

**La «loi agriculture et alimentation» nel modello francese:
il primo passo per l'affermazione del «diritto al cibo sano e sostenibile»
come valore costituzionale**

1. Il rapporto tra ambiente, agricoltura e alimentazione nella «nouvelle France agricole»: la *démocratie alimentaire* nell'esperienza francese. - 2. Dagli «Stati generali del cibo» alla *loi EGAlim*: il primato del progetto francese. - 3. La promozione dell'agricoltura di qualità per una tutela alimentare sostenibile, accessibile e rispettosa del benessere animale. - 4. La politica agricola e il diritto ad una alimentazione sana: prime novità per la ristorazione collettiva. - 5. Il diritto al cibo sano e sostenibile come valore costituzionale (di solidarietà).

1. - *Il rapporto tra ambiente, agricoltura e alimentazione nella «nouvelle France agricole»: la démocratie alimentaire nell'esperienza francese.* L'ambiente, l'agricoltura e l'alimentazione sono legati tra loro da una relazione naturale e biologica prima che giuridica. Senza un ambiente salubre non ci può essere una agricoltura di qualità, in assenza della quale risulta compromesso il diritto ad alimentazione sana, sostenibile e accessibile a tutti¹. Qualche anno fa Papa Benedetto XVI nei suoi «Pensieri sull'Ambiente» ha avuto modo di osservare che «ai nostri giorni gli agricoltori sono non soltanto produttori di beni essenziali, ma anche custodi dell'ambiente naturale e del suo patrimonio culturale»². L'obiettivo di sradicare la fame e di poter contare su un'alimentazione sana e sufficiente – fa notare il Pontefice – richiede anche metodi e azioni specifici che consentano uno sfruttamento delle risorse che rispetti il patrimonio del Creato. In questa cornice la nozione di «ecologia integrale», molto cara a Papa Francesco nella sua *Enciclica Laudato Si*, non può prescindere dalla tutela ambientale diffusa, dalla promozione di una agricoltura di qualità e dalla garanzia del diritto all'alimentazione e l'accesso al cibo come diritto umano fondamentale³.

La Francia, da sempre considerato un Paese precursore del più moderno diritto ambientale, negli ultimi anni ha sviluppato una forte sensibilità nei confronti dell'agro-ecologia⁴ e ha dato vita ad una normativa dedicata proprio al trinomio *ambiente-agricoltura-alimentazione* al fine di rispondere ai nuovi principi dell'integrità ecologica e della sostenibilità agro-ambientale.

Il trinomio *ambiente, agricoltura e alimentazione* può essere raffigurato, mutuando la teoria dei cerchi concentrici di Prieur⁵, con tre anelli di diverse dimensioni, ove il più ampio, l'ambiente contiene in se il secondo, costituito dall'agricoltura nel cui interno si individua la terza dimensione sferica costituita dal diritto all'alimentazione sostenibile. Un rapporto che potremmo definire a cascata dove la persona umana è il denominatore comune, artefice dei diritti e dei doveri ecologici.

Il rapporto tra ambiente e agricoltura in Francia trova un primo riferimento già nella *loi d'orientation agricole* n. 99-574 e ha trovato piena conferma in una nella legge del 2005 (sullo sviluppo dei territori locali) e successivamente nella *loi de modernisation agricole* del 2010.

Come è noto la difficile, quanto necessaria, relazione tra *ambiente e agricoltura*⁶ ha trovato spazio nella

¹ Per una disamina generale sulla storia dell'alimentazione e sul diritto alimentare si veda M. MONTANARI - J.L. FLANDRIN, *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, 2007, nonché S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2008.

² Cfr. PAPA BENEDETTO XVI, *Pensieri sull'Ambiente*, Roma, 2011, 33.

³ Sul rapporto persona e alimentazione si veda anche P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi* (Atti del Convegno di Asti, 30 Novembre 2012), in collana *Diritto e Ambiente*, Roma, 2014.

⁴ Sul concetto di agro-ecologia F. CAPORALI, *History and Development of Agroecology and Theory of Agroecosystems*, in M. MONTEDURO ED A. (eds), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, Berlin-Heidelberg, 2015, 26; M. TROISI, *Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento nell'attuale ripartizione delle competenze*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2016, 2, 101.

⁵ Sul punto cfr. D. AMIRANTE, (a cura di), *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Napoli, 2001.

⁶ I. DOUSSAN, *Activité agricole et droit de l'environnement l'impossible conciliation?*, Paris, 2002; B. HERVIEU, *La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole*, *Chaiers Agricultures*, 2002, 11, 415-419.

disciplina ambientale francese ed è stata rafforzata proprio con le due leggi sulla *Grenelle de l'Environnement*⁷, secondo cui l'agricoltura, come ogni altro settore dell'attività umana, deve rispondere simultaneamente a grandi sfide, quali clima, energia, ecologia, ma anche alla sfida alimentare che è la sua principale vocazione. Ciò posto, la Francia, già nel 2016, ha rappresentato il primo Paese al mondo ad adottare una legislazione contro lo spreco alimentare; infatti con la *loi* n. 2016-138 del 11 febbraio 2016, relativa alla lotta contro lo spreco alimentare o *gaspillage alimentaire*⁸, ha inteso rafforzare l'impegno delle autorità pubbliche francesi a dimezzare le perdite e gli sprechi alimentari entro il 2025.

