

Ricerche

La lotta contro lo spreco alimentare nel diritto comparato

Daniele Camoni

1.- Premessa introduttiva: la lotta contro lo spreco alimentare come indice complementare del diritto al cibo

Il mancato consumo finale di beni e prodotti alimentari impone un inquadramento preliminare a proposito delle definizioni che si affastellano in relazione a tale problematica. Con particolare attenzione alle diverse fasi che costituiscono la filiera dell'alimentazione (*Food Supply Chain-FSC*: produzione, trasformazione, rivendita e consumo), infatti, si possono distinguere tre grandi categorie concettuali, tra loro differenti quanto alla classificazione, nonché agli effetti che ne derivano ed agli eventuali rimedi.

In primo luogo, è possibile identificare la "perdita alimentare" (*food loss*), che trova fondamento nei momenti iniziali della semina, raccolto e trattamento dei prodotti, vale a dire in quelle fasi ("a monte" della filiera alimentare) nel corso delle

quali si verifica un decremento nella quantità e/o qualità del cibo stesso – dovuto a inefficienze strutturali – che lo rende successivamente inadatto al consumo umano¹.

A seguire, nel caso in cui, una volta intervenuta la trasformazione agricola/industriale e/o raggiunto il momento conclusivo della FSC (distribuzione e consumo finale), il bene sia pronto per essere consumato, eppure ciò non avvenga, si suole ricorrere alla formula linguistica di "spreco alimentare" (*food waste*).

Da ultimo, si può considerare la categoria onni-comprendensiva del "rifiuto alimentare" (*food wastage*)², la quale racchiude in termini generali «any food lost by deterioration or waste»³ ed è anche riassunta secondo la definizione di *food loss and waste* (d'ora in avanti, FLW).

In tale contesto, lo spreco alimentare assume un'importanza capitale nel mondo contemporaneo: si tenga presente che, come di recente ricordato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il 14% ca. del cibo prodotto a livello mondiale è perso prima di giungere al termine della filiera alimentare⁴ e il 17% ca. risulta sprecato nelle fasi successive⁵.

L'attenzione del presente scritto si concentra sul profilo del FLW e sull'idea che questo rappresenti una grave «violazione del diritto fondamentale al

(¹) Il presente articolo si inserisce nell'ambito del seguente progetto: Ente finanziatore: Progetto finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 – Avviso N. 341 del 15 marzo 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca. Numero identificativo: Codice progetto PE00000003, Decreto Direttoriale MUR n. 1550 dell'11 ottobre 2022 di concessione del finanziamento, CUP D93C22000890001, Titolo progetto "ON Foods - Research and innovation network on food and nutrition Sustainability, Safety and Security – Working ON Foods".

Vedi J. Parfitt – M. Barthel – S. Macnaughton, *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050*, in *Philos. Trans. R. Soc. B*, 365-2010, p. 3066. In questo senso, si tratta di cibo che va perduto «from post-harvest up to, but not including, the retail level» (FAO, *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*, Rome, 2019, p. xiii).

(²) In termini analoghi, la legge italiana contro lo spreco alimentare 19 agosto 2016, n. 166 (c.d. "legge Gadda", sulla quale infra, nel testo, §3), distingue tra «eccedenza» (art. 2.1.c) e «spreco alimentare» (art. 2.1.d). Secondo la definizione della *Environmental Protection Agency* (EPA) degli Stati Uniti, «food waste refers to food that was not ultimately consumed by humans that is discarded or recycled, such as plate waste (i.e., food that has been served but not eaten), spoiled food, or peels and rinds considered inedible that is sent to feed animals, to be composted or anaerobically digested, or to be landfilled or combusted with energy recovery» (<https://www.epa.gov/sustainable-management-food/sustainable-management-food-basics>).

(³) Cfr. FAO, *Food Wastage Footprint, impact on natural resources. Summary Report*, 2013, p. 9.

(⁴) FAO, *The State of Food and Agriculture 2019*, cit., p. v.

(⁵) UNEP *Food Waste Index Report*, 2021, p. 20.

cibo adeguato»⁶, in una prospettiva “proattiva”⁷ secondo cui la sua eliminazione «non si deve esaurire nel più basilico diritto alla libertà dalla fame, dal mero bisogno alimentare ma deve includere le obbligazioni imposte agli Stati al fine di rendere possibile la tutela, attraverso il cibo, della dignità umana e la piena realizzazione della propria personalità e del proprio progetto di vita»⁸. Lo spreco alimentare rivela la faccia più drammatica ma, al tempo stesso, anche lo stimolo per il conseguimento di un diritto al cibo che sia effettivo⁹ e sostenibile¹⁰, superando il paradosso che tale combinazione racchiude: a fronte di una dispersione di cibo che – al giorno d’oggi – ha raggiunto livelli record, l’intero pianeta si trova a dover fronteggiare una scarsità di alimenti sempre più accentuata e che, in determinati territori, provoca ciclicamente veri e propri disastri di carattere umanitario.

Sul punto, tale questione si intreccia con un altro dei più seri problemi che affligge le società odierne in alcuni territori, ovvero sia quello dei flussi migratori. In questo senso, per un verso non è

irragionevole pensare di includere coloro che migrano per ragioni alimentari all’interno della categoria – già utilizzata in dottrina – dei “rifugiati climatici”¹¹, vale a dire persone che si spostano all’interno del proprio Paese o in paesi limitrofi a causa di calamità provocate da cambiamenti naturali (inondazioni, tempeste, cicloni o siccità), nel caso in cui vi sia una connessione diretta tra queste due circostanze.

Per l’altro, al di là dei profili definitivi, alcuni studi hanno rilevato un nesso fra la gravità dello stato di insicurezza alimentare esistente in specifiche aree del mondo e il desiderio di emigrare, riportando anche una correlazione inversa fra il tasso di elevata denutrizione e la decisione di trasferirsi, per tali ragioni, in un Paese diverso dal proprio¹².

Si tratta, allora, di stabilire una connessione virtuosa tra la lotta contro lo spreco di alimenti (in senso ampio) ed il correlato diritto ad un cibo adeguato¹³, in una dimensione “olistica”¹⁴ che, in modo analogo al paradigma ambientale del *One Health*¹⁵, permetta di soddisfare l’ulteriore para-

⁽⁶⁾ L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Oss. cost. AIC*, 1-2018, p. 15. Vedi anche M. Bottiglieri, *Il diritto a un cibo adeguato. Profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in *La persona e l'alimentazione. Profili economici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, a cura di P. Macchia, Roma, 2014, pp. 217-260.

⁽⁷⁾ G. García-García – E. Woolley – S. Rahimifard – J. Colwill – R. White – L. Needham, *A Methodology for Sustainable Management of Food Waste*, in *Waste Biomass Valor*, 8-2017, p. 2209.

⁽⁸⁾ B. Vimercati, *Il diritto ai beni vitali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2-2016, p. 39.

⁽⁹⁾ Sulla realizzazione del diritto al cibo come «problema di effettività», M. Mocchegiani, *Il “diritto ad un cibo adeguato” davanti ai giudici, in Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. II, a cura di G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo, Firenze, 2016, p. 156.

⁽¹⁰⁾ Sul legame tra cibo e principio di sostenibilità, cfr. *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, a cura di L. Califano, Milano, 2022 e G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018.

⁽¹¹⁾ *Climate Refugees Global, Local and Critical Approaches*, a cura di S. Berhman, A. Kent, Cambridge, 2022.

⁽¹²⁾ A. Sadiddin – A. Cattaneo – M. Cirillo – M. Miller, *Food insecurity as a determinant of international migration: evidence from Sub-Saharan Africa*, in *Food Security*, 11-2019, pp. 515-530.

⁽¹³⁾ FAO Discussion Paper, *Food loss and waste and the right to adequate food: making the connection*, Rome, 2018 e A. Telesetsky, *Waste Not, Want Not: The Right to Food, Food Waste and the Sustainable Development Goals*, in *Denv. J. Intl'l L. & Pol'y*, 42-2014, pp. 479 ss.

⁽¹⁴⁾ Si veda G. Zagrebelsky, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di B. Biscotti, E. Lamarque, Torino, 2015. Con riferimento all’evoluzione del diritto alimentare, M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, n. 2/3-2015, p. 271, ha parlato di un «approccio organico, quasi olistico, volto alla tutela non solo della salute, ma anche dell’agricoltura, dell’uso dei suoli, dell’ambiente, degli scambi commerciali, del consumatore e della sicurezza dei lavoratori».

⁽¹⁵⁾ Cfr. *One health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, a cura di L. Violini, Torino, 2023. Sul rapporto tra ambiente e sostenibilità alimentare, vedi S. Pitto, *Tutela ambientale e sostenibilità dei sistemi alimentari. Una comparazione tra possibili soluzioni normative*, in *DPCE online*, fasc. speciale, 2-2023, pp. 723-757 e G. Stegher, *La sicurezza alimentare come formante del costituzionalismo ambientale*, in *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, a cura di L. Califano, Milano, 2022, pp. 93-114.

metro “alimentare” del *Global Food System*¹⁶ nel contesto di un sistema di economia circolare¹⁷ e «sul presupposto che un ‘sistema alimentare sostenibile’ debba necessariamente coniugare la sicurezza igienico sanitaria degli alimenti con la disponibilità di cibo sufficiente e di adeguata qualità»¹⁸.

Occorre pertanto muoversi in una logica che, superando la dimensione economico-mercantile¹⁹, operi nel terreno dei più ampi criteri di tutela e protezione dei diritti fondamentali della persona umana – oltre la disciplina dei mercati²⁰ – nonché della loro sostenibilità e qualità, al fine di porre rimedio, a livello di normative e politiche di *food planning e food strategy*²¹, allo “scandalo globale”²² che tale ingente dispersione di cibo rappresenta.

A sua volta, l’obiettivo è quello di conseguire un ottimale *food environment* (una sorta di prospetti-

va *One Health* tradotta a livello agroalimentare), inteso quale «physical, economic, political and socio-cultural context in which consumers engage with the food system to make their decisions about acquiring, preparing and consuming food»²³.

