

CAPITOLO 1

LA FOOD SECURITY NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione delle nozioni di «*food security*» e di «*right to food*» in ambito internazionale. – 3. I quattro pilastri della *food security*: disponibilità, accesso, utilizzazione, stabilità. – 3.1. Il pilastro della «utilizzazione» tra dimensione nutrizionale e *food safety*. – 3.2. Dalle preferenze alimentari alla *food sovereignty*. – 4. *Food security* e diritto al cibo. – 4.1. Cenni sul contenuto normativo del diritto al cibo. – 4.1.1. I fattori che compongono l'«adeguatezza» del cibo in relazione con i pilastri della *food security*. – 4.2. L'interazione tra le due nozioni: visioni contrastanti. – 4.3. *Food security* e *right to food*: descrittivo vs prescrittivo? – 5. Il commercio internazionale nelle fonti su *food security* e diritto al cibo. – 5.1. L'impatto del commercio agricolo sui pilastri della *food security*. – 5.2. Il commercio nelle Dichiarazioni internazionali sulla *food security*. – 5.3. (*segue*) ... e nelle fonti sul diritto al cibo.

1. Introduzione

Per la prima volta negli ultimi anni, dopo un costante declino nelle stime relative alla insicurezza alimentare mondiale, si assiste alla inversione di un *trend* che, sebbene non soddisfacente, poteva considerarsi positivo. L'ultimo rapporto «*The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*», stilato dalla FAO e da altre agenzie e programmi internazionali, è allarmante: il numero delle persone che soffrono per fame e malnutrizione è cresciuto per la prima volta dopo un prolungato periodo di declino¹. Ancora nel marzo 2017, il Presidente della *Food Assistance Convention*² denunciava una situazione di insicurezza ali-

¹ Secondo il rapporto 2017 della FAO il numero delle persone sottanutrite nel mondo è ancora altissimo essendo pari a circa 815 milioni nel 2016, in crescita rispetto ai 777 milioni nel 2015, cfr. FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security*, FAO, 2017.

² La *Food Assistance Convention* a partire dal 2013 sostituisce la ben più risalente *Food Aid Convention*. Di queste Convenzioni, data anche la loro rilevanza nell'ambito dell'Accordo agricolo WTO, si dirà in maniera più dettagliata nel Capitolo 4.

mentare mondiale senza precedenti³. Questo dato è particolarmente scoraggiante se si pensa a quanto sia risalente nel tempo lo sforzo della Comunità internazionale teso a eliminare il problema della fame in ogni parte del Pianeta⁴. Nonostante ciò, e come a dar ragione alle sarcastiche parole di Lord Boyd Orr, primo Direttore Generale della FAO⁵, «la gente chiede il pane e noi gli diamo statistiche», la *food insecurity* rappresenta tuttora la più preoccupante minaccia globale che il genere umano è chiamato a fronteggiare e riguarda una quantità di persone pari agli abitanti di Stati Uniti e Unione Europea.

Il problema della *food security*, in effetti, è tornato prepotentemente rilevante anche per quella parte di mondo per la quale esso, lungi dal costituire un'emergenza, era solo un lontano ricordo risalente al periodo post-bellico. Tra le diverse ragioni di tale rinnovata attenzione⁶, si possono annoverare la volatilità dei prezzi delle *commodities*⁷, che ha afflitto anche i Paesi ricchi, o il fenomeno

³ Matthew Nims, Chair della *Food Assistance Convention*, dichiara: «We are in unprecedented times of food insecurity ...» (cfr. <http://www.foodassistanceconvention.org/default.aspx>).

⁴ Come si vedrà, il tema della *food security* acquista rilievo internazionale già nei primi anni trenta del 1900, negli ultimi tre lustri, inoltre, gli eventi a livello globale che lo hanno riguardato si sono fortemente intensificati (cfr. *infra*, paragrafo 2). L'ultimo obiettivo, in termini temporali, è stato fissato nel settembre 2015 nell'ambito dei *Sustainable Development Goals* che rendono più concreta e misurabile l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, adottata con Risoluzione dell'Assemblea Generale, 25 settembre 2015, A/RES/70/1). In particolare, l'obiettivo n. 2, in maniera più ambiziosa rispetto ai precedenti obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*), si riferisce a «End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture». Gli obiettivi di sviluppo del millennio, in effetti, miravano al dimezzamento della percentuale delle persone che soffrono la fame (MDG 1 «Reduce by half the proportion of people who suffer from hunger by 2015»), a loro volta indebolendo gli impegni contenuti nella *Rome Declaration on World Food Summit* adottata nel 1996 che, al paragrafo 2, tendeva a «reducing the number of undernourished people to half their present level no later than 2015», e conteneva dunque anche un riferimento più ampio al numero di persone «undernourished», nozione diversa da «people who suffer from hunger».