A due anni e mezzo dall'emanazione della legge contro lo spreco alimentare del 2016, la Francia ha varato una nuova legge in tema di agricoltura e alimentazione, confermando la sua tradizione di «modello pioniere» nella tutela della sostenibilità ambientale. Le ragioni di questa normativa vanno ricercate nell'idea di garantire una agricoltura sostenibile, più rispettosa delle persone, della terra e degli animali, che soddisfa i bisogni alimentari ed economici delle generazioni presenti e future.

L'intuizione del Governo francese è stata quella di dare vita ad un processo legislativo che coniugasse tre pilastri: *ambiente, agricoltura e alimentazione*. Con questa riforma, infatti, la politica pubblica mira anche a promuovere scelte alimentari che preservino il capitale sanitario di tutti e il capitale comune dell'ambiente. In questa direzione il *disegno di legge per il bilanciamento delle relazioni commerciali nel settore agricolo e un cibo sano e sostenibile* (presentato dal Ministro dell'agricoltura Stéphane Traver) – definitivamente adottato dal Parlamento francese nell'ottobre del 2018 – costituisce il risultato finale di un processo legislativo che ha avuto inizio con gli *Stati generali del cibo*. A chiusura degli *Stati generali del cibo* la politica alimentare del Governo francese ha proclamato l'adozione di una legislazione di settore costruita attorno a tre obiettivi fondamentali, definiti i tre «assi strategici»:

- 1) *perseguire e garantire la sovranità alimentare della Francia;*
- 2) *promuovere scelte alimentari sane che rispettino l'ambiente;*
- 3) *ridurre le disuguaglianze nell'accesso alla qualità e al cibo sostenibile.*

Se è vero che la normativa intende sostenere gli interessi degli agricoltori, consegnando maggiore dignità al prezzo dei prodotti agricoli, nelle disposizioni legislative sembra acquistare sempre maggiore forza normativa il concetto di democrazia alimentare.

La genesi della nuova politica agricola va ricercata, prima di tutto, nelle parole pronunciate da Macron (in un incontro a Parigi il 16 gennaio 2017, ancora nelle vesti di candidato alla presidenziali), secondo cui «*l'agricoltura non è un settore come gli altri, è al centro della sovranità alimentare francese ed è un progetto economico, sociale e di civiltà*»⁹.

È questo lo spirito effettivo della nuova legge, racchiuso nello slogan *la nouvelle France agricole*¹⁰. Un primo passo verso l'affermazione concreta della *démocratie alimentaire*¹¹, intesa come quel processo della *governance*

⁷ Si veda la Loi «Grenelle I» n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement e la Loi «Grenelle II» n. 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁸ La legge contro lo spreco alimentare è stata adottata all'unanimità dall'Assemblea nazionale il 21 maggio 2015 e dal Senato il 3 febbraio 2016. L'esempio francese è stato seguito poi da diversi Paesi, come l'Italia, il Perù e la Finlandia. Molti altri Paesi stanno guardando con molto interesse l'argomento e stanno prendendo in considerazione l'istituzione di una legge analoga; sul punto cfr. l'articolo *La France pionnière de la lutte contre le gaspillage alimentaire*, reperibile su <http://agriculture.gouv.fr/la-france-pionniere-de-la-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire>. La legge sulla lotta allo spreco alimentare, promulgata l'11 febbraio 2016, integra le disposizioni della legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015 sulla transizione energetica per la crescita verde relativa allo spreco alimentare. Come si ricorderà questa legge prevede in effetti l'obbligo per i negozi di alimentari con superficie oltre 400 m² di offrire i prodotti invenduti alle associazioni per il recupero dei prodotti alimentari.

⁹ Cfr. A. CARDINAUX, *Macron expose son programme agricole*, reperibile su <http://www.lafranceagricole.fr/actualites/gestion-et-droit/presidentielle-macron-expose-son-programme-agricole>.

¹⁰ Cfr. l'articolo «*Projet de loi agriculture et alimentation: la "nouvelle France agricole" attendra*», reperibile su <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-politique/le-billet-politique-du-jeudi-31-mai-2018>. Cfr. ancora l'articolo *Emmanuel Macron: «Je construis le visage de la France agricole des prochaines années»*, in <https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/emmanuel-macron-je-construis-le-visage-de-la-france-agricole-des-prochaines-annees>.