2.- La normativa anti-spreco a livello sovranazionale (internazionale, europeo e macroregionale)

Lo studio delle cause, effetti e rimedi del mancato consumo di beni alimentari deve essere ricostruito in una prospettiva multilivello ed interdisciplinare²⁴ che prenda innanzitutto le mosse dalla dimensione – istituzionale e normativa – a livello internazionale²⁵ e sovranazionale, per arrivare sino alla sfera più ristretta delle articolazioni territoriali (Regioni ed enti locali)²⁶ interne ai singoli Stati²⁷, in

(¹⁶) Vedi *passim* C. Mbow – C. Rosenzweig – L.G. Barioni – T.G. Benton – M. Herrero – M. Krishnapillai – E. Liwenga – P. Pradhan – M.G. Rivera-Ferre – T. Sapkota – F.N. Tubiello – Y. Xu, *Food Security*, in *Climate Change and Land. An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019, pp. 437-550.

(¹⁷) Sul rapporto tra materia alimentare, spreco, ambiente ed economia circolare, si vedano G. Stegheer, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE online*, Sp. 2-2023, pp. 785-801 e A. Balaguer Pérez, *La regulación europea de la economía circular en el ámbito alimentario*, in *Nomos*, 3-2022, soprattutto pp. 13 ss.

(¹⁸) A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2022, p. 63.

(¹⁹) Vedi J. Clapp, *Financialization, Distance and Global Food Politics*, in *Journal of Peasant Studies*, 41(5)-2014, pp. 797-814.

(²⁰) E. Chiti, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. merc.*, 2-2022, pp. 468 ss.

(²¹) *Food and the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, a cura di A. Calori, A. Magarini, Milano, 2015.

(²²) Cfr. T. Stuart, *WASTE: Uncovering the Global Food Scandal*, London, 2009. Con occasione della Giornata internazionale delle Nazioni Unite sulla Consapevolezza degli Sprechi e le Perdite Alimentari (29 settembre 2020), il Segretario Generale dell’ONU António Guterres ha parlato di «ethical outrage».

(²³) HLPE Report 12, *Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, September 2017, p. 28.

(²⁴) E.U. Petersmann, *Multilevel Constitutionalism for Multilevel Governance of Public Goods*, Oxford-Portland, 2017.

(²⁵) Cfr. A. Ligustro, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell’Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. speciale, 2019, pp. 393-420; C. Ricci, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, Roma, 2012 e *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di C. Ricci, Milano, 2007, pp. 33 ss.

(²⁶) Cfr. C. Drigo, *Il diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?*, in *Federalismi*, 3-2016; Id., *Il ruolo degli enti locali nell’implementazione del “diritto al cibo adeguato”*, in *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, a cura di G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo, Firenze, 2016, pp. 109-120.

(²⁷) F. Albisinni, *Diritto agro-alimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 213, ha parlato di un «corpus giuridico multilivello, che si traduce in regole destinate al sistema agroalimentare, idonee a comprendere l’intero insieme di strutture, attività e relazioni, oggetto di interventi normativi a più livelli, e che muove verso un complesso sistema policentrico di regolazione, nel quale si intrecciano i livelli globale, europeo e domestico, ed operano responsabilità pubbliche e private, condotte ad unità di sistema attraverso la cooperazione verticale ed orizzontale e la sussidiarietà». Sulla pervasività della regolazione giuridica del diritto alimentare, cfr. M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 4-2015, pp. 657-681.

un percorso che interseca in parallelo lo stesso principio di sostenibilità nelle sue varie declinazioni²⁸.

Come è stato evidenziato in dottrina, quest'ultimo assume infatti le vesti di un vero e proprio meta-criterio – trasversale rispetto a ogni profilo che tocchi nel merito le diverse articolazioni della “questione alimentare” – in quanto «viene declinat[o] in una prospettiva evolutiva e allargata dai più recenti studi e dalla stessa Agenda 2030 delle Nazioni Unite in tre differenti dimensioni: la sostenibilità ambientale, sociale ed economica»²⁹.

In questa prospettiva, il diritto al cibo si apre così «a quell'impostazione globale in tema di sostenibilità che trova affermazione in ambito internazionale tanto in relazione alla politica ambientale, quanto in relazione ad altre categorie di diritti sociali come quelli riconosciuti in materia di sanità, lavoro, assistenza, previdenza ed economia»³⁰.

Prendendo le mosse da un primo orizzonte particolarmente ampio, la cornice generale è rappresentata dai diciassette Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*-SDG), tracciati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, come parte di un'ancora più estesa Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile³¹.

Tra questi, si segnalano gli Obiettivi n. 2 (“Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile”) e, soprattutto, n. 12

(“Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”), con specifica attenzione all'esigenza di dimezzare, entro il 2030, «lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto»³².

Più nel dettaglio, un ruolo decisivo è giocato dalla FAO. In questo senso, si guardi in primo luogo al fondamentale *Report* elaborato nel 2011 in materia di perdite e sprechi alimentari³³, con l'obiettivo di tracciare un quadro statistico a proposito del FLW nella catena di produzione e distribuzione degli alimenti.

In tempi più recenti, il 15 giugno 2021 la FAO ha adottato un Codice volontario di Condotta (CoC) per fare fronte al FLW³⁴, recependo le indicazioni provenienti dal proprio Comitato per l'Agricoltura nel corso della sua Ventottesima Sessione plenaria (ottobre 2018). Da ultimo, il 29 settembre 2022 il *Development Law Service* (LEGN) della FAO ha pubblicato un *Report* volto a porre in rilievo «a set of key national level regulatory measures that contribute to an enabling environment for the prevention and reduction of FLW at all stages of the food supply chain under an agrifood system approach»³⁵.

In particolare, questo documento suggerisce una serie di interventi suddivisi per settori nella lotta contro lo spreco alimentare, identificando sette aree generali nelle quali gli Stati dovrebbero intervenire a livello normativo e di adozione di politi-

⁽²⁸⁾ Si veda L. Violini, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità, dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, in *Le Reg.*, 1/2-2022, pp. 9-13.

⁽²⁹⁾ S. Pitto, *op. cit.*, p. 728.

⁽³⁰⁾ G. Cordini, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. speciale, 2019, p. 153.

⁽³¹⁾ In proseguimento ideale degli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*-MDG), tracciati dall'Assemblea Generale ONU nella *Millennium Declaration* dell'8 settembre 2000. Sugli obiettivi dell'Agenda 2030, cfr. S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, vol. II, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, pp. 649 ss. e C. Giannino, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2/3-2021, pp. 701-723.

⁽³²⁾ Obiettivo 12.3.

⁽³³⁾ FAO, *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Rome, 2011.

⁽³⁴⁾ FAO, *Voluntary Code of Conduct for Food Loss and Waste Reduction*, Rome, 2022.

⁽³⁵⁾ V. Pasarín – T. Viinikainen, *Enabling a legal environment for the prevention and reduction of food loss and waste*, Legal Brief n. 9, October 2022, p. 1.

che materiali: 1) definizione di modelli istituzionali e coordinamento tra i diversi *decision-makers* coinvolti; 2) predisposizione di schemi gerarchici nella gestione e distribuzione del FLW³⁶; 3) definizione di obiettivi vincolanti nella lotta al FLW; 4) introduzione di modelli per la donazione del cibo “residuo”; 5) definizione di *standard* di sicurezza e qualità alimentare; 6) datazione e chiarezza del sistema di etichettatura; 7) previsione di benefici fiscali a fronte di comportamenti virtuosi.

Come si vedrà nella comparazione tra le normative di specifici modelli nazionali, in molti di questi le indicazioni strutturali contenute in questi documenti hanno già trovato una loro applicazione concreta (in alcuni casi, prima della sistematizzazione formale descritta).

A livello europeo, è doveroso evidenziare come, a fronte dell'adozione, da parte del progetto FUSIONS (*Food Use for Social Innovation by Optimising waste prevention Strategies*), delle “Raccomandazioni e Linee Guida per una politica europea comune in materia di spreco alimentare”³⁷, le istituzioni dell'UE hanno iniziato a muoversi secondo un approccio volto a creare definizioni e strumenti tra loro coordinati e armonizzati rispetto alle politiche “interne” dei singoli Stati membri³⁸.

In via di prima approssimazione al tema, con la Dir. (CE) n. 1999/31 del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, è stata introdotta la definizione di “rifiuto biodegradabile”³⁹. In termini più specifici, la Dir. (UE) 2018/851, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 mag-

gio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, ha configurato per la prima volta a livello euro-unitario una definizione della categoria di “rifiuto alimentare”, superando così l'atavica carenza della sua configurazione in tale ordinamento⁴⁰.

Attraverso un gioco di rinvii, sono considerati rifiuti alimentari «tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti» (art. 3.c), in forza della quale «si intende per “alimento” (o “prodotto alimentare”, o “derrata alimentare”) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani».

La Dir. (CE) 2008/98 merita altresì di essere considerata a proposito della definizione della *food use hierarchy* (gerarchia dei rifiuti)⁴¹, il cui art. 4 definisce un ordine di priorità delle normative e politiche nazionali in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, organizzato secondo un modello “a cascata” di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo (es. recupero di energia) e smaltimento finale⁴².

Sempre sul piano definitorio, si consideri che, con Risoluzione del 16 maggio 2017, “Sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare”⁴³, il Parlamento dell'UE ha fornito una prima definizione – sebbene non giuridicamente vincolante – del concetto di “spreco alimenta-

⁽³⁶⁾ Cfr. FAO, *Voluntary Code of Conduct for Food Loss and Waste Reduction*, cit., §4.8.3.

⁽³⁷⁾ FUSIONS, *Recommendations and guidelines for a common European food waste policy framework*, 30 July 2016.

⁽³⁸⁾ Si veda D. Röttgen – F. Allocco, *Food Waste in EU Food Law*, in *International Food Law: How Food Law Can Balance Health, Environment and Animal Welfare*, a cura di C. Caporale, I.R. Pavone, M.P. Ragionieri, Alphen aan den Rijn, 2021, pp. 305-337. Cfr. anche P. Borghi, *Food Security and the Role of the EU*, in *DPCE online*, n. 2-2023, pp. 2139-2154.

