

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2023

ROBERTO TALENTI

*Rigenerazione ambientale e consumi alimentari: una
relazione riconosciuta nel quadro normativo europeo?*



ISSN 2239-964X

ROBERTO TALENTI*

Rigenerazione ambientale e consumi alimentari: una relazione riconosciuta nel quadro normativo europeo?

SOMMARIO: 1. *Verso il raggiungimento dell'obiettivo di rigenerazione ambientale.* – 2. *Analisi della letteratura rilevante.* – 2.1 *Transizione dei consumi alimentari e rigenerazione ambientale. Evidenza scientifica.* – 2.2 *Politiche e strumenti giuridici per ridurre il consumo di alimenti di origine animale. La letteratura giuridico-sociologica.* – 3. *Verso un riconoscimento della necessità di ridurre i consumi di alimenti di origine animale? La normativa europea pertinente.* – 3.1 *Documenti di carattere non vincolante.* – 3.2 *Documenti di carattere vincolante.* – 3.2.1. *La Politica Agricola Comune.* – 3.2.2. *Il Regolamento in materia di deforestazione e il quadro europeo relativo all'etichettatura dei prodotti alimentari.* – 4. *Lo iato tra Farm to Fork e PAC: il Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità come possibile trait d'union?*

1. *Verso il raggiungimento dell'obiettivo di rigenerazione ambientale*

Come dimostrato dagli studi dello Stockholm Research Centre sui *Planetary Boundaries* (i.e., Confini Planetari), l'impatto ambientale delle attività umane ha (ormai da tempo) superato i livelli critici per il mantenimento della stabilità e della resilienza del Sistema Terra¹. In questo scenario, come osservato da Rossi, mentre la ricerca di soluzioni atte a ridurre il degrado ambientale rimane centrale, l'identificazione e la promozione di azioni che possano avere un impatto benefico sull'ambiente diventa sempre più urgente². È quindi auspicabile che l'implementazione di processi volti alla rigenerazione ambientale possa consentire all'umanità di rientrare all'interno dello spazio di sicurezza delineato dai Confini Planetari, ed è anche per questo motivo che la Commissione Von Der Leyen ha inserito l'obiettivo di *restoration* (da qui in

* Dottorando in Diritto Agro-Ambientale e Diritto Pubblico Internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa, Italia). Email: Roberto.Talenti@santannapisa.it.

¹ J. ROCKSTRÖM, W. STEFFEN, K. NOONE, Å. PERSSON, F. S. CHAPIN, E. LAMBIN, T. M. LENTON, M. SCHEFFER, C. FOLKE, H. J. SCHELLNHUBER, B. NYKVIST, C. A. DE WIT, T. HUGHES, S. VAN DER LEEUW, H. RODHE, S. SÖRLIN, P. K. SNYDER, R. COSTANZA, U. SVEDIN, M. FALKENMARK, L. KARLBERG, R. W. CORELL, V. J. FABRY, J. HANSEN, B. WALKER, D. LIVERMAN, K. RICHARDSON, P. CRUTZEN, J. FOLEY, *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology & Society*, 2009.

² G. ROSSI, *Per affrontare la crisi climatica serve una critica al consumismo*, in *Avvenire*, 2021.

avanti, *rigenerazione ambientale*) nel *Green Deal* Europeo, fin dal suo lancio nel dicembre 2019³.

Ad ogni modo, il sistema economico attualmente dominante ambisce ad una crescita indefinita del *valore* (economico) dei beni prodotti a livello globale⁴ e non considera direttamente il *costo* (ambientale) associato alla produzione ed al consumo dei beni in questione, rendendo quindi particolarmente difficile il raggiungimento dell'obiettivo di rigenerazione ambientale⁵. Dal momento che la necessità di ridurre la quantità di risorse estratte, trasformate e consumate al fine di diminuire la pressione posta sugli ecosistemi globali è stata già ampiamente discussa⁶, il presente articolo si

³ Si veda, Commissione europea, COM (2019) 640 final (Green Deal Communication). Si consideri che l'utilizzo del termine *restoration* viene tradotto nel testo italiano col termine *ripristino*. Tuttavia, in base alla normativa italiana, il ripristino ambientale è generalmente associato al concetto di *danno* (come definito dall'articolo 305(1) del d.lgs. n° 152 del 2006), il che lo differenzia dal concetto di *restoration* che non necessariamente implica la presenza di un danno (si veda, Society for Ecological Restoration, *What is Ecological Restoration?*, 2021; Commissione Europea, *Proposta di Regolamento sulla Nature Restoration*, 2022). Per quanto riguarda il termine *rigenerazione*, invece, in ambito italiano si fa spesso riferimento alla *rigenerazione urbana*, come nel caso del Testo Unificato sulla Rigenerazione Urbana del 2021 (per maggiori informazioni sul Testo Unificato sulla Rigenerazione Urbana si rimanda a, L. DE LUCIA, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana Osservazioni critiche*, in *Questa Rivista*, 2022). Tuttavia, è importante notare che il termine *rigenerazione ambientale*, qui inteso come una delle componenti della rigenerazione urbana, non incontra ancora alcuna definizione giuridica, ma sul piano concettuale si avvicina particolarmente al termine *restoration*, come definito all'Articolo 3(3) della *Proposta di Regolamento sulla Nature Restoration* del 2022 (i.e., '*process of actively or passively assisting the recovery of an ecosystem towards or to good condition*'). Considerando l'oggetto di interesse del presente articolo, non si intende approfondire ulteriormente la questione definitoria, per cui si utilizzerà il termine *rigenerazione ambientale* come corrispondente italiano del termine *restoration*.

⁴ Si veda, Enciclopedia Britannica, *gross domestic product* (link al sito web: <https://www.britannica.com/topic/gross-domestic-product>).

⁵ D. W. O'NEILL, A. L. FANNING, W. F. LAMB, J. K. STEINBERGER, *A good life for all within planetary boundaries*, in *Nature Sustainability*, 2018.

⁶ Si vedano, tra gli altri, J. MORANTA, C. TORRES, I. MURRAY, M. HIDALGO, H. HINZ, A. GOURAGUINE, *Transcending capitalism growth strategies for biodiversity conservation*, in *Conservation Biology*, 2020; E. SCHRODER, S. STORM, *Economic Growth and Carbon Emissions: The Road to "Hothouse Earth" is Paved with Good Intentions*, in *International Journal of Political Economy*, 2020; J. HICKEL, G. KALLIS, *Is Green Growth Possible?*, in *New Political Economy*, 2019; T. PARRIQUE, J. BARTH, F. BRIENS, C. KERSCHNER, A. KRAUS-POLK, A. KUOKKANEN, J.H. SPANGENBERG, *Decoupling Debunked: Evidence and Arguments Against Green Growth as a Sole Strategy for Sustainability*, in *European Environmental Bureau*, 2019; D. W. O'NEILL, A. L. FANNING, W. F. LAMB, J. K. STEINBERGER, *A good life for all within planetary boundaries*, in *Nature Sustainability*, 2018; J. D. WARD, P. C. SUTTON, A. D. WERNER, R. COSTANZA, S. H. MOHR, C. T. SIMMONS, *Is Decoupling GDP Growth from Environmental Impact Possible?*, in *Plos One*, 2016.

focalizzerà piuttosto sul tema della tipologia di beni consumati. È infatti il caso di osservare che, nonostante sia evidente che una riduzione generalizzata del consumo di risorse avrebbe un impatto ambientale benefico, il modo più (economicamente) efficiente per ridurre la pressione posta dalle attività umane sugli ecosistemi globali prevede una modifica degli stili di consumo, che si traduce in una riduzione del consumo di determinati beni, ed in un eventuale aumento del consumo di beni altri.

È importante osservare che, se un cambiamento virtuoso degli stili di consumo ha il potenziale di *ridurre l'impatto* ambientale associato a qualsiasi settore economico (in quanto può incentivare l'efficientamento del settore preso in considerazione), il raggiungimento dell'obiettivo di *rigenerazione ambientale* attraverso una modifica della tipologia di prodotti consumati si può ottenere esclusivamente in determinati settori. Per esempio, mentre il passaggio dall'autoveicolo con motore a combustione interna a quello elettrico implica senz'altro una riduzione delle emissioni di gas climalteranti (e quindi dell'impatto ambientale o, più precisamente, climatico)⁷, non si può di certo sostenere che il medesimo cambiamento nelle scelte di consumo vada nella direzione della *rigenerazione ambientale*. Infatti, l'acquisto di un veicolo elettrico a discapito di un autoveicolo con motore a combustione interna non ha la capacità di apportare un miglioramento all'ambiente marino, terrestre o atmosferico (*i.e.*, non va nella direzione della *rigenerazione ambientale*), ma si limita a *ridurre l'impatto* ambientale derivato dalla produzione di un autoveicolo addizionale.

Dato che l'Unione Europea (UE) ha assunto impegni significativi in materia di *rigenerazione ambientale*⁸ e considerando i benefici che potrebbero derivare dalla modifica degli stili di consumo associati a determinati settori per raggiungere tale obiettivo, questo articolo cercherà di valutare se, ed eventualmente in che misura, il legislatore europeo risulti capace di riconoscere l'importanza di compiere una transizione dei regimi alimentari europei verso diete a più basso contenuto di alimenti di origine animale al fine di perseguire

⁷ J. BUBERGER, A. KERSTEN, M. KUDER, R. ECKERLE, T. WEYH, T. THIRINGER, *Total CO₂-equivalent life-cycle emissions from commercially available passenger cars*, in *Elsevier*, 2022.

⁸ Si vedano, tra gli altri, Commissione europea, COM (2019) 640 final (Green Deal Communication); Commissione europea, COM (2020) 380 final (Biodiversity Strategy); Commissione europea, COM (2020) 381 final (Farm to Fork Strategy), Commissione Europea, COM(2022) 304 final (proposal for a Nature Restoration Law).

l'obiettivo di rigenerazione ambientale⁹. È bene sottolineare che la decisione di focalizzare l'attenzione di questo studio sui consumi alimentari è tutt'altro che casuale. Infatti, la transizione della popolazione europea verso diete a più basso contenuto di alimenti di origine animale non solo ha il potenziale di ridurre significativamente l'impatto ambientale legato, tra gli altri, all'emissione di gas climalteranti, al consumo di acqua, all'inquinamento delle falde acquifere, ed al deterioramento del suolo ad essa associati¹⁰, ma permetterebbe anche di ottenere un'espansione delle aree boschive europee ed un conseguente impatto positivo sullo stato della biodiversità¹¹ (*i.e.*, rigenerazione ambientale).