¹¹ Y. CHIFFOLEAU - D. PATUREL - E. BIÉNABE - S. MILLET-AMRANI - G. AKERMANN, *La construction sociale de la démocratie alimentaire: quels enjeux pour la recherche?*, reperibile su <http://www.participation-et>

alimentare, a livello nazionale, ove i cittadini decidono le loro scelte alimentari e adottano gli strumenti idonei alla loro piena realizzazione.

2. - Dagli «Stati generali del cibo» alla loi EGA_{lim}: il primato del progetto francese. Le ragioni che hanno spinto la Francia a perseguire la c.d. «sovranità alimentare» vanno ricercate nell'esigenza di assicurare la conservazione e la promozione della capacità di produzione agricola, indebolitasi negli ultimi anni. Come ricordano alcuni commentatori l'agricoltura francese ha sofferto una guerra dei prezzi che ha portato all'impoverimento dei produttori e all'indebolimento di interi settori dell'industria agroalimentare francese.

In questo quadro la *politica alimentare* del nuovo Governo francese ha inteso promuovere scelte alimentari che preservino la tutela della salute dei cittadini e l'ambiente nel suo complesso. Essa deve essere considerata un fattore di riduzione delle disuguaglianze sociali in modo da consentire a tutti di avere accesso a una dieta sana, sicura e sostenibile.

Sono trascorsi sei mesi tra l'inizio degli Stati generali del cibo (EGA_{lim}) – avviati il 20 luglio 2017 – e la presentazione del disegno di legge governativo in tema di agricoltura e alimentazione (il 31 gennaio 2018). Durante questo periodo di tempo, rappresentanti delle autorità pubbliche e del settore privato, attori e partner del mondo agricolo e dei consumatori hanno partecipato ad un'ampia riflessione collettiva che si è conclusa il 21 dicembre 2017.

Gli Stati generali dell'alimentazione hanno costituito un momento senza precedenti di riflessione condivisa e di costruzione collettiva di soluzioni concrete nei settori dell'agricoltura e del cibo: un laboratorio pubblico che è terminato con la proposta di un testo legislativo.

Nonostante le resistenze di alcuni attori della grande distribuzione, il processo legislativo si è concluso positivamente¹²; secondo le intenzioni del Ministro dell'agricoltura e dell'alimentazione il progetto di legge è stato proposto «per bilanciare le relazioni commerciali nel settore agricolo e alimentare e assicurare un cibo sano e sostenibile».

Le tappe dell'*iter* legislativo che ha portato all'approvazione definitiva della nuova legge in materia di agricoltura e alimentazione si possono sintetizzare in sei momenti cruciali. La prima tappa dell'*iter* di riforma è rappresentato dal periodo in cui si è avviata l'apertura in Francia di EGA_{lim} (inizio dei c.d. Stati generali del cibo, ovvero luglio 2017). La seconda tappa è iniziata il 21 dicembre 2017 con la chiusura di EGA_{lim} e la pubblicazione della tabella di marcia del Governo sulla riforma della politica agricola. Il 31 gennaio 2018 è iniziato il terzo stadio del processo legislativo con la presentazione del disegno di legge in Consiglio dei ministri, mentre il 30 maggio 2018, con la quarta tappa, la proposta di legge è approvata in prima lettura nell'Assemblea nazionale.

Le ultime due tappe dell'*iter* normativo si sono tenute dopo l'estate del 2018: infatti il 15 settembre del 2018 il disegno di legge è stato approvato in seconda lettura all'Assemblea nazionale, mentre l'approvazione definitiva si è tenuta ad ottobre 2018.

La legge prima della sua promulgazione è stata oggetto di valutazione da parte del Consiglio costituzionale¹³ che ha confermato la maggior parte della legge, nonostante abbia censurato quasi un quarto dei suoi articoli ritenuti dei *cavaliers législatifs*¹⁴ e dunque contrari alla Costituzione.

democratie.fr/sites/default/files/2017_2d_chiffre_paturel.pdf. Sul concetto di democrazia alimentare cfr. F. COLLART DUTILLEUL, *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, Costa Rica, 2013, 1.

¹² Cfr. l'articolo *Le projet de loi sur l'agriculture et l'alimentation définitivement adopté*, reperibile sul quotidiano *Le Monde* del 2 ottobre 2018, cfr. https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/10/02/le-projet-de-loi-sur-l-agriculture-et-l-alimentation-definitivement-adopte_5363573_823448.html.

¹³ Cfr. la Décision du Conseil constitutionnel n. 2018-771 DC du 25 octobre 2018, reperibile su <https://www.legifrance.gouv.fr>.

¹⁴ Secondo il Consiglio costituzionale gli articoli 12, 21, 22, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 49, 56, 58, 59, 60, 78, 86 e 87 non mostrano un collegamento, neppure indiretto, con le disposizioni contenute nel disegno di legge e sono contrari alla Costituzione, in http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201806/relations_commerciales_dans_le_secteur_agricole_et_alimentaire.html.