⁽³⁹⁾ Vedi art. 2.m): «qualsiasi rifiuto soggetto a decomposizione aerobica o anaerobica, come alimenti, rifiuti dei giardini, carta e cartone».

⁽⁴⁰⁾ Cfr. M. Delsignore, *Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare per la concreta realizzazione dell'economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2-2018, pp. 329-348 e P. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione degli sprechi alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3-2014, pp. 280 ss.

⁽⁴¹⁾ Cfr. P. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico*, cit., pp. 301 ss.

⁽⁴²⁾ Vedi C. Giordano – L. Falasconi – C. Cicatiello – B. Pancino, *The role of food waste hierarchy in addressing policy and research: A comparative analysis*, in *Journal of Cleaner Production*, n. 252-2020, pp. 1-10.

⁽⁴³⁾ (2016/2223(INI)).

re⁴⁴.

Con Decisione delegata (UE) 2019/1597 (3 maggio 2019), la Commissione europea ha deciso di integrare la Dir. (CE) 2008/98, al fine di addivenire alla configurazione di una metodologia comune ed alla definizione di requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari, tali da «garantire un monitoraggio uniforme dei flussi di materiali nella filiera alimentare nel contesto di una strategia mirata di prevenzione»⁴⁵.

Da ultimo, si veda il piano strategico della Commissione Europea denominato *Farm to Fork* (21 maggio 2020), inserito nel contesto generale dello *European Green Deal* – insieme al progetto *Biodiversità 2030* – e prodromico all'adozione di un più ambizioso *Legislative Framework for Sustainable Food Systems* (FSFS).

L'obiettivo finale è quello di una proposta di carattere legislativo che la Commissione europea dovrebbe presentare entro la fine del 2023 e volto a garantire, nel contesto di un quadro europeo il più armonico possibile, un sistema nel quale la produzione e consumo di prodotti alimentari immessi sul mercato dell'UE diventino sempre più sostenibili⁴⁶.

In una prospettiva di sostegno alle persone fragili, è doveroso menzionare anche l'adozione del Reg. (UE) 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), poiché, come ricordato ivi nel Considerando n. 14, «la grave deprivazione alimentare coincide con significativi sprechi alimentari»⁴⁷.

Tale fonte è stata modificata una prima volta con

il Reg. (UE) 2020/559 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il Regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19. In seguito, nel febbraio 2021 il citato Regolamento è stato modificato per far sì che il FEAD potesse essere rafforzato con trasferimenti finanziari, a partire dal pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) in risposta alla grave crisi determinata dal Coronavirus.

In definitiva, pur a fronte di un insieme sovrapposto di normative che, sempre più, fanno riferimento alle esigenze alimentari – nella doppia prospettiva di lotta allo spreco (a monte) e garanzia effettiva del diritto al cibo (a valle) – si impone un salto qualitativo, rivolto ad una prevenzione della dispersione di alimenti più ampia, specifica e, forse, “giustiziabile”: come ha ricordato la Corte dei Conti dell'UE, «le politiche e le disposizioni giuridiche [europee] hanno obiettivi diversi da quello di prevenire lo spreco di alimenti. Sebbene non contemplino specificamente il problema dello spreco alimentare, i vari strumenti dell'UE hanno nondimeno un effetto sul comportamento dei vari attori della filiera alimentare»⁴⁸.

L'impostazione di matrice europeo-continentale ha trovato applicazioni analoghe anche in altre realtà territoriali di livello “macroregionale”. In quest'ultimo senso, nel febbraio del 2022, il Parlamento “regionale” degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (c.d. Parlatino) ha approvato il *Proyecto de Ley Modelo para la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos*.

(⁴⁴) Da intendersi come insieme di «alimenti destinati al consumo umano, in condizioni commestibili o non commestibili, rimossi dalla catena di produzione o di approvvigionamento per essere scartati a livello della produzione primaria, della trasformazione, della produzione, del trasporto, della conservazione, della vendita al dettaglio e del consumatore, ad eccezione delle perdite nell'ambito della produzione primaria» (punto 15).

(⁴⁵) Decisione delegata (UE) 2019/1597 della Commissione, del 3 maggio 2019, che integra la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda una metodologia comune e requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari, Considerando n. 14.

(⁴⁶) Si veda anche il *Report* elaborato da Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA), *A sustainable food system for the European Union*, 2020.

(⁴⁷) D. Cavalli, *Il Fondo di aiuti europei agli indigenti: l'iter legislativo a livello europeo e la sua attuazione in Italia*, WP-2WEL 1/15.

(⁴⁸) Corte dei Conti europea, *Relazione speciale n. 34/2016: Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare*, §19.

Attraverso tale strumento si intende perseguire il meta-obiettivo di costruire una cornice generale entro cui armonizzare le legislazioni nazionali in tema di «acciones públicas y privadas tendientes a la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, con la finalidad explícita de contribuir al desarrollo sostenible en los ámbitos social, ambiental y económico» (art. 1)⁴⁹. In precedenza, il 10 settembre 2015 l'Associazione degli Stati del Sud-Est asiatico (ASEAN) ha sottoscritto un Piano strategico di cooperazione in materia di cibo, agricoltura e foreste per il decennio 2016-2025⁵⁰ – con l'obiettivo di minimizzare a livello continentale le perdite e sprechi di cibo nelle fasi anteriori e successive all'attività di raccolta⁵¹ – e, prima ancora, l'Unione Africana aveva adottato la *Post-Harvest Loss Management Strategy* (2018) e la Dichiarazione di Malabo sulla crescita e trasformazione agricola accelerata per una prosperità condivisa e migliori mezzi di sussistenza (26-27 giugno 2014)⁵².

Nel primo caso, il piano strategico rappresenta un'implementazione della *Bandar Seri Begawan Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision* (9 ottobre 2013) e si snoda a partire da sette "spinte strategiche" (*strategic thrusts*) – nelle quali si intersecano ambiente, tecnologia,

beni alimentari e cooperazione interistituzionale⁵³ – e l'adozione dei rispettivi programmi d'azione. Con riferimento alla strategia africana del *Post-Harvest Loss Management*, emerge l'obiettivo trasversale di perseguire «an integrated approach to dealing with post-harvest losses by bringing together all possible forms of approaches across the entire agricultural value chain that together contribute to reduced levels of losses occurring during and post harvesting»⁵⁴.

3.- La normativa italiana in materia di spreco alimentare: brevi cenni

Con specifico riferimento all'Italia, la lotta contro lo spreco alimentare deve essere inquadrata all'interno della cornice tracciata dal Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS) del 5 giugno 2014, promosso dal Ministero dell'Ambiente in collaborazione con il Dipartimento di scienze e tecnologie agro-alimentari (DISTAL) dell'Università di Bologna⁵⁵. L'innovatività della disciplina italiana – una tra le prime al mondo (assieme a quella francese) ad essersi occupata di regolamentare in termini giuridici aspetti attinenti al FLW⁵⁶ – si inserisce in un

(⁴⁹) Ai sensi del Considerando n. 1 del *Procedimiento de Aprobación de Leyes Marco* (XXIV Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 5 -6 de Diciembre de 2008), si intende per *Ley Modelo* (già *Ley Marco*) «todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos a alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración, y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano».

(⁵⁰) *Strategic Plan for ASEAN Cooperation in Food, Agriculture and Forestry (2016-2025)*. In quest'ultimo senso, si tenga presente che, in relazione alle diverse tipologie di rifiuti prodotti dagli Stati facenti parte dell'ASEAN, solo Singapore non indica al primo posto la produzione di rifiuti alimentari/organici, bensì cartacei (cfr. United Nations Environment Programme, *Waste Management in ASEAN Countries: Summary Report*, 2017, pp. 15 ss.). A livello geografico, si veda anche FAO, *Report of the South Asian Dialogue on the Right to Food*, Rome, 2016.

(⁵¹) Cfr. A. Bennett – S. Dubey – W.T.K. Lee – B. Damen – C. Bucatariu, *FAO Regional Strategy on Food Loss and Waste Reduction in Asia and the Pacific*, Bangkok, 2022.

(⁵²) Cfr. *Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods*.

(⁵³) Cfr. *2016-2025 Vision and strategic plan for ASEAN cooperation in food, agriculture and forestry*, p. 8: «1. Enhance quantity and quality of production with sustainable, 'green' technologies, resource management systems, and minimise pre- and post-harvest losses and waste; 2. Enhance trade facilitation, economic integration and market access; 3. Ensure food security, food safety, better nutrition and equitable distribution; 4. Increase resilience to climate change, natural disasters and other shocks; 5. Assist resource constrained small producers and SMEs to improve productivity, technology and product quality, to meet global market standards and increase competitiveness; 6. Strengthen ASEAN joint approaches on international and regional issues affecting the FAF sector; 7. Promote sustainable forest management».

(⁵⁴) African Union Commission, *Post-Harvest Loss Management Strategy*, August 2018, p. vii.

(⁵⁵) Sullo spreco alimentare in Italia, vedi A. Segrè, L. Falascioni, *Il libro nero dello spreco in Italia: il cibo*, Milano, 2011.

(⁵⁶) Cfr. L. González Vaqué, *French and Italian Food Waste Legislation: an example for other EU member states to follow?*, in *European Food and Feed Law Review*, 12(3)-2017, pp. 224-233.

quadro normativo inaugurato con l'approvazione della legge 16 luglio 2003, n. 155 (c.d. legge del Buon Samaritano), la quale aveva previsto che le ONLUS «che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparate, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, a fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti»⁵⁷.

In relazione alla normativa anti-spreco, la fonte di riferimento è rappresentata dalla legge 19 agosto 2016, n. 166 (c.d. “legge Gadda”, dal nome della Deputata proponente, Maria Chiara Gadda)⁵⁸. Come si può ricavare dall'impostazione generale, il *fil rouge* lungo il quale si snoda la normativa in questione è rappresentato dal profilo della donazione (o cessione gratuita) di alimenti, come ben dimostrato dalle indicazioni di apertura dei Capi II (“Misure di semplificazione per la cessione gratuita degli alimenti a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi alimentari”) e III (“Ulteriori misure per favorire la cessione gratuita di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale”) della legge.