Quindi, partendo dall'assunto che la transizione verso diete a ridotto contenuto di alimenti di origine animale rappresenterebbe un passo in avanti nel processo di rigenerazione ambientale, è necessario valutare se il quadro normativo europeo attuale riconosca e valorizzi tale correlazione. Al fine di investigare questo tema, il presente lavoro provvederà innanzitutto (§2) a fornire una breve ma organica revisione della letteratura scientifica atta a dimostrare la relazione tra diminuzione del consumo di alimenti di origine animale e rigenerazione ambientale. Dopodiché si farà riferimento alle ricerche di carattere giuridico e sociologico svolte su questo tema, che invece tendono a sottolineare la mancanza di politiche e strumenti regolatori volti a compiere una transizione verso diete a più alto contenuto di alimenti vegetali. La sezione successiva (§3) sarà dedicata all'analisi degli strumenti di policy e della normativa agro-alimentare europea, al fine di valutare in che misura il legislatore europeo riconosca la necessità di promuovere una transizione verso

⁹ È bene specificare che questo studio non prenderà in considerazione il settore della pesca e del consumo di prodotti ittici. Questa scelta è motivata dal fatto che la regolamentazione Europea concernente il settore ittico è separata da quella legata al settore agricolo. Quindi, dato il limitato spazio a disposizione, ed alla luce della preminenza dell'impatto ambientale legato al settore agricolo, questo studio dà priorità all'analisi di quest'ultimo.

¹⁰ Si vedano, tra gli altri, M. B. EISEN, P. O. BROWN, *Rapid global phaseout of animal agriculture has the potential to stabilize greenhouse gas levels for 30 years and offset 68 percent of CO2 emissions this century*, in *Plos Climate*, 2022; A. SHEPON, G. ESHEL, E. NOOR, R. MILO, *Energy and protein feed-to-food conversion efficiencies in the US and potential food security gains from dietary changes*, in *Environmental Research Letters*, 2016; FAO, *Tackling Climate Change Through Livestock*, 2013.

¹¹ Si vedano, tra gli altri, B. MACHOVINA, K. J. FEELEY, W. J. RIPPLE, *Biodiversity conservation: The key is reducing meat consumption*, in *Science of the Total Environment*, 2015; H. WESTHOEK, J. PETER LESSCHEN, T. ROOD, S. WAGNER, A. DE MARCO, D. MURPHY-BOKERN, A. LEIP, H. VAN GRINSVEN, M. A. SUTTON, O. OENEMA, *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, in *Global Environmental Change*, 2014.

diete con un minor contenuto di alimenti di origine animale. Infine, la sezione conclusiva dell'articolo (§4) sintetizzerà i principali risultati dell'analisi condotta e trarrà le dovute conclusioni.

2. *Analisi della letteratura rilevante*

2.1. *Transizione dei consumi alimentari e rigenerazione ambientale. Evidenza scientifica*

La ragione per cui la transizione della popolazione europea verso diete a più basso contenuto di alimenti di origine animale apporterebbe un beneficio in termini di rigenerazione ambientale si articola di due elementi principali. Il primo concerne l'elevata e ancora crescente quantità di alimenti di origine animale consumati a livello europeo. Si consideri che, ad oggi, il consumo pro capite di carne¹² all'interno dell'Unione Europea è quasi doppio rispetto alla media mondiale¹³. La quantità di alimenti di origine animale attualmente consumata a livello UE¹⁴ è il risultato di un importante incremento osservato negli ultimi vent'anni¹⁵, e rischia di registrare un'ulteriore impennata fino al 2030 in uno scenario *business-as-usual*¹⁶. Il secondo elemento che è necessario considerare è l'inefficienza intrinseca alla produzione di alimenti di origine animale. Infatti, sia il tasso di conversione proteica che calorica di mangimi vegetali in alimenti animali è estremamente basso¹⁷, e questo ha spinto

¹² I dati si riferiscono alla carne bovina, suina, ovina e pollame.

¹³ Our World in Data, *Daily meat consumption per person, 2019* (link al sito web: <https://ourworldindata.org/grapher/daily-meat-consumption-per-person?tab=table>). Nel 2019, il consumo giornaliero di carne a livello di UE-27 ammontava a 217 grammi, contro i 117 grammi di consumi medi a livello globale.

¹⁴ I dati si riferiscono alla massa di carne bovina, carne suina, carne ovina, pollame, uova, latte, formaggi freschi, burro, formaggi stagionati, latte in polvere e caseina consumati a livello di UE-27.

¹⁵ Il consumo europeo di alimenti di origine animale è aumentato del 10% tra il 2001 ed il 2020. Per maggiori informazioni, si rimanda a OECD-FAO, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2021-2030, 2020* (link al sito web: OECD-FAO Agricultural Outlook 2022-2031).

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ A. SHEPON, G. ESHEL, E. NOOR, R. MILO, *Energy and protein feed-to-food conversion efficiencies in the US and potential food security gains from dietary changes*, in *Environmental Research Letters*, 2016. Si consideri che, per quanto riguarda la conversione proteica, il tasso di conversione è pari al 21% per i prodotti avicoli, al 9% per quelli suini e al 3% per quelli bovini; per quanto riguarda la conversione calorica, il tasso di conversione è pari al 13% per il pollame, 9% per la carne suina e 3% per la carne bovina.

ricercatori come Shepon, Eshel, Noor e Milo ad identificare il consumo di alimenti di origine animale come la principale causa di 'food loss' (i.e., perdita alimentare) a livello globale sino ad affermare che «favorire le diete a base vegetale rispetto a quelle a base animale, meno efficienti, può potenzialmente sfamare un numero maggiore di esseri umani rispetto all'eliminazione completa delle perdite alimentari convenzionali»¹⁸.

Alla luce di questi due elementi, è possibile apprezzare il grande potenziale che una decrescita del consumo di alimenti di origine animale a livello europeo potrebbe apportare non solo in riferimento ad una riduzione del suo impatto ambientale, ma anche in termini di rigenerazione ambientale. Infatti, per quanto concerne l'impatto ambientale, si consideri che il consumo globale di alimenti di origine animale è responsabile di un quantitativo di emissioni di gas climalteranti superiore a quello generato dall'intero settore dei trasporti¹⁹; inoltre, un rapido abbandono del consumo globale di alimenti di origine animale ha il potenziale di stabilizzare i livelli di gas serra per trent'anni e di compensare più di due terzi delle emissioni di CO₂ di questo secolo²⁰. Spostandoci dal livello globale a quello europeo, è bene sottolineare che «il settore zootecnico è responsabile dell'81-86% delle emissioni di gas serra del settore agricolo»²¹ a livello UE, nonché di più della metà delle emissioni totali di metano del continente antico²². È per questa ragione che, «dimezzando il consumo di carne, latticini e uova nell'Unione Europea, si otterrebbe una riduzione del 40% delle emissioni di azoto e del 25-40% delle emissioni totali di gas serra»²³.

¹⁸ A. SHEPONA, G. ESHEL, E. NOOR, AND R. MILO, *The opportunity cost of animal based diets exceeds all food losses*, in *PNAS*, 2018, p.3807.

¹⁹ P.J. GERBER, H. STEINFELD, B. HENDERSON, A. MOTTET, C. OPIO, J. DIJKMAN, A. FALCUCCI, G. TEMPIO, *Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities*, in *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, 2013.

²⁰ M. B. EISEN, P. O. BROWN, *Rapid global phaseout of animal agriculture has the potential to stabilize greenhouse gas levels for 30 years and offset 68 percent of CO₂ emissions this century*, in *Plos Climate*, 2022.

²¹ J. PEYRAUD, M. MACLEOD, *Future of EU livestock: How to contribute to a sustainable agricultural sector?*, in *Publications Office*, 2020, p.1.

²² R. VAN DER VEEN, M. DE VRIES, J. VAN DE POL, W. VAN SANTEN, P. SINKE, J. DE VRIES, B. KAMPMAN, G. BERGSMAN, *Methane reduction potential in the EU*, in *CE Delft*, 2022.

²³ H. WESTHOEK, J. P. LESSCHEN, T. ROOD, S. WAGNER, A. DE MARCO, D. MURPHY-BOKERN, A. LEIP, H. VAN GRINSVEN, M. A. SUTTON, O. OENEMA, *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, in *Global Environmental Change*, 2014, p.1.

Per quanto riguarda invece la relazione tra riduzione del consumo di alimenti di origine animale e rigenerazione ambientale, è necessario evidenziare l'impatto del settore zootecnico sul consumo di suolo, sulla deforestazione e sulla perdita di biodiversità. Ovviamente, questi tre elementi sono strettamente collegati tra loro e sono, a loro volta, diretta conseguenza dell'inefficienza del settore zootecnico. Può essere interessante infatti osservare che, a livello mondiale, il settore zootecnico occupa i quattro quinti delle terre destinate all'agricoltura mentre fornisce meno di un quinto dell'apporto calorico globale²⁴. L'espansione dei pascoli e delle terre utilizzate per produrre mangime, a sua volta, va a discapito del mantenimento di aree naturali (p.es. foreste, boschi e paludi) ed è la principale causa di perdita habitat naturali, e tra le principali cause di perdita di biodiversità a livello globale²⁵. Anche a livello europeo, purtroppo, la situazione rimane allarmante. Infatti, nonostante il settore zootecnico occupi più dei due terzi del territorio agricolo dell'UE²⁶, il consumo combinato di carne (bovina, suina, ovina e pollame), prodotti caseari e uova fornisce alla popolazione europea meno di un terzo del suo apporto calorico²⁷.

Alla luce di questi dati, è stato stimato che dimezzando il consumo europeo di prodotti di origine animale, l'UE potrebbe ridurre di circa un quarto l'utilizzo dei terreni destinati all'agricoltura, lasciando quindi spazio per la rigenerazione di aree naturali²⁸. Inoltre, ridurre il consumo europeo di alimenti di origine animale è fondamentale per rallentare ed invertire il processo di deforestazione che continua ad affliggere le foreste delle aree tropicali, fino ad oggi principalmente trainato dalle importazioni di soggetti quali Unione Europea e Repubblica Popolare Cinese²⁹. Infine, è stato calcolato che, perché l'UE raggiunga i target climatici fissati dagli Accordi di Parigi, sarebbe necessario ridurre di oltre la metà il consumo di carne (sia bovina che non) a livello europeo. Infatti, perché l'UE rispetti l'obiettivo degli 1.5°C sarà

²⁴ H. RITCHIE, *Half of the world's habitable land is used for agriculture*, in *Our World in Data*, 2019 (link al sito web: <https://ourworldindata.org/global-land-for-agriculture>).

²⁵ B. MACHOVINA, K. J. FEELEY, W. J. RIPPLE, *Biodiversity conservation: The key is reducing meat consumption*, in *Science of the Total Environment*, 2015.

²⁶ European Commission, COM (2020) 381 final, p.7.

²⁷ OECD-FAO Agricultural Outlook (link al sito web: <https://stats.oecd.org>).

²⁸ H. WESTHOEK, J. PETER LESSCHEN, T. ROOD, S. WAGNER, A. DE MARCO, D. MURPHY-BOKERN, A. LEIP, H. VAN GRINSVEN, M. A. SUTTON, O. OENEMA, *Food choices*, cit.

²⁹ F. PENDRILL, U. M. PERSSON, J. GODAR, THOMAS KASTNER, DANIEL MORAN, SARAH SCHMIDT, RICHARD WOOD, *Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions*, in *Global Environmental Change*, 2019.

necessario, tra l'altro, ottenere una notevole espansione delle sue aree forestali³⁰. Ad ogni modo, perché questo obiettivo venga raggiunto senza compromettere la sicurezza alimentare in Europa, «sarà indispensabile ottenere una drastica riduzione nel consumo di carne»³¹.

