

La funzione sociale della terra nell'art. 44 della Costituzione, una nuova lettura. Il fenomeno del Land grabbing vs diritti fondamentali

di
Renato Briganti*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: la questione giuridica. Attualità ed ineffettività dell'art. 44 della Costituzione – 2. I rapporti internazionali sull'agricoltura - 3. Dall'oligopolio all'oligopsonio - 4. La difficile armonia della disciplina giuridica dei diritti fondamentali in agricoltura - 5. In prestito dai nostri figli: OGM e diritti inviolabili – 6. Sovranità alimentare, autonomia alimentare ed effettività dei diritti in campo agricolo. – 7. Dalla Costituzione italiana al "Land grabbing".

1. Introduzione: la questione giuridica. Attualità ed ineffettività dell'art. 44 della Costituzione.

Obiettivo di questo articolo non è replicare un ulteriore commento al combinato disposto degli articoli 44 e 117 della Costituzione, sui quali si è già scritto molto e spesso bene¹. Piuttosto si tenterà di ripercorrere quel filo che collega il cuore della auspicata funzione sociale della terra, con la sua effettività, e soprattutto con l'attualità dei fenomeni tristemente noti col nome di accaparramento delle terre o *land grabbing*.

La questione giuridica principale è quella che si ripete nel nostro Paese in diversi settori, ed è la debolezza di norme, anche altissime (non sempre, ma qualche volta si), che i nostri legislatori ed in particolare i costituenti hanno saputo disegnare, che però cedono di fronte alle consuetudini mercantili internazionali

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni presso l'Università degli Studi "Federico II" Napoli.

¹ Si veda A. Germanò, *Manuale di Diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 2016, 47 ss; oppure A. Germanò, *L'agricoltura e l'alimentazione. Le fonti del diritto agroalimentare*, in *Rivista di Diritto agrario* 2/2011; o ancora A. Germanò, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale* 1/2003, 117-194.

governate dai grandi decisori, quasi sempre monopolisti o oligopolisti². Anche per la disciplina della terra, e spesso anche per il settore agricolo in Italia, il giurista accorto si trova nei suoi studi di fronte alla frustrazione della ineffettività di norme che nascono giuste, rifinite, condivise, ma che poi implodono nella applicazione. Spesso anche il dettato costituzionale ha subito questa triste sorte, pur essendo il frutto di lunga e faticosa mediazione tra interessi diversi che hanno provato a trovare il punto di equilibrio.

Durante i lavori dell'assemblea costituente, all'interno della definizione dei rapporti economici, l'attenzione dei Padri e delle Madri costituenti si rivolse in prevalenza verso i temi che toccavano maggiormente il cuore delle relazioni politiche e sociali di allora, e quindi si dedicarono subito alla proprietà agraria e soprattutto ai diritti dei lavoratori agricoli, con le forme della loro rappresentanza³. Su questi temi si accese subito il confronto, che invece era stato molto pacato al momento della stesura delle norme sulla iniziativa economica dei privati, sui suoi limiti e sul ruolo dello Stato⁴. Come noto, la discussione iniziò nel segno di un marcato controllo pubblico sull'economia. Infatti, nella relazione che aprì i lavori della III Sottocommissione, incaricata di definire il testo degli articoli sull'attività di impresa, il comunista Pesenti propose la nazionalizzazione di ogni impresa agricola "che, per la sua dimensione o la sua posizione monopolistica, assume un interesse rilevante nella vita economica nazionale"⁵. La linea fu subito corretta dall'altro relatore, il democristiano Dominedò, che vide nella nazionalizzazione l'eccezione alla regola della libertà d'iniziativa dei privati, come una *extrema ratio* da circondare con precise garanzie. La prima è quella che "ogni devoluzione di

² Si pensi a Bayern/Monsanto per il mercato delle sementi, o a Chiquita/Dole/Del Monte per il mercato delle banane, ecc.

³ In particolare S.RODOTA', *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, art. 42, Bologna-Roma, Zanichelli, 1982, p.85 e ss., osserva che mentre all'inizio dei lavori della Costituente la proprietà agraria non era ritenuta un tema centrale, lo divenne nel 1947, man mano che si affievolivano "la spinta tutta politica della Resistenza" e, parallelamente, "la rilevanza del tema della proprietà industriale".

⁴ Come dimostra il numero molto esiguo di emendamenti presentati ai testi elaborati dai relatori in sottocommissione e poi nel corso del dibattito in Assemblea.

⁵ Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, Relazione e proposte, p.115.

attività sottratta alla discrezionalità del potere esecutivo deve essere accompagnata dalle garanzie della legge”, deve poi trattarsi di imprese che si riferiscano ai servizi pubblici essenziali, a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano comunque carattere di preminente interesse nazionale⁶. E’ questa la soluzione che prevalse, venendo da subito fissata nei testi, nell’articolato sui quali si sviluppò il successivo dibattito⁷.

La terra e le imprese agricole erano giustamente percepite come strategiche e legate a doppio filo con la tutela dei diritti fondamentali. La portata complessiva dell’articolo 44 può essere anche colta se si considerano le discussioni svoltesi intorno ad altre due questioni. La questione del ruolo da attribuire all’intervento del legislatore, questione risolta in via generale nel momento in cui si adottava uno schema per cui lo Stato rimaneva vincolato a predisporre interventi congruenti con il complesso di fini indicati dalla norma⁸, ma che lasciava ancora aperto uno specifico problema di formulazione legislativa. E la questione se si dovesse dire che la legge “impone” o “può imporre”. Le proposte in quest’ultimo senso, anche se autorevoli, vennero respinte⁹. Se fossero state accolte, avrebbero “condotto a questa eccessiva conseguenza che, anche in caso che di fatto la limitazione della proprietà terriera si fosse dimostrata rispondente ai due fini indicati dalla Costituzione, il legislatore fosse poi libero di disporla o meno”¹⁰.

Rilevante era pure la questione lessicale riguardante la disciplina del latifondo, per la quale la commissione aveva proposto la più incisiva formula “abolisce”, mentre nel testo definitivo si preferì parlare di “trasformazione”, questa volta accogliendo la versione proposta dall’on. Einaudi¹¹. Qui si può scorgere un

⁶ Sui lavori di questa Commissione si veda F.CAFFE', *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in *Studi per il ventesimo anno dell'Assemblea costituente*, vol.III, Firenze, Vallecchi, 1969, p.35 e ss.

⁷ L. Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, *Diritto pubblico*, 2000.

⁸ C. MORTATI, in *Atti III Congresso nazionale di diritto agrario*, pag. 274.

⁹ Cfr. F.CAFFE', op.cit.,p. 41e s.

¹⁰ C. ESPOSITO, *Note sull'articolo 44, in Costituzione it.*, pag. 188, nota 12.

¹¹ L'on. Einaudi concluse il suo intervento dichiarando “Trasformare dunque il latifondo e non abolirlo”. (*Costituzione della Repubblica nei lavori prep.*, II, pag. 1699 e cfr. anche pag. 1696-1697). Viene delineato un quadro in cui l’indicazione relativa alla trasformazione del latifondo viene

contrasto tra chi voleva imprimere al testo costituzionale un più netto carattere di rottura con il vecchio assetto fondiario ed un più immediato carattere redistributivo e chi, invece, doveva superare la struttura della proprietà fondiaria che era da tutti ritenuta non più accettabile. L'ostilità verso il grande possesso fondiario viene temperata da una discussione in cui ci si interroga intorno alla ripartizione, all'utilizzo o alla valorizzazione delle terre. In definitiva si tendeva a valorizzare la terra e redistribuirla, cercando di evitare concentrazioni eccessive.

Al tema della disciplina della terra si lega strettamente quello della disciplina del cibo. Non solo del "diritto al cibo", ma della "cultura del cibo", con la pluralità di significati (sociali, economici, storici, simbolici) che questo termine può avere. E dovrebbe esistere uno spazio per la regolazione giuridica del suo indiscutibile valore culturale¹². Il cibo, le tradizioni alimentari e la produzione enogastronomica hanno ormai un posto di rilievo nel mosaico ordinamentale nazionale ed europeo. Dinanzi ad un quadro costituzionale "aperto", il legislatore nazionale in materia si è rivelato però molto più incerto e oscillante, specialmente se paragonato agli sviluppi normativi sovranazionali e substatuali, o agli orientamenti giurisprudenziali più avanzati¹³.

Intorno a questo universo di relazioni terra/cibo/cultura va, insomma, emergendo rapidamente un "sistema multicentrico di garanzie, che induce a superare quella nozione di culturale inflessibilmente attestata sulla materialità, costruita intorno al Codice dei beni culturali del 2004"¹⁴.

Il rapporto tra terra, agricoltura e cibo è decisivo oggi nel contesto della crisi che stiamo attraversando. In realtà, l'attuale situazione internazionale è la conseguenza di tante "crisi" convergenti: innanzitutto quella *economica*, legata a doppio filo a quella dei mercati *finanziari* "drogati", alterati cioè da operatori scorretti, che non hanno ben interpretato i flussi e gli indicatori... o li hanno

arricchita dal favore per la proprietà piccola e media e viene rafforzata dalla specificazione riguardate i limiti di estensione.

¹² M. Fiorillo, S. Silverio (a cura di), *Cibo, cultura, diritto*, Mucchi, Modena, 2017, 34.

¹³ Si veda I. RUGGIU, *Identità culturale*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, 486.

¹⁴ M. Fiorillo, S. Silverio (a cura di), *Cibo, cultura, diritto*, Mucchi, Modena, 2017, 35.

interpretati troppo bene, ma a vantaggio di pochi beneficiari; la crisi *giuridica*, sicuramente delle organizzazioni transnazionali nate per garantire e tutelare i diritti fondamentali, ed ancora incapaci di assicurare dignità nemmeno per la metà degli abitanti del pianeta, ma probabilmente è anche una crisi dei legislatori nazionali, ormai scavalcata dai poteri economici nella effettività delle norme e nelle decisioni importanti per i cittadini; quella *politica*, strettamente connessa alla precedente, perché si aprono sempre più ampie falle tanto nella “*governance*” quanto nel “*government*” globale; quella *sociale*, che sembra riassumere tutte queste crisi, ma che sta raggiungendo picchi di emergenze spaventose, che purtroppo diventano quasi croniche, e che generano ulteriori flussi migratori di esseri umani disperati; quella *ecologica*, che raggiunge livelli molto alti di preoccupazione negli addetti ai lavori, che però non viene percepita mai correttamente nell’opinione pubblica e quindi nella classe dirigente, che oscillano sempre tra il perpetrare scelte e modelli insostenibili per l’ambiente da un lato, e improvvisi catastrofismi estremi dall’altro, affinché sembri “che tutto deve cambiare rapidamente, perché nulla cambi realmente...”. Inoltre, sarebbe necessario un riferimento alla crisi *etica*, valoriale e culturale, ma non è questa la sede per approfondire il tema. Resta opinione di chi scrive che questo livello non vada sottovalutato, in quanto generatore dei conseguenti modelli negativi (economicamente, finanziariamente, giuridicamente, politicamente, ecc.), se trascurato. Al contrario, se coltivato, valorizzato, può essere l’humus nel quale nascono percorsi alternativi, propositivi, in tutti i suddetti rami (ecco perché, ad esempio, l’università non deve ridursi a luogo di mero trasferimento tecnico di informazioni, ma di passione per la scoperta del nuovo, ricerca del “non ancora pensato” e del “giusto”). Infine, c’è la grave crisi *agricola*, che viene citata per ultima, ma è evidente che non si tratti di una lista verticale, bensì di interdipendenze circolari. Ogni livello è interconnesso, ogni singola crisi è collegata alle altre. Ha cause o conseguenze in comune con gli altri settori. Il tempo dei “compartimenti stagni” è finito da un pezzo, se mai è esistito. La saggezza orientale ci insegna che “un battito di ali di farfalla in Asia può provocare uragani in America latina o in altre parti del mondo”, per dire che

l'interdipendenza dei Paesi e dei fenomeni ha raggiunto il grado più alto della storia dell'umanità, immersi come siamo in quella che oggi chiamano "globalizzazione o mondializzazione". Anche l'agricoltura in generale ed il diritto agrario e dell'ambiente, in particolare, hanno subito questo processo irreversibile di dipendenza globale-locale. Così, una politica agraria locale o una disciplina giuridica nazionale subiscono decisioni prese altrove, di solito in luoghi geograficamente ed economicamente lontanissimi. Sul punto torneremo in seguito, col caso eclatante della normativa europea in materia di arance o di cacao, ma appare già chiaro che il quadro giuridico in campo agricolo non sta certo virando nella direzione della tutela effettiva dei diritti dei piccoli produttori, e tantomeno dei consumatori a carattere familiare.

