

Workshop «Verso la sostenibilità alimentare: nuove prospettive di diritto dell'Unione europea e di diritto comparato», Parma 10.02.2022

Il diritto al cibo: innovazione, sostenibilità alimentare e regole

Paolo Borghi
Diritto alimentare - Università di Ferrara
paolo.borghi@unife.it



food-law.it
studio di diritto alimentare | food law firm

Un settore
antico?

innovazione di
prodotto



Un settore
antico?

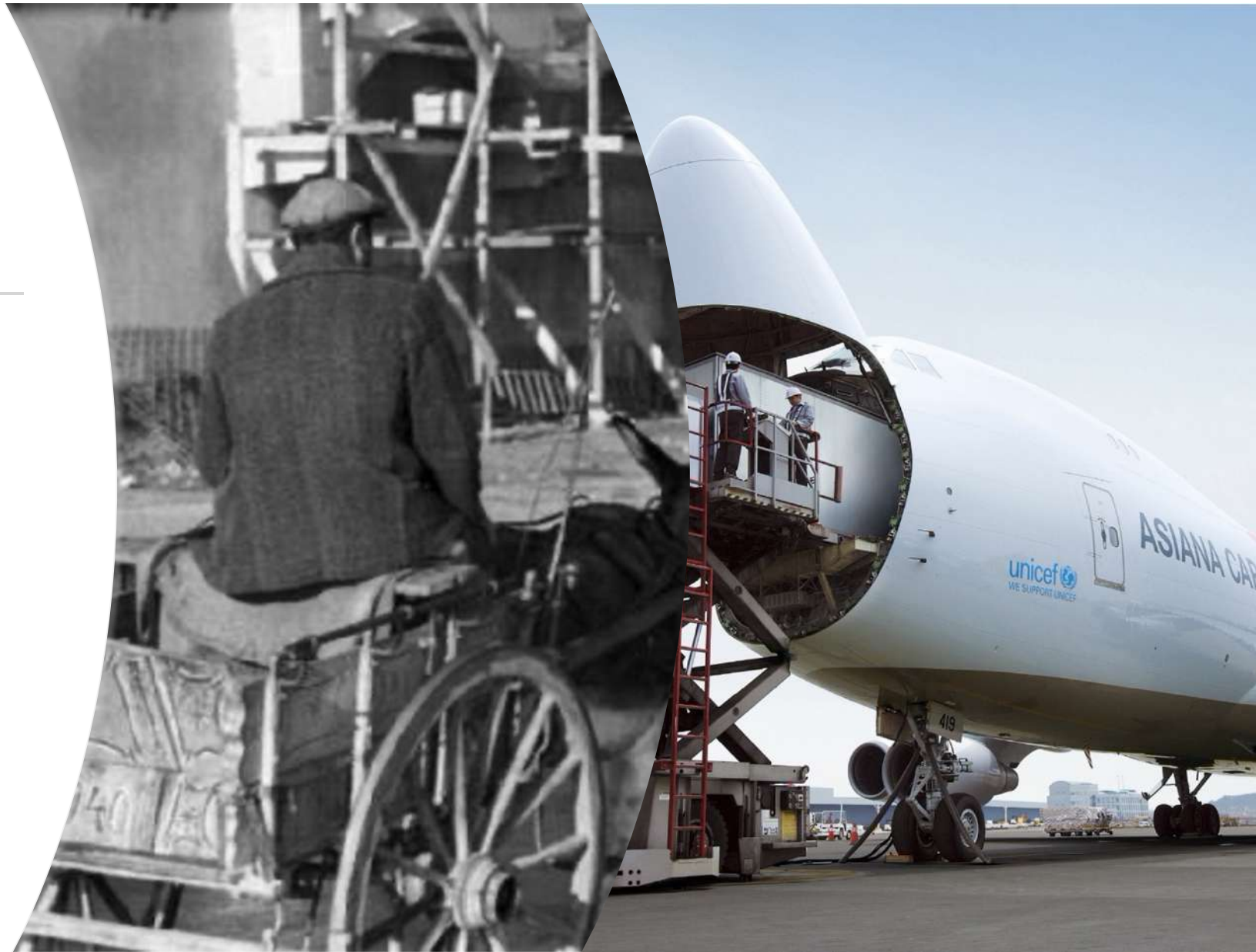
innovazione di
processo



Un settore
antico?

innovazione
nella logistica

(globalizzazione,
materie prime, ecc.)





