¹¹. Siamo in presenza di accordi, con i quali gli Stati hanno rinunciato all’esercizio della *food sovereignty*, assegnando all’Organizzazione Mondiale del Commercio un controllo sulle tariffe e i commerci all’interno del GATT e, in generale, la competenza in materia di scambi nel settore alimentare. Inoltre, con l’istituzione dell’OMC “l’obiettivo a lungo termine sopracitato comporta riduzioni progressive sostanziali

del sostegno e della protezione dell’agricoltura, da attuare lungo un periodo di tempo concordato, onde rimediare alle restrizioni e distorsioni che colpiscono i mercati agricoli mondiali e prevenirle”, dunque una forte riduzione dei dazi all’importazione e delle restituzioni all’esportazione.

2.- Food security, food insecurity e la dottrina economica

Anche nel tempo presente l’accesso alla terra, con sostenibilità agro-ecologica, è componente essenziale della sicurezza alimentare intesa come *food security*¹², ovvero, secondo la nota definizione adottata dalla FAO: “*food security*” means that the food is available at all times; that all persons have means to access to it; that it is nutritionally adequate in terms of quantity, quality and variety; and it is acceptable within the given culture. Only when all these conditions are in place population be “food secure”¹³.

Questa definizione ha sottolineato che la ricerca della soluzione dei problemi alimentari impone di partire dalla centralità delle singole società, nel senso di legare il problema relativo alla *food insecurity* al ripristino di una *food sovereignty*, di cui siano protagoniste le comunità umane. Occorre riconoscere che i confini esclusivamente economici sono indubbiamente fondamentali, atteso che l’aumento dei prezzi dovuti alla scarsità di alcune risorse alimentari diminuisce la possibilità di approvvigionamento per le popolazioni meno abbienti e, dunque, accresce la stessa soglia della povertà e della malnutrizione¹⁴.

La carenza di alimenti non può, pertanto, essere valutata solamente in termini assoluti, posto che il cibo

(7) G. Spoto, *op. cit.*

(8) Si pensi come ogni cultura abbia un proprio stile alimentare, escluda dalla dieta determinati prodotti, abbia alcuni rituali e quindi come anche il legislatore abbia dovuto tutelare questi aspetti che, in Italia, sono considerati, in primo luogo, nella Costituzione all’art. 3, ma in termini generali.

(9) G. Valditaro, *Sovranismo, Una speranza per la democrazia*, Book Time Milano, 2017, p. 23. Alle origini della civiltà occidentale, ci sono due passaggi fondamentali che creano le premesse per l’affermazione della democrazia e della sovranità del popolo: nelle democrazie continentali il ruolo assegnato al Parlamento, in quella inglese le *Dodici Tavole* e la *Magna Charta Libertarum*.

(10) Per una definizione articolata e aggiornata della *food sovereignty* si v. *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, diretto da L. Costato e F. Albisinni, IV ed., CEDAM, Milano, 2023.

(11) Accordo che Istituisce l’Organizzazione Mondiale del Commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile del 1994, Allegato 1A.3 ovvero Allegato sull’Agricoltura, par 2. Per approfondimenti sul tema v. P. Borghi, *L’agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Giuffrè ed., Milano, 2004.

(12) Eric F. Labin, *Global Land Availability: Malthus Vs Ricardo*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2211912412000235>.

(13) E.R. *Postmodern conceptualisation, mordernist applications: Rethinking the role of society in food security*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306919205000473>.

(14) A. Jannarelli, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015.

rispecchia orientamenti culturali e religiosi fortemente radicati a livello planetario e quindi mal si presta a forme di omologazione a livello globale. La novità storica è rappresentata dal riproporsi del fenomeno dell'insicurezza alimentare nei primi anni del nuovo millennio, in una situazione di instabilità delle produzioni e scarsità complessiva della produzione agricola che ha caratterizzato per secoli l'economia, sì da condizionare a lungo lo sviluppo delle società.

L'avvento della rivoluzione industriale ha inciso anche sul settore primario. L'emergere di un *trend* al ribasso dei prezzi agricoli, per via dello sviluppo vertiginoso delle produzioni agricole e del progressivo saturarsi di una domanda a sua volta anelastica, ha portato all'adozione da parte di molti Stati, e della stessa Comunità e poi Unione Europea di politiche agricole protezionistiche, dirette a sostenere i redditi degli operatori agricoli.