Il primo pilastro della nuova legge ruota intorno al concetto di *sovranità alimentare*. Come è noto tale concetto è stato introdotto per la prima volta durante la Conferenza internazionale della coalizione di *Via Campesina* a Tlaxcala, in Messico, nell'aprile del 1996, per essere poi proposto, nel corso del Forum parallelo al *World Food Summit* di Roma, nel novembre dello stesso anno, in opposizione a quello di sicurezza alimentare¹⁵. In questo primo momento per *sovranità alimentare* si intendeva «*il diritto dei popoli, delle comunità e dei Paesi di definire le proprie politiche agricole, del lavoro, della pesca, del cibo e della terra che siano appropriate sul piano ecologico, sociale, economico e culturale alla loro realtà unica. Esso comprende il vero diritto al cibo e a produrre cibo, il che significa che tutti hanno il diritto a un cibo sano, nutriente e culturalmente appropriato, alle risorse per produrlo e alla capacità di mantenere se stessi e le loro società*».

Successivamente nel 2007 con la dichiarazione di Nyéléni (villaggio nel comune di Sélingué, Mali) a conclusione del forum sulla *sovranità alimentare* viene precisato che: «*la sovranità alimentare è 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*».

Secondo il rapporto delle Nazioni Unite «*Le droit à une alimentation Suffisante*» del 2010¹⁶ «*la sovranità alimentare è un concetto nuovo in virtù del quale i popoli definiscono il loro cibo e le loro modalità di produzione alimentare (agricoltura e la pesca, per esempio), determinando quanto vogliono essere autonomi e proteggere la loro produzione alimentare interna, al fine di regolare il commercio e raggiungere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile*».

Sulla scorta dei più importanti riferimenti internazionali¹⁷ e sulla spinta della normativa europea, gli studiosi¹⁸ hanno dato un contributo notevole per lo sviluppo teorico dei tre concetti distinti di *sovranità alimentare*, *sicurezza alimentare* e di *diritto al cibo* che, oggi più che mai, costituiscono i temi centrali della moderna politica agro-alimentare della maggior parte dei Paesi democratici.

In questo quadro generale, il legislatore francese al fine di garantire una migliore distribuzione (tra tutti gli attori della filiera) del «valore alimentare» prodotto, ha inteso dare piena attuazione al concetto di «*sovranità alimentare*», invertendo il «processo di costruzione del prezzo» dei beni, valorizzando in particolare le attività svolte dagli agricoltori produttori.

L'attuazione del principio della *sovranità alimentare* deve essere interpretato come un messaggio di fiducia per gli agricoltori nazionali, nonché come un vero stimolo per le piccole e medie imprese francesi che costituiscono la vera forza dei territori locali.

Secondo il proponente Ministro dell'agricoltura «*La Francia ha bisogno di un'agricoltura forte per garantire la sovranità alimentare, produrre cibo di qualità, curare l'ambiente, potenziare le zone rurali, fornire lavoro dignitoso e*

¹⁵ La sicurezza alimentare - definita nel 1974, a seguito della prima «crisi della fame» - trova in questa occasione una nuova formulazione: «La sicurezza alimentare esiste quando ciascun individuo, in ogni momento, ha accesso ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente in modo da soddisfare i bisogni dietetici e le preferenze alimentari per garantire una vita sana e attiva» (FAO 1996).

¹⁶ Cfr. Rapporto delle Nazioni Unite «*Le droit à une alimentation Suffisante*», Fiche d'information n. 34, reperibile su <https://www.obch.org/Documents/Publications/FactSheet34fr.pdf>; K. GARCIA, *Existe-t-il un droit à l'alimentation au regard de la convention européenne des droits de l'homme?*, in *De la terre aux aliments, des valeurs aux règles From land to food, from values to rules*, Nantes, France, 2010.

¹⁷ Cfr. tra gli altri la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1979), la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989) e la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (2006). Il diritto all'alimentazione è riconosciuto in alcuni strumenti regionali come il *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels*, conosciuto come *Protocole de San Salvador* (1988); altri documenti sono poi la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (1990) e il *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique* (2003).

¹⁸ A. RINELLA - H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, 1, 108-109. C. NIVARD, *Le droit à l'alimentation*, in D. ROMAN (a cura di), *Droits des pauvres, Pauvres droits. Recherches sur la justiciabilité des droit sociaux*, 2010, reperibile su <https://revdb.files.wordpress.com/2012/06/droits-des-pauvres-pauvres-droits.pdf> (ultimo accesso 4 gennaio 2016), 247. A. SCIAUDONE, *Le regole dell'UE in tema di qualità dei prodotti agroalimentari e il commercio con i Paesi terzi*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, 4, reperibile su <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2010-04/SCIAUDONE.pdf>.