2. I rapporti internazionali sull'agricoltura

Per analizzare la situazione internazionale in materia agricola occorre iniziare dai dati più completi e verosimili che abbiamo a disposizione, e quindi dai Rapporti annuali della FAO e dell'UNDP¹⁵. Partendo dalla considerazione importante che circa metà della popolazione mondiale lavora in agricoltura, non possiamo quindi prescindere da questo tema se vogliamo affrontare con serietà quello della tutela dei diritti fondamentali, inteso su scala globale, che è oggi il livello che incide di più sulle scelte significative. Non è affatto un ambito marginale, anche se viene molto ben nascosto agli occhi dei consumatori del nord del mondo. Si dilata sempre più la distanza tra chi produce cibo in Asia, Africa e America latina e chi lo consuma in Europa e Nord America. Coltivare la terra è di gran lunga il lavoro più praticato del pianeta, ma nelle grandi città del "nord economico" del mondo non si ha assolutamente questa percezione, pur essendo queste grandi città inondate dai beni agricoli. Ciò accade perché il mercato, ormai globalizzato, ha relegato le popolazioni urbane al solo ruolo di consumatori con

¹⁵ La FAO è la *Food and Agriculture Organization* e l'UNDP è *United Nations Development Programme*, cioè il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo. Studiano ogni anno gli indicatori di sviluppo e crescita, Paese per Paese. Le edizioni disponibili più recenti sono quelle del 2016 e del 2017.

vista e memoria corta. Vista corta perché non devono vedere da dove viene il prodotto. Memoria corta perché non devono ricordare cosa facevano le generazioni precedenti per produrre cibo. Questo fenomeno è ancor più grave in un Paese come l'Italia, non solo a forte vocazione di agricoltura di qualità, ma anche con un dignitoso passato contadino di massa. In media oggi arriva nelle città una quantità molto maggiore del fabbisogno giornaliero *procapite*, mentre per paradosso il cibo scarseggia proprio per quei lavoratori che lo producono.

Inoltre, altro dato crescente a livello globale, è che più della metà della popolazione mondiale vive in aree rurali. Non solo vi lavora dunque, ma abita in zone in cui i diritti e la sopravvivenza stessa delle persone sono legati strettamente alla terra ed al suo stato di salute. In questi casi, ovviamente, cambiamenti climatici, alluvioni, inondazioni o, al contrario, siccità e desertificazione, non sono solo un problema lavorativo, di perdita momentanea o definitiva di impiego, da relegare al sindacato o alla contrattazione non mediata col datore di lavoro, ma compromettono tutti gli aspetti della vita.

Sempre dai Rapporti internazionali si evince un altro dato collegato ai precedenti, e cioè che le persone sotto la soglia di povertà spendono più del 30 per cento del loro magro reddito in cibo (è la voce di spesa di gran lunga maggioritaria del loro bilancio). Vuol dire che il loro reddito viene dalla terra (attraverso la produzione e vendita di cibo) ed in alta percentuale torna alla terra (attraverso l'acquisto di cibo). E' quindi molto probabile che l'impatto della crisi alimentare nel mondo sia principalmente pagata da questo tipo di persone, e cioè le più povere tra i poveri, che la subiscono due volte, come manodopera prima e come consumatori di cibo dopo. A questo si sovrappone l'altro collegamento immediato tra la crisi alimentare recente e le violente rivolte degli ultimi mesi. E' ovvio che moltitudini di persone che non possono alimentarsi dignitosamente si ribellano con disperazione, soprattutto se comprendono che non è la terra a non dar loro cibo a sufficienza, ma sono scelte (economiche e finanziarie prima che politiche) di mercato, lontane da loro. Mi sia consentito di sconfinare rapidamente in un tema delicato, come quello delle rivolte che hanno caratterizzato una parte significativa della regione

nordaficana¹⁶: analizzando ad esempio il caso tunisino, pur riscontrando tante implicazioni complesse alla base delle proteste (dal colonialismo al neocolonialismo), non si può ignorare che tutto sia nato dalla rivolta del pane, e della insofferenza di larghe fasce di popolazione per l'aumento, ai loro occhi ingiustificato e insostenibile, dei prezzi delle materie prime fondamentali per l'alimentazione (la farina su tutte, ma non solo). Naturalmente si è innescato su questo disagio un movimento di protesta, inizialmente giovanile, particolarmente legato agli studenti, che poi ha coinvolto la grande maggioranza della popolazione e che è riuscito addirittura a ribaltare un regime liberticida e dittatoriale consolidato da molti anni. Ma il dato centrale qui è che questa, come tante altre proteste significative, è nata dal problema che tocca più da vicino le persone e cioè il cibo.

Tornando agli indicatori internazionali, anche se il contributo dell'agricoltura al P.I.L. mondiale è molto limitato, da sempre esiste un cospicuo intervento economico dei governi in questo settore, che è sempre stato fortemente conteso da tanti interessi. E questo anche perché l'agricoltura offre *commodity*, insieme al settore estrattivo, su cui si basa la partenza del ciclo economico.

A fronte di tanta attenzione apparente dei governi e delle organizzazioni sovranazionali, e di tanti investimenti pubblici e privati nel settore agricolo, si aggrava nel pianeta la situazione della "sicurezza alimentare", cioè la difficoltà per milioni di persone di avere accesso alle proteine, alle vitamine, ai carboidrati, ecc., necessari per sopravvivere in salute. Insomma, nonostante la normativa specifica di settore e nonostante le dichiarazioni di intenti (non ultimi gli MDG: *Millennium Development Goals*, Obiettivi di sviluppo del millennio, e tra questi obiettivi vi è proprio garantire la sicurezza alimentare a tutti), i governi non riescono ancora a distribuire il cibo che possa fornire energia sufficiente per la sopravvivenza. Ciò significa che in ampie regioni, ad esempio, del continente asiatico, magari si arriva anche ad un'alimentazione minima giornaliera *procapite*, ma questa alimentazione è

¹⁶ Per molti mesi, le cosiddette "primavere arabe" hanno coinvolto gran parte del Maghreb, ribaltando il regime di Ben Ali in Tunisia, Gheddafi in Libia, Mubarach in Egitto, ma parzialmente anche Mauritania, Libano, ecc.

monoproteica, o costituita sempre dallo stesso alimento, e quindi causa rapidamente malnutrizione e malattie. Indicatori ancora peggiori si rilevano nel continente africano, dove la sottonutrizione si somma alla malnutrizione, e l'obiettivo della sicurezza alimentare per tutti sembra un lontano miraggio.

L'aspetto più inaccettabile di questa situazione è che, in modo speculare, di fronte alla dilaniante crisi dell'alimentazione troviamo una eclatante "crisi di sovrapproduzione". Di cibo se ne produce anche troppo... Le nostre economie "drogate", alterate da protezionismi e neocolonialismi, inducono mercati interni ed esterni ad una enorme produzione su scala di massa di prodotti agricoli standardizzati, che possono anche essere di qualità scadente, ma che devono principalmente costare poco all'intermediario. Questa è una conseguenza diretta dell'approccio liberista, che provoca prima un allargamento forzato dei mercati dei paesi ricchi, poi quando si arriva a saturazione o allo scontro tra produttori del nord e del sud allora si introduce la strategia dell'indebitamento (come un enorme piano keynesiano di indebitamento privato, consumatori, imprese, e governi in parte). In questo processo gioca un ruolo importante la finanziarizzazione dei mercati, per garantire profitti alti agli intermediari.

Oggi, di fronte al collasso di questo sistema, si sta ritornando alle domande centrali della crisi di sovrapproduzione, e cioè: per chi si produce? come e quanto si produce?

Domande banali, forse scontate, ma che per molti anni non ci si è posti.

Sia i giuristi che gli analisti economici sono abituati da tempo a ragionare sullo squilibrio del diritto al cibo e della produzione agricola, ma ciò avveniva principalmente nei cosiddetti Paesi del sud del mondo¹⁷, mentre adesso il fenomeno cresce anche nella ricca Europa. Nel Rapporto 2014 del Consiglio d'Europa sulla coesione sociale¹⁸ nell'Europa a 28 Paesi¹⁹, con l'ingresso del blocco

¹⁷ Ovviamente si parla sempre di un "sud" economico, cioè di aree povere di Asia, Africa, America Latina, ma anche di alcune regioni del nord geografico (Europa e Stati Uniti con percentuali crescenti di nuove povertà).

¹⁸ Vedi Gilda Farrel (a cura di) *Trend in social cohesion*, n. 23, Council of Europe Publishing 2014, dal titolo *Towards a Europe of shared social responsibilities: challenges and strategies*.

orientale siamo arrivati ad una cifra che sfiora il 40% di fabbisogno agricolo insoddisfatto. Questa cifra era impensabile qualche anno fa, e si può tradurre nel dato che esistono sempre più "europei" che non riescono ad avere accesso ai beni agricoli essenziali. Troppi per un'area che si percepiva a benessere diffuso. Ma l'altro dato inquietante è che ciò non avviene perché la terra ci da pochi prodotti o perché i produttori non vogliono più coltivare, bensì perché distruggiamo quella che consideriamo sovrapproduzione. Qui il dato dei beni agricoli mandati al macero ogni anno in Europa rasenta la beffa, perché l'ultimo rapporto su dati 2014 indica quasi il 40% della produzione totale distrutta per scelte di mercato. Il cosiddetto agro-business incassa gli aiuti dell'Unione Europea per sovrapprodurre, dopo di che ha maggiore convenienza a lasciar marcire il prodotto agricolo che ad ingegnarsi per portarlo sul mercato. In un certo senso, potremmo dire che il paradosso ha portato l'Unione Europea, da una parte, ad aver bisogno di quasi il 40% di beni agricoli in più per gli europei che non hanno accesso al cibo, e dall'altra parte ha il "problema" di dover smaltire il 40% circa di sovrapproduzione ritenuta superflua dai mercati agricoli (che ovviamente a valle di questo processo diventa "rifiuto" e quindi un costo sociale e ambientale, non solo economico).

E' chiaro che il link tra questi dati può portare a semplificazioni eccessive, ma sicuramente i due aspetti della PAC (Politica Agricola Comunitaria) non possono essere sempre letti separatamente e da esperti diversi, come se si trattasse di compartimenti stagni. In epoca di interdipendenze strette tra i fenomeni, non ci possiamo permettere queste leggerezze. Inoltre, le cifre emerse, per quanto arrotondate, possono sembrare eccessive ad una prima lettura, ma viste dal nostro osservatorio italiano sembrano molto verosimili, sia che le leggiamo dal nord sia dal sud del nostro Paese. Infatti, solo per citare due esempi su tutti, nel profondo nord, in Trentino, in Val di Non, a fine stagione si distruggono percentuali di mele simili alle percentuali di arance distrutte nel profondo sud, in Sicilia. Vediamo pertanto che il fenomeno europeo non è estraneo alle dinamiche nazionali italiane e

¹⁹ Con l'ingresso della Croazia nel 2013 l'Europa era arrivata a 28 Paesi, ma poi dal 2016, dopo *Brexit*, si prepara un controverso ritorno a 27.

sta diventando sempre più un dato caratteristico di tutti i sistemi agricoli complessi.

Andrebbe in questa sede fatto cenno anche allo spinoso tema delle quote europee del latte, ma la questione complessa e articolata, che ha avuto conseguenze drammatiche per i nostri piccoli produttori, non fa altro che confermare una tendenza chiara di politiche economiche e giuridiche che vengono calate dall'alto, da una UE che viene vissuta come meramente burocratica. Non meravigliano pertanto le clamorose manifestazioni di dissenso (ahimè non sempre pacifiche...) che hanno coinvolto i combattivi allevatori in Sardegna per il latte ed il cosiddetto "movimento dei forconi" in Sicilia.