Nel XX secolo sono stati sperimentati diversi modelli di intervento, aventi lo scopo di garantire una certa stabilità dei prezzi nelle vendite degli agricoltori. Il caso italiano è rappresentato dall'ammasso obbligatorio e poi per contingente, i quali avevano l'obiettivo iniziale di dettare le provvidenze dirette ad agevolare la costruzione e l'attrezzamento di silos e magazzini per cereali nel quadro del potenziamento in atto a quell'epoca della produzione del grano nel nostro paese per poi passare a creare il monopolio statale sui cereali con obbligo della loro totale consegna (finita la guerra ridotto a parte della produzione), ad un prezzo predefinito all'Ammasso.

In Francia fu istituito l'*Office du Blé* e poi l'O.N.I.C.¹⁵. Il primo intervento dello stato francese nel mercato del grano si verificò con la legge 1° dicembre 1929 emanata in conseguenza di un raccolto eccezionale verificatosi nell'estate precedente che fece raggiungere una produzione record e, quindi precipitare i corsi del cereale. Altri interventi vennero effettuati in Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo¹⁶. Parliamo sempre di interventi di tipo protezionistico nei confronti di un imprenditore, quello agricolo, che si trova in una posizione di debolezza nei confronti del settore secondario ma anche della volontà dello stato di disporre, nei casi di non autosufficienza, di una importante scorta di cereali. E ciò ha portato gli stati, cessato l'Ammasso

obbligatorio, e successivamente la CEE, ad adottare politiche che controllavano anche la libera circolazione delle merci per un lungo periodo del '900 con l'obiettivo di stimolare, con prezzi minimi assicurati, la produzione, di tutelare i prezzi ed in generale l'agricoltura.

La nuova *food insecurity* è in larga parte frutto di scelte economiche che rispecchiano un sistema di relazioni socio economiche ormai tendenti a strutturarsi a livello globale e che abbracciano sia i paesi industrializzati, sia i paesi del Sud del Mondo. Facciamo dunque riferimento ai paradigmi del *neoliberismo*, o se si vuole, *iper-liberismo*, affermatosi a livello globale dalla metà del secolo scorso e fondato essenzialmente sulla centralità assegnata al mercato considerato in grado di autoregolarsi. Tali paradigmi hanno reso possibile la globalizzazione in economia mediante il primato di forze economiche sempre più transnazionali, che hanno, tra l'altro, plasmato, nel perseguire i propri interessi, i contesti economico sociali in molti paesi, a scapito della possibilità di controllo da parte dei loro singoli governi.

Nell'oggi, il *food regime* è caratterizzato dalla rapida espansione delle catene globali di prodotti alimentari. Molti paesi del Sud del mondo sono ora incorporati nelle catene delle materie prime, come fonti di prodotti alimentari trasformati a basso costo da un lato, e di frutta e verdura fresca per una classe di consumatori abbienti nel Nord del mondo dall'altro. Ciò ha portato a sistemi di produzione più flessibili, spesso basati su contratti, ampio lavoro a turni e condizioni di lavoro flessibili e precarie per i lavoratori agricoli, con l'obiettivo di ottenere una produzione continua e stabilizzare una fornitura costante e affidabile ai principali rivenditori.

L'agricoltura è ormai diventata un sistema economico pienamente integrato nella più ampia economia globale e che tende ogni giorno a perdere i connotati specifici che l'hanno caratterizzata come un settore sui generis anche sul piano dei mercati internazionali. Sono appunto le stesse istituzioni nazionali a privilegiare l'agricoltura specializzata orientata principalmente alla sola esportazione, trascurando gli altri comparti a scapito addirittura della stessa autosufficienza alimentare nazionale.

⁽¹⁵⁾ *Office National Interprofessionnel des Cereales*.

⁽¹⁶⁾ L. Costato, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano. In Italia e negli altri paesi del MEC*, Milano, Giuffrè, 1968, *passim*.

3.- La food safety e la valutazione del rischio

Come affrontare i futuri cambiamenti in tema sia di *food security* che di *food safety* a livello socio-economico è un tema che è stato oggetto di discussione fin dall'inizio di questo millennio. Sin dalla prima rivoluzione industriale la trasformazione della società è andata di pari passo con l'evoluzione tecnologica, alterando i sistemi produttivi preesistenti e incidendo sui sistemi politici e le istituzioni: ogni innovazione economica è stata anche un'innovazione giuridica e sociale¹⁷.