*condizioni di lavoro per gli agricoltori e i loro dipendenti*¹⁹.

In questa prospettiva la *loi agriculture et alimentation* (definita anche *loi EGAlim* del 2018) si aggiunge al ricco repertorio delle leggi ambientali grazie al quale la Francia vanta un primato mondiale; ancora una volta l'esperienza francese, pioniera e precursore delle politiche sostenibili, può costituire un modello per le legislazioni degli altri Paesi europei.

3. - La promozione dell'agricoltura di qualità per una tutela alimentare sostenibile, accessibile e rispettosa del benessere animale. La recentissima legge francese in materia di agricoltura e alimentazione – c.d. *Loi n. 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous* – è stata promulgata dal Presidente della Repubblica francese Macron il primo novembre del 2018.

La struttura dell'articolato presenta novantotto articoli suddivisi in quattro Titoli fondamentali dedicati ai temi dell'agricoltura e dell'alimentazione sostenibile.

Il Titolo I è dedicato alle disposizioni tendenti a migliorare l'equilibrio delle relazioni commerciali nel settore agricolo e alimentare (articoli da 1 a 23). Il Titolo II è rivolto alle misure in favore di un'alimentazione sana, di qualità, sostenibile, accessibile a tutti e rispettosa del benessere animale (articoli da 24 a 95). Il Titolo III contiene le misure di semplificazione della domanda agricola (articoli da 93 a 95), mentre il Titolo IV comprende le disposizioni transitorie e finali (articoli da 96 a 98).

Un *primo obiettivo strategico* della legge francese concerne la formazione del prezzo dei prodotti agricoli. Per queste ragioni la legge apporta delle interessanti modifiche al *code rural et de la pêche maritime* specie a quelle disposizioni contenute nell'articolo L. 631-24 in ordine alla formazione del prezzo. Tra le misure più importanti introdotte vi è, infatti, una inversione di tendenza nella formazione o «costruzione» del prezzo dei prodotti.

In altri termini gli agricoltori saranno in grado di influenzare i negoziati attraverso un gruppo di produttori e il rafforzamento delle organizzazioni interprofessionali. Queste organizzazioni di categoria dovranno sviluppare e diffondere parametri di riferimento dei costi di produzione e degli indicatori di mercato per poter assistere le categorie interessate nei negoziati commerciali. Al riguardo la legge individua una serie di controlli e sanzioni in caso di violazioni e difformità e sarà rafforzata la mediazione al fine di migliorare le relazioni commerciali.

Un secondo obiettivo strategico, molto ambizioso, è quello di tutelare i consumatori e assicurare la sicurezza alimentare garantendo *in primis* un diritto al cibo sano e sostenibile. Il cuore della normativa è rappresentato dal Titolo II, costituito da settantadue articoli dedicati proprio alle misure in favore di un'alimentazione sana, di qualità, sostenibile, accessibile a tutti e rispettosa del benessere animale (cfr. articoli da 24 a 95).

Questa parte introduce sostanziali modifiche al *Code rural et de la pêche maritime*, al *Code de l'Environnement* e al *Code de la Consommation*, interessando la sicurezza alimentare come materia trasversale che interessa e influenza diversi ambiti delle politiche agricole, commerciali e ambientali.

Al fine di migliorare le condizioni della produzione agricola e l'impatto sulla salute e sull'ambiente, in linea con le indicazioni europee, è prevista la proibizione dei neonicotinoidi per combattere la perdita di biodiversità e proteggere le api²⁰. Tra le altre misure di sostegno alle politiche ambientali, e a tutela della salute, è prevista la sospensione dell'uso del biossido di titanio nei prodotti alimentari.

Una particolare originalità della legge va ricercata nella finalità di *rafforzare il benessere degli animali* (si veda

¹⁹ Cfr. *Compte rendu intégral - Assemblée nationale - XV^e législature, Session ordinaire de 2018-2019, Première séance du mardi 02 octobre 2018*, in <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2018-2019/20190002.asp#P1433550>.

²⁰ Anche gli Stati membri dell'Unione europea hanno votato a favore del divieto permanente per i tre insetticidi neonicotinoidi più dannosi per le api - clothianidin, imidacloprid e thiamethoxan - in tutto il territorio dell'UE. Con il voto favorevole del Comitato permanente dell'UE su piante, animali, cibi e mangimi (PAFF) è stata approvata la proposta della Commissione europea di proibirne ogni uso esterno. Ora il regolamento che vieta i tre neonicotinoidi sarà ora adottato formalmente nell'arco delle prossime settimane ed entrerà in vigore entro la fine dell'anno.

il Capitolo II del Titolo II denominato *Respect du bien-être animal*).