Nonostante lo scenario finora descritto risulti tutt'altro che roseo, è certamente incoraggiante sapere che la riduzione del consumo di alimenti di origine animale a livello europeo non solo apporterebbe benefici ambientali, ma anche sanitari. Infatti, i livelli di consumo di alimenti di origine animale a livello europeo oggi eccedono largamente quelli consigliati dalle autorità sanitarie nazionali europee. Per questa ragione, un semplice riallineamento dei consumi alimentari con i livelli consigliati permetterebbe una riduzione delle emissioni europee di metano che varia tra il 15 ed il 19%³². Inoltre, riducendo significativamente il consumo di alimenti di origine animale, non solo si ridurrebbe la diffusione di malattie cardiovascolari e tumori nella popolazione europea, ma si otterrebbero anche benefici sanitari legati alla maggiore salubrità dell'aria e delle risorse idriche, nonché ad una minore esposizione a rischi legati alla biosicurezza e all'antibiotico-resistenza³³.

2.2. Politiche e strumenti giuridici per ridurre il consumo di alimenti di origine animale. La letteratura giuridico-sociologica

Mentre la letteratura scientifica che tende ad evidenziare l'impatto ambientale del consumo di alimenti di origine animale risulta particolarmente

³⁰ L'Accordo di Parigi (2015) fissa all'Art.2(1)(a) l'obbligo di 'Mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali e proseguire gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali'.

³¹ H. LEE, C. BROWN, B. SEO, I. HOLMAN, E. AUDSLEY, G. COJOCARU, M. ROUNSEVELL, *Implementing land-based mitigation to achieve the Paris Agreement in Europe requires food system transformation*, in *Environmental Research Letters*, 2019, p.4.

³² R. VAN DER VEEN, M. DE VRIES, J. VAN DE POL, W. VAN SANTEN, P. SINKE, J. DE VRIES, B. KAMPMAN, G. BERGSMAN, *Methane reduction*, cit., p.17-18.

³³ Si vedano, tra gli altri, H. WESTHOEK, J. P. LESSCHEN, T. ROOD, S. WAGNER, A. DE MARCO, D. MURPHY-BOKERN, A. LEIP, H. VAN GRINSVEN, M. A. SUTTON, O. OENEMA, *Food choices*, cit.; M. SPRINGMANNA, H. C. J. GODFRAYA, M. RAYNERA, P. SCARBOROUGH, *Analysis and valuation of the health and climate change cobenefits of dietary change*, in *PNAS*, 2016; L. SCHERER, P. BEHRENS, A. TUKKER, *Opportunity for a Dietary Win-Win-Win in Nutrition, Environment, and Animal Welfare*, in *Cell Press*, 2019; R. A. HICKMAN, T. LEANGAPICHART, K. LUNHA, J. JIWAKANON, S. ANGKITITRAKUL, U. MAGNUSSON, M. SUNDE, J. D. JÄRHULT, *Exploring the Antibiotic Resistance Burden in Livestock, Livestock Handlers and Their Non-Livestock Handling Contacts: A One Health Perspective*, in *Frontiers in Microbiology*, 2021.

vasta, la ricerca di natura giuridica e sociologica sul tema è assai più limitata. In particolare, si può notare il numero esiguo di studi volti ad esaminare l'efficacia di strumenti giuridici e di policy che mettano in relazione gli obiettivi di protezione e rigenerazione ambientale con il consumo e la produzione di alimenti di origine animale.

Una delle prime giuriste a trattare il tema in questione è stata Donahue che, nel tentativo di identificare politiche globali che potessero simultaneamente contrastare il fenomeno del cambiamento climatico e ottenere rigenerazione della biodiversità in maniera economicamente efficiente, ha proposto l'applicazione dell'approccio PES (*i.e.*, *Payment for Environmental Services*) al settore zootecnico. Secondo Donahue, il settore zootecnico è 'l'elefante nella stanza' delle politiche climatiche e, al fine di ottenere una sua efficace gestione a livello internazionale, sarebbe necessario, tra l'altro, «negoziare accordi commerciali per ridurre la produzione ed il consumo globale di carne bovina»³⁴. La stessa Donahue, qualche anno più tardi, si è focalizzata sull'analisi del quadro normativo degli Stati Uniti d'America ed ha criticato duramente il disallineamento tra la politica agricola statunitense e le linee guida alimentari pubblicate dalle autorità sanitarie. Nello specifico, la giurista ha sottolineato l'importanza di eliminare la pratica del pascolo di bestiame sui terreni pubblici³⁵, nonché l'urgenza di promuovere politiche federali che evidenzino i co-benefici esistenti tra riduzione del consumo di alimenti di origine animale (in particolare carne bovina) e giovamento apportato alla salute umana³⁶.

Sempre sul quadro statunitense si sono espressi Karimi e McCormack. In particolare, Karimi ha focalizzato la sua analisi sullo stato della California e, dopo aver riconosciuto la presenza di alcuni elementi positivi nel disegno di

³⁴ D. L. DONAHUE, *Elephant in the Room: Livestock's Role in Climate and Environmental Change*, in *Michigan State University College of Law Journal of International Law*, 2008, p. 121.

³⁵ Donahue giustifica la necessità di rimuovere tale pratica alla luce del suo elevato impatto ambientale e climatico. Come la giurista osserva, negli Stati Uniti d'America il pascolo di bestiame è la «principale e più longeva fonte di uso estrattivo delle terre pubbliche. Il bestiame e gli ovini possono pascolare su circa 230 milioni di acri di terre pubbliche. [...] Il pascolo del bestiame aggrava gli effetti del cambiamento climatico sulle terre pubbliche, ostacola la capacità degli ecosistemi di adattarsi al cambiamento climatico e contribuisce al cambiamento climatico come risultato delle emissioni di metano e della riduzione del potenziale dei suoli di sequestrare il carbonio».

³⁶ D. L. DONAHUE, *Livestock Production, Climate Change, and Human Health: Closing the Awareness Gap*, in *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 2015.

legge (d.d.l.) numero 1383 del 2015 del Senato della California³⁷, che impone, tra l'altro, un limite alle emissioni di metano legate al settore zootecnico, ha anche messo a nudo la limitatezza del disegno di legge in questione. Infatti, argomenta Karimi, l'individuazione di un limite massimo alle emissioni di gas climalteranti associati al settore zootecnico, seppur necessaria, va integrata con misure atte ad eliminare i sussidi pubblici destinati al medesimo settore e a sensibilizzare i consumatori al fine di ridurre il consumo di alimenti di origine animale³⁸. McCormack, dal canto suo, ha condotto la sua analisi sul livello federale statunitense. Nello specifico, avendo osservato che buona parte dei fondi dei programmi di soccorso in caso di calamità messi a disposizione dal Dipartimento Statunitense per l'Agricoltura sono destinati al settore zootecnico che, a sua volta, è il principale responsabile per questi disastri ambientali, ha auspicato che la prossima legge agricola degli Stati Uniti (*i.e.*, *US Farm Bill*), che dovrebbe essere prodotta nel 2023, possa «stanziare meno fondi per i programmi di soccorso in caso di calamità o spenda tali fondi esclusivamente per le operazioni agricole non legate al settore della zootecnia»³⁹.

Uno studio di rilievo focalizzato sulla necessità di agire sul settore zootecnico al fine di apportare un beneficio sia sanitario che ambientale, ma incentrato sul livello federale australiano, è stato condotto da Johnson. In questo contesto, dopo aver osservato che «una dieta che ha un minore impatto ambientale è generalmente in linea con una buona nutrizione», la ricercatrice ha osservato che la normativa del governo australiano sui modelli di consumo alimentare non si concentra a sufficienza sulle sinergie positive esistenti tra diete a base vegetale, salute e ambiente.⁴⁰ Lo studio, quindi, sottolinea che il quadro normativo australiano ignora la relazione tra consumo alimentare, salute e ambiente, e conclude che «solo quando le linee guida di carattere nutrizionale saranno integrate nella riforma dell'attuale sistema alimentare si potranno ottenere miglioramenti sostanziali per la salute umana e planetaria»⁴¹.

³⁷ Il d.d.l. in questione regola l'emissione di *short-lived climate pollutants* (*i.e.*, inquinanti climatici di breve durata) e impone, tra l'altro, una specifica riduzione delle emissioni di metano provenienti dal settore zootecnico.

³⁸ K. KARIMI, *Stopping Livestock's Contribution to Climate Change*, in *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 2018.

³⁹ S. MCCORMACK, *Climate Change and Animal Agriculture: Federal Actions Protect the Biggest Contributors from the Disasters They Cause*, in *Environmental Law*, 2021, p.747.

⁴⁰ H. JOHNSON, *Eating for Health and the Environment: Australian Regulatory Responses for Dietary Change*, in *QUT Law Review*, 2015, p.121.

⁴¹ *Ibidem*.

Al di là dei sopracitati studi di carattere giuridico, è anche opportuno considerare due studi sociologici che invece affrontano il tema della percezione del rischio ambientale legato al consumo ed alla produzione di alimenti di origine animale. L'analisi condotta da Bailey, Froggatt e Wellesley evidenzia che, in dodici paesi presi a campione⁴², rispetto ad altri settori, «l'*awareness gap* (i.e., il vuoto di consapevolezza) relativo all'impatto ambientale del settore zootecnico è particolarmente ampio», e ciò è dovuto alla «notevole mancanza di politiche, iniziative o campagne» volte a ridurre il consumo e la produzione di carne e latticini⁴³. Gli autori dello studio hanno anche valutato negativamente l'assenza di spazio riservato al settore zootecnico nelle politiche climatiche, ed hanno auspicato l'elaborazione di ulteriori studi afferenti al tema in questione. Il tema dell'*awareness gap* legato all'impatto ambientale del settore zootecnico è stato poi ripreso in una ricerca condotta da Kristiansen, Painter e Shea. Questo studio ha analizzato l'attenzione dedicata dal 2006 al 2018 dai media d'élite di Regno Unito e Stati Uniti d'America al ruolo svolto dal settore zootecnico in termini di impatto climatico. I risultati dell'analisi mostrano che la questione della produzione e del consumo di alimenti di origine animale «non è molto presente nella copertura dei media d'élite del Regno Unito e degli Stati Uniti sul cambiamento climatico»⁴⁴. I ricercatori hanno aggiunto che, a loro avviso, la «quantità storicamente bassa di copertura mediatica può essere in parte spiegata [...] dall'evidente riluttanza storica di [...] governi, politici e ONG ambientaliste a sostenere politiche in questo settore»⁴⁵.