Le sfide

innovazione



evoluzione



necessità di cambiamento

nei modelli economici e produttivi

→ nuovo approccio regolatorio



Le sfide

innovazione



evoluzione



necessità di cambiamento

scienza&tecnologia entrano nel settore alimentare

→ nuova regolazione del rischio (e della qualità)



Le sfide

innovazione



evoluzione



necessità di cambiamento

ogni innovazione di prodotto / processo

→ nuovi modelli di risk regulation



Le sfide

innovazione



evoluzione



necessità di cambiamento

evoluzioni di logistica e trasporti

→ globalizzazione: sistemi giuridici diversi in contatto



Le sfide

innovazione



evoluzione



necessità di cambiamento

insufficienza dell'approccio nazionale

→ armonizzazione (esperienze EU, WTO, FTA, ecc.)



L'esperienza europea

Armonizzazione

- es. additivi (reg. UE n. 1333/2008)
- es. aromi (reg. UE n. 1334/2008)

Tentativo incompiuto: gli enzimi alimentari

- reg. UE n. 1332/2008 è **ancora in attesa** di piena applicazione → utilizzo consentito
 - se autorizzati anche come additivi
 - in base a norme UE verticali (es. vino, succhi, formaggi)
 - in base a norme nazionali



L'esperienza europea

I «colouring foods»

US Institute of Food Technologists Foundation:
«Major food companies are removing synthetic color additives from their products and replacing them with natural colors to appeal to consumer demand»

- non sono coloranti (additivi), ma ne condividono la funzione
- «coloring foods with foods»



L'esperienza europea

I «colouring foods»

problema fondamentale: quand'è che ci troviamo di fronte a un colorante-additivo (soggetto a preventiva autorizzazione) e quando, invece, a un colouring food?

- l'origine naturale non è criterio distintivo: molti coloranti-additivi hanno origine naturale
- «Guidance notes on the classification of food extracts with colouring properties» (29.11.2013) (soft law, non vincolanti)



L'esperienza europea

«**Colouring foods**» = «Ingredienti funzionali»

da non confondere con «alimenti funzionali»
(alimenti con funzionalità benefiche per la salute,
solitamente accompagnati da health claims)

ingredienti «comuni» (anche sostanze semplici ma
più spesso composte), ottenuti da varie fonti
(prodotti primari vegetali, animali, oppure organismi
marini, microorganismi o addirittura, talora, materie
prime inorganiche)

L'esperienza europea

«Ingredienti funzionali»

- «funzionale»: funzione non per la salute o il benessere del consumatore ma a qualità o effetto tecnico capace di migliorare un processo, la durata, la sicurezza, altre qualità o proprietà significative dell'alimento in cui «entrano»
- elementi in comune con additivi, con coadiuvanti tecnologici, con enzimi
- possono cadere sotto la disciplina di una di queste categorie, o di nessuna (analisi case-by-case)
- problema regolatorio per OSA (novel foods?)



L'esperienza europea

I «**novel foods**» (reg. UE n. 2015/2283)

- pre-marketing approval di qualsiasi sostanza non utilizzata in modo significativo per scopo alimentare prima del 15 maggio 1997
- irrilevanza di un'eventuale storia di uso sicuro fra il maggio 1997 e oggi



L'esperienza europea

I «**novel foods**» (reg. UE n. 2015/2283)

- definizione amplissima di «novel food»
- anche un «semplice» estratto vegetale può essere soggetto a procedura autorizzatoria
- anche una pianta usata da lungo tempo come «botanical» (ingrediente di integratori)



L'esperienza europea

I «**novel foods**» (reg. UE n. 2015/2283)

- disciplina preesistente (reg. CE n. 258/1997) contemplava una procedura semplificata per l'immissione in commercio di prodotti «sostanzialmente equivalenti» ad alimenti già sul mercato
- facilitazione venuta meno col reg. 2015/2283

→ disciplina resa più rigorosa



L'esperienza europea

I «**GM foods**» (regg. CE n. 1829 e 1830/2003)

- pre-marketing approval
- modello di regolazione del rischio c.d. «process based» (alcuni Paesi terzi: criterio «product-based»)
- definizione di «alimento GM» che rinvia necessariamente a quella di OGM (direttiva 2001/18/CE)

→ problemi collegati alla criticità di quella definizione



L'esperienza europea

«OGM» (dir. 2001/18/CE)

- definizione legale (secondo la gran parte del mondo scientifico) nacque già superata, inadeguata
- la procedura di approvazione è complessa sia per l'«emissione deliberata nell'ambiente» (= semina in campo aperto), sia per l'«immissione in commercio» (= commercializzazione delle sementi)
- dal 2015 (dir. 2015/412/UE) aumentate le deroghe nazionali al principio di libera coltivabilità (gli investimenti in innovazione biotech non garantiscono mercato)