Il limite fisico della produzione agricola, la deperibilità degli alimenti stagionali, i legami culturali con alcune tecniche tradizionali, le consuetudini alimentari, il legame tra cibo e salute, hanno creato le condizioni perché si sviluppasse un movimento culturale e giuridico molto critico con questo quadro generale. Ricercatori ed analisti della sostenibilità, consumatori ed agricoltori critici, persino alcuni legislatori nazionali illuminati, hanno cominciato a contrapporre a queste politiche dominanti, che producono fame da una parte e sovrapproduzione dall'altra, un'agenda positiva, una visione sistemica radicalmente diversa. Non tanti NO di categoria. Non singole proteste locali quindi. Non tipici movimenti NIMBY (acronimo usato per indicare la frase *Not In My Back Yard*, cioè "non nel mio giardino", "non dietro casa mia"), costituiti da persone che sono contrarie ad un micro-cambiamento che danneggia principalmente loro, che li colpisce nei loro interessi particolari. Bensì una scuola di pensiero incredibilmente ampia che coinvolge milioni di persone verso un cambiamento di rotta generale. Ciò è possibile perché il cibo e l'agricoltura sono davvero trasversali a tante questioni dell'attuale agenda internazionale, molto più di quanto si pensi. Inoltre cibo e questione agricola sono anche trasversali alle politiche locali ed europee. Ad esempio, è sempre più stretto il legame tra agricoltura locale e commercio internazionale. Nonostante l'impatto economico possa sembrare limitato sui volumi generali del commercio (se si pensa alle nuove

tecnologie, per esempio), l'agricoltura è la causa principale dello stallo dei più importanti negoziati commerciali internazionali. Del resto, per capirne l'incidenza, basta pensare al fatto che quando gli Usa hanno aperto al settore agricolo nel commercio internazionale, immediatamente dopo hanno dato vita addirittura al Wto²⁰.

Oggi i più grandi esportatori sono molto aggressivi in campo agricolo, come ad esempio Brasile e Argentina, e riescono ad alzare la voce al tavolo delle trattative. Altri Paesi invece, come l'India, continuano a mantenere politiche protezionistiche. La costante è che si riscontra una forte influenza dell'*agro-business* sui negoziati. Le imprese private sempre più potenti che hanno ormai industrializzato e controllato l'agricoltura, decidono per tutti.

3. Dall'oligopolio all'oligosponio

A questo punto occorre affrontare il tema della grande concentrazione di poche imprese multinazionali e "traders" nei processi decisionali delle politiche in campo agricolo. Secondo uno studio della Campagna di Riforma della Banca Mondiale²¹, il solo 14 per cento degli competitori nel mercato agricolo globale influenza la quasi totalità dei prezzi. E' chiaro che questo crea instabilità, e produce uno squilibrio non solo democratico, ma ovviamente distributivo della ricchezza. Si concentrano in poche mani sia le decisioni che i profitti. Come spesso accade, se salta l'equità nella regolamentazione salta anche l'equilibrio economico, e immediatamente la disparità produce disastri sociali.

Mentre storicamente il rapporto diretto in campo agricolo tra produttori e consumatori era tutto sommato semplice da disciplinare, oggi la situazione si complica notevolmente. Certo, anche quel rapporto storico "elementare" aveva le sue tante sfaccettature, e il diritto agrario italiano ce lo ricorda. Ma il processo graduale ed inesorabile di allontanamento tra le due parti "contraenti" ha reso

²⁰ Il WTO è il *World Trade Organization*, Organizzazione Mondiale del Commercio, sede molto discussa dei principali negoziati internazionali.

²¹ Cfr. il loro rapporto pubblicato sul sito www.crbm.it ed articoli di Antonio Tricarico e Giulia Foschi.

veramente arduo il compito di disciplinare questa relazione. Innanzitutto, l'allontanamento è diventato prima solo fisico, poi anche temporale. Nel senso che l'industrializzazione dell'agricoltura, i processi produttivi su larga scala, l'affermarsi della GDO (Grande Distribuzione Organizzata) e la globalizzazione del mercato agricolo hanno indotto il prodotto a viaggiare moltissimo, nello spazio e poi anche nel tempo. Ad esempio, se il mercato globale, ed in particolare gli attori principali di questo mercato, decidono che conviene produrre in Asia un determinato bene agricolo destinato al consumo europeo (per motivi che non riguardano né la qualità del prodotto, né gli interessi del consumatore, né quelli del piccolo produttore...), questo dovrà non solo percorrere migliaia di chilometri prima di arrivare sullo scaffale e poi sulla tavola europea, ma dovrà anche viaggiare per settimane o mesi prima di essere consumato. Se pensiamo alla deperibilità dei prodotti agricoli stagionali, comprendiamo bene come il processo sopra descritto renda necessario un abbondante uso in questo tipo di agricoltura delocalizzata, di conservanti e antiparassitari che accompagnino e proteggano questi lunghi viaggi.

L'impiego massiccio di sostanze chimiche a questi fini, consente di ottenere grandi quantità da produrre e trasportare, nonché bassi costi di produzione, ma purtroppo questi prodotti si sono spesso rivelati tossici per il lavoratore o per il consumatore. Senza contare che hanno contaminato le terre coltivate rendendo più difficili le future coltivazioni, e sul lungo periodo rischiano di compromettere l'intera agricoltura.

La domanda spontanea (ingenua o provocatoria) è quindi : *perché il produttore continua a produrre beni agricoli dannosi e insostenibili? E perché, dall'altro canto, il consumatore continua ad acquistarli?*

Per quanto le domande siano immediate, le risposte hanno bisogno di meditazione ed articolazione. Un primo livello di risposta ragionata sembrerebbe portarci a dire : *perché non lo sanno!* Esiste quindi innanzitutto un problema di "asimmetria informativa". Questo problema tradizionalmente riguardava solo il consumatore, che aveva a disposizione meno informazioni sul prodotto che

acquistava rispetto al produttore. Qui la legislazione in tutto il mondo ha fatto dei passi avanti interessanti, introducendo obblighi di etichettatura, di tracciabilità della filiera produttiva, di trasparenza sulla qualità del prodotto. Nonostante ciò, permane una situazione di disparità di informazioni tra i due contraenti, che ci fa continuare a dire ancora che il consumatore resta “contraente debole”²². La novità invece risiede nel fatto che anche il produttore, inteso nel senso di colui che attraverso il suo lavoro crea o trasforma quel bene dalla terra, spesso non ha a disposizione tutti gli elementi per conoscere la nocività delle materie utilizzate, senza comprendere gli effetti che possono avere su se stessi, sulla terra e sul consumatore finale. Per i prodotti alimentari complessi, nella stragrande maggioranza dei casi il bracciante agricolo non riesce nemmeno a vedere il prodotto finito, e nemmeno a intravedere la fine della lunga catena della filiera produttiva, esattamente come avviene nella catena di montaggio delle produzioni industriali. Ma senza arrivare ad alimenti particolarmente complessi, si pensi ai piccoli produttori di materie prime, dette “coloniali” (ad esempio il caffè o il cacao). Chi ha lavorato per settimane sui chicchi di caffè in Messico o sulle fave di cacao in Venezuela potrebbe tranquillamente ignorare il processo di lavorazione che porterà alla miscela in polvere in una torrefazione italiana, oppure alla tavoletta di cioccolata in Belgio. Oltre ad ignorare cosa mangerà il consumatore finale, dove e quando, il produttore ignora anche il perché deve sforzarsi di far produrre tanto di più alla manovalanza²³ e alla terra²⁴, con gravi rischi di sicurezza per entrambi.

²² Si pensi a casi eclatanti come le numerose azioni penali contro la Coca cola *light* oppure la Diet Coke, per uso non segnalato di *aspartame* nei prodotti dietetici, senza informare il consumatore delle gravi conseguenze sull’organismo.

²³ A questo proposito, non si contano i casi di denunce per violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori in campo agricolo, da parte di *Amnesty International* e *Medici senza frontiere* in tutto il mondo, del Centro Nuovo Modello di Sviluppo e *Manitese* in Italia, e dei tanti sindacati locali, che riscontrano crescenti abusi in particolare sulle condizioni di salute dei braccianti delle piantagioni di caffè (contro *Segafredo*) e cacao (contro *Nestlé*). Interessante ma drammatica la situazione nel settore della frutta, tradizionale ponte di colonialismo e neocolonialismo fin dai tempi della statunitense *United Fruit*. Più recentemente si veda *Rigoberta Menchu*, premio Nobel per la pace, nel volume “*Il mio nome è Rigoberta*” sullo sterminio di coltivatori di banane in Guatemala, oppure il sito del Centro Nuovo Modello di Sviluppo sul caso dei tumori alla pelle dei coltivatori di ananas causati dai metodi indotti dalla *Del Monte* in Kenya.

Una seconda risposta alle domande di sopra è : *perché non decidono loro!*

Ma allora chi è a decidere alla fine, se non è né il produttore iniziale né il consumatore finale? Se sono tutti e due “contraenti deboli”, allora chi è il contraente forte? E’ chiaro che sulla scena del mercato si sono affacciati dei soggetti che non sono più nuovi, ma nuova è la loro forza plenipotenziaria: gli intermediari. Compratori di tonnellate di beni agricoli a basso costo e bassa dignità, che diventano a loro volta rivenditori massicci di beni alimentari di bassa qualità da smerciare rapidamente al 3x2 nella GDO. Vecchi e nuovi attori del mercato che però prima erano *competitors* tra loro, erano concorrenti su una scacchiera con tanti giocatori, oggi se la sono comprata del tutto la scacchiera, decidendone le regole del gioco. Quanto detto avviene in un meccanismo che sfugge a tutte le legislazioni di settore, al di fuori di qualsiasi normativa nazionale, che per quanto ben fatta non possiede la scala adeguata per arginare questi fenomeni globali. Fenomeni che violano al tempo stesso i diritti dei produttori (per le condizioni di lavoro) e dei consumatori (per la dannosità del prodotto finale scadente).

Spesso le aziende agricole locali (quasi sempre di piccole dimensioni) che vendono la materia prima grezza o semilavorata, hanno un solo grande compratore, che quindi ha molte informazioni in più rispetto a loro, e che il più delle volte riesce a modificare anche i processi produttivi, oltre ovviamente al prezzo della negoziazione. Il coltello dalla parte del manico, in questi casi, è passato in mano ai pochi compratori in grado di stare sul mercato internazionale, che pagano sotto costo i beni agricoli per rivenderli in tutto il mondo. Questo avviene perché il mercato locale non può assorbire tutta l’ampia produzione che è stata sollecitata, e perché quasi sempre il territorio non possiede *know how* e macchinari necessari per la trasformazione finale, che il mercato globale aspetta. Quindi la conclusione inevitabile è che il compratore “unico” (o i pochi compratori, quasi sempre uniti in “cartello”) ha gioco facile perché rappresenta l’unica alternativa possibile per il produttore locale. Questi compratori, imponendo quindi

²⁴ Sulle procedure scorrette ed invasive, adottate per rendere la terra più produttiva, e denunciate da Greenpeace e dall’associazione Crocevia, si consultino i siti web delle due ONG. Per un approfondimento, si veda Vandana Shiva, *Beni comuni*.

prezzo e qualità della produzione, diventano il vero decisore e pertanto controllore di quel segmento di mercato.

Il mercato subisce dunque una “strozzatura”, come una clessidra che ha un imbuto a monte, tra tanti produttori senza tutele nel sud del mondo, che vendono a poche imprese multinazionali, ed un imbuto a valle, tra le stesse multinazionali che rivendono ai tanti consumatori inconsapevoli nel nord del mondo.