Evidentemente, gli studi di natura giuridica e sociologica condotti sulla relazione tra zootecnia ed ambiente hanno evidenziato principalmente tre elementi. In primis, è doveroso eliminare i sussidi pubblici destinati al settore zootecnico in quanto non giustificati alla luce del suo elevato impatto ambientale. In seconda battuta, è fondamentale agire sul lato della domanda per diminuire il consumo di alimenti di origine animale e lasciar così spazio alla

⁴² I paesi in questione sono Brasile, Cina, Francia, Germania, India, Italia, Giappone, Polonia, Russia, Sudafrica, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

⁴³ R. BAILEY, A. FROGGATT, L. WELLESLEY, *Livestock – Climate Change's Forgotten Sector*, in *Chatham House*, 2014, p.22. Lo studio in questione analizza la situazione di Brasile, Cina, Francia, Germania, India, Italia, Giappone, Polonia, Russia, Sudafrica, Regno Unito, e Stati Uniti d'America.

⁴⁴ S. KRISTIANSEN, J. PAINTER, M. SHEA, *Animal Agriculture and Climate Change in the US and UK Elite Media: Volume, Responsibilities, Causes and Solutions*, in *Environmental Communication*, 2021, p.165.

⁴⁵ *Ibidem*.

rigenerazione ambientale. Per ultimo, al fine di ridurre efficacemente la domanda di alimenti di origine animale è necessario colmare il cosiddetto *awareness gap* sottolineando i co-benefici esistenti tra dimensione ambientale e sanitaria ad essa associati. Alla luce di fattori quali l'enfasi posta sull'obiettivo di rigenerazione ambientale dal legislatore europeo, l'elevato consumo di alimenti di origine animale in Europa, e la scarsità di studi di natura giuridica che analizzino il nesso tra rigenerazione ambientale e consumo di alimenti di origine animale a livello UE, il paragrafo seguente si propone di comprendere se il legislatore europeo riconosca la necessità di adottare politiche volte ad incentivare la transizione verso diete a più basso contenuto di alimenti di origine animale.

3. *Verso un riconoscimento della necessità di ridurre i consumi di alimenti di origine animale? La normativa europea pertinente*

3.1. *Documenti di carattere non vincolante*

Mentre il *Green Deal* Europeo rappresenta il fiore all'occhiello del processo normativo portato avanti dalla Commissione Von Der Leyen, costituendone sia il carattere identitario che il documento programmatico, la Strategia *Farm to Fork* e la Strategia per la Biodiversità ne rappresentano i due pilastri centrali, la cui implementazione sarà fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi generali delineati dal *Green Deal*. Il ruolo di preminenza attribuito alle due Strategie sorelle dalla Commissione può essere dedotto dal fatto che già la Comunicazione del *Green Deal* del 2019 faceva riferimento esplicito ad esse nel suo testo⁴⁶. Inoltre, diversamente dalla Comunicazione del *Green Deal*, le due Strategie sono state lanciate solo dopo che l'UE è stata colpita dalla crisi pandemica, e questo ha permesso loro di includere importanti correttivi ed aggiornamenti.

È bene sottolineare che la Commissione si è avvalsa di tutti e tre questi *policy documents* per ribadire la centralità dell'elemento di rigenerazione ambientale e per promuovere il suo mainstreaming nell'ordinamento europeo. Ciononostante, a livello preliminare, è interessante osservare che dei tre, il documento che esamina in maniera più dettagliata la questione dei consumi

⁴⁶ COM(2019) 640 final, pp. 11-13.

alimentari, ovvero la Strategia *Farm to Fork*, è anche quello che presenta il minor numero di riferimenti al tema della rigenerazione ambientale. C'è certamente più di un fattore che contribuisce a questa inversa proporzionalità tra la presenza del termine '*restoration*' (qui intesa come rigenerazione) e '*diet*' o '*food consumption*' (i.e., 'dieta' e 'regime alimentare'). Ad esempio, alla luce del suo ambito di applicazione, il fatto che la Strategia *Farm to Fork* presenti il maggior numero di riferimenti ad elementi collegati con diete e regimi alimentari non risulta affatto sorprendente. D'altro canto, risulta più curiosa la penuria di riferimenti alla 'rigenerazione', menzionata undici volte nella Comunicazione del *Green Deal*, sessantuno volte nella Strategia per la Biodiversità, e solo tre volte nella *Farm to Fork*. Questa situazione, se letta congiuntamente col numero straordinariamente alto di riferimenti all'elemento dell'*health* (salute) presenti nel testo della *Farm to Fork*⁴⁷, sembrerebbe suggerire che il tema della transizione nei consumi alimentari sia stato giustificato dalla Commissione principalmente alla luce dei benefici sanitari, piuttosto che ambientali, che essa può apportare.

Passando ad un'analisi di tipo qualitativo, è opportuno compiere anzitutto una disamina dei testi della Comunicazione del *Green Deal* e della Strategia sulla Biodiversità per comprendere se e come esplicitano l'importanza di ridurre il consumo di alimenti di origine animale. Per quanto concerne il testo del *Green Deal*, sia i due riferimenti all'elemento delle diete che il riferimento al consumo alimentare figurano nel paragrafo del testo intitolato '*from Farm to Fork*'⁴⁸. In questo caso è possibile osservare che, seppur la Comunicazione riconosca che la *produzione* alimentare provochi «ancora inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, contribuisce alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici e consuma quantità eccessive di risorse naturali»⁴⁹, essa non presenta alcun riferimento al ruolo predominante svolto dalla produzione di alimenti di origine animale in questo contesto. Dopodiché, la Comunicazione riconosce anche l'importanza di promuovere 'un'alimentazione sana e sostenibile'. Ad ogni modo, in questo caso, l'elemento sanitario viene anteposto a quello ambientale. Inoltre, data la vaghezza che ruota attorno al

⁴⁷ Il termine '*health*' è presente tredici volte nella Comunicazione del *Green Deal*, trentasette volte nella Strategia sulla Biodiversità, e sessantacinque volte nella Strategia *Farm to Fork*.

⁴⁸ COM (2019) 640 final, paragrafo 2.1.6.

⁴⁹ *Ibidem*.

concetto di sostenibilità⁵⁰, non è possibile sostenere che in questo documento la Commissione enfatizzi il legame tra transizione dei regimi alimentari e rigenerazione ambientale. Si noti, infine, che la Comunicazione si riserva dal fornire alcun tipo di definizione di 'alimentazione sana e sostenibile', e quindi evita di riconoscere l'importanza di compiere una transizione verso diete a più alto contenuto di alimenti di origine vegetale.

Nonostante il numero particolarmente alto di riferimenti alla 'rigenerazione ambientale', anche la Strategia sulla Biodiversità è alquanto deludente quando si tratta di delineare il rapporto tra consumo alimentare e ambiente. Infatti, quando si riferisce alle diete 'sane e nutrienti', la Strategia non lo fa al fine di sottolineare il loro impatto potenzialmente benefico sull'ambiente⁵¹. Al contrario, essa si limita a descrivere questo tipo di diete come quell'elemento che va protetto da un ambiente caratterizzato da un ridotto livello di biodiversità. In altre parole, la Strategia sulla Biodiversità adotta in questo frangente un approccio spiccatamente antropocentrico⁵²: attraverso la realizzazione di un'eterogeneità dei fini, essa inquadra il mantenimento di diete 'sane e nutrienti' non come il mezzo da utilizzare per raggiungere il fine della rigenerazione ambientale, bensì come il fine da perseguire attraverso il mezzo della rigenerazione. Da questo punto di vista, quindi, la Strategia sulla Biodiversità rappresenta un passo indietro anche rispetto alla Comunicazione del *Green Deal*. Difatti, non solo essa manca di riconoscere sia l'impatto deleterio che un certo tipo di regime alimentare apporta all'ambiente, che il conseguente beneficio che potrebbe derivare da un cambiamento nelle diete (tra l'altro attraverso una riduzione del consumo di alimenti di origine animale), ma non è neanche capace di identificare le conseguenze che la produzione alimentare implica in termini di perdita di biodiversità, emissioni di gas serra, e degrado ambientale.

Dei tre *policy documents* lanciati nei primi mesi dalla Commissione Von Der Leyen, la Strategia *Farm to Fork* è certamente il più complesso ma anche il più esaustivo quando si tratta di delineare i rapporti tra consumi

⁵⁰ J. L. CARADONNA, *Sustainability: A History*, in *Oxford University Press*, 2014.

⁵¹ COM (2020) 380 final, paragrafo 1.

⁵² Per maggiori informazioni sui limiti posti dall'adozione di un approccio antropocentrico in politiche e norme ambientali si rimanda a, M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale - Riflessioni a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana*, in *Questa Rivista*, 2022.

alimentari e tutela ambientale. Sicuramente è il caso di ribadire che la Strategia in questione non mette direttamente in relazione diete e rigenerazione ambientale. Ad ogni modo, essa si impegna sia a descrivere il ruolo del consumo alimentare nel quadro degli obiettivi delineati dal *Green Deal*, che a identificare possibili mezzi per implementare i vari obiettivi elencati nella Comunicazione.

In primis, si può osservare che i regimi alimentari 'sani e sostenibili' svolgono due diversi ruoli nel quadro della Strategia. Da un lato, essi rappresentano uno dei fini da perseguire tramite «la creazione di un ambiente alimentare favorevole»⁵³. Dall'altro, sono considerati come il mezzo atto al perseguimento di diversi fini; tra questi non c'è esclusivamente quello di «garantire il futuro della filiera alimentare dell'UE», o il contrasto alle «patologie legate all'alimentazione», ma anche la riduzione dell'«impronta ambientale dei sistemi alimentari».⁵⁴ Particolarmente rilevante è di certo l'ammissione del fatto che, «se i regimi alimentari europei fossero conformi alle raccomandazioni nutrizionali, l'impronta ambientale dei sistemi alimentari sarebbe notevolmente ridotta»⁵⁵. Questo passaggio, infatti, è degno di nota dal momento che è il primo caso in cui la Commissione Europea riconosce esplicitamente i co-benefici (in termini di ambiente e salute umana) che deriverebbero dall'adozione di un diverso regime alimentare, e sembrerebbe quindi essere in linea con le considerazioni espresse, tra gli altri, dalle sopraccitate Donahue e Johnson⁵⁶.

È anche importante osservare che, in più passaggi, la Strategia *Farm to Fork* problematizza la relazione tra settore zootecnico e ambiente. In un primo momento, al paragrafo 2.1, la Strategia evidenzia le conseguenze deleterie che questo settore provoca in termini di emissioni di gas serra e consumo di suolo⁵⁷. Ciononostante, piuttosto che suggerire una transizione degli stili di consumo, la soluzione identificata al paragrafo 2.1 è quella di agire sul lato della produzione

⁵³ COM (2020) 381 final, paragrafo 1.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ D. L. DONAHUE, *Livestock Production*, cit.; HOPE JOHNSON, *Eating for Health and the Environment*, cit.