Allo stesso tempo, tale fonte si pone come significativa traduzione nella realtà sociale ed istituzionale dei principi (costituzionali) di solidarietà e sussidiarietà⁵⁹, in quanto sorta dal lavoro condiviso di tutti i soggetti – istituzionali e del “Terzo Settore” (soprattutto a partire dall'adozione del decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117, c.d. “Codice del Terzo Settore”) – coinvolti a vari livelli territoriali nel processo di recupero e redistribuzione delle

eccedenze alimentari, valorizzando l'esperienza e le pratiche già esistenti sul territorio italiano.

A livello istituzionale, l'art. 8 della l. 166/2016 prevede un “Tavolo permanente di Coordinamento”, già istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) del 4 giugno 2014, n. 3399, oggi rinominato “Tavolo per la lotta agli sprechi e per l'assistenza alimentare”⁶⁰ e incaricato – in relazione al FLW – della «formulazione di proposte e pareri relativi [...] a progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi» (lett. a.1), dello «svolgimento di attività di monitoraggio delle eccedenze e degli sprechi alimentari» (lett. a.4) e della «promozione di progetti innovativi e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi alimentari e all'impiego delle eccedenze alimentari, con particolare riferimento alla loro destinazione agli indigenti» (lett. a.5).

Sul punto, si tenga anche presente che, con decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (art. 58, comma 1), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, è stato istituito presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti (Fondo nazionale indigenti), d'accordo con le modalità riportate nel Reg. (UE) n. 1308/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

Ai sensi dell'art. 58 comma 2, l. 134/2012, il Ministero dell'Agricoltura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è chiamato ad adottare, entro il 30 giugno di ciascun

⁽⁵⁷⁾ In termini generali, tutte le leggi nazionali che presentano la suddetta struttura (*Good Samaritan Laws*) trovano la loro ispirazione nel *Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*, adottato dal Congresso degli Stati Uniti nel 1996 e in seguito integrato dal *Federal Food Donation Act* del 2008 e dal *Food Donation Improvement Act* del 2022. Sulle politiche statunitensi – a diversi livelli territoriali – contro lo spreco alimentare, cfr. L. Salamero Teixidó, *Las landfill bans estadounidenses como modelo en la lucha contra el desperdicio de alimentos tras la reforma de la Directiva Marco de residuos*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 52-2019, pp. 1-33.

⁽⁵⁸⁾ Intitolata “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”. Per i primi commenti, D. Cerini, E. Lamarque, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corr. Giur.*, 11-2016, pp. 1376-1388; V. Faggiani, *La ‘legge anti-sprechi alimentari’ italiana*, in *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 70-2017, pp. 83-96, e I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2017, pp. 263-296.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; L. Violini *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, in *Enc. dir., I tematici*, V, 2023, pp. 1173-1209 e *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, a cura di L. Violini, Milano, 2003. In prospettiva comparata, T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1-2016, pp. 43-78.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. Decreto del MIPAAF n. 215048, 10 maggio 2021.

anno, il programma annuale di distribuzione delle derrate che identifica le tipologie di prodotto, le organizzazioni beneficiarie e le corrispondenti modalità di attuazione⁶¹.

Dalla l. 166/2016 emerge altresì un interessante profilo “pedagogico”, relativo alla necessità, da parte del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, di svolgere un’attività di promozione di comportamenti e misure volti a ridurre gli sprechi alimentari ed alla promozione, in capo al MASAF, di «campagne nazionali di comunicazione dei dati raccolti in tema di recupero alimentare e di riduzione degli sprechi, anche al fine di sensibilizzare l’opinione pubblica e le imprese sulle conseguenze negative degli sprechi alimentari» (art. 9)⁶².

I principî teorici enunciati nella legge hanno poi trovato attuazione – con modalità differenti – in diverse realtà territoriali⁶³, nelle quali la lotta allo spreco alimentare si lega a doppio filo all’obiettivo di implementare un diritto “effettivo” al cibo, attraverso una «cultura della responsabilità, dell’egualianza, della sussidiarietà e del dono, nella convinzione che solo la spontanea adesione a tali valori consenta un reale cambiamento sociale»⁶⁴.

Si pensi alla creazione, sul piano istituzionale – prevista dalla legge regionale 6 novembre 2015, n. 34 e attuata con decreto 31 ottobre 2018, n. 15780 – della Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo della Regione Lombardia: essa è composta da quindici membri scelti tra rappresentanti di categoria, rappresentanti di soggetti pubblici, privati e del settore *non profit*,

esperti provenienti da Università e altri centri di ricerca, nonché cinque consiglieri regionali nominati nel rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze.

In parallelo, a partire dal 2017 il Ministero delle Politiche Agricole ha istituito, in collaborazione con il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria (CREA), un Osservatorio sulle eccedenze, sui recuperi e sugli sprechi alimentari (OERSA) – collocato presso il Centro di ricerca Alimenti e Nutrizione del CREA, incaricato di presentare al Tavolo per la lotta agli sprechi e per l’assistenza alimentare una relazione semestrale sul monitoraggio dei dati, nonché progetti innovativi e studi mirati alla limitazione degli sprechi alimentari.

A livello di regolamentazione sul piano regionale, si può evidenziare che l’Abruzzo è stata la prima Regione italiana a introdurre nel proprio Statuto, con la riforma del 2015, il riconoscimento esplicito di un diritto al cibo (nonché alla lotta contro il FLW)⁶⁵ e che, in parallelo, gli Statuti di Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo Puglia e Campania tutelano in modo esplicito il principio della sicurezza alimentare.

A livello di implementazione concreta, la disciplina più organica sembra essere quella della legge della Regione Puglia 18 maggio 2017, n. 13⁶⁶, la quale ripropone le linee-guida tracciate a livello nazionale dalla “legge Gadda”: dalla promozione dell’attività di solidarietà e beneficenza finalizzata al recupero e redistribuzione delle eccedenze ali-

(⁶¹) Il programma per l’anno 2022 è stato adottato dal Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) con decreto del 17 maggio 2022.

(⁶²) A margine, può essere menzionato il Progetto “SPAIC – Cause dello spreco alimentare ed interventi correttivi” (2018), nato da un Accordo di collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, Ministero della Salute, Direzione generale per l’igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione e Inail, Dipartimento innovazioni tecnologiche e sicurezza degli impianti, prodotti e insediamenti antropici, in collaborazione con l’Organismo di Ricerca CRF e vari Istituti di Istruzione Superiore (IIS).

(⁶³) Cfr. M. Bottiglieri, *L’autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti regionali*, n. 1-2017, pp. 10-27

(⁶⁴) L. Giacomelli, *op. cit.*, p. 21.

(⁶⁵) Art. 7 bis: «1. La Regione promuove il diritto al cibo e ad una alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna. 2. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione contribuisce a favorire e determinare misure per il contrasto alla malnutrizione, sia nella forma di denutrizione che di sovrappeso e obesità, per la lotta agli sprechi, in particolare alimentari, e ai cambiamenti climatici, quali aspetti fondamentali del diritto alla salute, anche nella sua specificazione di diritto ad un ambiente sano e ne sostiene le attività di informazione e sensibilizzazione». In parallelo, si veda anche la legge regionale 12 gennaio 2016, n. 4 (Lotta agli sprechi alimentari).

(⁶⁶) “Recupero e riutilizzo di eccedenze, sprechi alimentari e prodotti farmaceutici”.

mentari in favore delle persone in stato di povertà a quella di informazione e sensibilizzazione degli operatori del settore e dei consumatori, passando attraverso la creazione di modelli di partenariato mediante la promozione di accordi di collaborazione tra gli operatori del settore e i soggetti donatori, la creazione di un Tavolo regionale di coordinamento e la riduzione della tariffa concernente la tassa sui rifiuti (TARI).

Sul piano territoriale, non deve infine essere sottovalutata la dimensione locale, simboleggiata in particolare dall'adozione di *urban food policies* da parte di diverse città italiane (Milano, Torino⁶⁷, Bologna, Bari): su tutte, può essere menzionata Milano, la quale ha ospitato – nel corso dell'Esposizione Universale (EXPO) del 2015⁶⁸ – la firma del primo *Urban Food Policy Pact* (15 ottobre 2015) da parte di oltre 200 città (italiane e non), con l'obiettivo di monitorare e combattere il FLW. Tale impostazione è stata in seguito sviluppata a livello internazionale nell'ambito delle azioni contro il FLW promosse dalla FAO⁶⁹.

4.- Alcune prospettive “trasversali” e “per principi” di diritto comparato: dono v/sanzione

Un inquadramento di diritto comparato in materia

di strategie nazionali di lotta allo spreco alimentare può essere sviluppato a partire dalle macroaree e profili “omogenei”⁷⁰ indicati dalla FAO nel *Report* del settembre 2022 per la configurazione di una strategia anti-spreco il più efficace possibile⁷¹. Come è stato ricordato, infatti, «non può esistere un diritto alimentare, che non sia [...] diritto globale e diritto comparato»⁷².

In questo senso, è utile affrontare il tema in questione in modo “trasversale”, ripercorrendo alcune recenti legislazioni in materia a partire dalle impostazioni di principio (*key regulatory mechanisms*) sulle cui basi sono state costruite diverse modalità nazionali di contrasto al FLW.

Sul piano generale, una prima strategia di lotta contro lo spreco alimentare è riconducibile alla previsione di modelli di “auto-responsabilità”, sotto forma di donazione e/o cessione libera di prodotti “consumabili” che non sono stati venduti. Al di là del descritto caso italiano, il profilo della cessione gratuita di alimenti rappresenta il filo conduttore di numerose leggi adottate in diversi Stati dell'America Latina, quali Argentina (2004)⁷³, Brasile (2020)⁷⁴, El Salvador (2019)⁷⁵, Messico (con riferimento alle leggi statali, a partire da quella dello Stato della Baja California del 1998, in assenza di una legge federale), Panama (2014)⁷⁶, Paraguay (2020)⁷⁷ e Perù (2016)⁷⁸.