⁵ John Boyd Orr è stato Direttore Generale della FAO dal 1945 al 1948 e, per il suo impegno e il suo operato in tale contesto, è stato insignito del Premio Nobel per la Pace nel 1949. La frase riportata nel testo, come da lui stesso ricordato nelle sue memorie, ORR J. B., *As I Recall*, Macgibbon and Kee, 1966, p. 162, fu pronunciata in un suo discorso ad una conferenza tra i delegati dei Paesi Alleati che si svolse in Quebec, Canada, nel 1945 e suona «The hungry people of the world wanted bread, and they were to be given statistics».

⁶ La rinnovata attenzione per la *food security* è stata oggetto di ampie riflessioni nell'ambito della dottrina agraristica, come si vedrà più avanti. Cfr. JANNARELLI A., *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in ROOK BASILE E., GERMANÒ A. (a cura di), *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, Giuffrè, 2011, p. 17; COSTATO L., *Il ritorno alla food security*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2008, p. 1.

⁷ Come si rileva in FAO, UNCTAD, *Commodities and Development Report 2017. Commodity Markets, Economic Growth and Development*, 2017, le fluttuazioni dei prezzi delle *commodities* (non solo agricole e alimentari) si sono andate ripetendo nel periodo 2003-2011.

migratorio⁸, questione all'ordine del giorno in questi ultimi anni nelle agende politiche internazionali. Inoltre, se accanto ai profili meramente quantitativi si considera, quale componente essenziale della *food security*, la «sicurezza nutrizionale»⁹, il quadro cambia anche per gli Stati non caratterizzati da carenze nella produzione agricola. Se si attribuisce rilievo all'adeguatezza dei regimi alimentari, emerge in effetti una situazione preoccupante – di sovrappeso tra i bambini sotto i cinque anni e di obesità tra gli adulti – che interessa certamente, come è intuibile, i Paesi ad economie avanzate ma anche, con un incremento notevole rispetto al passato, le regioni più povere¹⁰. La consapevolezza, sempre maggiore, della diffusione di quella che è stata definita la «nuova dimensione della malnutrizione» nei Paesi in via di sviluppo, è stata, infatti, una delle ragioni che ha indotto la FAO e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) a convocare nel 2014 la seconda *International Conference on Nutrition*¹¹.

Quasi a conferma delle difficoltà poste da un fenomeno complesso e di ardua soluzione, la sua stessa struttura concettuale sembrerebbe inafferrabile, come emerge dai molteplici tentativi definitivi che hanno impegnato ricercatori

⁸La Giornata Mondiale dell'Alimentazione del 2017, in effetti, ha avuto come tema proprio «Cambiamo il futuro delle migrazioni. Investiamo in sicurezza alimentare e sviluppo rurale», cfr. <http://www.fao.org/world-food-day/2017/theme/it/>. Sui complessi legami tra agricoltura e migrazioni (in connessione anche con il fenomeno del cambiamento climatico) si veda FAO, *Migration, Agriculture and Climate Change. Reducing vulnerabilities and enhancing resilience*, 2017.

⁹Cfr. *infra*, paragrafo 2.