⁵⁷ La Strategia specifica che 'Il settore agricolo è responsabile del 10,3 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. Quasi il 70 % di esse proviene dal settore dell'allevamento e consiste di gas a effetto serra diversi dalla CO₂ (metano e protossido di azoto). Inoltre, il 68 % della superficie agricola totale è destinato alla produzione animale'.

agevolando «l'immissione sul mercato di additivi per mangimi sostenibili e innovativi»⁵⁸. Questo espediente identificato dalla Strategia, ad ogni modo, appare piuttosto deludente. Infatti, non solo esso manca di riconoscere l'importanza di compiere una transizione che prenda in considerazione un mutamento degli stili di consumo, ma propone anche di intraprendere una strada (ovvero quella che si limita a modificare la modalità di produzione senza intervenire sulla quantità prodotta) che verrà fortemente osteggiata, solo un anno più tardi, dal Rapporto Speciale '*Common Agricultural Policy and climate*' della Corte dei conti Europea⁵⁹.

Molto diverso è però l'approccio adottato dalla Strategia al paragrafo 2.4. In questo frangente, infatti, dopo aver riconosciuto l'insostenibilità degli attuali modelli di consumo alimentare «sia dal punto di vista della salute sia dal punto di vista ambientale», la Strategia osserva che, mentre i consumi (tra l'altro) di carni rosse e processate in Europa «continuano ad eccedere i livelli raccomandati», il consumo di cereali, legumi, verdura, e frutta risulta insufficiente⁶⁰. Per questa ragione, la Strategia raccomanda di passare ad «una dieta basata maggiormente sui vegetali, che comprenda meno carni rosse e trasformate e più frutta e verdura», così da ottenere benefici sia a livello di salute umana che di ambiente⁶¹. Di conseguenza, il paragrafo 2.4 non si limita a sottolineare i co-benefici derivanti dall'adozione di un novo regime alimentare, ma si spinge fino a dichiarare esplicitamente che questo nuovo regime deve essere caratterizzato sia da un minor consumo di carni che da un maggior consumo di prodotti vegetali.

È possibile quindi attestare che, alla luce delle affermazioni presenti al paragrafo 2.4, la Strategia riconosce apertamente la necessità di ridurre i consumi europei di prodotti di origine animale, in modo tale da ottenere benefici per la salute umana, ma anche una riduzione dell'impatto ambientale del sistema alimentare europeo. D'altro canto, è anche possibile osservare che il

⁵⁸ COM (2020) 381 final, paragrafo 2.1.

⁵⁹ Il Rapporto Speciale della Corte dei conti Europea, *Common Agricultural Policy and climate - Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing*, 2021, al Paragrafo 30 afferma che «Non esistono pratiche efficaci che possano ridurre in modo significativo le emissioni degli allevamenti derivanti dalla digestione dei mangimi senza ridurre la produzione. [...] Alcune di queste pratiche incoraggiano l'espansione della produzione e possono quindi aumentare le emissioni nette».

⁶⁰ COM (2020) 381 final, paragrafo 2.4.

⁶¹ *Ibidem*.

sottoparagrafo in questione non si riferisca mai all'obiettivo di *rigenerazione ambientale*, in quanto si limita alle conseguenze in termini di *impatto ambientale*. Identificare le ragioni per le quali cambiamento del regime alimentare e rigenerazione ambientale non sono direttamente messi in relazione dalla Strategia *Farm to Fork* non è semplice. Ad ogni modo, è possibile ipotizzare che l'assenza di collegamenti col tema della rigenerazione ambientale vada ricondotto ad un atteggiamento ambientalista più cauto adottato dalla Commissione nella Strategia *Farm to Fork*. In effetti, avendo come oggetto di applicazione elementi particolarmente sensibili quali produzione agricola e sicurezza alimentare europea, la Commissione ha preferito limitarsi ad affermare l'importanza di ridurre l'impatto ambientale del sistema alimentare europeo, mettendo da parte il tema della rigenerazione e prendendo la decisione (politica) di evitare che la regolamentazione del settore alimentare venga considerata come strumentale ad obiettivi di carattere ambientale.

È infine opportuno ricordare che, oltre a riconoscere l'impatto ambientale del consumo di alimenti di origine animale, la Strategia *Farm to Fork* suggerisce anche una serie di misure volte ad implementare la transizione del sistema alimentare europeo. Tra le misure identificate sul lato della produzione vi è, oltre la sopracitata proposta di facilitare l'introduzione sul mercato europeo di mangimi innovativi e sostenibili, anche l'idea di utilizzare il programma di promozione europeo al fine di supportare metodi di produzione zootecnica più sostenibili. Evidentemente, quindi, la Strategia in questa fase non riconosce la necessità di ottenere una riduzione della produzione europea di carne e derivati, né identifica eventuali strumenti che potrebbero supportare gli allevatori europei durante questa fase di transizione⁶². D'altro canto, sul lato dei consumi, la Strategia suggerisce la creazione di un quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità al fine di aumentare la consapevolezza dei consumatori europei circa l'impatto ambientale (oltre che sanitario) delle loro scelte alimentari, coadiuvata da un miglioramento in termini di disponibilità e prezzo dei cibi sostenibili, e dall'introduzione di incentivi fiscali atti a incoraggiare i consumatori a adottare regimi alimentari sani e sostenibili⁶³. Le misure che agiscono sul lato della domanda, quindi, puntano ad una modifica degli stili di consumo che parta da un aumento della consapevolezza dei cittadini europei

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

circa i co-benefici derivanti dall'adozione di regimi alimentari più sani, e renda i prodotti a più basso impatto ambientale (*i.e.*, alimenti vegetali) più economici e quindi convenienti ed accessibili.

Evidentemente, dunque, nessuno dei tre *policy documents* analizzati riconosce esplicitamente il nesso tra consumo di alimenti di origine animale e rigenerazione ambientale. Ad ogni modo, come è stato osservato, è importante compiere una serie di distinguo tra i documenti in questione. In particolare, nonostante la Comunicazione del *Green Deal* problematizzi l'impatto ambientale della produzione alimentare europea, essa sottolinea l'importanza di adottare diete di qualità per fini principalmente salutari, ed ignora completamente l'impatto deleterio che il consumo e la produzione di alimenti di origine animale arrecano all'ambiente. La Strategia sulla Biodiversità, dal canto suo, manca persino di riconoscere le conseguenze avverse provocate dal sistema alimentare europeo, e descrive il mantenimento di diete 'sane e nutrienti' come l'obiettivo da perseguire attraverso la tutela di biodiversità ed ecosistemi, e non come il mezzo attraverso il quale apportare un beneficio in termini di rigenerazione ambientale. Infine, la Strategia *Farm to Fork* è senz'altro il documento più rilevante da analizzare dato dell'oggetto di interesse della presente ricerca. Difatti, la Strategia non solo riconosce (come la Comunicazione del 2019) il ruolo significativo svolto dal sistema alimentare europeo in termini di impatto ambientale, ma osserva anche che adottare diete 'sane e sostenibili' sarà essenziale per ridurre la sua impronta ambientale. La Strategia, quindi, nonostante risulti abbastanza deludente in termini di identificazione di misure che agiscano sul lato dell'offerta (perché incapace di riconoscere la necessità di ottenere una riduzione della produzione finale di alimenti di origine animale), esplicita comunque i co-benefici (ambientali e sanitari) derivanti dall'adozione di una dieta sana e sostenibile, e si spinge fino a identificare questo tipo di dieta con una caratterizzata da un basso contenuto di prodotti di origine animale ed una più alta concentrazione di alimenti vegetali. Infine, la Strategia *Farm to Fork* suggerisce l'adozione di strumenti volti non solo ad aumentare la consapevolezza dei cittadini europei circa l'impatto ambientale delle proprie scelte alimentari, ma anche ad evidenziare i co-benefici legati all'adozione di un'alimentazione sana, e a rendere gli alimenti sani più economicamente accessibili.

3.2. Documenti di carattere vincolante

3.2.1. La Politica Agricola Comune

Nel momento in cui si passa all'analisi dei documenti di carattere vincolante dell'Unione Europea, identificare il riconoscimento del nesso tra consumi alimentari e rigenerazione ambientale diviene particolarmente arduo. Anzitutto, è il caso di analizzare la Politica Agricola Comune (PAC) europea in quanto, sebbene non riguardi direttamente la disciplina dei consumi, costituisce il più importante mezzo di sostegno agli agricoltori, orientandone dunque le produzioni ed i modelli di agricoltura. Inoltre, la PAC rappresenta il principale strumento per il mantenimento della sicurezza alimentare a livello UE. Ciò detto, è bene osservare che né la rigenerazione né la tutela ambientale figurano tra gli obiettivi generali della PAC stabiliti all'Articolo 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁶⁴. Ad ogni modo, l'importanza di aumentare il livello di coordinamento tra la PAC e le politiche climatiche europee era stata già sollevata da Alabrese nel 2020⁶⁵. Inoltre, nel suo Rapporto Speciale *Common Agricultural Policy and climate*, la Corte dei conti Europea aveva sottolineato che, mentre l'azione climatica della precedente PAC (2013-2020) «ha avuto un impatto minimo sulla mitigazione delle emissioni di gas serra del settore», tra i principali problemi della Politica Agricola Comune c'è l'incapacità di regolare il settore zootecnico, dal momento che «non sono stati introdotti incentivi per ridurre il numero di capi bestiame [e, al contrario,] le misure di mercato della PAC comprendono la promozione dei prodotti animali, il cui consumo non è diminuito dal 2014»⁶⁶. Sulla scia del disappunto legato agli impegni ambientali insufficienti della PAC 2013-2020, ma anche sull'ondata di ottimismo seguito alla pubblicazione della Strategia *Farm to Fork*, la nuova Politica Agricola Comune (2023-2027) è entrata in vigore il

⁶⁴ Il funzionamento generale della PAC è disciplinato dagli Artt.38-44 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

⁶⁵ M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2020.

⁶⁶ Corte dei conti Europea, *Common Agricultural Policy and climate - Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing*, 2021, p.3.

primo gennaio 2023 ed è il risultato dell'approvazione di tre distinti regolamenti⁶⁷.

Nonostante non risulti sorprendente alla luce dell'ambito di intervento della PAC⁶⁸, dato l'oggetto di interesse del presente studio è subito bene osservare che nessuno dei tre regolamenti della nuova PAC presenta alcun tipo di riferimento al tema dei consumi alimentari né dei regimi alimentari, mentre viene menzionata una sola volta «l'importanza di una dieta sana»⁶⁹. Peraltro, questo elemento emerge nel quadro dell'Articolo 47 del Regolamento 2021/2115 che si riferisce ai 'tipi di intervento nei settori dei prodotti ortofrutticoli', e non mette in alcun modo in relazione le diete sane al loro apporto benefico in termini di rigenerazione, o anche in termini di riduzione dell'impatto ambientale. Considerato il ruolo di preminenza che la PAC ricopre nel settore agroalimentare europeo, a sua volta riflesso nel cospicuo budget di cui dispone⁷⁰, sarebbe stato particolarmente importante identificare la presenza di riferimenti al nesso tra regimi alimentari inefficienti e degrado ambientale. D'altro canto, va ricordato che la PAC risponde ad esigenze sensibili e del tutto peculiari associate a sicurezza alimentare europea ed interessi di agricoltori e allevatori. Per questa ragione, neanche la nuova PAC, etichettata come PAC più verde e più giusta⁷¹, è riuscita a rendere prioritario il tema della tutela e della rigenerazione ambientale, ed è stata infatti descritta dalla stessa Commissione Europea come una evoluzione (piuttosto che come una rivoluzione) della tradizionale Politica Agricola Comune.⁷² Può essere interessante osservare, tra l'altro, che la nuova 'PAC Verde' è stata approvata al Parlamento Europeo con i voti favorevoli del Partito Popolare e dei Liberali, ma anche con l'astensione di

⁶⁷ Regolamento (UE) 2021/2115, Regolamento (UE) 2021/2116, Regolamento (UE) 2021/2117.