Gli studiosi di diritto pubblico dell'economia hanno ragionato per molti anni nell'intento di arginare i processi di fusione/accorpamento di imprese, le quali finivano per costituire monopoli ed oligopoli che concentravano in poche mani il controllo di mercati strategici per lo sviluppo, anche in campi che andavano a toccare quelli che oggi chiameremmo i “beni comuni”. Tutta la normativa italiana ed europea, e poi la conseguente attività dell'Autorità di garanzia sulla concorrenza, hanno avuto come obiettivo dichiarato quello di garantire una effettiva applicazione della regola della concorrenza sui mercati, e quindi quello di respingere con decisione gli oligopoli. Senza che questo obiettivo sia mai stato pienamente raggiunto, nel frattempo si è invece fatto strada il fenomeno descritto sopra, detto appunto “oligopsonio”, ovvero la concentrazione di pochi compratori di un determinato prodotto ed il conseguente aumento del potere decisionario da parte di questi. Il fenomeno può sembrare ad una prima lettura, opposto all'oligopolio, ma è in realtà la seconda faccia della stessa medaglia, perché in alcuni casi è direttamente la GDO a comprare il prodotto all'ingrosso dai piccoli imprenditori agricoli per poi rivenderlo nei supermercati²⁵. La riduzione degli interlocutori sul mercato transnazionale (sempre di meno e sempre più grandi) crea quella strozzatura di cui si parlava prima, che rende meno fluido il commercio dei beni della terra e meno trasparente il controllo.

²⁵ In realtà un caso di oligopsonio molto studiato in materia, non riguarda la GDO, ma un *fast food*, l'arcinoto *MC Donald*, più famoso per essere con *Burger King* e *Pizza Hut* un oligopolista. In verità, prima di essere uno dei pochi venditori di hamburger e panini, rappresentano il principale “compratore” di bovini, polli, patate, insalate, pomodori, cetrioli e formaggi dell'intero continente nordamericano. Ovviamente ciò condiziona il suo potere di acquisto e quindi anche il prezzo e la qualità di questi beni. Alla fine i produttori avranno tutti un solo compratore, che detterà le regole più del mercato e del legislatore...

4. La difficile armonia della disciplina giuridica dei diritti fondamentali in agricoltura

Già i diritti fondamentali, in generale, sono materia spinosa, e non sempre è facile districarsi nelle loro “dinamiche evolutive”²⁶. In particolare poi il diritto al cibo è il diritto più primordiale, risponde ad esigenze ancestrali. Eppure non è esplicitamente previsto nella Costituzione italiana. Riceve però un’indubbia copertura da principi quali quello personalista e lavorista. Si tratta, infatti, di un diritto che tocca il “nucleo irriducibile della persona umana”, come ha avuto modo di chiarire la stessa Corte costituzionale²⁷. Andrebbe analizzato il dovere della Repubblica rispetto al diritto in questione. In particolare, questo dovere implica un impegno dei pubblici poteri sia nel rendere effettivo il diritto al cibo, con strumenti ad esempio come il “minimo vitale”, sia nel proteggerlo. Sotto quest’ultimo profilo, si dischiude l’importante ed attuale tema della tutela della diversità alimentare, concetto che trova un’indubbia copertura costituzionale nei principi fondamentali, come gli artt. 2, 5, 9, e alla seconda parte della Costituzione, artt.114 e 118, ed anche legislativa. Sarebbe interessante l’analisi della legislazione che Stato e Regioni stanno producendo a tutela della diversità alimentare, oltre ai “principi che i vari enti della Repubblica dovranno seguire per la valorizzazione del patrimonio identitario del cibo e del territorio” ma in questa sede ci si limiterà a rinviare al dibattito in dottrina²⁸.

Si è quindi visto che terra ed agricoltura in generale implicano molteplici legami con la tutela dei diritti fondamentali. Ed un settore così articolato e complesso, con ripercussioni in tutti gli ambiti della vita umana, è molto difficile da contenere e disciplinare in un solo ramo del diritto.

²⁶ V. Baldini, *I diritti fondamentali in movimento. Dalla prospettiva storico dogmatica all’esperienza*, in V. Baldini (a cura di) *Cos’è un diritto fondamentale?*, Collana Gruppo di Pisa, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, 5 ss.

²⁷ Nella sentenza n. 10/2010 della Corte costituzionale.

²⁸ Per esempio, M. Troisi, in “*AGRICOLTURA ISTITUZIONI MERCATI*” 1/2016, 97-119; oppure F. Pizzolato, *Il diritto all’alimentazione*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/2015.

Innanzitutto, il primo legame evidente è tra *agricoltura e salute*. Se è vero che “noi siamo quel che mangiamo”, è ancor più vero che controllare e regolamentare la qualità della produzione agricola incide direttamente sulla qualità della vita delle persone. In questo caso il riferimento non è solo alle normative internazionali in campo sanitario, che non sono state in grado di evitare (qualche volta a malapena di arginare) le epidemie che si sono susseguite negli ultimi anni, soprattutto nei Paesi poveri, e che sono arrivate a contagiare anche la “sicura” Europa; ma occorre pensare anche alle conseguenze che hanno avuto (per quel che abbiamo già riscontrato) e che avranno in futuro (che ancora non abbiamo percepito) le maglie troppo larghe della disciplina degli allevamenti animali, che spinti dalla necessità di produrre quantità inimmaginabili solo pochi anni fa, hanno fatto il passo più lungo della gamba, perdendo il controllo della filiera e causando fenomeni noti, come quello della cosiddetta *mucca pazza*, oppure come l'emergenza sanitaria da colibatteri nelle *Big farm* per i *Fast food* nel sud degli Stati Uniti, ed anche tanti altri problemi meno noti²⁹.

Lo squilibrio dei prezzi sui mercati agroalimentari, poi, si ripercuote immediatamente sul rapporto tra *agricoltura e lavoro*. C'è una forte spinta al ribasso degli standard del lavoro nel settore agricolo, sia naturalmente per la retribuzione, ma anche per la sicurezza sul lavoro, per l'uso di sostanze tossiche, che magari incrementano le quantità prodotte, ma sono dannose per il lavoratore e per la terra. Col diffondersi della logica del *contract farming*, si produce un precariato strutturale, che nel nostro sud Italia si trasforma spesso nel fenomeno del “caporalato”³⁰, fino ai casi gravissimi di sfruttamento medioevale della manodopera immigrata non regolarizzata e quindi ricattabile. Alcuni studi che

²⁹ Si veda, tra gli altri l'eccellente documentario “*Food Inc.*”, dettagliata inchiesta sulla normativa statunitense in materia di allevamenti di bovini, oppure il divulgativo “*Oversize me*” che dimostra le conseguenze di questo sistema produttivo sull'alimentazione del cittadino medio.

³⁰ In Italia per “caporalato” si intende un fenomeno diffuso di sfruttamento giornaliero o occasionale di braccianti agricoli (ma frequente anche in edilizia) non tutelati da nessun contratto. Reclutati da spietati intermediari di manodopera che portano principalmente immigrati a lavorare nei campi.

hanno analizzato il rapporto tra immigrazione ed agricoltura nel sud Italia hanno utilizzato, senza esagerazioni, il parallelo con la schiavitù³¹.

Se si prova a ragionare sulle cause di questi fenomeni sopra descritti, si arriva a comprendere che la recente crisi alimentare è dovuta principalmente al rapporto tra *agricoltura e finanza*, ed in particolare alle speculazioni finanziarie transnazionali. Si calcola che almeno il 30 per cento dell'aumento dei prezzi in campo agricolo del 2011-2012, ed ancora di più nel 2012-2013, sia stato causato dalle speculazioni internazionali³². L'incremento degli investimenti nel settore dei derivati (e dei cosiddetti titoli spazzatura) collegato a *commodities* agricole è stato esponenziale. Dopo il crollo del settore immobiliare e dell'*investment banking*, oggi c'è di nuovo grande attenzione su petrolio e derrate agricole. Il rischio subito si trasferisce sulle derrate (vista la privatizzazione degli stock). Sarebbe fondamentale per uscire dalla crisi un diverso ruolo della finanza nell'accesso al credito in zone rurali (dove ci sono garanzie sempre minori e con maggiori volatilità). Infatti, tutto l'esteso e virtuoso fenomeno della Microfinanza³³ nasce principalmente in contesto rurale, ed anche in Italia deve essere riconosciuto il ruolo storico delle casse rurali, per giungere fino all'esperienza della Banca Popolare Etica.

Il rapporto tra *cibo e terra* ci riporta poi con grande evidenza alla *questione sociale*, sempre più esplosiva. La reale applicazione delle politiche di Riforma agraria manca in molti Paesi, con conseguenze principalmente pagate dai popoli indigeni, quelli con un legame ancestrale con la terra. Nel nord del mondo l'agricoltura si sta caratterizzando per nuove e diverse forme di gestione del territorio (dal biologico, all'agriturismo su piccola scala, agli orti urbani, ecc), nate come anticorpi sociali di reazione al rapporto cibo/terra divenuto snaturato, ma

³¹ In questo caso, si pensi alla "guerra tra poveri" esplosa a Rosarno, in Calabria, all'indomani della direttiva europea sulle arance, che ha fatto inasprire il conflitto tra imprenditori agricoli calabresi, produttori di agrumi, ed i raccoglitori in larga parte di origine africana, sottopagati e tenuti in condizioni disumane. Si veda, tra gli altri, il documentario "La guerra delle arance" sulla guerriglia urbana scoppiata nel gennaio 2010 in Calabria.

³² Dati pubblicati nel Rapporto della Campagna per la riforma della Banca Mondiale sul sito www.crbm.it.

³³ Sull'inizio delle esperienze di Microfinanza nei Paesi del sud del mondo, con particolare riferimento al Bangladesh, si veda soprattutto M. Yunus, *Il banchiere dei poveri*, Bologna, 2013, 204.

queste virtuose esperienze restano di nicchia anche se a sponsorizzarle è stata la moglie del Presidente degli Stati Uniti (è noto in tutto il mondo l'orto della Casa Bianca impiantato all'indomani dell'insediamento di Obama e coltivato con le scuole a scopo didattico). Il grosso della produzione agricola resta ancora fortemente industrializzato, e la nuova catena di montaggio si allontana sempre più dalla terra (e dai reali bisogni alimentari delle persone). Le piccole esperienze di agricoltura partecipata e di qualità, sono interessanti, ma devono ancora riuscire a "fare sistema". Una volta realizzata la divisione equa della terra in piccoli appezzamenti, si apre spesso la delicata e non sempre risolta questione del coordinamento tra le varie piccole realtà locali, ed il lavorare insieme deve trasformarsi in una rete di servizi e distribuzione che riesca ad accorciare la filiera. Sul tema dell'approccio cooperativo versus individualismo, il caso italiano resta molto interessante, fin dalle prime cooperative agricole e dal mutualismo dell'800.

Non sfugge ormai ai ricercatori di tutto il mondo la relazione tra *cibo e cambiamento climatico*. La produzione agricola emette oggi il 10-15 per cento di CO₂ del pianeta, ed incide sul totale sempre più ogni anno. L'industrializzazione in agricoltura ha portato ad un forte aumento di emissioni nocive, e parallelamente ad una riduzione di capacità di assorbimento dei suoli. Il rapporto tra i due temi è bidirezionale, perché non solo la produzione di cibo incide sull'effetto serra e sull'equilibrio del clima, ma anche al contrario l'impatto del *climate change* è veramente forte sull'agricoltura, e si esaspererà ancora di più, anche alla luce del fallimento dei tanti vertici internazionali, da Copenaghen a Parigi, che cercavano di arginare la deriva con nuovi accordi oppure di rinsaldare i vecchi protocolli, aggiornandoli.

Volendo ulteriormente allargare lo sguardo per una visione di insieme sui mercati agricoli, appare evidente il legame tra *cibo e governance globale*. Quello che succede nel settore agricolo è un caso emblematico dello scontro di *governance* in ambito Onu (nelle sedi FAO, IFAD, ecc) versus altre sedi (come IFI, WTO, G8, G20). Si stanno spostando gradualmente i luoghi delle decisioni reali in campo agricolo. Quindi la tendenza davvero preoccupante porta a tavoli sempre più ristretti,

sempre meno multilaterali, e sempre meno trasparenti. Con la crisi alimentare si accentua una forte pressione sulla FAO per ridurre ulteriormente il suo ruolo, e c'è uno scontro in atto sul nuovo potere da attribuire alla Banca mondiale e al Fondo Monetario Internazionale³⁴.

Il passaggio logico seguente è la crisi del rapporto tra *cibo e democrazia*. Non si può girare intorno al fatto che chi controlla veramente il mercato del cibo, decide in sostanza i processi globali. Si dovrebbe affrontare il tema del *Codex alimentarius* (organi tecnocratici che decidono gli standard), ma questa non è la sede opportuna. Resta però utile chiedersi sempre, prima e dopo la lettura della normativa di settore: chi decide davvero gli standard dei prodotti? chi decide i prezzi agricoli? chi decide cosa va prodotto e utilizzato in un territorio? E domanda non da poco: chi decide cosa è la povertà? Sono ancora i due dollari al giorno indicati in sede Onu?