(⁶⁷) *Toward a Turin Food Policy. Good practices and visions*, a cura di M. Bottiglieri, G. Pettenati, A. Toldo, Torino, 2016.

(⁶⁸) Vedi N. Pasini, *Expo Milano 2015: genesi di una politica pubblica complessa*, in *Amministrare*, 2/3-2015, pp. 181-204.

(⁶⁹) Cfr. *FAO Framework for the Urban Food Agenda*, Rome, 2019.

(⁷⁰) In questo caso, rileva l'omogeneità come «individuazione di elementi identificanti comuni ai due (o più) istituti oggetto di raffronto, elementi che consistono nella identità degli interessi presenti nei diversi ordinamenti e nella individuazione delle modalità (variamente strutturate e variamente denominate e disciplinate) dirette a soddisfarli» (G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Milano-Padova, 2022, pp. 46-47).

(⁷¹) V. Pasarín – T. Viinikainen, *op. cit.* Per una consultazione delle legislazioni alimentari (anche in materia di spreco alimentare) nei diversi Stati del mondo, cfr. la banca dati della FAO (FAOLEX Database, <https://www.fao.org/faolex/background/en/>).

(⁷²) F. Albisinni, *op. cit.*, p. 214. Cfr. M. Ferrari, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012.

(⁷³) Ley n. 25.989 – *Régimen especial para la donación de alimentos*.

(⁷⁴) Ley n. 14.016 – *Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano*.

(⁷⁵) Decreto n. 416 – *Ley de Fomento a la Donación de Alimentos*.

(⁷⁶) Ley n. 37 – *Régimen Especial para la Donación de Alimentos*.

(⁷⁷) Ley n. 6601 – *Que establece el régimen especial para la donación de alimentos*.

(⁷⁸) Ley n. 30498 – *Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales*; per una panoramica regionale, cfr. FAO, *Legislar para prevenir y disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos*, Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe No. 10, 2022. Sulle diverse legislazioni anti-spreco negli Stati dell'America Latina, vedi H.A. Muñoz Ureña, *Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*, FAO – Estudio legislativo, Roma, 2021.

In parallelo, molto interessante e diffusa è la configurazione di deduzioni e/o benefici fiscali in relazione a condotte considerate “virtuose”. A tal proposito, è noto che la legge italiana prevede un criterio generale, da implementare a livello locale, di riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti (TARI)⁷⁹ – stabilendo che il Comune di riferimento «può applicare un coefficiente di riduzione della tariffa proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione»⁸⁰ – e che il codice generale dei tributi francese dispone che non è dovuto il pagato dell’imposta sul valore aggiunto (TVA) «pour les invendus alimentaires et non alimentaires neufs qui ont été donnés aux associations reconnues d’utilité publique présentant un intérêt général de caractère humanitaire, éducatif, social ou charitable dans des conditions fixées par décret»⁸¹.

Con riferimento alla realtà federale della regolamentazione negli Stati Uniti d’America, dieci Stati (Arizona, California, Colorado, Iowa, Kentucky, Missouri, Oregon, South Carolina, Virginia e West Virginia) e il Distretto di Columbia prevedono detrazioni fiscali e/o crediti di imposta (oscillanti tra il 10 e il 50%) a seconda della quantità di alimenti donati⁸².

Infine, la Ley No. 21.210/2020, *moderniza la legislación tributaria*, del Cile dispone che la distribu-

zione volontaria di materie prime e beni che possono ancora essere consumati e consegnati gratuitamente non può essere qualificata dall’imprenditore come “perdita” e, quindi, considerata come un costo detraibile in sede di pagamento dell’imposta sui redditi⁸³.

Tale legislazione integra – e rafforza, sul piano normativo – il contenuto della Circolare n. 54 del 2 ottobre 2009, la quale ammette la deduzione (a fini impositivi), da parte delle imprese che producono e distribuiscono alimenti, dei costi relativi a beni che «habiendo perdido su valor comercial por haberse vuelto inviable su comercialización, sean entregados en forma gratuita a una institución sin fines de lucro que los ponga a disposición de personas de escasos recursos para su consumo final».

Anche in questo caso, la strategia cilena si inserisce in un contesto più ampio, costituito dalla “declinazione” nazionale dell’Agenda 2030 dell’ONU (*Chile Agenda 2030*) e da una rete istituzionale nella quale sono coinvolti il *Comité* (dal 2020, *Comisión*) *Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos* – creato nel 2017 – e la *Oficina de Estudios y Políticas Agrarias* (Odepa).

In parallelo, la Ley N° 1990 - *Ley por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras*

⁽⁷⁹⁾ Sulla TARI come tributo ambientale, cfr. L. Del Corona, *La Tari: natura, evoluzione e funzione ambientale*, in *Federalismi*, 8-2023.

⁽⁸⁰⁾ Art. 17. Tale norma è stata ampiamente applicata a livello comunale: nel caso della città di Milano – primo grande comune ad implementare, con Delibera del Consiglio comunale del 2 febbraio 2018, la predetta previsione – per il 2023 è stata prevista una riduzione fino al 20% della parte variabile della tariffa TARI per i locali di attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere, che producono o distribuiscono beni alimentari e che, a titolo gratuito, cedono direttamente o indirettamente tali beni agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno. Per il Comune di Roma, la detrazione – stabilita con Determinazione Dirigenziale n. 1895/2021, nell’ambito della *Food Policy* comunale – è stata fissata in una soglia massima del 25%. Da ultimo, con deliberazione della Giunta Comunale n. 207 del 29 settembre 2022, il Comune di Varese ha previsto che gli enti del Terzo Settore attivi nel recupero e redistribuzione di beni eccedenti a fini di solidarietà sociale potranno richiedere il rimborso dell’intera quota fissa e variabile della TARI pagata nell’anno precedente.

⁽⁸¹⁾ Art. 273 septies D (introdotto dall’art. 36 della *Loi* n° 2020-105), *Code Général des Impôts*.

⁽⁸²⁾ Per un quadro generale sulle politiche – federali e statali – in materia di FLW, cfr. *State Policy: ReFED | Rethink Food Waste*. Sul riconoscimento di un diritto al cibo negli Stati Uniti, cfr. E.E. Garrow – J. Day, *Strengthening the Human Right to Food*, in *UC Irvine Law Review*, 7, 2017, pp. 275 ss. Da ultimo, può essere utile menzionare che, a seguito di apposita revisione (novembre 2021), la Costituzione del Maine è diventata la prima Carta costituzionale statale a riconoscere espressamente un diritto al cibo, stabilendo che «all individuals have a natural, inherent and unalienable right to food, including the right to save and exchange seeds and the right to grow, raise, harvest, produce and consume the food of their own choosing for their own nourishment, sustenance, bodily health and well-being [...]» (art. 1, §25).

⁽⁸³⁾ Art. 13.b.iii): «no se aceptará como gasto y se afectará con el impuesto único establecido en el inciso primero del artículo 21, la destrucción voluntaria de materias primas, insumos o bienes procesados o terminados que puedan ser entregados gratuitamente».

disposiciones (2019) della Colombia prevede la possibilità di dedurre la donazione di alimenti rimasti invenduti⁸⁴; al contrario, la legge della Cina n. 78/2021 (*Anti-food Waste Law*) ha introdotto importanti misure sanzionatorie volte a prevenire in modo punitivo lo spreco alimentare – con particolare attenzione al settore della ristorazione e delle correlate attività di *catering* – seguendo un approccio che, a partire dall’implementazione delle prime legislazioni cinesi anti-spreco (nel 2012), ha determinato un significativo slittamento «from moral restraint to sanctioning food waste»⁸⁵.

Quest’ultimo riferimento è utile al fine di inquadrare, sul piano opposto, altre realtà statali nelle quali è stato invece preferito un approccio di carattere “coercitivo”, sia in relazione all’imposizione di comportamenti “vincolanti” a specifici attori coinvolti nella filiera alimentare, sia rispetto alla previsione di sanzioni (soprattutto di tipo economico) in caso di mancata ottemperanza. In tutti questi modelli, l’ispirazione principale è riconducibile, in via diretta o indiretta – non foss’altro che per motivi di priorità temporale – alla legge francese contro lo spreco alimentare del 2016 (c.d. *Loi Garot*)⁸⁶, essendo stata la Francia assoluta pioniera nell’introduzione di una legislazione anti-spreco contenente un «approccio regolatorio di *command and control*»⁸⁷.

In tale cornice di principio, ad esempio, la legge polacca n. 2019/1680 impone una serie di specifici *reporting requirements* a tutti coloro che commerciano alimenti oltre una certa quantità e abbiano una determinata dimensione strutturale. In concreto, per tali commercianti è stabilito l’ob-

bligo di concludere contratti con le Organizzazioni non governative (ONG) per la messa a disposizione di alimenti ancora consumabili che sono rimasti invenduti, nonché quello di frequentare – una volta all’anno, per due settimane consecutive – corsi di formazione sulla gestione delle risorse alimentari e le strategie di contrasto allo spreco. Dette misure si inseriscono nell’ambito del Progetto di ricerca PROM (“*Development of a system for monitoring wasted food and an effective programme for rationalisation of losses and reduction of food waste*”), con l’obiettivo di predisporre metodologie per la misurazione del FLW, l’identificazione delle cause e l’implementazione di rimedi efficaci.

In quest’ultimo senso, l’imposizione di condotte obbligatorie nella legge polacca richiama il principio enunciato sul punto per la prima volta dalla *Loi Garot*, la quale prevedeva che gli esercizi commerciali con una superficie superiore ai 400 mq avevano l’obbligo di concludere accordi di donazione dei prodotti alimentari rimasti invenduti con associazioni a ciò deputate.

Con particolare attenzione alla legge francese, la lotta “normativa” contro il FLW si sviluppa in un quadro pluriforme di disposizioni diverse integrate in differenti settori dell’ordinamento giuridico, tra loro a più livelli intrecciati.