La nuova legge, infatti, modifica il *Code de procédure pénale* e prevede, in sostanza, l'estensione del reato di sfruttamento e abuso degli animali con l'inasprimento e il raddoppio delle pene da applicare al reo (secondo la nuova legge si avrà un aumento delle pene previste, che passeranno da sei mesi di reclusione e 7.500,00 euro di multa a quelle più severe di un anno e 15.000,00 euro di multa). In base alle nuove norme, le associazioni per la protezione degli animali possono intraprendere un'azione civile finalizzata al risarcimento dei danni in caso di reati come lo sfruttamento e l'abuso di animali²¹.

Altra novità di rilievo della legge riguarda la riduzione dell'uso delle materie plastiche nel settore alimentare e l'introduzione di alcuni particolari divieti. Anticipando la direttiva europea in materia di plastica monouso, il cui *iter* è ancora in corso²², la legge francese introduce il divieto di utilizzare contenitori per alimenti da cucina in plastica nella ristorazione collettiva a partire dal 2025. Viene introdotto il divieto di utilizzare lattine e cannucce di plastica per i catering, per il *take-away*, per le mense e i negozi di alimentari a partire dal 2020 nonché il divieto di utilizzare le bottiglie di plastica nelle mense scolastiche a far data dal 2020.

Viene poi introdotta la possibilità di portare via il cibo o le bevande non consumati nei locali, nei ristoranti e nei pub, i quali devono fornire ai clienti appositi contenitori riutilizzabili o riciclabili.

Per ragioni economiche, il periodo transitorio di due anni servirà affinché l'industria delle materie plastiche possa adattare le tecniche di produzione e assicurare prodotto riciclabili e biodegradabili. L'unico settore non interessato dai divieti riguarda la produzione di dispositivi o contenitori in plastica ad uso sanitario e ciò a causa del preminente interesse pubblico alla salute.

4. - La politica agricola e il diritto ad una alimentazione sana: prime novità per la ristorazione collettiva. Il diritto al cibo costituisce ormai, secondo un insegnamento consolidato, un diritto umano fondamentale che ha trovato spazio nella cultura dei diritti umani a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948²³.

Secondo Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, in seno alla Commission des droits de l'homme, il diritto all'alimentazione è finalizzato ad assicurare una condizione di vita piena e dignitosa. In termini più precisi «*le droit effectif à l'alimentation, qui garantit un «accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achat monétaire, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne»*²⁴.

In questo quadro l'originalità della legge francese sul rapporto tra agricoltura e alimentazione di qualità, va ricercata nel tentativo di conferire una dignità giuridica non solo al diritto al cibo, ma di riconoscere un diritto di tutti ad una «alimentazione sana e di qualità», nella consapevolezza che vi è una connessione imprescindibile tra ambiente salubre, agricoltura di qualità e alimentazione sana e sostenibile. Ecco perché uno degli obiettivi strategici della nuova legislazione di settore è proprio quello di *promuovere una dieta sana*,

²¹ Tra le misure a sostegno del benessere animale sono previste anche altre misure tra cui l'obbligo di individuare un addetto alla protezione degli animali che sarà designato in ogni macello con lo *status* di informatore; sarà poi prevista la sperimentazione della videosorveglianza nei macelli e il divieto di avviare qualsiasi edificio nuovo destinato all'allevamento delle galline (ovaiole) allevate in gabbia.

²² Il 31 ottobre 2018 il Consiglio UE ha approvato la direttiva sulla plastica monouso e ha espresso la propria posizione sulla proposta di direttiva sulla plastica monouso aprendo un dialogo con il Parlamento UE per un testo condiviso, ad oggi l'*iter* di approvazione è ancora in corso. C. RICCI, *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012.

²³ Si veda l'art. 25 della *Déclaration universelle des droits de l'homme* del 1948. Si veda J. ZIEGLER, *Le droit à l'alimentation, Mille et une nuits*, 2003. L'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani riconosce ad ogni individuo il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia «*con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione (...)*».

²⁴ J. ZIEGLER, «*Le droit à l'alimentation - Rapport établi par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme*», 7 février 2001, E/CN.4/2001/53, §14. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.

sicura e sostenibile per tutti.

Al fine di garantire un diritto al cibo sano e sostenibile si introducono nell'ordinamento francese alcune disposizioni in tema di *Etichette di qualità o di prossimità* nella ristorazione scolastica (o nelle altre forme di ristorazione pubblica). Si punta sulle scuole in modo da assicurare a partire dall'età scolare una alimentazione sostenibile sotto il profilo ecologico ed ambientale e «sana e di qualità» sotto il profilo del diritto alla salute.

Per questo motivo vengono introdotte nell'ordinamento francese diverse disposizioni in materia di *restauration collective* e di alimentazione pubblica.

La ristorazione pubblica rappresenta oltre la metà dei 7,3 miliardi di pasti serviti ogni anno in Francia nel settore della ristorazione oltre le mura domestiche. La nuova legge impone alla ristorazione pubblica di garantire una alimentazione più sana e di qualità nell'interesse dei cittadini. Si prevede, infatti, l'obbligo per la ristorazione collettiva di utilizzare prodotti agricoli etichettati e sicuri fissando entro il 2022 le percentuali minime del 50 per cento di cui il 20 per cento devono consistere in prodotti biologici (art. 24).