A valle di questi brevi "appunti" sintetizzati per temi, la considerazione cui si deve giungere è che oggi non è possibile per un giurista (ma direi per ogni analista in campo ambientale o agroalimentare) fotografare e approfondire solo la disciplina specifica di settore. Con le "interdipendenze" tematiche evidenziate sopra e con le interdipendenze tra Paesi, ormai indissolubilmente collegati tra loro, qualsiasi intervento normativo in campo agricolo o ambientale deve tener presente le implicazioni con gli altri livelli. Pertanto, insieme alla fine dei compartimenti stagni tra le materie descritte, è necessario rendersi conto anche del legame locale/globale e viceversa. Questo vale tanto per una legge regionale o nazionale, quanto per una direttiva comunitaria. Si pensi ancora al caso già descritto delle conseguenze locali, a Rosarno, in Calabria, di una norma comunitaria sulle arance (per chiamare un prodotto "aranciata" in Europa, non era più necessario il 12% di arance nel prodotto, e quindi crollato il prezzo delle arance e con esso la dignità del lavoro nel settore), senza pensare alle conseguenze sui consumatori. In questo caso,

³⁴ Per tutto il paragrafo di veda R. Fanfani, *L'agricoltura in Italia: dalla riforma agraria alle colture biologiche. Come era e come è la nostra agricoltura*, Bologna, Il Mulino, 2000, 56, ed anche, sempre di R. Fanfani, *Proprietà terriera e azienda agricola nell'Italia del dopoguerra*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura in età contemporanea*, Volume secondo, 1990, 415-466.

come nell'arcinota "direttiva Nestlé" (che consente di produrre "cioccolato" senza il 7% minimo di burro di cacao,) si riducono i costi del grosso produttore (meglio dire "intermediario", che compra le materie prime semilavorate e le rivende sul mercato internazionale), ma si mettono in ginocchio i piccoli coltivatori di fave di cacao, che per anni avevano prodotto non per il mercato interno, locale, ma per un solo o pochissimi compratori stranieri (ennesimi esempi di oligopsonio), che poi porteranno a lontani consumatori inconsapevoli un prodotto finito di qualità inferiore. Con la normativa che si è susseguita in questi ultimi anni nei vari livelli nazionali e sovranazionali, e nei vari rami dell'agroalimentare, si è dimostrato di non riuscire ad avere un vero sguardo di insieme, e soprattutto lungimirante, che tuteli i veri soggetti deboli della filiera, che sono piccoli produttori e consumatori finali. E' vero che gli elementi di complessità evidenziati in questo paragrafo rendono il lavoro del legislatore contemporaneo veramente difficile, perché trovare unitarietà ed armonia in contesti così articolati e ramificati è improbo. Però l'insieme di queste politiche normative, più che miope, sembra strumentalizzato ed orientato dai veri vincitori di questa complicata situazione, cioè i nuovi soggetti forti del mercato globalizzato, gli intermediari del cibo.

5. In prestito dai nostri figli: OGM e diritti inviolabili

La saggezza tradizionale dei nativi d'America ci insegna che "la terra non l'abbiamo avuta in eredità dai nostri padri, ma in prestito dai nostri figli", e questo comporta che la dobbiamo restituire in condizioni dignitose, in modo che sia possibile trarne nuovamente frutti. Se la modifichiamo irrimediabilmente abbiamo fatto un danno non solo alla terra, ma anche ai nostri discendenti e quindi a noi stessi. Questo approccio filosofico-culturale non andrebbe dimenticato, per esempio in riferimento alle recenti decisioni normative di alcuni Paesi in tema di Organismi Geneticamente Modificati (OGM).

Dentro il macrocosmo della tutela del consumatore nel settore agricolo, non possiamo ignorare il microcosmo della disciplina di questi OGM, sui quali tanto si è scritto, sia in dottrina che in giurisprudenza, sia in modo respingente che in modo

accogliente. Alcuni giuristi si sono espressi per un severo controllo (la maggioranza), altri per una cauta apertura in prospettiva di possibili futuri benefici per l'agricoltura (pochi, a dire il vero). Resta però nell'opinione pubblica una gran confusione, ed il consumatore medio finisce strangolato tra acquisizione inconsapevole e passiva di alimenti OGM provenienti da paesi extraeuropei, ed improvvise campagne catastrofiste dei mezzi di comunicazione, che generano solo paure non documentate, invece di fare seria informazione.

Il dibattito si è radicato sia in ambiti scientifici che presso l'opinione pubblica, ma innanzitutto giova ricordare che l'Unione Europea non ha mai autorizzato nessuna produzione OGM sul suolo europeo, grazie al voto a maggioranza qualificata del Consiglio dei Ministri UE, ovvero l'organo preposto alle decisioni in materia. In questo si riscontra una diversa accoglienza di queste sperimentazioni tra Stati Uniti ed Europa. Negli Usa si vuole far passare gli investimenti in agricoltura OGM come la dimostrazione di una apertura alla ricerca, alle novità che possono arrivare dalla biotecnologia, ed in sostanza una apertura al futuro. Giuridicamente questa scelta "politica" viene difesa col principio secondo cui "si può produrre (e quindi vendere) qualsiasi cosa, fino alla prova che questa cosa faccia male alla salute". Da noi europei questo principio viene ribaltato in "si può produrre (e quindi vendere) tutto ciò che è stato provato che non faccia male alla salute". Non è solo un "anticipo della prova", ma è anche un ribaltamento dell'onere preventivo sul produttore-venditore, che deve dimostrare la non dannosità. Invece nell'altro caso il rischio grosso che si corre è quello di far cadere l'onere della prova sul consumatore finale, che deve dimostrare il danno subito quando il danno è già avvenuto. Questo approccio naturalmente innesca congrui meccanismi risarcitori a valle, ma siamo sempre nell'ambito di risarcimenti di danni già avvenuti e spesso irreparabili. Al contrario, l'approccio inverso consente di partire dai principi di "prevenzione e precauzione" che in teoria dovrebbero riuscire ad evitare che il danno avvenga sui consumatori.

In generale, la comparazione sopra descritta, e necessariamente semplificata³⁵, non ci riporta solo una differenza filosofico-culturale tra i due approcci, ma dimostra anche una maggiore o minore invadenza degli interessi privati sui reali decisori. Tutto il sistema comunitario, almeno in questo campo, non si è mai voluto esporre direttamente, conscio dei pericoli da tempo accertati, di danni alla salute e alla biodiversità, dovuti agli organismi transgenici. In Unione europea è passata la posizione (condivisa anche dall'opinione pubblica europea) che si debba solo scoprire "come ci faranno male" e non "se" ci faranno male gli OGM. Con una normativa completamente aperta, ci sottoporremo a rischi e sperimentazioni ancora all'inizio, un po' come "cavie umane", situazione contestata anche negli Stati Uniti. Purtroppo anche in Europa però, da qualche anno, stanno passando le cosiddette "tolleranze" di OGM, accettate negli alimenti senza obblighi di etichettatura. E ciò accade pur se è chiara alla comunità scientifica europea l'irreversibile contaminazione dell'ambiente e dell'agricoltura da parte degli OGM, definita dalla stessa DIR 2001/18/CE in materia, a seguito del rilascio nell'ambiente ed a causa del Trasferimento Genico Orizzontale (TGO) di particelle di DNA transgenico non digerito, che si diffondono attraverso le catene alimentari e i microrganismi. Con rischi imprevedibili ed incommensurabili, per l'uomo, e tutta la biodiversità planetaria³⁶. E' per questi motivi che, prima di introdurre gli OGM in Italia addirittura nelle coltivazioni, probabilmente verranno sottoposti ad una Moratoria Nazionale ed Internazionale, forse di livello europeo, applicando il principio di precauzione e i criteri di Biosicurezza, ovvero la tolleranza zero nelle sementi e negli alimenti, per evitare rischi per la salute e l'ambiente. La corretta informazione dei consumatori è un diritto sancito anche da una recente sentenza della Corte di Giustizia UE. Diritto messo a rischio dalle soglie cosiddette di (in)"tolleranza" senza etichettatura (9 grammi per ogni chilogrammo di componente alimentare). Le norme europee in tal senso sono molto chiare (vedi

³⁵ Il tema merita certamente ulteriori approfondimenti, ma sui principi di prevenzione e precauzione vedi anche, recentemente A. Napolitano, *Riflessioni sul ruolo del principio di precauzione nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, giugno 2019, 14.

³⁶ Si veda G. Altieri, *Il "codice ecologico" perfetto*.

ancora la Dir. 2001/18/CE), dove immissione nell'ambiente significa anche importazione di alimenti e prodotti OGM e derivati, che oggi contaminano i mangimi e numerose derrate alimentari. L'EFSA, l'ente che dovrebbe garantire la sicurezza alimentare, basa oggi i suoi Pareri scientifici (ben inteso, non vincolanti) solo sui dati forniti da grosse imprese come la Monsanto o dalle altre ditte produttrici di OGM, proprietarie dei brevetti³⁷. Il regolamento dell'EFSA dovrà pertanto, come richiesto dal Parlamento UE, essere revisionato con l'inserimento obbligatorio dei pareri scientifici indipendenti³⁸. La politica della "coesistenza" sarebbe una contraddizione in termini, dal momento che non ci sarebbe più agricoltura libera da OGM, in caso di rilascio ambientale di coltivazioni transgeniche, ma questa è solo una raccomandazione della Commissione, pertanto non vincolante, come citato espressamente anche nella sentenza del Consiglio di Stato, che intenderebbe, secondo alcune interpretazioni, autorizzare la semina di OGM in Italia. Germania e Francia hanno fatto un brusco dietrofront in tal senso sugli OGM, di fronte all'evidenza dei pericoli per la salute e l'ambiente, accertati dalle ricerche indipendenti pubblicate in questi anni. E' utile rammentare che nessuno Stato membro, con l'adesione all'Unione ha rinunciato ai propri diritti nazionali, Costituzionali ed inviolabili alla salute e all'ambiente integro, potendo in ogni caso applicare in tali materie delle norme più restrittive e garantiste, rispetto alle indicazioni Comunitarie. Le quali, tuttavia, dovrebbero riferirsi all'applicazione rigorosa del "Principio di Precauzione", ovvero dell'esclusione di ogni rischio per la salute e l'ambiente su ogni nuova tecnologia proposta in commercio. Principio giuridico troppo spesso scavalcato da procedure permissive, ad esempio, per i pesticidi, senza tenere conto del criterio di "comparazione", ovvero dell'inutilità di tali tecnologie, facilmente sostituibili con quelle ecologiche.

Gli OGM per il momento (e sia detto senza preclusioni ideologiche per il futuro, che magari ci riserverà nuove frontiere sicure della ricerca, che adesso non

³⁷ La questione dei brevetti è davvero spinosa e per comprenderne la vastità si rimanda agli accordi TRIPS, sulla proprietà intellettuale, negoziati in sede *World Trade Organization*.

³⁸ Sui pericoli accertati per la salute da OGM, si veda A. Pusztat, S. Bartocz, *La sicurezza degli OGM*, Milano, Edilibri, 2008, 180.

conosciamo) rappresentano per gli agricoltori un rischio di perdita della sovranità alimentare³⁹. Le imprese che li difendono, come ad esempio la Monsanto, hanno recentemente ricevuto sanzioni molto pesanti in Europa, ma non tanto per i danni causati agli agricoltori, quanto per pubblicità ingannevole ai consumatori⁴⁰.