La materia ambientale (regolata a partire dal testo unico del *Code de l’Environnement*)⁸⁸ costituisce il pilastro principale dell’edificio legislativo contenente i principi che regolano il riutilizzo del cibo rimasto invenduto, con particolare attenzione alla disciplina delle attività di donazione altruistica e di beneficenza.

⁽⁸⁴⁾ Art. 8, §1.

⁽⁸⁵⁾ Y. Feng – C. Marek – J. Tosun, *Fighting Food Waste by Law: Making Sense of the Chinese Approach*, in *Journal of Consumer Policy*, 45-2022, p. 463. Sull’approccio precedente, cfr. C. Liao – J. Hong – D. Zhao – S. Zhang – C. Chen, *Confucian culture as determinants of consumers’ food leftover generation: Evidence from Chengdu, China*, in *Environ. Sci. Pollut. Res. Int.*, 25(15)-2018, pp. 14919-14933.

⁽⁸⁶⁾ *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*. Sul punto, si veda anche G. Garot, *La lutte contre le gaspillage alimentaire: propositions pour une action publique*, rapport au Premier Ministre, avril 2015 (disponibile in <http://www.guil-laume-garot.fr/wp-content/uploads/2015/08/rapport-gaspillage-alimentaire.pdf>).

⁽⁸⁷⁾ P. Lattanzi, *Le leggi “antispreco” alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in *Studi in tema di economia circolare*, a cura di F. de Leonardis, Macerata, 2019, p. 143.

⁽⁸⁸⁾ Portato a sistema a partire dall’*Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l’environnement*.

Allo stesso modo, sono altresì interessati il *Code de l'éducation* – attraverso la previsione di programmi scolastici di formazione in materia di FLW, nell'ambito di più ampi progetti di educazione alimentare⁸⁹ – il *Code du Commerce* (mediante l'inclusione della lotta al FLW nell'ambito dell'elaborazione del progetto di bilancio sulla responsabilità sociale d'impresa, RSE)⁹⁰, il *Code de la consommation*, in ordine all'informazione e protezione del consumatore (soprattutto a partire dall'adozione della Loi n° 2020-105) e il *Code rural et de la pêche maritime*.

In seguito, in applicazione della *Loi EGAlim* del 2018⁹¹, il 21 ottobre 2019 il Ministero dell'Agricoltura ha adottato un'ordinanza che estendeva tale principio agli operatori del mondo della ristorazione (con un volume complessivo di almeno tremila pasti al giorno) ed a quelli dell'industria agroalimentare con un fatturato superiore ai cinquanta milioni di euro, imponendo altresì la predisposizione di appositi piani organizzativi a livello societario contro lo spreco alimentare⁹².

Tra le ulteriori novità previste, si possono menzionare l'estensione del divieto di distruzione dei prodotti alimentari rimasti invenduti ed idonei al consumo alla ristorazione collettiva e all'industria alimentare; l'obbligo di offrire l'opzione della c.d. *doggy-bag* per i cibi "avanzati" nella ristorazione commerciale e l'obbligo per gli attori della ristorazione collettiva di manifestare il proprio impegno

pubblico per ridurre lo spreco alimentare, formulando un «diagnostic préalable comprenant, outre une estimation des quantités de denrées alimentaires gaspillées et de leur coût, une estimation des approvisionnements en produits issus de l'agriculture biologique ou autres produits».

Da ultimo, con Legge del 10 febbraio 2020⁹³ sono state incrementate le sanzioni per la distruzione di prodotti alimentari invenduti idonei al consumo (le quali possono arrivare fino allo 0,1% del volume d'affari complessivo dell'anno di esercizio considerato)⁹⁴ ed è stato previsto che le indicazioni sulle etichette "da consumarsi preferibilmente entro" e "da consumarsi entro", nonché il numero di lotto, siano integrate nel sistema di codifica dei prodotti al fine di ottimizzarne l'attività di distribuzione logistica⁹⁵.

Sul punto, si veda anche il *Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario della Spagna* (approvato dal Congreso de los Diputados l'11 maggio 2023)⁹⁶, il quale prevede che tutti gli attori della filiera alimentare debbano adottare appositi modelli organizzativi (*planes de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*) per fare fronte alle perdite e allo spreco di cibo⁹⁷ e che, nel caso di attività di distribuzione di alimenti in strutture commerciali con una superficie superiore a 1300 mq, esse sono obbligate a concludere accordi con enti di iniziativa sociale o organizzazioni senza animo di lucro⁹⁸.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. *Loi Garot*, art. 3.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. *ivi*, art. 4.

⁽⁹¹⁾ *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*.

⁽⁹²⁾ *Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*.

⁽⁹³⁾ *Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*.

⁽⁹⁴⁾ *Ivi*, art. 30.2.a).

⁽⁹⁵⁾ *Ivi*, art. 34. Per una prima valutazione degli effetti della legislazione francese, cfr. G. Melchior – G. Garot, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la Commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, 12 juin 2019.

⁽⁹⁶⁾ A fronte dello scioglimento anticipato delle Cortes Generales (30 maggio 2023) e della convocazione di elezioni anticipate per il 23 luglio 2023, il progetto di legge è tuttavia "decaduto", con la conseguenza che, a partire dalla prossima legislatura, l'eventuale iter parlamentare dovrà ricominciare daccapo.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. art. 5.a). Gli antecedenti spagnoli della lotta contro lo spreco alimentare risalgono addirittura alla *Pragmática* di Filippo II del 15 maggio 1584 (Ley I, Título XX; Libro VII della *Novísima Recopilación*), la quale stabiliva che «quando hubiere mucho pan en el pósito, y fuere menester renovarlo por la abundancia, porque no se pierda, que los Ayuntamientos lo manden prestar á personas abonadas, con fianzas que cambien lo sean, de que lo volverán al pósito á la cosecha siguiente».

⁽⁹⁸⁾ Cfr. art. 5.b).

La prospettiva punitiva prevalente nel modello normativo francese è stata altresì adottata dalla legge romena n. 217/2016 (in parte modificata con legge n. 200 del 2018), la quale ha previsto diverse tipologie di condotte obbligatorie in capo agli operatori alimentari coinvolti nelle fasi della filiera – tra le quali la vendita delle eccedenze a prezzi calmierati o la donazione ad associazioni caritatevoli – pena l’irrogazione di sanzioni⁹⁹.

Infine, è possibile osservare alcuni profili “sparsi” di interesse sul piano istituzionale e delle priorità “sostanziali” nella gestione delle eccedenze. In questo senso, l’Argentina ha adottato il Decreto 246/2019 sulla *Reglamentación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos*¹⁰⁰. In particolare, esso demanda al Segretariato Generale degli Alimenti e Bioeconomia – incardinato presso il Ministero del Lavoro – il controllo, implementazione e coordinamento interdipartimentale del *Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos* (PDA).

Come è stato ricordato nel documento *Estrategia Argentina 2030*¹⁰¹, tale politica si inserisce nel contesto della piattaforma #SinDesperdicio (lett.: senza spreco) e dell’*Innovation Lab* (I-Lab) promossi nel 2018 dal *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), con l’obiettivo di ridurre a livello continentale le perdite e lo spreco alimentare attraverso le linee direttrici dell’innovazione, delle politiche pubbliche, nonché di conoscenze e comportamenti, in una sinergia tra privati, società civili e istituzioni.

Con riferimento alla costruzione di un modello

“piramidale” nella gestione dei residui alimentari, la citata legge colombiana prevede che le azioni dirette a ridurre le perdite e sprechi di alimenti rivolti al consumo umano devono essere sviluppate in un preciso ordine gerarchico che contempla: a) la riduzione delle perdite e sprechi alimentari; b) il consumo umano; c) i procedimenti di sfruttamento dei residui organici e/o energie rinnovabili; d) il consumo animale (art. 3). Anche in questo caso, è evidente l’immediata influenza derivante dal contenuto originario della legislazione francese, la quale si apre con l’identificazione di un modello gerarchico nella destinazione dei beni, pensato al fine di orientare l’intero sistema di contrasto al FLW¹⁰².

Negli stessi termini, già la legge anti-spreco italiana del 2016 aveva configurato analoghi meccanismi di priorità, favorendo la destinazione delle eccedenze al consumo umano – con ulteriore preferenza per le persone indigenti – e, in caso di inidoneità, al «sostegno vitale di animali e per la destinazione ad autocompostaggio o a compostaggio di comunità con metodo aerobico»¹⁰³.

È così riprodotta a livello normativo la *Food Material Hierarchy* già disegnata dal Codice volontario di Condotta della FAO (§4.8.3). In particolare, essa si snoda secondo uno schema a cono rovesciato, articolato in tre grandi “fasce” (*FLW Reduction; FLW Diversion and Recycling e FLW Disposal*), a loro volta suddivise in articolazioni specifiche, rispettivamente sotto forma di *Source Reduction e Food Redistribution* (prima fascia); *Feed Animals, Composting e Industrial Uses* (seconda fascia); *Incineration/Landfill* (terza

⁽⁹⁹⁾ Cfr. P. Lattanzi, *Le leggi “antispreco” alimentare*, cit., pp. 145-146.

⁽¹⁰⁰⁾ Fondato sulla *Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos* (N.° 27454 de 2018). In precedenza era stata adottata la *Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos* (N.° 25989 de 2004), la quale aveva introdotto un *Régimen Especial para la Donación de Alimentos* (DONAL), al fine di ridurre gli sprechi e la donazione in favore di organizzazioni di beneficenza.

⁽¹⁰¹⁾ *Estrategia Argentina 2030. Valoremos los alimentos – Con menos pérdidas y desperdicio de alimentos, hacia un sistema agroalimentario sostenible*.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. *Loi Garot*, art. 1. In particolare, parallelamente alla gerarchia “oggettiva” dei beni interessati emerge anche un coinvolgimento soggettivo a più livelli, nel quale la lotta allo spreco alimentare prevede la responsabilizzazione e mobilitazione di produttori, trasformatori e distributori di alimenti, consumatori e associazioni, nonché la sensibilizzazione e formazione di tutti gli attori, la loro mobilitazione a livello locale e una comunicazione regolare con i consumatori, in particolare nell’ambito dei programmi locali di prevenzione dei rifiuti.