Il Reg. (CE) n. 178/2002, pur nella diversità delle fonti, identifica gli interessi economici molteplici nel settore alimentare e ne comprende la complessità con riferimento a compagini complessive e alla varietà degli interessi e valori che l'attraversano come elaborati dalla società e come presi in conto dalle diverse normative. Il fabbisogno di cibo, infatti, è ancora un problema cruciale della nostra società, suscettibile di aggravarsi per la crescita dei *gap* tra le regioni antiche e povere del mondo, generato e accresciuto in parte dello sviluppo tecnologico¹⁸. Il Reg. (CE) n. 178/2002, dunque, verte sul concetto di sicurezza alimentare, nel senso della *food safety*, che è al centro di una vasta letteratura a livello europeo e ha dato corpo ad una nuova stagione del diritto alimentare a livello comunitario. Quest'ultimo è stato però incentrato fondamentalmente sulla sola prospettiva della *food safety* e della *food quality*, prospettiva che riteneva superato il tema della *food security* e non comprendeva il delicatissimo tema relativo alle costanti disegualianze a livello planetario a proposito dell'accesso al cibo.

I sistemi di sicurezza introdotti al fine di salvaguardare la *food safety* sono apparsi, inoltre, adeguati solo alle concrete possibilità operative delle grandi imprese, per cui, paradossalmente, si rischiava non soltanto di mortificare il circuito alimentare composto da piccole e medie imprese, ma anche di compromettere i processi fondati sulle filiere corte nonché le attività delle imprese agricole indirizzate alle produzioni biologiche. In questo modo, la nuova legislazione in materia di *food*

safety, avrebbe finito per rafforzare l'egemonia dell'*agri-business system* presente sui mercati globali, vale a dire proprio di quel circuito produttivo che, per via di sempre più sofisticate tecniche industriali, è la fonte di nuovi rischi per i consumatori, a scapito di circuiti minori, statisticamente meno colpiti da scandali alimentari¹⁹. La globalizzazione dell'economia ha portato, infatti, da un lato, alla disgregazione e decostruzione del sociale, dall'altro alla questione alimentare, ossia quella più intimamente connessa ai bisogni primari dell'uomo, acuita dalla recente *food crisis*; essa ha costituito l'*humus* ideale per movimenti culturali e operativi volti al recupero dei *social rights*, e per loro tramite, alla reazione avverso il *world food regime* attualmente prevalente a livello globale²⁰. Siffatte istanze sono destinate a coniugare insieme *food safety* e *food security*: da un lato, nascono dal basso, quali manifestazioni della società civile dirette a rimediare, sia pure a livelli circoscritti, all'assenza di interventi istituzionali e di segnali da parte del mercato, dall'altro non si limitano solo al momento finale del consumo: esse infatti tendono a risalire dal livello legato alla presenza e al consumo del cibo, ai diversi gradini delle filiere produttive coinvolte in una prospettiva di portata sociale più ampia²¹.

4.- Diritto al cibo come *ius existantiae* in un contesto globale

È in questo contesto, sotto l'influenza del costituzionalismo contemporaneo, che va considerato il diritto al cibo, sempre più spesso legato allo *ius existantiae*, come già visto, e ad un'esistenza libera e dignitosa.

Dalla fine della seconda guerra mondiale, il processo di costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, del principio di eguaglianza e della dignità come prerogativa di ogni essere umano, ha generato un'estesa rilettura dei modelli, ridefinendo il ruolo e la funzione dello Stato. Al punto che, quantomeno in Occidente, questi elementi rappresentano oggi la parte più stabile e

(17) E. Rook Basile, *L'architettura della legislazione alimentare europea: il reg. CE n. 178/2002*, in Aa. Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, II ed., Milano, Giuffrè, 2024, pp. 93-100.

(18) E. Rook Basile, *op. ult. cit.*, pp. 38-45.

(19) J. Zwager-Man, K. Ead, *In focus: Examining the new FDA Food Safety Modernization Act*, <https://www.semanticscholar.org/paper/In-Focus%3A-Examining-the-New-FDA-Food-Safety-Act-Eads-Zwagerman/0c386f7bbaf7086d6dc03cab7d6964e6d9e7b43a>.

(20) Cfr. C. Golay, *Crise et sécurité alimentaires: vers un nouvel ordre alimentaire mondial?*, <https://journals.openedition.org/poldev/133>.