L'esperienza europea

«**OGM**» (dir. 2001/18/CE)

- definizione legale (secondo la gran parte del mondo scientifico) è dettagliata e tassativa → rigidità

→ non-adattabilità all'evoluzione della scienza e delle sue applicazioni

→ problema ricorrente nella società del rischio: il legislatore dovrebbe «rincorrere» l'evoluzione tecnologica (ma non lo fa)





L'esperienza europea

«New breeding techniques» o «New genomic techniques» (NBTs o NGTs)

- non rientrano nella definizione legale di OGM
- problema regolatorio, accentuato dalla «non riconoscibilità» del risultato di queste tecniche
- risposta della Corte di giustizia: sent. 25 luglio 2018, causa C-528/16 → sostanziale applicazione analogica della disciplina OGM



Innovazione e sostenibilità

Council Decision (EU) 2019/1904:

Il Consiglio UE chiede alla Commissione di elaborare «a study in light of the Court of Justice’s judgment in Case C-528/16 regarding the status of new genomic techniques under Union law»

→ Commission Staff Working Document:
«**Study on the status of new genomic techniques** under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16» SWD(2021) 92 (29 aprile 2021)



Innovazione e sostenibilità

«Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16»

- «**developments** in biotechnology, combined with a **lack of definitions** (or clarity as to the meaning) of key terms, are still giving rise to **ambiguity** in the interpretation of some concepts, potentially leading to **regulatory uncertainty**»
- «there is considerable interest in research on new genomic techniques in the EU, but **most of development is taking place outside the EU**»



Innovazione e sostenibilità

«Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16»

- per le più utilizzate NGTs, «EFSA has not identified new hazards **compared to conventional breeding**»
- nel senso che «targeted mutagenesis and cisgenesis carry **the same level of risk as conventional breeding techniques**»



Innovazione e sostenibilità

«Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16»

- «In light of the different regulatory oversight for NGTs in other countries, the above difficulties could lead to **trade limitations and disruptions**, and put EU operators at a **competitive disadvantage**, with further negative consequences»
- «Regulatory barriers would particularly affect **small and medium-sized enterprises** (SMEs) and small-scale operators seeking to gain market access with new genomic techniques»



Innovazione e sostenibilità

«Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16»

- «Following the ruling of the Court of Justice, there have been reports of **negative impacts on public and private research** on new genomic techniques in the EU due to the current regulatory framework»
- «products obtained from NGTs have the potential to contribute to the objectives of the **EU's Green Deal** and in particular to the **'farm to fork' and biodiversity strategies (...)** for a more resilient and **sustainable agri-food system**»



Innovazione e sostenibilità

«Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16»

- «the **organic and GM-free premium market sector** reported that they might face threats from coexistence with new genomic techniques and, therefore, any consideration of NGT products outside the scope of the current GMO regulatory framework would deal a severe blow to their value chain and risk damage consumer trust in their sector»

Innovazione e sostenibilità

- popolazione mondiale in aumento
- cambiamento stili di vita (globalizzazione dei consumi alimentari)
- aumento del reddito in PVS
- conseguente redistribuzione mondiale delle risorse alimentari

→ **sostenibilità è anche problema di food security (break even point «mobile»)**





Innovazione e sostenibilità

- le domande:

come far fronte ad aumento della domanda alimentare

→ con un **quadro normativo** di assoluta diffidenza verso l'innovazione? (no OGM, ostacoli ai novel foods, no NGTs, no «clean meat», ecc.)

→ con una strategia basata unicamente sulla **centralità del biologico**?

→ con un sistema orientato unicamente verso **l'estensivizzazione**?



Innovazione e sostenibilità

- il *regulatory framework* «diffidente»
 - problema essenzialmente europeo
 - v. Commissione europea 2021: «there is considerable interest in research on new genomic techniques in the EU, but **most of development is taking place outside the EU**»
 - problema di concorrenza internazionale: **svantaggio competitivo** per le aziende UE
 - problema di possibile dipendenza alimentare futura dell'UE da Paesi terzi



Innovazione e sostenibilità

- **ridurre la dipendenza** da Paesi terzi?
 - possibile contrasto con l'attuale **impostazione della PAC**
 - cosiddetta «**riforma della PAC 2023-2027**» (regolamenti dicembre 2021): nessun cambiamento di strategia, ancora aiuti disaccoppiati al centro del sistema di sostegno al settore agricolo
 - assenza di incentivi alla produzione



Innovazione e sostenibilità

- **centralità dell'agricoltura biologica** nella strategia UE sulla sostenibilità
 - centrale nella visione della Commissione UE, fra gli strumenti della Farm-to-Fork Strategy (v. comunicazioni della Commissione sul Green Deal)
 - centrale nell'**orientamento del bilancio** dell'UE per cofinanziamento degli investimenti «green» a favore di sostenibilità e contrasto al climate change (fino al 2050?)