6. Sovranità alimentare, autonomia alimentare ed effettività dei diritti in campo agricolo

La "sovranità alimentare" è una nozione elaborata dalle organizzazioni contadine di tutto il mondo, come risposta ai monopoli commerciali delle imprese transnazionali dell'agribusiness e al fenomeno dell'accaparramento delle terre nei Paesi del Sud del mondo⁴¹. Essa è convenzionalmente intesa come «il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo»⁴². In quest'ottica, la sovranità alimentare non costituisce solo una mera categoria giuridico e politica, ma rappresenta un movimento nato

³⁹ Si pensi, ad esempio, al fatto che molte erbe infestanti sono ormai resistenti al Raundup, l'erbicida chimico che viene irrorato in modo massiccio sulle coltivazioni OGM, che si assorbe nei semi delle piante OGM (di soia e di mais, cotone, colza, ecc.) "resistenti ai dissecanti chimici totali", che vengono mangiati dagli uomini e dagli animali. Con conseguente accumulo nell'ambiente e nelle acque. Un rischio di avvelenamento collettivo, che si bio-accumula nelle catene alimentari e nelle carni degli animali alimentati con OGM. Lo dimostra il fatto che la cosiddetta soglia di "tolleranza" dei residui del dissecante chimico negli alimenti è stata notevolmente aumentata con l'entrata in commercio degli OGM. Questo prodotto chimico è potenzialmente molto pericoloso e non ancora testato, viene pubblicizzato come biodegradabile, mentre si è rivelato tossico per le cellule, responsabile secondo una ricerca svedese, dell'epidemia di linfomi non Hodgkin (un tumore del sangue) e di mortalità delle cellule della placenta.

⁴⁰ Ci sarebbe tanto da approfondire sulla legislazione comparata che disciplina le produzioni di OGM, ma in questa sede sia consentito citare solo il Trasferimento Genico Orizzontale del DNA transgenico inserito negli OGM, molto instabile e reattivo, in quanto estraneo alla specie animale, il quale si diffonde nell'ambiente e lungo le catene alimentari, passando dai microrganismi alle acque, al sangue e agli apparati digerenti.

⁴¹ Sul tema si tornerà nel capitolo seguente, per il momento sia consentito solo di ricordare che il *Land grabbing* consiste nella pratica di acquisizione su larga scala di terreni agricoli nei c.d. Paesi del Sud del mondo, da parte di compagnie transnazionali, governi stranieri e singoli soggetti privati. Il fenomeno ha assunto una simile consistenza da essere ormai letto in relazione all'effettiva sovranità degli Stati e non alla sola sovranità alimentare. Cfr. ad esempio V. BUONOMO, *Introduzione alla parte II. Diritto al cibo, cibo e diritti*, in AA.VV., *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, a cura di M. Mascia, C. Tintori, Milano, 2015.

⁴² Per la definizione completa cfr. VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di Nyéléni sulla sovranità alimentare*, Mali, 27 febbraio 2007, in www.viacampesina.org.

per porre un limite agli abusi ed alla violazione del diritto al cibo di gruppi, collettività, etnie, popoli⁴³. Nel dibattito internazionale questa espressione non è utilizzata dagli organismi intergovernativi nello stesso modo in cui è diffuso il concetto di “sicurezza alimentare”, che invece si riferisce alla necessità che i prodotti alimentari siano sani e nutrienti. Nemmeno gli organismi nazionali e la legislazione ordinaria utilizzano spesso questa espressione, tranne i pochi casi in cui la sovranità alimentare è tutelata dalle stesse Costituzioni⁴⁴.

Una lettura costituzionalmente orientata della sovranità alimentare consente di poter aggiungere alla definizione ivi recepita ulteriori elementi descrittivi, come la “titolarità”. Ad esempio, la sovranità alimentare spetta al popolo, inteso sia come singoli, che come “formazioni sociali”⁴⁵. Essa pertanto può essere definita come «un nuovo diritto di natura collettiva che fa capo a cerchie di uomini e di donne definite dal loro rapporto con la terra di cui sono ospiti»⁴⁶. Il diritto “collettivo” alla sovranità alimentare si distingue, in tal senso, dal diritto “individuale” al cibo adeguato⁴⁷. Inoltre, da questo va distinto “l’esercizio”, perché il popolo può esercitare tale sovranità alimentare nelle forme e con i limiti previsti dalla Costituzione. Forme come i referendum, ad esempio, se si pensa a quello sulla gestione pubblica dell’acqua del 2011 o alla scelta da parte del corpo elettorale di rappresentanti parlamentari, i quali esercitano tale sovranità ogni volta che

⁴³ M. Bottiglieri, *L'autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, Fascicolo I.

⁴⁴ Come l’art. 76 della Costituzione Egiziana del 2014 o quelle di Nepal, Bolivia, Mali. Cfr. G.ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., Carlo Petrini (a cura di): *La coscienza del gusto*, Pollenzo, 2014, 156.

⁴⁵ M. Bottiglieri, *L'autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, Fascicolo I.

⁴⁶ G.ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, cit., 2014, 156-157.

⁴⁷ Il diritto al “cibo adeguato” è il diritto di ogni essere umano «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna», come scrive J.ZIEGLER, in *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004 (tradotto da *Le droit à l'alimentation*, Paris, 2003), 49. Sulla rilevanza della dimensione locale nell’assicurare l’attuazione dei diritti individuali di accesso al cibo cfr. J.ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli*, cit., 89-90 e HUMAN RIGHTS COUNCIL-Twenty-fifth session, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. Final report: *The transformative potential of the right to food*, -A/HRC/25/57 del 24 gennaio 2014 in www.srfood.org, 14.

approvano provvedimenti in materia alimentare. Infine, si discute dei limiti di sovranità, come quelli che l'Italia ha concesso, a condizione di parità con gli altri Stati europei, all'Unione europea, la cui normativa in materia alimentare è una delle più pervasive del nostro sistema giuridico⁴⁸.

Quella per la sovranità alimentare è una battaglia globale, ma è condotta a livello locale da comunità territoriali che vedono nelle autorità locali i loro primi interlocutori. Per un ente territoriale è dunque fondamentale conoscere di quanta "autonomia alimentare" può disporre al fine di poter garantire, nell'ambito delle sue attribuzioni e per il tramite dei servizi pubblici che da essa dipendono, il diritto delle proprie comunità ad autodeterminarsi nella scelta del proprio sistema alimentare locale (*local food system*)⁴⁹. Questa espressione fa riferimento ad un metodo di produzione e distribuzione alimentare geograficamente localizzato, in cui il cibo è prodotto e raccolto vicino alle case dei consumatori, poi distribuito su distanze molto più brevi di quanto comunemente avviene nel sistema alimentare industriale globale convenzionale⁵⁰. L'autonomia alimentare locale, dunque, non vuol tanto riferirsi ad obiettivi di autosufficienza alimentare, che hanno come ambizione la possibilità, per una municipalità o una regione, di produrre tutto il

⁴⁸ E' opinione diffusa che la legislazione alimentare dell'Unione europea costituisca il sistema di tutela più avanzato in materia, rappresentando spesso il modello a cui si ispirano anche altre organizzazioni internazionali regionali. La politica dell'Unione europea salvaguarda la salute lungo tutta la catena «agroalimentare», vale a dire in ogni fase del processo di produzione, dal campo alla tavola, nell'obiettivo di evitare la contaminazione degli alimenti e promuovere l'igiene alimentare, l'informazione sui prodotti, la salute delle piante e la salute e il benessere degli animali. Per un quadro sul diritto europeo dell'alimentazione, i cui principi fondamentali sono disciplinati nel 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, cfr. L. COSTATO e F.ALBISINNI, *European Food Law*, Padova, 2012; oppure AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, a cura di L. Costato-P. Borghi-S. Rizzoli, Padova, 2015.

⁴⁹ Si veda ancora M. Bottiglieri, *L'autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti regionali. Riv. di diritto delle autonomie territoriali*, 2017.

⁵⁰ La definizione qui proposta non è condivisa da tutti, ed è tratta da COMITATO DELLE REGIONI, *Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali»* (2011/C 104/01), 2728/1/2011 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52010AR0341>.

cibo necessario a sfamare la propria popolazione⁵¹, ma intende indicare gli spazi di azione di cui può disporre un ordinamento locale per autoregolare le attività e i servizi che gli consentono di tutelare il diritto collettivo della comunità locale di scegliere i propri “sistemi alimentari locali”⁵². Il fondamento costituzionale di tale categoria è rinvenibile nell’art. 5 Cost. secondo cui l’autonomia locale (anche alimentare “costituisce la forma attraverso la quale il popolo esercita la sua sovranità (anche) alimentare”⁵³.

Alla luce delle considerazioni precedenti, per “autonomia alimentare locale” si potrebbe intendere il modo in cui è organizzata la sovranità alimentare nella Repubblica italiana, e pertanto si può configurare, da un lato, come una specifica forma della sovranità alimentare, dall’altro come una specifica dimensione dell’autonomia territoriale⁵⁴. L’autonomia alimentare, pertanto, non dovrebbe essere intesa come categoria finalizzata a regolare il modo in cui decentrare il governo delle politiche alimentari definite in sede nazionale o europea⁵⁵, poiché il decentramento delle funzioni alimentari costituisce attività già ampiamente attuata in molteplici settori della sicurezza degli alimenti, bensì dovrebbe essere orientata a individuare gli strumenti che consentono di «porre i cittadini dei territori nel governo dei propri sistemi alimentari locali»⁵⁶.

⁵¹ Questo è uno degli obiettivi principali delle Food Policy di molte città nordamericane. Vancouver ad esempio ha l’obiettivo di incrementare entro il 2020 del 50% tutte le attività connesse al cibo: attività come le cucine comunitarie, i mercati agricoli, l’orticoltura urbana. Cfr. amplius www.vancouverfoodpolicycouncil.ca.

⁵² Si veda ancora M. Bottiglieri, op cit.

⁵³ Questa riflessione è da attribuire a B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell’autonomia locale e le sue regole*, 2014, su www.gruppodipisa.it, in particolare 2-6.

⁵⁴ M. Bottiglieri, cit.

⁵⁵ Si pensi a tutta l’attività di controllo in materia di igiene degli alimenti, basata principalmente sul Regolamento (CE) 178/2002 e Regolamento (CE) n. 852/2004, ripartita tra diverse autorità amministrative tra cui anche quelle regionali (come le ASL) e locali (come il sindaco). Su tale sistema cfr. V. RUBINO, *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande*, in AA.VV., *La nuova disciplina comunitaria sull’igiene delle produzioni alimentari*, vol. V, a cura di A. Clerici e V. Rubino, Alessandria, 2009, 9-33.

⁵⁶ Parafrasando Meuccio Ruini nella sua Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana del 6 febbraio 1947: «Oggi assistiamo ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento, e sembra anch’esso irresistibile, verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva allora, di “portare il governo alla porta degli amministrati”, con un decentramento burocratico ed amministrativo, sulle cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di “porre gli amministrati nel governo di sé medesimi”».

L'autonomia alimentare locale si configura diversamente a seconda dell'ente di riferimento, ed in tal senso è individuabile sia un'autonomia alimentare delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, sia una autonomia alimentare differenziata tra enti della stessa tipologia⁵⁷. Ogni municipalità, provincia o regione costituisce infatti un unicum giuridico perché il potere, anche minimo, di produzione di fonti giuridiche proprie contribuisce a distinguerle e renderle quindi "singolari"⁵⁸. Singolarità giuridica che si riflette anche nel relativo ordinamento giuridico alimentare, da qui discende che non esiste un'autonomia locale alimentare standard, genericamente descrivibile per ciascuna tipologia di ente territoriale, ma ciascuno di tali enti gode di una specifica autonomia alimentare che si differenzia da quella degli altri⁵⁹.

Naturalmente tutto questo ampio discorso stride con le tendenze del mercato globale del cibo, che invece continua a riportarci dati completamente opposti alle scelte territoriali. Anzi, non solo le terre vengono sottratte alle popolazioni locali, ma si tende a standardizzare sempre più il prodotto, con la stessa forma, lo stesso peso e lo stesso sapore (non sapore) in tutto il mondo, per poterlo vendere ovunque, a basso costo. Per ottenere questo risultato gli investimenti sono più concentrati sulla ricerca in questo campo, che nella lotta al consumo di suolo o nella difesa della biodiversità. Però, mentre il futuro della sperimentazione transgenica appare contraddittorio, una parte significativa del mondo scientifico si sta dedicando allo studio ed utilizzo della biodiversità naturale, determinata dal proprio DNA, "codice ecologico perfetto", evolutosi in miliardi di anni di vita sul pianeta, "una memoria genetica regolata da leggi fisiche

⁵⁷ B. PEZZINI, op.cit., 5-6.