¹⁰Il rapporto *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*, cit., p. 18, evidenzia, quanto al sovrappeso infantile, una crescita a livello mondiale dal 5,3% nel 2005, al 6% nel 2016, con delle percentuali in alcune aree geografiche ben sopra la media globale: il 12% nell'Africa del sud, l'11% nell'Asia centrale, il 10% nell'Africa del nord. Con riferimento all'obesità degli adulti, è interessante notare che, se storicamente il numero di obesi è sempre stato più basso in Africa e in Asia rispetto ai Paesi del Nord America, Europa e Oceania, ultimamente l'obesità sta crescendo anche in molti Paesi a basso e medio reddito. Ciò, secondo un recente contributo, potrebbe essere almeno in parte collegato anche ai canoni di bellezza presenti in alcune aree geografiche e alla visione che, «per motivi culturali ed economici, ha spesso esaltato la grassezza come simbolo del successo personale», cfr. MIGLIOLI A., *Africa: l'obesità, l'altra faccia di sviluppo e malnutrizione*, in *Affarinternazionali.it*, novembre 2017. Sulla normativa alimentare dell'Unione Europea, in particolare sulla fornitura di informazioni sugli alimenti, e l'obesità si veda BOLOGNINI S., *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto Alimentare-Diritto dell'Unione Europea*, Jovene Editore, Vol. II, 2014, p. 45. Sul tema è interessante il numero speciale della rivista *European Journal of Risk Regulation* interamente dedicato alla malnutrizione infantile e all'implementazione nell'UE delle raccomandazioni dell'OMS. Si veda GARDE A. (a cura di), *Special Issue on the Implementation in Europe of the WHO Recommendations on Food Marketing to Children*, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 8, 2017.

¹¹A tale Conferenza si farà cenno *infra*, paragrafo 2.

e *policy makers* nel corso degli anni¹². Uno studio molto noto sul tema, risalente ai primi anni novanta, contava già circa duecento definizioni di sicurezza alimentare, in particolare nell'ambito delle scienze sociali¹³. Una tale mole di tentativi definitivi denotava la crescente complessità di cui si arricchiva la nozione, che procedeva da una prospettiva quantitativa ad una che teneva conto anche di aspetti qualitativi, in connessione, soprattutto, con la variazione del livello di analisi che passava da una valutazione nazionale o internazionale ad una individuale. Un ulteriore aspetto, che aggiunge un elemento di ambiguità al tema oggetto di indagine, può essere considerato quello semantico¹⁴. In alcune lingue, tra le quali quella italiana¹⁵, l'espressione «sicurezza alimentare» si riferisce ai due distinti concetti di *food security* e *food safety*. Senza soffermarsi qui sull'interessante e composito intreccio tra essi¹⁶, basti accennare al fatto che, con la prima locuzione, si indica la circostanza di avere accesso ad una alimentazione adeguata (dal punto di vista quantitativo e qualitativo), con la seconda si fa riferimento alla salubrità degli alimenti, quindi alla sicurezza igienico-sanitaria¹⁷.

La natura multidimensionale della *food security* è inoltre accompagnata da una molteplicità di temi che la attraversano, quali, solo per fare alcuni esempi, quello della produzione agricola, del commercio e degli investimenti, della qualità e sanità degli alimenti e dell'acqua, dei cambiamenti climatici, degli spre-

¹² ALLEN P., *Facing food security*, in *Journal of Rural Studies*, 2013, p. 135, ad esempio, nella presentazione di un numero speciale della rivista *Journal of Rural Studies*, interamente dedicato al tema che si tratta, evidenzia la necessità di un riallineamento nella comprensione della sicurezza alimentare, ritenendo che le divergenze esistenti nelle sue definizioni siano legate proprio alla sua concettualizzazione.

¹³ Si tratta dello studio di SMITH M., POINTING J., MAXWELL S., *Household Food Security, Concepts and Definitions: An annotated bibliography*, Development Bibliography No. 8, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1992.

¹⁴ BORGHI P., *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in ROOK BASILE E., MASSART A., GERMANÒ A. (a cura di), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Giuffrè, 2003, p. 449, fa notare che a causa della «ricchezza semantica di talune parole della lingua italiana», l'espressione «sicurezza alimentare» risulta ambigua.

¹⁵ Anche nella lingua francese l'espressione utilizzata è «*Sécurité alimentaire*».

¹⁶ Cfr. *infra*, paragrafo 3.1.

¹⁷ Come è stato notato da ALBISINNI F., *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, in ROOK BASILE E., CARMIGNANI S. (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Giuffrè, 2013, p. 28, nelle proposte legislative di riforma della Politica Agricola Comune per il 2014-2020, presentate dalla Commissione Europea nel 2011, l'ambiguità dell'espressione emerge in maniera chiara, dal momento che, nella traduzione italiana, appare il riferimento alla *sicurezza alimentare*, che può far pensare al consueto tema della *safety*, ma nel testo inglese è esplicito il riferimento alla *food security*. Su tali proposte e sulla riemersione del tema della *food security* in seno alla politica agricola dell'Unione si tornerà nel Capitolo 2, paragrafo 5.3.

chi e delle perdite alimentari, dell'accesso alla terra e della gestione delle risorse naturali. Tali questioni non potranno, tutte, essere qui prese in esame, ma ci si soffermerà su quelle che si ritengono utili alla comprensione della nozione di sicurezza alimentare.