⁶⁸ Come stabilito all'Art. 39 del TFUE, le finalità della Politica Agricola Comune sono: 'incrementare la produttività dell'agricoltura', 'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola', 'stabilizzare i mercati', 'garantire la sicurezza degli approvvigionamenti', 'assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori'.

⁶⁹ Regolamento (UE) 2021/2115, Art.47.

⁷⁰ Il finanziamento della Politica Agricola Comune si struttura su due pilastri (EAGF e EAFRD) che, congiuntamente, arrivano ad un ammontare di 386,6 miliardi di euro (pari a quasi un terzo del Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE). Per maggiori informazioni, si rimanda al sito web: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en.

⁷¹ Si veda, Commissione Europea, *A Greener And Fairer Cap*, 2021 (link al sito web: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-02/factsheet-newcap-environment-fairness_en_0.pdf).

⁷² Si veda il sito web: https://twitter.com/EU_Commission/status/935921383430901762.

buona parte dei Socialisti e Democratici, e con i voti contrari di Verdi e Sinistra⁷³.

È possibile riscontrare questo approccio tendenzialmente conservativo anche quando si analizzano gli strumenti identificati dalla nuova PAC per regolamentare il settore zootecnico. In primis, è bene evidenziare che non solo le 'BCAA' ed i 'CGO' (ovvero le condizionalità di base che vanno rispettate perché gli agricoltori possano accedere a pagamenti diretti ed annuali forniti dalla PAC), ma anche i 'regimi ecologici' e gli 'impegni in materia di ambiente e di clima' (misure il cui fine è andare oltre gli standard identificati da BCAA e CGO, ma la cui adozione è volontaria per gli agricoltori) evitano di introdurre alcun tipo di misura atta a mitigare gli impatti ambientali causati dagli allevamenti intensivi o dalla zootecnia in generale⁷⁴. L'unica parziale eccezione in questo caso può essere identificata all'Articolo 31(7) del Regolamento 2021/2115 che riconosce la possibilità di adottare regimi ecologici nella forma di 'un pagamento annuale per le unità di bestiame' per «impegni in materia di benessere degli animali, impegni in materia di contrasto alla resistenza antimicrobica e [...] impegni per pratiche agricole benefiche per il clima»⁷⁵. Detto ciò, nonostante questa misura possa apparire a prima vista benefica per l'ambiente, è bene notare che essa lega i pagamenti annuali alle unità di bestiame (piuttosto che all'estensione dell'impresa agricola) e rischia quindi di beneficiare gli allevamenti ad alta intensità. Per di più, ogni misura che miri ad apportare un beneficio al clima, legando incentivi economici alle unità di bestiame prodotte risulta in aperto contrasto con la letteratura scientifica secondo cui ad un maggior numero di capi bestiame si associa necessariamente una maggiore emissione di gas climalteranti.⁷⁶

In secondo luogo, è anche il caso di evidenziare che, oltre a non identificare alcun tipo di eco-condizionalità relativa alle attività zootecniche, la nuova PAC garantisce anche un certo livello di protezione degli allevatori, in

⁷³ A. BAROLINI, *Approvata la nuova Pac, la Politica agricola comune. Cosa cambia per il settore*, in *Lifegate*, 2021.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2021/2115, Allegato III, Art.31, Art.70.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Si vedano, tra gli altri, M. B. EISEN, P. O. BROWN, *Rapid global phaseout of animal agriculture has the potential to stabilize greenhouse gas levels for 30 years*, cit.; il Rapporto Speciale della Corte dei conti Europea, *Common Agricultural Policy and climate*, cit.; H. LEE, C. BROWN, B. SEO, I. HOLMAN, E. AUDSLEY, G. COJOCARU, M. ROUNSEVELL, *Implementing land-based mitigation to achieve the Paris Agreement in Europe*, cit.

quanto riconosce la possibilità di dichiarare lo stato di 'forza maggiore' in caso di circostanze avverse che possano coinvolgere il settore degli allevamenti⁷⁷ (concedendo quindi la possibilità di derogare l'implementazione dei Piani Strategici della PAC), e consente misure di 'intervento pubblico'⁷⁸ per l'acquisto di carni bovine, burro e latte scremato in polvere⁷⁹. *Dulcis in fundo*, la nuova Politica Agricola Comune riconosce la possibilità di legare misure di sostegno accoppiato al reddito ad una serie limitata di prodotti, tra i quali figurano latte e prodotti lattiero-caseari, carni ovine e caprine, e carni bovine⁸⁰, quindi incentivandone apertamente un'espansione della produzione.

Evidentemente, la PAC 2023-2027, ovvero il più poderoso strumento che ha a disposizione l'Unione Europea per modificare il suo comparto agro-alimentare, non solo manca di riconoscere, com'era prevedibile alla luce del suo tradizionale (e forse obsoleto) ambito di applicazione, la relazione tra consumi alimentari e rigenerazione (o anche solo impatto) ambientale, ma continua a fornire al settore zootecnico un livello speciale di protezione ed incentivi economici legati all'output prodotto, incentivandone quindi l'espansione dell'offerta, l'abbassamento artificiale dei prezzi, ed il conseguente degrado ambientale.

Si può notare che questo atteggiamento del legislatore sovranazionale, non incline a porre in discussione il corrente paradigma di produzione e consumo (paradigma che, per definizione, non è disposto a sacrificare l'interesse economico in nome della tutela ambientale⁸¹), è facilmente ascrivibile ad un approccio di tipo eco-modernista. Infatti, come notano Alabrese e Critiani, «l'eco-modernismo [...] non pone nella relazione classica di causa-effetto la crescita e lo sviluppo con le emissioni climalteranti e gli impatti ambientali in generale. Esso, semmai, rappresenta la crescita come ciò

⁷⁷ Il Regolamento (UE) 2021/2116 riconosce come 'forza maggiore' la 'distruzione fortuita dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento' (Art.3(1)(b)), e 'un'epizoozia, la diffusione di una fitopatologia o di un organismo nocivo per le piante che colpisce la totalità o una parte, del patrimonio zootecnico o delle colture del beneficiario' (Art.3(1)(c)).

⁷⁸ Il Regolamento (UE) 1308/2013, Art.8(a) definisce l'intervento pubblico come la situazione 'in cui i prodotti sono acquistati all'intervento dalle autorità competenti degli Stati membri e immagazzinati a cura delle medesime fino al loro smaltimento'.

⁷⁹ Regolamento (UE) 2021/2116, Art.12(d)(e).

⁸⁰ Regolamento (UE) 2021/2115, Art.33 (i)(k)(l).

⁸¹ N. FRASER, *Climates Of Capital - For a Trans-Environmental Eco-Socialism*, in *New Left Review*, 2021.

che può garantire un minore impatto delle attività umane sull'ambiente»⁸². Ciononostante, l'adozione di un atteggiamento eco-modernista non è giustificata da alcun tipo di evidenza scientifica a supporto della sua efficacia. Al contrario, autori come Ward et al. dimostrano che «non è possibile disaccoppiare la crescita economica da un crescente impatto ambientale»⁸³, e questo porta Hickel e Kallis a concludere che quello della *green growth* (i.e. crescita verde) non è un sentiero effettivamente percorribile⁸⁴. Si può quindi dedurre che un accantonamento dell'approccio eco-modernista da parte delle istituzioni europee in materia di Politica Agricola Comune, che passi anche attraverso una modifica dei Trattati ed in particolar modo dell'Articolo 39 del TFUE, e che espliciti la necessità di «bilanciare interessi pubblici diversi e in competizione tra loro»⁸⁵, sarebbe senz'altro funzionale allo sfruttamento del potenziale della PAC, soprattutto in termini di tutela e rigenerazione ambientale.

3.2.2. *Il Regolamento in materia di deforestazione e il quadro europeo relativo all'etichettatura dei prodotti alimentari*

Avendo constatato che la Nuova PAC risulta incapace di riconoscere il potenziale che una riduzione del consumo europeo di alimenti di origine animale avrebbe in termini di rigenerazione ambientale, è bene analizzare anche altre discipline, come il Regolamento relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione (da qui in avanti, Regolamento in materia di deforestazione) ed il quadro europeo relativo all'etichettatura di prodotti alimentari (con particolare riferimento alla normativa relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori), per comprendere se e come il legislatore europeo affronta il tema in questione.

⁸² M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della Pac*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2022, p. 227.

⁸³ J. D. WARD, P. C. SUTTON, A.D. WERNER, R. COSTANZA, S.H. MOHR, C.T. SIMMONS, *Is Decoupling GDP Growth from Environmental Impact Possible?*, in *Plos One*, 2016, p. 10.

⁸⁴ J. HICKEL, G. KALLIS, *Is Green Growth Possible?*, in *New Political Economy*, 2019.

⁸⁵ EDOARDO CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 13. In questo frangente sarebbe necessario bilanciare gli interessi di tutela e rigenerazione ambientale, con gli interessi economici di agricoltori e allevatori da una parte, e con sicurezza alimentare europea dall'altra.

Le sopracitate discipline, infatti, hanno il potenziale di influenzare la domanda europea di alimenti di origine animale. È quindi rilevante, dato l'oggetto di interesse del presente articolo, comprendere se esse legano il tema della riduzione del consumo di tali alimenti all'obiettivo di rigenerazione ambientale.

Il Regolamento in materia di deforestazione vieta l'import e l'export europeo di una serie di prodotti, tra cui le carni bovine, la cui produzione è associata a processi di deforestazione iniziati dopo il 31 dicembre 2020, al fine di ridurre l'impatto che il fenomeno della deforestazione esercita sul cambiamento climatico e sulla perdita di biodiversità⁸⁶. In questo frangente è il caso di sottolineare che il Regolamento, la cui proposta è stata avanzata dalla Commissione Europea nel novembre 2021 ed entrato in vigore nel giugno 2023, non riconosce in alcun passaggio il nesso tra cambiamento dei regimi alimentari e raggiungimento dell'obiettivo di rigenerazione ambientale. L'assenza di questo riconoscimento, ad ogni modo, non è sorprendente alla luce dell'ambito di applicazione di questo regolamento. Più sorprendente (o deludente) è però l'assenza di riferimenti alla relazione tra contrasto al processo di deforestazione e *rigenerazione ambientale*.