⁵⁸ Sulla differenziazione giuridica tra città, anche tra quelle della stessa "taglia", cfr. la riflessione di J.B. AUBY, *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la Ville*, Paris, 2013, 13-15.

⁵⁹ Sull'autonomia alimentare locale urbana, in riferimento al caso studio della Città di Torino, sia rinvia a M. BOTTIGLIERI, *The Turin food autonomy for a Right to food oriented Urban food policy* in AA.VV., *Toward the Turin Food Policy. Good practices and visions*, a cura di M. Bottiglieri, G. Pettenati, A. Toldo, Milano, 2016. Sui servizi pubblici locali di natura alimentare attivabili nell'ambito dell'autonomia alimentare di un ente locale si rinvia a M. BOTTIGLIERI, *I Servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin Food Policy*, in *Amministrare*, 1/2016, 73-93.

perfette, inviolabile per il semplice rispetto della vita e dei diritti umani"⁶⁰. E' interessante seguire gli sviluppi delle scienze che nel terzo millennio cercheranno di applicare il paradigma di "Conoscenza ed utilizzazione ecologica della natura". Ciò potrebbe consentire di puntare a livello locale su produzioni *made in Italy* di qualità, valorizzando la tradizionale biodiversità dei territori. Il caso del nostro Paese è particolarmente fortunato, perché talmente ricco di biodiversità che potrebbe senza grosse difficoltà praticare questa svolta, che è principalmente culturale e politica, prima che giuridica e agricola.

L'Agricoltura Biologica non è più solo una nicchia, oggi è sostenuta con oltre 200 miliardi di euro dall'Unione Europea attraverso i Piani di Sviluppo Rurale delle regioni, con pagamenti agroambientali obbligatori e prioritari, atti a compensare i minori redditi e maggiori costi per gli agricoltori, più un 20%, per il beneficio sociale complessivo che ne deriva (100% a fondo perduto ed esentasse). L'Agroecologia di coltivatori tradizionali e moderni sarebbe sufficiente a sfamare due volte l'intero pianeta, soprattutto se teniamo conto che, al contrario, l'agricoltura industriale delle imprese multinazionali oggi alimenta circa 10 miliardi di bovini, animali che mangiano almeno quanto 20 miliardi di persone. Gran parte degli agricoltori e soprattutto allevatori europei è indebitata con le banche, che obbligano a produrre di più per risanare i debiti. E' un circolo vizioso. Non solo queste dinamiche orientano la produzione, ma il raccolto non compensa i costi e i debiti aumentano, finché la banca non vende la terra dei contadini per rientrare del credito⁶¹. I fondi europei per l'agricoltura biologica potrebbero contribuire anche a ridurre la spesa sociale per le malattie degenerative, che oggi supera il 70% dei bilanci regionali. Questi finanziamenti sarebbero sufficienti a riconvertire in produzione biologica gran parte dell'agricoltura europea. Bisognerebbe però aver compreso fino in fondo il vecchio adagio "*prevenire è meglio che curare*" nel senso che politiche volte alla sana alimentazione hanno un legame diretto ed immediato sulla salute dei cittadini, ed in seconda battuta hanno un

⁶⁰ M. Trimarchi, candidato al Premio Nobel per la Pace, in *Il codice ecologico perfetto*, 1986.

⁶¹ Anche in Italia circa 800.000 agricoltori hanno chiuso la loro attività negli ultimi 10 anni e gli agricoltori rappresentano ormai meno del 3% della popolazione italiana.

impatto sulla riduzione della spesa pubblica per la sanità. Questo nesso causa/effetto, a dire il vero tanto antico quanto elementare, non viene trasmesso immediatamente nella normativa di settore.

In Italia, con la riforma a medio termine della PAC, avremmo circa 20 miliardi di euro disponibili per questa conversione, che come si diceva prima è *colturale, ma soprattutto culturale*. Purtroppo però, da almeno ventisette anni dall'avvio delle misure agroambientali europee nel 1992, divenute obbligatorie e prioritarie nel 2000, le Regioni scoraggiano le adesioni degli agricoltori alla produzione biologica, riducendo in maniera arbitraria i relativi pagamenti agroambientali ed inserendo misure concorrenziali spesso non conformi, come l'Agricoltura Integrata, che secondo le norme UE dovrebbe prevedere la "sostituzione prioritaria dei pesticidi chimici di sintesi", mentre in realtà oggi rappresenta un semplice elenco di pesticidi chimici ammessi in quantità molto superiore al normale uso in agricoltura convenzionale. Tale distrazione di fondi è in contrasto con gli obiettivi comunitari, che prevedono il potenziamento dell'Agricoltura biologica, in particolare nelle aree intensive e per le colture ortofrutticole, dove è forte l'uso della chimica ed è necessario compensare gli impegni degli agricoltori biologici. Il risultato di queste politiche regionali distorte è che, mentre nel nord Europa l'impiego di pesticidi chimici è stato drasticamente ridotto già dalla fine degli anni 90, in Italia le vendite di pesticidi di sintesi e le loro quantità di impiego sulle superfici coltivate convenzionali sono aumentate. Per questo gli agricoltori dell'Umbria, Marche, Toscana e Campania sono ricorsi ai tribunali amministrativi con vertenze attualmente in corso e decisive per il futuro dell'agricoltura italiana biologica e tradizionale.

Il punto centrale non pare essere solo il modello di produzione agricola biologica o meno, ma il tema più ampio, giuridico, politico, economico e culturale, ampiamente trattato sopra, della "sovranità alimentare"⁶², e quindi il diritto degli agricoltori di decidere cosa produrre sulla loro terra (senza dover subire scelte

⁶² Su questo tema si veda ancora l'ottimo lavoro di D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, Giuffrè, 2012.

etero dirette, prese in Paesi lontani), collegato al diritto dei consumatori di scegliere cosa consumare in modo sano (senza dover subire influenze e ingerenze mediatiche e soprattutto senza asimmetrie informative)⁶³. Oggi invece ci troviamo di fronte ad un allontanamento graduale e preoccupante tra produttore e consumatore, su scala globale, al quale, si aggiunge un allontanamento graduale anche tra produttore e prodotto finito. Quella enorme percentuale di coltivatori diretti, braccianti agricoli, dipendenti delle *big farm* dell'*agrobusiness*, spesso non vede nemmeno il frutto finale del loro sudore e del loro lavoro⁶⁴. I milioni di lavoratori delle coltivazioni di caffè delle imprese agricole multinazionali, passano gran parte del loro tempo sulla terra, sulla pianta o al limite sul chicco lavorato, ma non hanno quasi idea del prodotto finito che arriverà al termine della lunga filiera produttiva. Quel chicco deve essere tostato e macinato in lontanissime torrefazioni, e poi espresso in qualche bar, dove finirà ad un prezzo esorbitante che il produttore non immagina minimamente. Questa distanza è diventata siderale tra le persone (tra di loro) e tra le persone ed i prodotti del loro lavoro, e quando queste distanze riguardano il lavoro della terra, tutta la filiera diventa insostenibile. Per alcuni prodotti, che un tempo venivano chiamati "*coloniali*" (caffè, cacao, tè, alcune spezie, ecc.) l'allungamento della filiera è inevitabile, perché continueremo a consumarli massicciamente in Europa e Stati Uniti, dove queste piante non hanno l'habitat adatto per crescere (anche se su questo tema molto è stato pensato e fatto dal circuito internazionale del commercio equo e solidale, detto *Fair Trade*)⁶⁵. Invece per molti tipi di frutta e moltissimi tipi di verdure (quasi tutti) il discorso della produzione locale è molto più semplice da realizzare, tra km0, Gruppi di Acquisto Solidale (GAS) e progetti di filiera corta. La costruzione di luoghi di incontro (reali o anche piattaforme virtuali) tra produttori agricoli e consumatori contribuisce a

⁶³ Sia consentito rimandare a R. Briganti, *Verso un'agricoltura sostenibile: la terra come bene comune*, in M. Ciancio e A. Miletta (a cura di) *Impresa agricola e sicurezza alimentare*, ESI, Napoli, 2009, 133-170.

⁶⁴ Sia consentito ancora rinviare a R. Briganti, *Agribusiness, diritti e alimentazione*, in *Rivista Futuri*, 5/2015.

⁶⁵ Per tutti A. Perna, *Fair Trade. La sfida etica al mercato mondiale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

consolidare una comunità coesa e consapevole, che dia attuazione alla Costituzione.

7. Dalla Costituzione italiana al “Land grabbing” ossia l’accumulazione delle terre

L’articolo 44 della Costituzione italiana sanciva in modo definitivo la cosiddetta “funzione sociale della terra”, cioè il fatto che la terra dovesse essere insieme produttrice di cibo e lavoro, e quindi dignità. Infatti, con questo obiettivo, recita: “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà”. Questo approccio italiano contenuto nella nostra Costituzione entrata in vigore nel 1948 sembra antico e superato, ma trova riscontro, naturalmente integrato e attualizzato, nel nuovo costituzionalismo latinoamericano, ed in particolare nelle Costituzioni di Ecuador (2008) e Bolivia (2009) che dedicano una grande attenzione alla distribuzione della terra ed al diritto alla alimentazione⁶⁶. Soprattutto si comprende il collegamento tra i due argomenti, mentre per decenni sia le politiche internazionali che le normative nazionali, avevano tenuto i temi nettamente separati, come se riguardassero due categorie diverse di destinatari.

A leggere l’indirizzo costituzionale italiano in materia, sembra indicare l’esatto opposto del dilagante fenomeno del “Land grabbing”, cioè l’accumulazione globale di terre, destinate alla produzione agricola o alimentare esternalizzata, che viene guidato da Stati (si pensi alla Cina), e più di frequente da investitori privati o *corporations*. Analizzando questo fenomeno a livello globale, si registrano chiaramente le tendenze di “stranierizzazione” (*extranjerizacion*), cioè di

⁶⁶ Si veda M. Petters Melo, T. Rafael Burckhart, *Aportes do “novo constitucionalismo latino-americano”: alimentação como direito fundamental no quadro da soberania alimentar, Apresentado no VI Congresso Internacional Constitucionalismo E Democracia. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano “Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas”* Rio de Janeiro – UFRJ, 23-25/11/2016.

internazionalizzazione della terra e di allontanamento del “proprietario” dal territorio, e questo conduce ad una sorta di neocolonialismo, se non di neoimperialismo, ma soprattutto di spoliazione delle risorse. Si pensi che tra il 2001 ed il 2011, circa 80m ha sono stati oggetto di negoziazioni con investitori stranieri, e più della metà nel continente africano, principalmente di Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia (*International Land Coalition*). Solo per citare alcuni dati, circa 1/10 della superficie agricola del Sud Sudan è in fitto ad imprese straniere. Sono in corso negoziazioni che potrebbero portare gruppi sauditi a controllare il 70% delle aree coltivate a riso del Senegal (GRAIN). Tra il 2005 e il 2009, circa 20m ha hanno cambiato proprietà⁶⁷. I “*global agricultural investment*” sono stimati in 45m ha⁶⁸. Circa 111m ha di superficie coltivabile sono stati comprati in 4 anni da imprese straniere, di cui il 75% nel solo continente Africano⁶⁹. Gli Accordi Daewoo in Madagascar hanno prodotto la caduta del Governo locale, e questo ed altri casi simili fanno parlare oggi di problemi di “*Food Democracy*”.

Tutto ciò produce scarsa trasparenza, poiché pochissimi contratti sono resi pubblici, oltre ad “isole di ricchezza” in campagne povere⁷⁰, ed una sistematica corruzione delle *elites* locali.

Esistono diverse forme di *Land grabbing*: *Off shore farming*, cioè Investimenti in produzione agro-alimentare, che coinvolge Cina, Paesi del Golfo, Arabia Saudita, Giappone, Malesia, India, Sud Corea, Libia ed Egitto, in Uganda, Madagascar, Mali, Somalia, Sudan, Mozambico, Filippine, Indonesia, Laos, Thailand, Vietnam, Cambodia, Pakistan, Birmania, Brasile, Argentina, Kazakhstan, Ucraina, etc.; Investimenti in *non-food agricultural commodities* e bio-carburanti, in cui investitori privati controllano jatropha, soia, canna da zucchero e olio di palma in Argentina, Paraguay, Colombia, Brasile, Laos, Malesia, Indonesia, Madagascar, Mali e Tanzania, ed altri paesi Africani; Progetti di re-forestazione nell’ambito del *Clean*

⁶⁷ Dati *International Food Policy Research Institute*, 2017.