La *food security* è stata oggetto, oltre che di molteplici studi dottrinali, anche di numerose convenzioni, dichiarazioni e risoluzioni internazionali, strumenti giuridici raramente vincolanti, ma fondamentali nello sviluppo del tema che si affronta. A tali strumenti si attingerà per tracciare l'evoluzione delle nozioni di sicurezza alimentare e di diritto al cibo, comprenderne i contenuti e le reciproche relazioni. L'attenzione sarà poi posta sulla considerazione che le fonti oggetto di indagine hanno riservato al commercio agricolo internazionale. L'analisi che si conduce in questa prima parte del volume, certamente non esaustiva dei temi che vi si affrontano, si rivela, tuttavia, utile al fine di costruire una griglia concettuale idonea ad individuare la nozione di *food security* che emerge dalla discussione in seno alla WTO, con particolare riferimento all'Accordo agricolo, e a delineare le regole che ne disegnano il regime in tale ambito.

2. L'evoluzione delle nozioni di «food security» e di «right to food» in ambito internazionale

L'evoluzione della nozione di *food security*¹⁸ si fa solitamente cominciare dopo la Grande Depressione del 1929¹⁹. Sebbene i governi si siano sempre occupati di questioni legate alla sicurezza alimentare a livello domestico, a questo periodo risale, infatti, il primo rapporto ufficiale che introduceva il *world food problem* nell'arena politica internazionale. Tale rapporto, intitolato *Nutrition and Public Health* e pubblicato dalla *Health Division* della Società delle Nazioni, per la prima volta, affrontava il tema della nutrizione intesa come una questione sociale internazionale e, in modo estremamente moderno per l'epoca, sottolineava il legame tra cibo e salute. Contestualmente, l'assemblea della Società delle Nazioni aveva istituito anche un comitato che valutasse gli eventuali vantaggi economici di una politica orientata a contrastare la diffusa malnutrizione. Il rapporto finale di tale lavoro, intitolato «*The Relation of Health,*

¹⁸La definizione di *food security* alla quale si fa riferimento nel presente lavoro, come si vedrà, è quella elaborata dalla FAO e rappresenta la nozione più comunemente usata a livello internazionale, sia nella letteratura giuridica, che nelle fonti provenienti dai vari organismi delle Nazioni Unite.

¹⁹La letteratura non giuridica in materia di *food security* è davvero sconfinata. Tra gli altri, per una ricostruzione molto approfondita dell'evoluzione del tema dal 1945 ai primi anni 2000, si veda SHAW D.J., *World Food Security. A History since 1945*, Palgrave Macmillan, 2007. Un altro interessante *excursus* si trova in CAROLAN M.S., *Reclaiming Food Security*, Routledge, 2013.

Agriculture and Economic Policy», fu pubblicato nel 1937²⁰. Appare di estremo interesse in questo quadro il fatto che, fin dalle prime riflessioni svolte a livello internazionale sulla condizione alimentare di molti Paesi, la strategia che si decise di adottare prevedeva non solo di aumentare la produzione agricola, ma anche di incentivare il commercio internazionale delle *commodities*. Il rapporto, inoltre, evidenziava la necessità di dare considerazione alla relazione tra salute e agricoltura, in quello che è stato definito «*the marriage of health and agriculture*»²¹, nell'ambito del quale l'accento era posto sulla produzione agricola in termini quantitativi al fine di contrastare i problemi di denutrizione. Merita rilievo il fatto che la sicurezza alimentare, sebbene il concetto fosse espresso in termini di «problema alimentare mondiale», cioè con un'enfasi sulla mancanza di cibo, fosse affrontata dando riguardo anche agli aspetti nutrizionali, elemento che per molti anni non avrà una posizione centrale sulla scena. Lo scoppio della seconda guerra mondiale, infatti, congelò questo promettente inizio nella trattazione del tema, dal momento che portò a concentrare l'attenzione principalmente sulla carenza di prodotti agricoli.