D'altro canto, è bene notare che il Regolamento in materia di deforestazione riconosce che «il consumo dell'Unione è un fattore importante di deforestazione e degrado forestale su scala mondiale» che impatta sugli habitat naturali e causa emissioni di gas serra. Essa identifica, inoltre, 'la carne bovina' come uno dei prodotti il cui consumo apporta impatti più severi all'ambiente⁸⁷. È prevedibile, dunque, che l'entrata in vigore del Regolamento in materia di deforestazione eserciti un impatto diretto sulla tipologia di prodotti di origine animale consumati a livello europeo⁸⁸. Infatti, dal momento che l'UE è sia un grande importatore che un grande esportatore di alimenti di origine animale⁸⁹, l'entrata in vigore della proposta di Regolamento potrebbe causare una contrazione dell'export di carni europee (riducendo quindi il consumo

⁸⁶ COM(2021) 706 final, Art.2.

⁸⁷ COM(2021) 706 final, considerando 7.

⁸⁸ Si consideri che essendo l'UE sia un grande importatore che un grande esportatore di alimenti di origine animale (si veda, Commissione europea, *Beef Statistics*, 2023), l'entrata in vigore della proposta di Regolamento per vietare l'importazione e l'esportazione di prodotti associati alla deforestazione potrebbe causare una contrazione dell'export di carni europee (riducendo quindi il consumo extraeuropeo di carne prodotta a livello UE) ma anche una contrazione dell'import europeo di carni extraeuropee (riducendo quindi il consumo europeo di carni prodotte al di fuori dell'UE).

⁸⁹ Si veda, Commissione europea, *Beef Statistics*, 2023.

extraeuropeo di carne bovina prodotta a livello UE) ma anche una contrazione dell'import europeo di carni extraeuropee (riducendo quindi il consumo europeo di carne bovina prodotte al di fuori dell'UE). Per di più, dal momento che il Regolamento in materia di deforestazione inserisce anche la soia (importata dall'UE in grandi quantità, e principalmente impiegata come mangime nel settore zootecnico)⁹⁰ nella lista dei prodotti il cui import è vietato se associato a processi di deforestazione, è verosimile che la sua attuazione comporti una riduzione dell'import europeo di soia, con conseguente aumento dei costi di produzione di alimenti di origine animale a livello europeo e contrazione dell'offerta finale. Si può notare, quindi, che nonostante il Regolamento in materia di deforestazione non leghi esplicitamente la transizione dei regimi alimentari (né il contrasto alla deforestazione) al processo di rigenerazione ambientale, esso ha non solo il merito di riconoscere l'impatto deleterio del consumo, tra l'altro, di carne bovina sull'ambiente, ma ha anche la capacità di incidere sulla domanda europea di carni bovine di origine extraeuropea, nonché sull'offerta europea di alimenti di origine animale (bovina e non).

Alla luce della complessità del quadro giuridico europeo relativo all'etichettatura dei prodotti alimentari, questo studio non si propone di compiere un'analisi comprensiva ed esaustiva. In particolare, non essendo del tutto accertata la relazione tra applicazione dei regimi di qualità dell'UE e conseguenze in termini di tutela e rigenerazione ambientale⁹¹, il presente studio si sofferma piuttosto sulla normativa relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, il cui potenziale in termini di rigenerazione ambientale è più facilmente ravvisabile. Infatti, come nota Bolognini, «un'informazione adeguata dovrebbe indurre i consumatori a scegliere i beni e i servizi 'più sostenibili', il che, inevitabilmente, si tradurrebbe, per i rispettivi produttori ed erogatori, in una sollecitazione a rivedere i loro modelli di produzione»⁹². Ciò detto, è il caso di sottolineare immediatamente che né il Regolamento

⁹⁰ Commissione Europea, *United States is Europe's main soya beans supplier with imports up by 112%*, 2019 (link al sito web: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_161). Come enunciato nel comunicato, 'L'UE importa circa 14 milioni di tonnellate di soia all'anno come fonte di proteine per l'alimentazione dei nostri animali, tra cui polli, maiali e bovini, e per la produzione di latte'.

⁹¹ Per approfondimenti sull'argomento in questione si rimanda ad A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2018.

⁹² 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*, 2020, 658.

1169/2011 (*i.e.*, Regolamento relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori) né il Regolamento 2018/775 (*i.e.*, Regolamento di esecuzione del Reg.1169/2011) riconoscono il nesso tra adozione di differenti regimi alimentari ed impatto ambientale (e tantomeno rigenerazione ambientale) ad essi associato⁹³. In questo caso però, l'assenza di tale riferimento risulta particolarmente problematica poiché, diversamente da quanto osservato in relazione al Regolamento in materia di deforestazione, non è giustificabile alla luce dell'ambito di applicazione della normativa in questione⁹⁴.

Appurata l'assenza di riconoscimento del nesso tra consumi alimentari ed impatto ambientale nella normativa attuale, è anche bene ricordare che, come già riportato nel precedente paragrafo, la Strategia *Farm to Fork* prevede che la normativa europea in materia di etichettatura degli alimenti venga aggiornata e adattata al *Sustainability Labelling Framework* (*i.e.*, Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità). La proposta di questo Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità dovrebbe essere pubblicata dalla Commissione Europea entro la fine dell'anno 2023 e, a sua volta, dovrebbe inserirsi nel tanto atteso Quadro Legislativo sui sistemi alimentari sostenibili⁹⁵. Quindi, considerato che la legge Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità dovrà contemplare «gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari»⁹⁶, ci si può aspettare che la futura proposta della Commissione presenti dei riferimenti relativi all'importanza di ridurre il consumo di alimenti di origine animale al fine di ottenere un beneficio per l'ambiente. Inoltre, l'entrata in vigore di tale Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità, insieme con l'eventuale approvazione della proposta di Direttiva sui *Green Claims*⁹⁷, potrebbe dar luce ad un sistema di etichettatura che permetta ai cittadini europei di avere accesso ad informazioni più approfondite e trasparenti circa l'impatto climatico ed ambientale legato alle loro scelte alimentari⁹⁸ e, di conseguenza, contribuirebbe

⁹³ Si vedano Regolamento (UE) N. 1169/2011; Regolamento Di Esecuzione (UE) 2018/775.

⁹⁴ Come espresso all'Art.2(3) del Regolamento (UE) N. 1169/2011, 'La fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche'.

⁹⁵ COM (2020) 381 final, paragrafo 4.

⁹⁶ *Ivi*, paragrafo 2(4).

⁹⁷ COM(2023) 166 final.

⁹⁸ *Ivi*, paragrafo 2(4).

a colmare l'*awareness gap* a cui facevano riferimento Bailey, Froggatt e Wellesley nel loro studio⁹⁹.

In sintesi, né il Regolamento in materia di deforestazione né la normativa relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, ad oggi, riconoscono apertamente l'importanza di compiere una transizione dei regimi alimentari verso diete a più basso contenuto di alimenti di origine animale per perseguire il fine della *rigenerazione* ambientale. Ciononostante, tali discipline risultano certamente meno deludenti della nuova PAC quando si tratta di delineare il nesso tra consumi alimentari e *impatto* ambientale. Infatti, mentre il Regolamento in materia di deforestazione riconosce che il consumo di carne bovina comporta effetti deleteri in termini di deforestazione, perdita di habitat, ed emissioni di gas climalteranti, il quadro europeo relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori è attualmente in fase di revisione. Il nuovo Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità non è ancora stato prodotto dal legislatore europeo ma, stando alla linea tracciata dalla Strategia *Farm to Fork*, questo dovrebbe evidenziare anche le conseguenze ambientali e climatiche della produzione alimentare, e potrebbe quindi stimolare una riduzione del consumo finale di alimenti di origine animale che comporti conseguenze benefiche in termini di *rigenerazione* ambientale.

4. *Lo iato tra Farm to Fork e PAC: il Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità come possibile trait d'union?*

L'umanità si sta rischiosamente muovendo all'esterno dello spazio di sicurezza delineato dai Confini Planetari¹⁰⁰, e per questa ragione la centralità dell'obiettivo di *rigenerazione* ambientale si fa sempre più pressante. Tale obiettivo, declinato in termini di *restoration*, è stato inserito nell'agenda politica europea a partire dal lancio della Comunicazione per il *Green Deal*, ma la strada per il suo concreto raggiungimento pare ancora lunga e scoscesa. Come emerge dagli studi scientifici in argomento, una modifica degli stili di consumo può

⁹⁹ R. BAILEY, A. FROGGATT, L. WELLESLEY, *Livestock*, cit.

¹⁰⁰ J. ROCKSTRÖM, W. STEFFEN, K. NOONE, Å. PERSSON, F. S. CHAPIN, E. LAMBIN, T. M. LENTON, M. SCHEFFER, C. FOLKE, H. J. SCHELLNHUBER, B. NYKVIST, C. A. DE WIT, T. HUGHES, S. VAN DER LEEUW, H. RODHE, S. SÖRLIN, P. K. SNYDER, R. COSTANZA, U. SVEDIN, M. FALKENMARK, L. KARLBERG, R. W. CORELL, V. J. FABRY, J. HANSEN, B. WALKER, D. LIVERMAN, K. RICHARDSON, P. CRUTZEN, J. FOLEY, *Planetary Boundaries*, cit.

apportare un contributo significativo verso il raggiungimento dell'obiettivo di rigenerazione ambientale. Quindi, data l'assenza di studi di natura giuridica che analizzino lo scenario europeo con lo scopo di identificare un riconoscimento, nella normativa pertinente, del nesso tra transizione dei regimi alimentari ed obiettivo di rigenerazione ambientale, il presente articolo ha analizzato il quadro legislativo europeo al fine di colmare questo vuoto nella letteratura.

Nello specifico, l'analisi ha dimostrato che, a livello UE, né i *policy documents* né la normativa di carattere vincolante hanno mai legato esplicitamente la questione dei consumi alimentari all'obiettivo di *restoration*. Ciononostante, è bene osservare che la Strategia *Farm to Fork* riconosce il ruolo di preminenza svolto dal settore zootecnico nel quadro dei sistemi alimentari europei in termini di inquinamento e consumo di risorse. Infatti, nonostante la Strategia manchi di riconoscere che un minor consumo europeo di alimenti di origine animale, perché possa apportare i benefici ambientali auspicati, dovrebbe essere necessariamente riflesso da una riduzione della produzione di questa tipologia di alimenti, essa evidenzia (in linea con le considerazioni di Johnson¹⁰¹) i co-benefici che deriverebbero da una riduzione generalizzata del consumo di carni rosse e processate, a favore di un aumento del consumo di alimenti quali cereali, legumi e verdura. Inoltre, la stessa Strategia identifica, tra gli strumenti volti ad implementare una simile transizione dei regimi alimentari, l'avanzamento di una proposta per un Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità che possa rendere la popolazione europea più consapevole circa l'impronta ambientale associata ai propri stili di consumo, andando quindi nella direzione di ridurre (così come suggerito negli studi di Bailey, Froggatt e Wellesley, e di Kristiansen, Painter e Shea¹⁰²) il relativo *awareness gap*.