Secondo le intenzioni del legislatore francese questo principio dell'alimentazione sana e sostenibile dovrà interessare anche alle persone giuridiche di diritto privato che gestiscono servizi di ristorazione scolastica e universitaria e/o servizi di ristorazione per bambini di età inferiore ai sei anni; la norma si applica anche alle strutture sanitarie, alle istituzioni sociali e medico-sociali e agli istituti penitenziari.

Al fine di assicurare la salubrità dell'alimentazione, i gestori delle organizzazioni di catering pubblico dovranno presentare, su base pluriennale, un piano di diversificazione delle proteine comprendendo alternative di qualità basate su proteine vegetali²⁵. In questa cornice la nuova legge conferisce alla ristorazione collettiva il ruolo di strumento necessario per perseguire l'obiettivo di interesse nazionale di assicurare una alimentazione sana e sostenibile a tutti.

5. - Il diritto al cibo sano e sostenibile come valore costituzionale (di solidarietà). A conclusione di queste brevi considerazioni non possiamo non riconoscere il primato del legislatore francese che ha dimostrato una forte sensibilità ambientale anche nel legiferare nel settore delle politiche agricole e dell'alimentazione.

Il principio della sovranità alimentare e il diritto al cibo sano e sostenibile, nel costituire i due veri pilastri della attuale politica agricola francese, rappresentano le due facce di una stessa medaglia: quella medaglia che va conferita alla Francia per aver utilizzato un approccio *green* per rilanciare l'agricoltura nazionale, promuovendo una cultura ambientale integrale anche attraverso il diritto ad una alimentazione sostenibile²⁶.

Il diritto al cibo (bisogno materiale prima che giuridico)²⁷ si è affermato solo di recente e sono ancora poche le Carte costituzionali che dedicano un riferimento esplicito al diritto al cibo e/o all'alimentazione²⁸. Nonostante tutto, come si è detto, il diritto al cibo ha ricevuto pieno riconoscimento negli ordinamenti democratici anche grazie all'impegno costante delle Nazioni Unite²⁹.

In questo quadro la «*loi alimentation*» francese (o *loi EGAlim*) detiene sicuramente il merito di aver posto le basi per il pieno riconoscimento di un «*droit à l'alimentation*» consacrando i rapporti tra ambiente, agricoltura e alimentazione; questa riforma potrebbe costituire la naturale premessa per un riconoscimento implicito di un *diritto al cibo sano e sostenibile* come *valore costituzionale*³⁰, ecologicamente

²⁵ Cfr. l'emendamento n. 2522 presentato dall'onorevole Fesneau ed altri (articolo L. 230-5-4).

²⁶ Per una disamina dei rapporti tra cibo, alimentazione e territorio, si veda V. PEPE, *Pensare il Futuro. Dare vita a un nuovo modello di ambientalismo*, Milano, 2018, 161 e ss.

²⁷ F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2015, 2.

²⁸ Per una analisi del diritto al cibo nella Costituzione italiana si veda M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, articolo reperibile su <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2006/12/bottiglieri.pdf>.

²⁹ C. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Genève, 2011.

³⁰ Sul concetto di diritto al cibo come valore costituzionale al pari del diritto all'ambiente cfr. A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale all'alimentazione*, in G. CERRINA FERONI - T. E. FROSINI - L. MEZZETTI - P. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, Energia,*

orientato e diretto a salvaguardare la dignità umana, la salute dei cittadini e la tutela dell'ambiente. Anche se la Costituzione francese non dedica alcuna disposizione al diritto all'alimentazione e al diritto al cibo, l'ordinamento d'oltralpe riconosce al diritto al cibo un «livello medio di protezione costituzionale» e ciò anche grazie all'art. 55 della Costituzione. Questa disposizione consente l'applicazione diretta delle norme internazionali, costituendo così un parametro speciale di costituzionalità delle leggi, nonché il potenziale punto d'accesso nell'ordinamento francese delle disposizioni contenute dai Trattati internazionali. Tra queste norme internazionali merita, al riguardo, una speciale menzione la *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*³¹ che tutela proprio il diritto all'alimentazione (art. 11). Molti nuovi diritti in Francia hanno avuto il riconoscimento di valore costituzionale e fanno parte del «blocco di costituzionalità»; ciò vale per la tutela della dignità umana, in cui si fa rientrare a pieno titolo il diritto al cibo sano e sostenibile.