(21) *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità*, a cura di L. Califano, in *Collana di diritto, saggi e ricerche*, Franco Angeli, 2022, p. 51 ss.

duratura di una Costituzione, la quale già nel suo etimo (*cum-statuere*) significa stabilire e fondare assieme: qualcosa che regola la tensione dialettica fra stabilità e tempo, fra persistenza e divenire dell'ordinamento²².

Tra le novità introdotte da questo modo di intendere il diritto costituzionale e, più in generale, il costituzionalismo contemporaneo, rileva anche il riconoscimento e la tutela dello *ius existentiae*, inteso quale diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Un diritto che si afferma in forma crescente e progressiva, ramificandosi in quasi tutti i settori di normazione giuridica: lo *ius existentiae* procede dagli individui alle formazioni sociali²³, condizionando una buona parte dell'attività normativa e giurisprudenziale. Lo *ius existentiae* resta però spesso invalidato da altri fattori, difficili da scardinare: lo dimostra l'annoso problema della povertà, appunto, che, ancor oggi, condiziona l'esistenza di milioni di persone, comprese quelle che vivono nel ricco Occidente. Intrecciato con fenomeni più recenti - quali la globalizzazione, l'immigrazione e lo sviluppo tecnologico - questo problema ha in effetti portato a ridefinire il valore di molti beni della natura, fino a pochi anni fa non considerati neppure come beni.

Si aggiunga che il godimento e l'esercizio del diritto al cibo si lega, non tanto o non soltanto a interventi normativi, ma anche e soprattutto a misure di natura socioeconomica e ambientale. In particolare, ai programmi di azioni positive da parte delle autorità nazionali e locali, volte a rimuovere le cause della povertà e dell'ingiustizia sociale. Influeno sull'agricoltura e sul commercio degli alimenti, questi fattori finiscono per limitare, talvolta profondamente, l'effettività, il concreto godimento e la portata universalistica del diritto al cibo.

D'altro canto esiste un nesso inscindibile tra mangiare sano ed equilibri ambientali, così come si fa sempre più strada la stretta consapevolezza tra abitudini alimentari e modi di produzione del cibo. Una transizione verso sistemi agricoli alimentari sostenibili potrà realizzarsi solo a fronte di una seria revisione della politica e del diritto²⁴.

5.- *La nuova PAC 2023: food security, food safety, food sovereignty*

Le ripetute e perduranti crisi degli ultimi anni hanno riportato in primo piano le politiche della sicurezza e con queste la responsabilità delle Istituzioni europee e nazionali nel garantire l'accesso al cibo. La Politica Agricola Comune era stata immaginata e disegnata, dai fondatori della Comunità Economica Europea, per rispondere anzitutto a domande di sicurezza: - della popolazione agricola, alla quale assicurare un tenore di vita equo, attraverso l'incremento della produttività in agricoltura; - dei consumatori, ai quali garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurando prezzi ragionevoli nell'accesso al cibo.

Le politiche dei decenni successivi, caratterizzate da un deciso intervento pubblico, come si è visto, hanno operato con successo per conseguire questi obiettivi. Tra la fine del XX secolo e la riforma del 2003, i profili produttivi hanno progressivamente perso rilievo, a fronte della crescente doverosa attenzione ai profili di compatibilità ambientale. I temi legati alla sicurezza degli approvvigionamenti sono passati in secondo piano, nella persuasione che i mercati mondiali avrebbero comunque garantito alla popolazione europea l'acquisto di prodotti agricoli ed alimentari a prezzi accessibili, consentendo nel frattempo di privilegiare in ambito europeo sostenibilità, biodiversità ed eco-compatibilità. In prosieguo, le crisi alimentari, legate alla diffusione della pandemia da COVID-19 e, successivamente, al conflitto russo-ucraino, hanno riproposto al centro dell'agenda politica la questione della sicurezza alimentare, derubricata in Europa a problema di carattere globale, non più specificamente di pertinenza del vecchio continente, che anzi aveva sperimentato in passato lunghi periodi di drammatiche eccedenze di offerta²⁵. Ritenuto risolto il problema della *food security* attraverso l'adesione a catene globali di offerta, nelle quali spesso veniva giocato un ruolo di creatrici di valore aggiunto, l'Unione Europea ha concentrato le attenzioni sull'altro versante della sicurezza, quello relativo alla *food safety*, assegnando

(²²) F. Alicino, *op. cit.*

(²³) Famiglia, religioni, imprese, sindacati, partiti, associazioni ecc.