D'altro canto, la posizione adottata dal legislatore europeo nei documenti di carattere vincolante, ed in particolar modo nella nuova Politica Agricola Comune, risulta assai più cauta, e sembra anzi andare in direzione opposta a quella annunciata nella Strategia *Farm to Fork* quando si tratta di compiere la fantomatica transizione verso regimi alimentari a più basso contenuto di alimenti di origine animale. Di fatti, non solo la cosiddetta PAC Verde non riconosce in alcun modo il nesso tra consumi alimentari inefficienti e degrado ambientale, ma (in contrasto con quanto suggerito nelle ricerche di

¹⁰¹ H. JOHNSON, *Eating for Health and the Environment*, cit.

¹⁰² R. BAILEY, A. FROGGATT, L. WELLESLEY, LIVESTOCK, cit.; S. KRISTIANSEN, J. PAINTER, M. SHEA, *Animal Agriculture and Climate Change in the US and UK Elite Media*, cit.

Donahue, Karimi e McCormack¹⁰³) identifica anche una serie di strumenti volti a proteggere il settore zootecnico, e ad incentivarne un'ulteriore espansione. L'adozione di un approccio di tipo fortemente conservativo da parte del legislatore UE in sede di creazione del più importante strumento volto alla regolamentazione del settore agro-alimentare europeo rappresenta evidentemente un enorme fardello sulle spalle del processo di transizione dei regimi alimentari, e può essere probabilmente imputato ad una serie di concause.

Indubbiamente, come è stato già osservato, il settore agro-alimentare è un soggetto tradizionalmente sensibile, che il legislatore (sia esso nazionale o sovranazionale) può essere restio a modificare (seppur al fine di apportare un beneficio ambientale) dato il ruolo centrale che esso svolge, tra l'altro, per il mantenimento della sicurezza alimentare. Inoltre, è anche il caso di considerare gli enormi interessi economici che ruotano attorno al settore della zootecnia, che rendono economicamente (e politicamente) non attraente alcun tipo di transizione alimentare orientata verso una riduzione dei consumi di alimenti di origine animale. Infatti, secondo i dati dell'AGR (*i.e.*, Osservatorio Agroalimentare), il settore zootecnico rappresenta circa il 40% del valore dell'intero settore agricolo europeo e¹⁰⁴, come è stato osservato da Herman, grandi lobby come il Copa-Cogeca, di cui sono membri anche gruppi italiani quali Confagricoltura e Coldiretti, hanno esercitato pressioni considerevoli durante il processo di negoziazione della nuova Politica Agricola Comune, riducendone le ambizioni ambientaliste al fine di garantire che gli interessi economici dei grandi agricoltori e allevatori europei non venissero lesi¹⁰⁵. Infine, si tenga conto anche delle posizioni politiche che, in nome della difesa di «cultura, storia, tradizione e ambiente» nazionale¹⁰⁶, rifiutano alcune modalità

¹⁰³ D. L. DONAHUE, *Elephant in the Room*, cit.; D. L. DONAHUE, *Livestock Production, Climate Change, and Human Health*, cit.; K. KARIMI, *Stopping Livestock's Contribution to Climate Change*, cit.; S. MCCORMACK, *Climate Change and Animal Agriculture*, cit.

¹⁰⁴ Osservatorio AGR, *Il sistema zootecnico: valori, scenario evolutivo e ambiti di innovazione*, 2022 (link al sito web: <https://www.osservatorioagr.eu/approfondimenti/il-sistema-zootecnico-valori-scenario-evolutivo-e-ambiti-di-innovazione/>).

¹⁰⁵ E. HERMAN, *Behind The CAP Reform – The Rooted Lobbying Of Copa-Cogeca*, in *Eyes on Europe*, 2021 (link al sito web: <https://www.eyes-on-europe.eu/behind-the-cap-reform-the-rooted-lobbying-of-copa-cogeca/>).

¹⁰⁶ Ad esempio, Francesco Lollobrigida, Ministro italiano dell'Agricoltura e della Sovranità Alimentare, durante la Seduta n. 83 di mercoledì 5 aprile 2023 tenutasi presso la Camera dei Deputati, si è espresso contro il mercato delle carni coltivate in nome del «patrimonio di cultura,

di innovazione dei sistemi di produzione e consumo alimentari. Tali posizioni, tuttavia, dovrebbero considerare che, se le pratiche di produzione e consumo ambientalmente dannose non verranno finalmente messe da parte, le conseguenze che ne deriveranno in termini di cambiamento climatico, distruzione di habitat naturali e perdita di biodiversità metteranno irrimediabilmente a repentaglio non solo la sicurezza alimentare, idrica, ed economica, ma anche il mantenimento di paesaggi, cultura e tradizioni nazionali.

Dato l'elevato livello di responsabilità politica ed economica in gioco, è fondamentale che il legislatore europeo metta da parte la narrativa 'ecomodernista' che, seppur facilmente vendibile sul piano politico, non serve ad altro che a riporre sui posteri il costo di implementare politiche tanto efficaci quanto in discontinuità col passato. L'ora è matura, infatti, perché il legislatore europeo si muova nella direzione di un approccio di tipo 'eco-centrico', *i.e.*, un approccio che non verta sul tentativo di modificare la natura al fine di adattarla alla *volontà* e alla *comodità* di specifiche comunità umane, ma che piuttosto punti a modificare gli attuali paradigmi di consumo e produzione, pur sempre nel rispetto dei *bisogni* di tutti gli esseri umani, in modo da adeguarli alle *esigenze* della natura. In termini giuridici, questo implicherebbe l'integrazione della normativa tradizionalmente conservativa afferente al settore agroalimentare europeo con l'evidenza scientifica circa la necessità di una modifica dei paradigmi di consumo e produzione attuali. Bisognerebbe quindi stabilire una normativa orientata verso il bilanciamento degli interessi dei vari soggetti coinvolti, che tenga conto della primarietà dell'elemento ecologico, e che sia pronta a riconoscere la necessità di compiere una transizione verso regimi alimentari più efficienti al fine di perseguire l'obiettivo di rigenerazione ambientale.

Per di più, nonostante tale transizione porterà con sé costi economici significativi¹⁰⁷, è prevedibile che la sua attuazione si dimostri imprescindibile nel medio-lungo periodo, e vada innanzitutto a beneficio della sicurezza e della

storia, tradizione e ambiente che trova compendio nei prodotti enogastronomici italiani» (Link al sito web: <https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0083&tipo=stenografico>).

¹⁰⁷ Per questa ragione sarà necessario attingere al 'Fondo per una transizione giusta' in modo da tutelare le imprese agricole che già operano nel settore zootecnico, eventualmente accompagnandole fino alla nuova stabilizzazione (su livelli più bassi di quelli attuali) dei livelli di produzione e vendita.

resilienza dello stesso settore agro-alimentare europeo¹⁰⁸. Un importante passo in questa direzione potrebbe già arrivare con l'approvazione del sopracitato Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità, la cui proposta di legge dovrebbe essere pubblicata entro il termine del 2023. Ciò che possiamo augurarci, in questo caso, è che la proposta in questione venga pubblicata al più presto, stabilisca un Quadro capace di colmare effettivamente l'*awareness gap* dei consumatori europei e, idealmente, riconosca apertamente la relazione tra riduzione del consumo di alimenti di origine animale e rigenerazione ambientale.

Indubbiamente, mentre spetterà al legislatore l'identificazione del livello di ambizione da assegnare alla proposta legislativa, ricadrà sui ricercatori il compito di mantenere alto il livello di attenzione lungo ogni fase di questa procedura legislativa.

¹⁰⁸ 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 IPCC, Climate Change and Land*, 2019.

ABSTRACT

Roberto Talenti – *Rigenerazione ambientale e consumi alimentari: una relazione riconosciuta nel quadro normativo europeo?*

L'obiettivo di rigenerazione ambientale è stato inserito nell'agenda politica della Commissione Von der Leyen sin dal lancio del Green Deal Europeo nel 2019, ed il suo raggiungimento richiederà, tra l'altro, un significativo cambiamento dei modelli di produzione e consumo europei. Alla luce dell'elevato potenziale di rigenerazione ambientale associato ad una transizione dei regimi alimentari europei verso diete a più basso contenuto di alimenti di origine animale, e data l'assenza di letteratura giuridica che affronti il tema in questione, il presente studio si è posto l'obiettivo di comprendere in che misura la relazione tra consumi alimentari e rigenerazione ambientale sia riconosciuta dal legislatore europeo. Quindi, dopo aver passato in rassegna la letteratura rilevante, l'articolo ha analizzato la normativa UE alla ricerca del riconoscimento del nesso esistente tra transizione verso regimi alimentari più efficienti e rigenerazione ambientale, ed ha riscontrato che né i documenti di carattere vincolante né quelli di carattere non vincolante riconoscono tale nesso. Ad ogni modo, mentre *policy documents* come la Strategia *Farm to Fork* sembrano favorevoli ad una transizione dei regimi alimentari verso diete a più basso contenuto di alimenti di origine animale in virtù dei co-benefici (ambientali e sanitari) ad esse associati, strumenti di carattere vincolante come la nuova Politica Agricola Comune, invece, adottano un approccio più spiccatamente conservativo. Ciononostante, nella sezione conclusiva, lo studio evidenzia che uno strumento normativo che potrebbe apportare un contributo significativo al processo di transizione dei regimi alimentari europei, eventualmente riconoscendo il ruolo che essi svolgono nel perseguimento dell'obiettivo di rigenerazione ambientale, è il Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità, la cui proposta di legge dovrebbe essere pubblicata entro il termine del 2023.

PAROLE-CHIAVE: *Rigenerazione ambientale; Consumi alimentari; Green Deal Europeo; Strategia per la Biodiversità; Strategia Farm to Fork; Politica Agricola Comune; Quadro per l'Etichettatura di Sostenibilità.*

Roberto Talenti – *The restoration goal and food consumption – a relationship recognised in the relevant European regulatory framework?*

The restoration goal has been placed on the Von der Leyen Commission's political agenda since the launch of the European Green Deal in 2019, and its achievement will require, *inter alia*, a significant change in European production and consumption patterns. In light of the high potential for environmental restoration associated with a transition of European diets towards diets with a lower content of foods of animal origin, and given the absence of legal literature addressing this issue, this study set out to understand the extent to which the relationship between food consumption and environmental restoration is recognised by the European legislature. Therefore, after reviewing the relevant literature, the article analysed EU legislation in search of the recognition of the link between the transition to more efficient diets and environmental restoration, and it finds out that such a link is not recognized neither in binding nor in non-binding documents. However, while policy documents such as the Farm to Fork Strategy seem favourable to a transition of diets towards diets with a lower content of foods of animal origin by virtue of the (environmental and health) co-benefits associated with them, binding instruments such as the new Common Agricultural Policy, on the other hand, adopt a more blatantly conservative approach. Nonetheless, in the concluding section, the study points out that one regulatory instrument that could make a significant contribution to the transition process of European food regimes, possibly recognising the role they play in the pursuit of the goal of environmental restoration, is the for Sustainable Labelling Framework, the draft of which should be published by the 2023 deadline.

KEYWORDS: *Restoration; Food Consumption; European Green Deal; Biodiversity Strategy; Farm to Fork Strategy; Common Agricultural Policy; Sustainable Labelling Framework.*