⁶⁸ Dati *World Bank*, 2017.

⁶⁹ Dati *World Bank*, 2016.

⁷⁰ Secondo *World Bank* :“*In many cases public institutions were unable to cope with the surge in demand...Land acquisitions often deprived local people, in particular the vulnerable, of their rights...Consultations, if conducted at all, were superficial...and environmental and social safeguards were widely neglected.*”.

Development Mechanism, che vanno dagli adattamenti al cambiamento climatico (ad esempio alle Maldive), alla creazione di Aree protette o riserve naturali, in territori indigeni – per ecoturismo e aree di caccia (come in Patagonia o Tanzania), alle *Special economic zones*, grandi infrastrutture, siti minerari e *sprawling* urbani. Alla fine si contano circa 10 milioni di persone sfollate in Cina, India, Thailandia e Cambogia a causa di questo tipo di crescita economica, basata su grandi complessi turistici e investimenti residenziali di migranti nei paesi di origine o pensionati.

La degenerazione di questi fenomeni attuali ha radici antiche, e possono farsi risalire, tra le tante concause, anche alle *Enclosures*, a quel processo storico di recinzione e privatizzazione delle terre⁷¹. Inoltre, ha certamente inciso l'organizzazione coloniale (e poi neo-coloniale) di insediamenti e monoculture pensate esclusivamente per l'esportazione, ed il progetto neolibera di sfruttamento minerario e di agro-esportazione in Paesi indebitati, sottomessi a piani di aggiustamento strutturale. Tutto ciò ha prodotto la triplice crisi finanziaria, energetica ed alimentare di cui si parlava in premessa, collegata all'accesso globale alla terra per produzioni *offshore* di cibo, carburanti e biomassa. Insomma, il *Land grabbing* è stato uno dei vettori della transizione verso questa situazione insostenibile, che ha creato la finanziarizzazione di una "agricoltura senza contadini", con conseguente "deregulation finanziaria", collasso del mercato dei derivati, crisi di accumulazione ed investimenti speculativi in terra, cibo e biocarburanti⁷².

A livello internazionale si rende quindi necessario un nuovo approccio al rapporto tra terra e alimentazione, basato sulla rilocalizzazione della produzione agro-industriale, e su una economia politica che abbia come obiettivo *nutrire il mondo*⁷³. In questa direzione esiste una proposta per 'Minimum Human Rights

⁷¹ T. More, *Le pecore mangiano gli uomini*, Utopia, 1516.

⁷² McMichael, ETC, 2010: "Rising food prices, peaking oil production, emission mandates, and stalled investment funds find material resolution in the land grab, accompanied by an ideology of enclosure in the name of humanity (food) and the environment (green fuel). Whether agricultural investments can resolve the profitability crisis of capital in general is in question, but the short answer may be that the logic of financialization is to privilege futures over productivity gains".

⁷³ Per tutti si veda Via Campesina, *Announcing The World Forum On Agrarian Reform*, 2004 : "Since the 1980s and years afterwards, - this process will doubtless become more pronounced in the

Principles' to the UN Human Rights Council⁷⁴, ed è molto prezioso il lavoro svolto dal movimento internazionale di Via Campesina⁷⁵ ed *IPC for Food Sovereignty*, perchè hanno individuato i 4 pilastri della Sovranità Alimentare, durante il Forum sulla Sovranità Alimentare (appunto *IPC for Food Sovereignty*), che sono il diritto al cibo, l'accesso alle risorse produttive, il modello di produzione agro-ecologico ed il commercio coi mercati locali.

La nuova questione agraria dovrebbe passare per la riattivazione di un'agricoltura contadina, la rivalutazione dell'agricoltura locale, della ruralità e del cibo come essenziali per la sostenibilità sociale ed ecologica, perché la questione agraria del cibo è legata alla sopravvivenza dignitosa di tutti gli abitanti del pianeta. Questo percorso è necessario anche in Italia, dove nonostante il lungimirante dettato costituzionale citato all'inizio, il destino delle terre demaniali desta preoccupazione. Nel maxiemendamento alla legge di Stabilità, l'articolo 4 quater prevede la vendita dei terreni agricoli demaniali per risanare il debito pubblico⁷⁶.

Terreni di proprietà dello Stato (ha):

◦ Amministrazione o Ente pubblico	269.375,50
◦ Ente o Comune che gestisce proprietà collettive	445.123,65
Totale	714.499,15

future - control over land has lost much of its importance as an element of power. With current globalisation, new production technologies, commercialisation, consumption, the ever-growing role of the multinational companies, true agricultural power is found before and after the process of production itself. Those that control loans, materials supply, the dissemination of new technologies, such as transgenic products, on one hand and those that control national and international product warehousing systems, transportation, distribution and retail sales to the consumer, on the other, have real power".

⁷⁴ Dalla relazione di R. De Schutter, *United Nation Special Rapporteur* "these are minimum principles in the sense that 'a large-scale investment in land will not necessarily be justified, even though it may comply with the various principles listed [in the RAI principles]'".

⁷⁵ *Via Campesina*, nata nel 1993, ed è una coalizione internazionale di 140 organizzazioni di piccoli e medi produttori agricoli, in più di 50 paesi.

⁷⁶ A. Onorati, *Agricoltura italiana e agricoltura contadina. La necessità di un quadro giuridico specifico*, in *Parolechiave*, 2/2017, 87-100.

In Italia ben 1.955.734,71 di superficie agricola totale (SAT), sono ripartiti tra sole 2.600 aziende. Invece le terre coperte da varie forme di usi civici o proprietà collettiva sono meno di 1mil ha. Quindi si riscontra una concentrazione eccessiva della proprietà delle terre agricole ed un problema molto grave dell'accesso alla terra come diritto. E' necessario quindi un cambio di rotta, con scelte sinergiche dalla tutela e valorizzazione del territorio, fino al turismo sostenibile⁷⁷.

Occorre pertanto anche in Italia procedere nella direzione opposta al *land grebbing* dilagante nel mondo, ancorando il prezioso articolo 44 della Costituzione⁷⁸ al concetto di sovranità alimentare, inteso come il diritto dei popoli ad un cibo sano e culturalmente appropriato, prodotto attraverso metodi ecologici e sostenibili, e a definire i propri sistemi alimentari e agricoli⁷⁹. Sul tema, infatti, da tempo la dottrina⁸⁰ ha preso ad interrogarsi rinvenendo valori costituzionali di fondo, tanto da coniare il nuovo termine di "diversità alimentare", ossia quella declinazione del diritto al cibo che salvaguarda valori giuridici di primario rango costituzionale come l'autonomia, la differenziazione territoriale, il paesaggio, l'ambiente⁸¹.

⁷⁷ F. ARFINI - G. BELLETTI - A. MARESCOTTI, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Roma, Tellus, 2010; E. CRISTIANI - A. MASSART (a cura di), *Prodotti tipici e turismo sostenibile come strumento di sviluppo del territorio*, Pisa, ETS, 2008

⁷⁸ Sul secondo comma dell'art. 44 ed in particolare sul concetto di "montagna" si veda l'interessante ricostruzione di O. Gaspari, *La "causa montana" nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell'art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, Fascicolo 2, dicembre 2015, Mulino, 129-142.

⁷⁹ Dalla *Dichiarazione di Nyeleni* 2007, Forum Internazionale sulla Sovranità Alimentare.

⁸⁰ *Ex multis* M. Monteduro, *Diritto all'ambiente e diversità alimentare*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1/2015.

⁸¹ La produzione dottrinale è ormai copiosa. In questa sede ci si limiterà ad alcune riferimenti bibliografici: C. MACMAOLÁIN, *Food law. European, domestic and international frameworks*, Hart, 2015; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, 3a ed., Milano, Giuffrè, 2015; A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE (a cura di), *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, Giappichelli, 2014; N.C.S. LAMBEK ET AL. (eds.), *Rethinking food systems: structural challenges, new strategies and the law*, Springer, 2014; L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *European food law*, Padova, Cedam, 2012; M. FERRARI - U. IZZO, *Diritto alimentare comparato. Regole del cibo e ruolo della tecnologia*, Bologna, Il Mulino, 2012; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, Cacucci, 2011; L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario. Vol. 3: Il diritto agroalimentare*, Torino, Utet giuridica, 2011. Per una prospettiva giuspubblicistica, v. l'innovativa proposta sistematica di L.R. PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, pp. 3 ss.

L'attualità dell'impostazione costituzionale dell'art. 44, e le sue nuove letture sono rese ancor più urgenti dalle emergenze legate al consumo di suolo⁸². Soltanto una nuova, vera rilettura agraria ed ecologica della terra, costituzionalmente orientata, potrà invertire la rotta rispetto alla deriva che i dati analizzati ci indicano. Uno studio necessariamente integrato col diritto dell'ambiente, inteso come «studio delle interdipendenze» che implica «categorie giuridiche rinnovate»⁸³.

Il rapporto tra terra e cibo, collegato alla “diversità alimentare”, va oggi letto interpretando la definizione giuridica di «ambiente» fornita dall'art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 152/2006, alla luce del paradigma dei «*social-ecological systems*». Partendo dalle interdipendenze emerge un concetto di ambiente in senso giuridico come sistema di relazioni tra fattori ecologici e sociali (compresi, tra questi ultimi, quelli culturali ed economici). Lo scopo del diritto dell'ambiente, in questa prospettiva, appare quello di presidiare la durabilità delle condizioni indispensabili per la sopravvivenza dei sistemi socio-ecologici, e prima tra queste condizioni, la diversità bioculturale, presupposto fondamentale per la tutela della vita a tutti i livelli, degli individui, delle società, degli ecosistemi. La disciplina dell'alimentazione “si intreccia con la tutela della vita e la diversità degli alimenti, ed è un'importante espressione della diversità bioculturale”⁸⁴. Per queste ragioni il problema della salvaguardia della diversità alimentare avrebbe bisogno di essere studiato tra Costituzione e diritto dell'ambiente. Sul piano dell'analisi giuridica, la diversità alimentare è suscettibile di essere ricostruita come un valore di sintesi: diversità delle fonti biologiche del cibo; diversità dei territori di origine e delle relative comunità, eredi e custodi del cibo; diversità delle arti e delle tradizioni

⁸² Si veda anche D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, Giuffrè, 2012; F. ADORNATO, *La sicurezza alimentare tra primato della tecnica e crisi del diritto*, in Riv. dir. agr., 2012, 405 ss.; E. ROOK BASILE – A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale* (Atti del Convegno IDAIC, Siena, 21-22 ottobre 2010), Milano, Giuffrè, 2011

⁸³ Nell'interpretazione di G. ROSSI, *L'ambiente e il diritto*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0/2010, 11.

⁸⁴ Per questo concetto si veda ancora M. Monteduro, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, op cit.

alimentari, culinarie, gastronomiche; diversità della dieta ai fini della tutela della salute; diversità degli stili e delle scelte alimentari. La diversità alimentare è dunque un “valore-sistema, in cui convergono e si compongono numerosi valori giuridici di primario rango costituzionale”⁸⁵, come ambiente e biodiversità, autonomia e differenziazione territoriale, paesaggio e patrimonio culturale, salute e libertà personale, fino alle scelte educative delle famiglie. Si osserva un frequente antagonismo tra gli interessi economici legati alla concorrenza e gli interessi ecologici/sociali/culturali di cui la diversità alimentare è sintesi; ciò chiama in causa il diritto dell’ambiente. Il meta-criterio di risoluzione dei conflitti, nel diritto dell’ambiente, è rappresentato dal «principio dello sviluppo sostenibile», declinato nella formulazione dell’art. 3-quater del d.lgs. 152/2006: in caso di conflitto tra interessi non risolvibile attraverso le ordinarie strategie di bilanciamento, il principio dello sviluppo sostenibile ex art. 3-quater impone di far recedere le esigenze economiche a fronte delle esigenze ambientali e culturali, le quali devono considerarsi prioritarie⁸⁶.

⁸⁵ M. Monteduro, *Diritto dell’ambiente e diversità alimentare*, op cit.

⁸⁶ Ancora M. Monteduro, op.cit.