La seconda pietra miliare nell'evoluzione dell'argomento che si tratta, a livello internazionale, è rappresentata dalla famosa Conferenza di Hot Springs del 1943 su *Food and Agriculture*²², convocata da Roosevelt nello Stato USA della Virginia. Tale evento, che pose le basi per la creazione della FAO²³, è considerato una tappa fondamentale nel processo di sviluppo della nozione di sicurezza alimentare. La Conferenza, in effetti, affrontò il tema «cibo e agricoltura» in relazione alla c.d. *freedom from want*, una delle quattro libertà essenziali che Roosevelt, nel suo *four freedom speech*, aveva indicato come aspirazione di ogni essere umano sulla terra²⁴. In tale prospettiva, il binomio *food and agriculture* fu, dunque, declinato facendo riferimento all'idea di libertà dalla fame, che sarà ripresa più tardi negli strumenti internazionali che riconoscono il diritto al cibo.

²⁰ SIMON G.A., *Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de donde venimos y hacia donde vamos*, in *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2009, p. 29.

²¹ Le informazioni sul rapporto della Società delle Nazioni, così come l'espressione richiamata nel testo, provengono dalle memorie di ORR J.B., *As I Recall*, cit., pp. 17 e 118.

²² Un interessante resoconto di quella conferenza, che riunì 44 Stati partecipanti e un osservatore (la Danimarca), è contenuto in MURRAY LYON D., *The Hot Springs Conference*, 1944, reperibile su <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0029665144000277>.

²³ L'istituzione della FAO avvenne due anni dopo, in occasione della Conferenza di Quebec City, in Canada, che si svolse dal 16 ottobre al 1 novembre 1945. Tutte le decisioni emerse dalla Conferenza sono reperibili su <http://www.fao.org/docrep/x5584e/x5584e00.htm>.

²⁴ Si tratta del noto *four freedom speech* del Presidente Franklin Delano Roosevelt al Congresso americano del 6 gennaio 1941. Le altre tre libertà erano: *freedom of speech*, *freedom of worship*, *freedom from fear*, cfr. <https://fdrlibrary.org/four-freedoms>.

Se il *world food problem* fu al centro del discorso pubblico internazionale già a partire dagli anni trenta, nel secondo dopoguerra, quando i tempi furono maturi per riconoscere i diritti fondamentali dell'individuo, emerse anche l'affermazione dell'esistenza di un diritto umano al cibo²⁵. Dapprima la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948²⁶, all'articolo 25, riconobbe il diritto di ogni individuo ad avere uno standard di vita adeguato includendo, tra gli elementi ritenuti essenziali per la salute ed il benessere della persona e della sua famiglia, il cibo – senza alcuna ulteriore specificazione riguardo ad eventuali requisiti, quantitativi o qualitativi, degli alimenti. Successivamente, nel 1966, l'articolo 11 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali²⁷ garantì il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame e il diritto ad una alimentazione *adeguata*, introducendo in tal modo, come si vedrà, il riferimento a determinati attributi ai quali il cibo dovrebbe rispondere per la piena realizzazione del diritto.

Alcuni anni dopo, a seguito della pesante crisi alimentare mondiale dei primi anni settanta, aggravata peraltro dal contestuale shock petrolifero, le Nazioni Unite convocarono la prima *World Food Conference* che si tenne a Roma nel 1974²⁸. La Conferenza si concluse con l'adozione di una Dichiarazione Universale sulla eradicazione della fame e della malnutrizione e di una serie di risoluzioni²⁹. La nozione di *food security* che emerge da tali documenti è molto

²⁵ Si deve dire che, in realtà, il diritto al cibo attirò l'attenzione della comunità internazionale e acquisì forza soprattutto a partire dal *World Food Summit* del 1996, come viene fatto osservare da ZIEGLER J., GOLAY C., MAHON C., WAY S.A., *The fight for the right to food. Lessons Learned*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 4-5, dove si fa riferimento al *right time*, richiamando il *καίρως* greco, cioè il momento propizio, per spiegare che un'idea o un concetto per affermarsi hanno bisogno del momento giusto nel quale sono accettati nelle coscienze collettive. Sul punto si tornerà nel Capitolo 2, paragrafo 7.

²⁶ Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948.