(²⁴) L. Califano (a cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità*, cit.

(²⁵) Accademia dei Georgofili, "La PAC dinnanzi alle sfide del presente", 6 maggio 2022, *Sicurezza, Sovranismo e Sovranità Alimentare: Riglobalizzare le relazioni alimentari per un futuro sostenibile*, <https://www.georgofili.it/Media?c=be6fd3ac-04d8-461e-b39d-b875e5028921>.

all'agricoltura un ruolo prevalentemente improntato sulla custodia delle risorse ambientali e di protagonista della lotta al cambiamento climatico.

Uno dei profili che devono essere tenuti presenti è dato dal fatto che nelle more dell'adozione della nuova disciplina della PAC 2023 si sono verificati una serie di eventi - quali le elezioni europee del 2019 e la nomina della nuova Commissione UE - che hanno condotto all'adozione, già a dicembre 2019, della strategia relativa al *Green Deal*. Gli obiettivi delineati da tale comunicazione, destinata a tramutarsi in atti giuridici, sono volti ad incrementare la sostenibilità ambientale di qualsiasi settore, produttivo e non. All'interno di questo quadro strategico, si registrano le successive comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 20 maggio 2020, recanti le strategie interne al settore agricolo, ossia quelle "Dal produttore al consumatore" "per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente" e "Sulla biodiversità" per il 2030.

Le proposte di quella che sarà la PAC del prossimo futuro risalgono a epoca precedente l'adozione del *Green Deal*, tanto che molti degli aspetti problematici che si sono manifestati in questi tre anni hanno riguardato proprio i rapporti tra agricoltura e tutela dell'ambiente.²⁶ Questa politica deve perseguire gli obiettivi indicati, i quali non contengono riferimenti alla tutela ambientale o alla lotta contro i cambiamenti climatici²⁷. Le strategie della Commissione *From farm to fork* e sulla biodiversità per il 2030 comporteranno verosimilmente una non insignificante riduzione della capacità produttiva dell'agricoltura europea e, conseguentemente, del reddito degli agricoltori.

È prevista una maggiore attenzione ai risultati così accogliendo i rilievi mossi in passato dalla Corte dei Conti UE in ordine alla (scarsa) efficacia di strumenti quali la condizionalità e il *greening*. Si sottolinea inoltre che occorre iniziare a ripensare l'approccio alle nuove tecniche di ingegneria genetica²⁸, in grado di realizzare organismi vegetali con migliori caratteristiche di adattamento ai cambiamenti climatici e in grado di assicurare elevate rese produttive e non dimentica-

re, altresì, l'aspetto della formazione professionale degli operatori. Al momento, tuttavia, è presente solo una generica apertura alle NBT nella comunicazione *From Farm to Fork*, ove a pag. 9 si legge che "le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e per l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso."

La recente impennata dei prezzi agricoli e il rischio di non avere accesso a un'offerta adeguata alle esigenze quantitative e qualitative dell'industria e della distribuzione hanno indotto le Istituzioni europee a rivedere tale quadro, almeno in via transitoria, attraverso la concessione di deroghe agli obblighi dei terreni a riposo nell'ambito delle cosiddette aree a valenza ecologica. La riproposizione della questione della *food security* ha riportato al centro del dibattito politico e scientifico le istanze della sovranità alimentare, così come definita nella Dichiarazione di Nyéléni, del sovranismo alimentare e della *food democracy*²⁹.

Queste crisi hanno determinato una crescente domanda di sicurezza degli approvvigionamenti³⁰; domanda che in alcuni Stati membri si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *food sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della Via Campesina.

Abbiamo assistito per anni ad una globalizzazione legata "all'affermarsi del liberalismo" quale "caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech" del 1994, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Ad oggi tale sistema sembra essere in parte deficitario, mentre si sta riaffermando la necessità di un maggiore interventismo in economia e lo sviluppo di una maggiore incidenza degli stati nel sistema globale, con il ripristino, in questo scenario, di una *food sovereignty* che sembra essere una soluzione allo sviluppo recente della *food democracy* unita all'iperliberismo sviluppatosi per tutto il '900.

(²⁶) Come emerge dal Rapporto speciale della Corte dei Conti UE n. 16/2021, Politica agricola comune e clima, l'impatto della PAC 2014 - 2020 nella lotta contro i cambiamenti climatici è risultato, nonostante le intenzioni, estremamente modesto.