Innovazione e sostenibilità

- V. Seufert, N Ramankutty (McGill University - Montreal), J. Foley (Institute on Environment – University of Minnesota), *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*, Nature 2012:
 - -25% di resa media generale
 - dati settoriali molto diversi (es. -3% settore frutta; - 11% semi oleosi; -26% cereali; -33% ortaggi)
 - dati da contestualizzare nell'agricoltura USA
 - divario più marcato nei PVS



Innovazione e sostenibilità

- «centralità» dell'agricoltura biologica = vuoto proclama o strategia «suicida»?

Alternativa:

→ **vuoto proclama**: incompatibile con il mantenimento della «food sovereignty»: solo uno slogan? → quale sostenibilità ambientale?

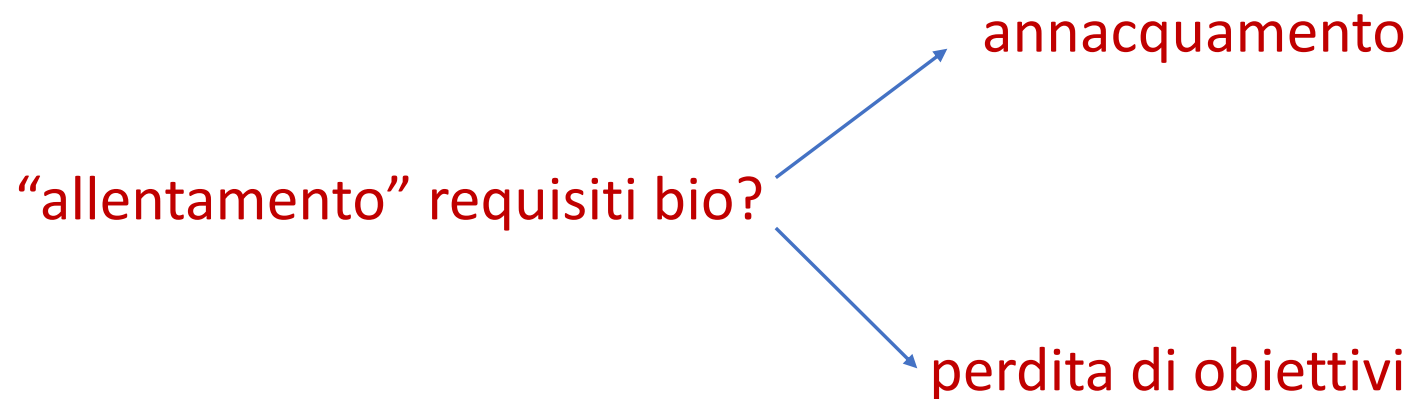
→ **strategia «suicida»**: perdita della food sovereignty = suicidio dell'UE (e dei suoi Paesi membri)



Innovazione e sostenibilità

- «centralità» dell'agricoltura biologica = vuoto proclama o strategia «suicida»?

Soluzioni?





Innovazione e sostenibilità

- «centralità» dell'agricoltura biologica = vuoto proclama o strategia «suicida»?

Soluzioni?

R&D

investimenti in ricerca
su tecniche agronomiche
per colmare il gap di resa

ricerca di modelli alternativi
complementari al bio
(nuovo quadro regolatorio)

Innovazione → sostenibilità

«Il sistema alimentare mondiale può essere assimilato alle mani dell'uomo nel noto aforisma di Engels: le mani hanno creato gli strumenti di lavoro, ma gli strumenti di lavoro hanno plasmato le mani dell'uomo. Così, se l'ambiente in cui viviamo ha creato nel corso dei millenni il nostro cibo e continua a crearlo e a modellarne la produzione, per converso il cibo di cui ci nutriamo e il sistema alimentare costruito per produrlo hanno creato e continuano a creare e a modificare il nostro ambiente.

Stefano Nespore, *Le mani di Engels*, in *Nutrire il pianeta?* (Ferrara, 2015)

Insostenibilità → climate change → migrazioni ambientali

Migrazioni ambientali

+

Riduzione delle aree temperate nell'UE

+

Quadro regolatorio «diffidente» verso l'innovazione alimentare

+

Strategia incentrata prevalentemente sul biologico

+

Concetto solo ambientale di «agricoltura sostenibile»



Quale «sostenibilità» per il sistema Europa?