⁽¹⁰³⁾ L. 166/2016, art. 3, commi 2 e 3.

fascia)¹⁰⁴.

5.- Riflessioni conclusive. La difficile “giustiziabilità” della lotta contro lo spreco alimentare

La varietà, diffusione e complessità strutturale delle normative – sovranazionali, nazionali e territoriali – in materia di spreco alimentare conferma con ancor più forza la centralità delle questioni relative al FLW nelle società contemporanee.

Riprendendo le parole di Olivier de Schutter (*Rapporteur* delle Nazioni Unite sul diritto al cibo nel periodo 2008-2014) a proposito di un diritto soggettivo al cibo, anche la lotta contro lo spreco alimentare – che, di fatto, ne rappresenta la prima “frontiera” contro la sua dispersione, una volta che esso è stato generato – può essere ricostruita nella dimensione proattiva di un «*operational tool that can improve significantly our work towards sustainability development and against poverty and food insecurity*»¹⁰⁵.

Il diritto a un cibo adeguato non può quindi essere soddisfatto se non passando anche attraverso una strenua lotta contro lo spreco alimentare, proprio con l’obiettivo di “prevenire” l’approdo a rimedi che, determinati dalla dispersione di alimenti già concretizzatasi e, in quanto tale, produttiva di

effetti nocivi, inevitabilmente hanno una natura “successiva”.

In seconda battuta, integrando le predette riflessioni con quelle già esposte dalla dottrina in tema di riconoscimento e tutela di un diritto “positivo” al cibo¹⁰⁶, è possibile provare a identificare l’esistenza, anche in materia di FLW, di alcuni profili relativi alla sua “giustiziabilità”¹⁰⁷.

Deve infatti ritenersi che una tutela di tale diritto fondamentale – nella doppia declinazione di lotta (*ex ante*) allo spreco e fornitura (*ex post*) di alimenti adeguati e sostenibili – debba passare anche dai sentieri dell’accesso al sistema giudiziario (soprattutto a livello nazionale)¹⁰⁸ e della correlativa protezione giurisdizionale, a partire da un riconoscimento normativo quantomeno in forma indiretta¹⁰⁹, negli ordinamenti considerati¹¹⁰. In parallelo, sul piano istituzionale è altresì necessario garantire «that institutions that are set up as part of a national strategy for the realization of the right to food [are] sufficiently well resourced»¹¹¹.

È noto che la giustiziabilità del diritto al cibo è stata affrontata dalle Corti soprattutto in una prospettiva “estensiva” rispetto al testo delle disposizioni (costituzionali e/o di trattati internazionali) contingenti a contenuto generale, con particolare attenzione ai principi di uguaglianza, dignità¹¹² e protezione del diritto alla salute.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. V. Pasarín – T. Viinikainen, *op. cit.*, p. 5.

⁽¹⁰⁵⁾ European Development Days – Panel “Free Humanity from hunger” (17 October 2012).

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. L. Knuth – M. Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Rome, FAO, 2011 e C. Curtis, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 11-2007, pp. 317-337.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. N. Ramanujam – N. Caivano – S. Abebe, *From Justiciability to Justice: Realizing the Human Right to Food*, in *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 11(1)-2015 e M.J. Cohen – M. Ashby Brown, *Access to Justice and the Right to Adequate Food: Implementing Millennium Development Goal One*, in *Sustainable Development Law & Policy*, Fall 2005, pp. 54-56.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. A. Rinella – H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1-2015, p. 107 e C. Goley, *The Right to Food and Access to Justice: Examples at the National, Regional and International Levels*, Rome, 2009

⁽¹⁰⁹⁾ M.J. McDermott, *Constitutionalizing an enforceable right to food: a new tool for combating hunger*, in *B.C. Int’l & Comp. L. Rev.*, 35(2)-2012, pp. 543 ss.

⁽¹¹⁰⁾ Vedi L. Giacomelli – A. Cocchi – A. Pacinico, *Il diritto di accesso al cibo nella prospettiva della sovranità alimentare: vecchie e nuove sfide al tempo delle crisi*, in *Questione Giustizia – Osservatorio internazionale*, 2 luglio 2021. Sugli argomenti secondo cui “adjudicating social and economic rights issues is beyond the institutional capacity of the judicial branch”, cfr. A. Nolan – B. Porter – M. Langford, *The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal*, Center for Human Rights and Global Justice Working Paper, 15-2007, pp. 14 ss.

⁽¹¹¹⁾ N. Ramanujam – N. Caivano – S. Abebe, *op. cit.*, p. 14.

⁽¹¹²⁾ In relazione all’ordinamento svizzero ed al riconoscimento dell’accesso ad un’alimentazione adeguata e sufficiente quale condizione minima per un’esistenza dignitosa, cfr. Swiss Federal Court (Tribunal fédéral suisse), *V. v. Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kanton Bern*, BGE/ATF 121 I 367. Sul diritto all’alimentazione come diritto ad un bene essenziale nella giurisprudenza tedesca, cfr. *BVerfGE*, 9 febbraio 2010, Hartz IV, RDSS, 2010, p. 653.

Ne deriva che «pur in assenza di appigli testuali e letterali, i principi afferenti al costituzionalismo [...] consentono ai giudici non solo di monitorare il rispetto del diritto al cibo, ma anche la sua concreta attuazione»¹¹³, in una dimensione volta a conseguire un diritto «sempre più spesso affrancato dal carattere programmatico [...] per entrare a pieno titolo nella categoria dei diritti immediatamente e direttamente azionabili in sede giudiziaria»¹¹⁴.

Come ha ricordato il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, infatti, «[a]ny person or group who is a victim of the violation of the right to adequate food should have access to effective judicial or other appropriate remedies at both national and international levels»¹¹⁵. In questo senso, un diritto può essere considerato tale solo «if it is not only recognized as such but if there are procedural mechanisms which allow victims of violations access to judicial review»¹¹⁶.

A livello casistico, con riferimento alla Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei popoli (Carta di Banjul) del 1981, ad esempio, il diritto al cibo è stato considerato implicito «in such provisions as the right to life (Art. 4), the right to health (Art. 16) and the right to economic, social and cultural development (Art. 22)»¹¹⁷.

Sempre in prospettiva sovranazionale, in relazione al Protocollo di San Salvador del 1988 la giustiziabilità del diritto al cibo – formalmente esclusa in favore del singolo individuo dall'art. 19 della

stessa fonte¹¹⁸ – è stata riconosciuta per via giurisprudenziale attraverso l'applicazione del diritto alla vita ex art. 4 della Convenzione Interamericana sui Diritti Umani, a sua volta interpretata alla luce dell'art.12(1) del Protocollo (che riconosce il diritto formale ad un'alimentazione adeguata)¹¹⁹.

In relazione alla riduzione di cibo a titolo di sanzione per inosservanza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, la *High Court* delle Isole Fiji ha dichiarato che, sebbene l'art. 32(1) delle Regole delle Nazioni Unite sullo standard minimo per il trattamento dei prigionieri (c.d. *Mandela Rules*) permetta la riduzione di beni alimentari sotto controllo medico come punizione accettabile, secondo lo spirito della Costituzione figiana è difficile conciliare la diminuzione delle razioni carcerarie con il rispetto della dignità umana che proclama il preambolo costituzionale, sfociando in un trattamento inumano e degradante¹²⁰.

Infine, la Corte costituzionale della Colombia ha riconosciuto – a partire dal Principio n. 18 dei Guiding principles on internal displacement delle Nazioni Unite – l'esistenza di un «derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital», in quanto tale comprendente l'obbligo da parte dello Stato di fornire alimenti sufficienti e adeguati¹²¹ e la *High Court* del Lesotho ha identificato nel «right to food (or to earn a living)» una pre-condizione della tutela del diritto alla vita¹²².

⁽¹¹³⁾ F. Alicino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Riv. AIC*, n. 3-2016, p. 13.

⁽¹¹⁴⁾ *Ivi*, p. 9.

⁽¹¹⁵⁾ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No 12: The Right to Adequate Food*, UNESCOR, 1999, UN Doc E/C.12/1999/5 1, §32.

⁽¹¹⁶⁾ FIAN, *How to Promote the Justiciability of the Right to Food – A Multidimensional Strategic Proposal*, Heidelberg, 2008, p. 7.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. African Commission on Human & Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC), and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria (Communication n. 155/96)*, 27 May 2002, §64.

⁽¹¹⁸⁾ Art. 19 (Means of protection): «Any instance in which the rights established in paragraph a) of Article 8 [right to unionization] and in Article 13 [right to education] are violated by action directly attributable to a State Party to this Protocol may give rise, through participation of the Inter-American Commission on Human Rights and, when applicable, of the Inter-American Court of Human Rights, to application of the system of individual petitions governed by Article 44 through 51 and 61 through 69 of the American Convention on Human Rights».

⁽¹¹⁹⁾ Inter American Court of Human Rights, *Villagrán Morales et al. case (the "street children" case)*, 19 November 1999, §§148-177.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. *Rarasea v. The State*, [2000] FJHC 146, 12 May 2000.

⁽¹²¹⁾ Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros*, T-025/04, 22 gennaio 2004.

⁽¹²²⁾ Cfr. *Khathang Tema Baitsokoli and Another v Maseru City Council and Others* (2004) AHRRLR 195 (LeCA 2004), 26 January 2005, §21.

Rispetto all'ampia casistica di diritto comparato nella quale le Corti costituzionali e/o Supreme e i Tribunali ordinari hanno così riconosciuto – in modo esplicito o implicito – un “autonomo” diritto al cibo (in forma primaria o derivato da altri diritti e/o principi costituzionali) e garantito ad esso protezione effettiva¹²³, i riferimenti di questo tenore alla lotta contro lo spreco alimentare sono assai più limitati.