In questa prospettiva, il diritto al cibo sano e sostenibile trova, a nostro avviso, un riconoscimento implicito anche nella *Charte de l'Environnement* del 2005³², specie nella parte in cui si riconosce il diritto di vivere in un ambiente salubre (art. 1) e sostenibile. La salubrità dell'ambiente, come è noto, costituisce un presupposto imprescindibile per assicurare una alimentazione sana e di qualità compatibile con l'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Le politiche pubbliche francesi a tutela del «diritto al cibo sano e sostenibile» assumono un significato ancora più straordinario soprattutto in un momento storico in cui è vivo il dibattito parlamentare per l'inserimento della *tutela ambientale, della biodiversità e della protezione del clima* nell'art. 1 della Costituzione francese. Se la riforma sarà approvata, il diritto alla salvaguardia dell'ambiente, della diversità biologica e alla tutela del clima (contro il riscaldamento globale) verranno consacrati come principi fondanti della Repubblica francese³³. A prescindere dalle sorti che avrà l'ambizioso progetto di riforma costituzionale, è indubbio oggi che il diritto ad un'alimentazione sufficiente, sana e nutriente rivesta un ruolo importante per il conseguimento di altri diritti, ad iniziare da quello, primario, alla vita e alla dignità delle persone³⁴. Riprendendo le parole di Papa Benedetto XVI, occorre maturare una *coscienza solidale* che è alla base del diritto ad una alimentazione sana e accessibili a tutti³⁵. Secondo questa visione è il principio di solidarietà³⁶

Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, vol. I, tomo II, in *Casfin on line*, 2016. Cfr. M. FERRARI - U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012.

³¹ Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, Concluso a Nuova York il 16 dicembre 1966.

³² M. ZINZI, *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali*, Napoli, 2011.

³³ Cfr. l'amendement n. CL852 al *Projet de Loi constitutionnelle n. 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, (enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018). Secondo l'emendamento «preservare l'ambiente è una delle maggiori sfide per le nostre società contemporanee. Le due principali crisi ambientali globali, i cambiamenti climatici e l'erosione della biodiversità minacciano la pace e la sicurezza e la loro risoluzione è un fattore importante per il futuro dell'umanità. Il desiderio, condiviso a livello internazionale, di agire per preservare meglio il nostro ambiente è stato tradotto da numerosi accordi internazionali, in particolare sull'azione contro il cambiamento climatico e più in generale sullo sviluppo sostenibile, con l'Agenda 2030. La Francia, in particolare attraverso l'organizzazione della COP 21, al termine della quale è stato concluso l'accordo di Parigi sul clima, ha segnato la sua volontà di impegnarsi concretamente in tali azioni. La Costituzione, il testo fondante della nostra Repubblica, deve ovviamente rispecchiare la volontà della Nazione di rispondere a questa grande sfida. Questa volontà del potere costituente di coglierla è già risultata, con la legge costituzionale del 1° marzo 2005, da un lato, dall'iscrizione della Carta dell'ambiente nella Costituzione, e, d'altra parte, modificando l'articolo 34 della Costituzione per affidare al legislatore il compito di stabilire i principi fondamentali della salvaguardia dell'ambiente. (...) In questo modo, l'azione per la salvaguardia dell'ambiente e della diversità biologica e contro il riscaldamento globale sarà tra i principi fondanti della Repubblica francese, che figurano nell'articolo 1 della Costituzione».

³⁴ F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Riv. AIC*, 2016, 3; A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in *Riv. Parolechiave*, 2017, 2.

³⁵ Cfr. *Discorso del Santo Padre Papa Benedetto XVI in occasione della Visita alla FAO in occasione della 36ª sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura, Lunedì 16 novembre 2009*.

³⁶ A. SEGRÈ, *Lo spreco utile. Il libro del cibo solidale*, Bologna, 2004; G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future* in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007. Sul rapporto tra cibo e solidarietà vedi L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 1, reperibile su

che conferisce la giusta copertura costituzionale al diritto all'alimentazione sana ed accessibile a tutti: questo principio deve essere inteso, da un lato, come diritto di tutti ad accedere alle risorse alimentari (strumentali per garantire il diritto alla vita) e, dall'altro, come dovere pubblico di garantire le risorse alimentari alle generazioni presenti e future.

Educare, attraverso un nuovo modello normativo, ad un nuovo stile di vita che custodisca i saperi e le conoscenze agricole sostenibili e che, nel contempo, preservi l'ambiente e le risorse naturali, è la strada maestra per garantire un diritto al cibo sano e sostenibile.

Un progetto di legge che sappia coniugare *ambiente, agricoltura e alimentazione* costituisce un impegno rivoluzionario espressione di un rinnovato approccio ecologico³⁷ necessario e non più rinviabile per fronte alle sfide della globalizzazione e per assicurare il futuro sostenibile del pianeta.

Luigi Colella

<https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Giacomelli%20Definitivo.pdf>.

³⁷ Cfr. per una disamina del concetto di *ecologia integrale* PAPA FRANCESCO, *Enciclica Laudato Si*, Roma, 2015.