(²⁷) L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, sesta edizione, Giuffrè, 2023, p. 121 ss.

(²⁸) NBT: *new breeding techniques*. Cfr. E. Sirsi, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo. Strategie di comunicazione. Prospettive dell'innovazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 261 ss. Più di recente, cfr. R. Saija, *L'innovazione tra diritto dell'agricoltura e regole del cibo*, Milano, CEDAM-Wolters Kluwer, 2024, p. 71 ss.

(²⁹) Cfr. L. Paoloni, *Sovranità alimentare e agricolture locali*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2023, p. 9 ss.

7.- I recenti sviluppi

La *food insecurity* ha regnato per la maggior parte della storia dell'umanità. Come è stato anticipato in apertura, ci sono però stati periodi di maggiore abbondanza di alimenti e periodi di maggiore scarsità, e, questo è dipeso, in larga parte, non solo dall'interventismo che l'uomo che, sempre più, nel tempo, ha sviluppato nei confronti del settore primario, ma anche, e soprattutto, da fattori di tipo ambientale, climatico ed in generale naturale.

Giova sottolineare come, a livello soprattutto comunitario, ma anche globale, durante la seconda parte del '900, sia a livello giuridico che economico, ci sia stata una sempre più intensa volontà di assimilare e sottoporre il settore primario a normative che sono più indicate per il settore secondario, senza tenere conto di quelle che sono le caratteristiche proprie dell'attività agricola. D'altro canto, l'agricoltura, che è il primo mezzo che ha affrancato l'essere umano dalla raccolta e dalla caccia, dandogli la possibilità di poter cominciare a riflettere "in astratto" a fronte di una maggiore stanzialità e sicurezza nella possibilità di sfamarsi, ha subito un'ingiusta revisione del suo ruolo negli anni del secolo scorso per via di una sempre maggiore finanziarizzazione dei mercati agricoli, anche in ragione dell'evoluzione delle tecniche e tecnologie agricole che hanno portato, da un lato, almeno in una prima fase, ad un incremento delle produzioni, ma anche ad una riduzione del personale addetto³¹.

Gli accordi internazionali della fine del secolo XX, e in particolare l'accordo di Marrakech, hanno costituito un elemento determinante - come si è già ricordato - per lo sviluppo di un'ulteriore ondata iperliberista anche in agricoltura e i successivi regolamenti hanno comportato un sempre minore intervento delle Istituzioni in economia. In particolare, si è passati da un modello, caratterizzato da un forte interventismo ad uno che sostiene non la produzione, ma in particolare il green, e con sostegni calanti.

Fino ad arrivare alle riforme della PAC approvate con i regolamenti del 2021, ove emergono elementi giuridici che riportano ad evidenziare come, in realtà, *historia se repetit*: in uno scenario pandemico legato al COVID-19, alla guerra in Ucraina e al conflitto Hamas-Israele attualmente in corso, sono tornati alla ribalta temi che sembravano essere stati superati, tra cui appunto i concetti di *food security* e *food sovereignty*, seppur, in particolare il secondo, si collochi in evidente attrito con l'accordo di Marrakech del 1994. Resta dunque aperta ed urgente la ricerca di risposte a domande non più rinviabili.

ABSTRACT

Il lavoro intende proporre un'analisi delle diverse declinazioni del concetto di sovranità legato all'alimentazione, definendone un quadro di sintesi da un punto di vista giuridico, in prospettiva storica e sociale, e, dall'altro, di coglierne, con estrema sintesi, quelle che sono state le tappe più importanti, legandole alla più autorevole dottrina economica.

L'analisi ha l'obiettivo di definire una prospettiva "futuristica" di quello che potranno essere i prossimi passi, nell'ambito dell'evoluzione del concetto di sovranità alimentare, legandola agli attuali scenari economici e sociali.

The work aims to analyze the development of the concept of food sovereignty, defining a summary framework from a legal point of view, with historical depth and social horizontality. Another objective of the essay is to capture the most important stages in the evolution of the concept of food sovereignty.

The essay has the further objective of defining a "futuristic" perspective of what the next steps could be, within the evolution of the concept of food sovereignty, linking it to current economic and social scenarios.

□

⁽³⁰⁾ Alimentari, oltre che di vaccini e di altri presidi sanitari.

⁽³¹⁾ Come è noto, in Italia, negli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale, era ancora occupato in agricoltura il quaranta per cento della popolazione attiva, a fronte del tre/quattro per cento attuale.