L'implementazione di profili di giustiziabilità in una prospettiva di *food waste litigation* si fa quindi ancor più difficile, incrementandosi in modo esponenziale le complicazioni già rilevate – e, in larga misura, ancora esistenti – in ordine alla tutela giurisdizionale del diritto “positivo” al cibo¹²⁴.

In un orizzonte di giustiziabilità dello spreco alimentare *stricto sensu* inteso, spicca una pronuncia assolutamente innovativa – alquanto solitaria nello scenario internazionale – della *High Court* di Lahore (Pakistan)¹²⁵. Nel dettaglio, alcuni ricorrenti (membri di una ONG dedicata alla raccolta e redistribuzione di alimenti invenduti tra le persone bisognose), promuovevano un'azione giudiziaria nei confronti delle pubbliche autorità della regione pakistana del Punjab, con l'obiettivo di “costringerle” a legiferare e adottare decisioni in tema di conservazione degli alimenti e riduzione dei corrispondenti sprechi.

In via preliminare, merita attenzione il fatto che la

Corte ha riconosciuto la legittimazione ad agire degli attori in forza del carattere di *public-interest litigation* del ricorso, in quanto promosso «not for the purpose of enforcing the rights of one individual against another, as happens in ordinary litigation, but [...] to promote and vindicate the public interest»¹²⁶.

Nel merito, essa dichiarava che il diritto alla vita – consacrato nel diritto coranico¹²⁷ e riconosciuto negli artt. 4 (“Right of individuals to be dealt with in accordance with law, etc.”), 9 (“Security of person”) e 14 (“Inviolability of dignity of man, etc.”) Cost. – doveva essere interpretato in senso ampio, in quanto esso «clearly means right to food including protection against wastage of excess food».

A partire da tale riconoscimento, il giudice pakistano imponeva alle autorità interessate – in particolare, la *Punjab Food Authority* (PFA) – l'adozione di regolazioni normative di principio (*draft regulations*)¹²⁸ e misure concrete per fare fronte allo spreco alimentare, stabilendo altresì la successiva verifica, da parte della stessa *High Court*¹²⁹, del rispetto delle già menzionate condizioni e dell'effettiva riduzione del FLW.

Nell'aprile 2022, la PFA ha adottato la regolamentazione corrispondente (*Punjab Food Authority (Disposal of Excess Food) Regulation, 2019*), imponendo agli operatori del settore alimentare

⁽¹²³⁾ Cfr. F. Alicino, *Il diritto fondamentale “a togliersi la fame”. Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, a cura di M. De Castris, Roma, 2018, 88 ss. e C. Courtis, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck UNYB*, 11-2007, pp. 326-337.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. A. Morrone, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, a cura di A. Morrone, M. Mocchegiani, Bologna, 2022, p. 23, il quale osserva come le difficoltà di dare attuazione al diritto al cibo in sede giudiziaria derivino «dai limiti strutturali del diritto internazionale come *soft law*, dalla scarsa diffusione di prescrizioni costituzionali sul diritto al cibo, dal carattere molto limitato di interventi legislativi organici per dare forma a quella situazione soggettiva [...], dal volubile andamento della giurisprudenza».

⁽¹²⁵⁾ *Muhammad Ahmad Pansota and others V/S Federation of Pakistan etc.*, HCJ DA 38, 24th December 2019.

⁽¹²⁶⁾ *Ivi*, §16.

⁽¹²⁷⁾ A sua volta vincolante (e prevalente) a livello normativo. Cfr. art. 227(1) Cost.: «All existing laws shall be brought in conformity with the Injunctions of Islam as laid down in the Holy Quran and Sunnah, in this Part referred to as the Injunctions of Islam, and no law shall be enacted which is repugnant to such Injunctions».

⁽¹²⁸⁾ Anche attraverso la revisione della legislazione esistente (es. *Punjab Pure Food Ordinance 1960, Punjab Pure Food Rules 2011 e Punjab Food Authority Act 2011*).

⁽¹²⁹⁾ In forza della dottrina del *continuing mandamus* – ricondotta all'art. 199 Cost. – inteso quale «writ directing government agencies to fulfil their duties in order to satisfy a judgment or decree, till which time the court continues to retain supervisory jurisdiction so as to ensure compliance of its directions» (I. Bin Haris, *The ‘Continuing Mandamus’, Institutional Failure and Judicial Independence – Pakistan’s Three-Pronged Conundrum*, in *UK Const. Law Blog*, 20th September 2017).

(es. supermercati) l'obbligo di stipulare accordi con le organizzazioni di donatori di cibo per la cessione del cibo in eccedenza e stabilendo meccanismi di protezione per le organizzazioni donatrici, liberandole da responsabilità civili e penali per azioni o condotte omissive assunte in buona fede¹³⁰.

L'innovatività di tale pronuncia è stata confermata dalla stessa Corte (in diversa composizione), la quale ha rilevato – a fronte di una *public interest litigation* promossa da un privato cittadino – l'esigenza di garantire un effettivo diritto al cibo nei confronti dei bambini, obbligando le pubbliche autorità di formulare «a national policy on such rights [...], after carefully going through the respective laws, by conducting surveys in the relevant fields and also taking restrictive steps for the malnourishment/malnutrition in the child citizens»¹³¹.

In parallelo, merita di essere menzionata anche una recente pronuncia della Corte Suprema dell'India¹³², la quale a sua volta si inserisce nell'ambito di un importante *judicial activism* nella definizione del diritto al cibo come diritto fondamentale e nella giustiziabilità (indiretta) a partire da altre disposizioni costituzionali¹³³.

Nel dettaglio, essa ha dichiarato – in un caso avente ad oggetto l'enorme quantità di cibo e acqua impiegati nel corso di una cerimonia matrimoniale indiana (particolarmente fastosa sul piano alimentare) – che tale spreco di beni non era tollerabile, in quanto contrario al pubblico interesse e che «the availability of drinking water and availability of food is a natural human right and this must be respected», imponendo altresì di implementare misure normative volte a contrastare il FLW e di rendere conto della loro adozione alla Corte stessa.

In risposta, nel 2019 il Governo di Nuova Delhi adottava una *Draft policy for holding social functions in hotels/motels and low-density residential areas in NCT of Delhi*, poi estesa a livello federale con l'implementazione delle *Food Safety and Standards (Recovery and Distribution of Surplus Food) Regulations*.

In conclusione, riprendendo un'espressione dottrinale molto evocativa, l'obiettivo di questa sfida della contemporaneità risiede nella necessità di transitare dalla giustiziabilità (astratta) alla giustizia (concreta) della lotta contro lo spreco alimentare, da un «justice-based framework» – fondamentale, poiché garantisce l'instaurazione di una controversia giudiziaria ed una soluzione in punta di diritto – a un progresso effettivo in tema di riduzione del FLW, «measured by food security indicators»¹³⁴.

Nella sua opera più celebre, il “fondatore” della moderna economia politica Adam Smith dichiarava: «Non è certo dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dal fatto che essi hanno cura del proprio interesse»¹³⁵.

Parafrasando tale citazione in relazione al tema in esame, possiamo sostenere che non è da una bontà universale – legata alla “naturale” e permanente esistenza di cibo – che dobbiamo attenderci la persistenza delle nostre abitudini alimentari e dei beni consumati (e sprecati), bensì dalla considerazione che abbiamo – o dovremmo avere – per il nostro interesse esistenziale nella lotta contro tali sprechi, assumendo il contrasto al FLW come una necessità ineludibile per la sopravvivenza di società e sistemi alimentari sostenibili (c.d. *sustainable food systems*)¹³⁶.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. 17. Punjab Food Authority (Disposal of Excess Food) Regulations, 2019.pdf.

⁽¹³¹⁾ Lahore High Court – Rawalpindi Bench, *Zafar Khizer Versus Federation of Pakistan etc.*, Case No: W.P. No.505/2022, 18th January 2023.

⁽¹³²⁾ *M.C. Mehta vs Union Of India*, 6th December 2018.

⁽¹³³⁾ A partire dal celebre caso *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others (PUCL)*, Petition (Civil) No. 196/2001. In dottrina, cfr. L. Birchfield, J. Corsi, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, in *Mich. J. Int'l L.*, 31-2010, pp. 691-764 e M. Higgins, S. Nautiyal, A.K. Srivastava, A. Shah, *Food Security & Judicial Activism in India*, New Delhi, 2007, pp. 141 ss.

⁽¹³⁴⁾ N. Ramanujam – N. Caivano – S. Abebe, *op. cit.*, p. 38.

⁽¹³⁵⁾ A. Smith, *La ricchezza delle nazioni*, 1776 (ed. speciale ridotta per il Corriere della Sera, Milano, 2010, p. 30).

⁽¹³⁶⁾ Cfr. L. Scaffardi, *La sicurezza alimentare ovvero come il “diritto a togliersi la fame” evolve in un mondo che cambia*, in *DPCE online*, 2-2023, pp. 2167-2193.

ABSTRACT

Il presente contributo affronta il tema della lotta contro lo spreco alimentare in una prospettiva di diritto comparato. Dopo aver inquadrato l'argomento in una dimensione "olistica" – ove si integra il correlato diritto al cibo adeguato – specifica attenzione viene prestata alla regolamentazione in materia di food loss and waste: in questi termini, si analizzano le normative di rango internazionale e sovranazionale, nonché quelle di alcuni ordinamenti nazionali, con riferimento ai diversi profili concreti nei quali si declina la lotta contro lo spreco alimentare. Infine, alcune riflessioni a proposito della possibilità di implementare in sede giudiziaria il contrasto al food loss and waste, sulla scorta dell'innovativa e sempre più diffusa protezione pretoria del diritto al cibo.

The essay aims at addressing the issue of the fight against food waste in a comparative law perspective. Considering the topic in a "holistic" dimension – in which the correlated right to adequate food is perfectly integrated – specific attention will be paid to the regulation on food loss and waste: in these terms, regulations at international and supranational level, as well as those of some national legal systems will be analysed, looking at the different profiles in which the fight against food loss and waste is considered. Finally, some reflections will be made on the possibility of implementing the fight against food loss and waste in Courts (justiciability), based on the innovative and increasingly widespread judicial protection of the right to food.