²⁷ Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali fu adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI), del 16 dicembre 1966, ed è entrato in vigore il 3 gennaio 1976, a seguito della ratifica da parte di trentacinque Stati, come previsto dall'articolo 27 del medesimo trattato. Come è ben noto, a differenza della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, questo strumento è vincolante per gli Stati che lo hanno ratificato, che ad oggi sono 166. Per una mappa delle ratifiche del Patto si veda <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>. Il diritto al cibo è contenuto anche in altri strumenti giuridici internazionali e regionali. Per un riferimento ad essi si rinvia, tra i molti, a MORINI C., *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2017, p. 36.

²⁸ La Conferenza si tenne a Roma ma non presso la sede della FAO, dal momento che non era stata organizzata sotto il patrocinio di quest'ultima, come sarebbe stato naturale. Tra i motivi di ciò, secondo quanto riportato da SHAW D.J., *World Food Security*, cit., p. 122, vi era la necessità di coinvolgere uno dei maggiori produttori ed esportatori di prodotti agricoli, l'allora Unione Sovietica, che era membro delle Nazioni Unite ma non della FAO. La Federazione Russa è divenuta membro ufficiale della FAO, dopo un lungo periodo da osservatore, nel 2006.

²⁹ La Dichiarazione e le 22 Risoluzioni sono reperibili su <http://www.un.org/en/development/>

incentrata sulla disponibilità di scorte adeguate di alimenti di base e sugli obiettivi di consentire stabilità nei consumi e di limitare i rischi di fluttuazioni nelle produzioni e nei prezzi³⁰. Si tratta, dunque, di una visione della sicurezza alimentare che ruota intorno alla produzione, ritenuta necessaria per contrastare il pericolo di carestie. Per tale ragione essa è orientata sia ad un buon livello di autosufficienza alimentare, sia alla realizzazione di riserve a livello internazionale, anche attraverso schemi di importazioni delle *commodities* che rappresentarono oggetto di dibattito durante i negoziati del Tokyo Round³¹. La dimensione della *food security* prevalente ancora negli anni settanta è certamente quella nazionale e internazionale, considerata quindi al livello dello Stato e non del singolo individuo³². Inoltre, tutta l'enfasi è posta sul fattore alimentare in senso quantitativo, senza alcun riferimento alle qualità nutrizionali o ai valori culturali ad esso connessi.

Un fondamentale mutamento di paradigma avviene a partire dagli anni ottanta ed è solitamente collegato agli studi dell'economista Amartya Sen³³ che introducono la teoria del *food entitlement*. Descrivendo tale teoria in termini semplicistici, si può dire che essa pone in evidenza l'assunto per cui la mera presenza e disponibilità di alimenti non possono essere considerati sinonimo di sicurezza alimentare, dal momento che non garantiscono che i singoli abbiano accesso a quel cibo, cioè siano effettivamente «titolati» ad accedervi. Ciò che gli individui possono mangiare, dunque, non dipende soltanto da qua-

devagenda/food.shtml. Tra queste ultime, oltre a quanto si dirà più avanti in relazione al commercio internazionale, merita menzione la Risoluzione n. XIII che prevedeva la creazione dell'IFAD (*International Fund for Agricultural Development*). Si tratta della terza (essendo le altre due la FAO e il *World Food Programme* – WFP, istituito nel 1961, al quale si farà cenno nel prosieguo del lavoro) importante istituzione romana dedicata ai temi dell'agricoltura e dell'alimentazione. Sul ruolo delle tre agenzie, anche in funzione dei *Sustainable Development Goals*, si veda FAO, IFAD, WFP, *Collaboration among the United Nations Rome-based Agencies: Delivering on the 2030 Agenda*, 2016, reperibile su <https://webapps.ifad.org/members/eb/119/docs/EB-2016-119-R-45.pdf>.

³⁰ Una tale nozione è contenuta nella Risoluzione n. XVII, intitolata *International Undertaking on World Food Security*. Essa non definisce espressamente la sicurezza alimentare, ma si riferisce al bisogno urgente «to ensure availability at all times of adequate world supplies of basic foodstuffs, particularly so as to avoid acute food shortages [...] to sustain a steady expansion of food consumption in countries with low levels of per capita intake and to offset fluctuations in production and prices».

³¹ Cfr. Capitolo 2, paragrafo 3.

³² MAXWELL S., *Food Security: A Post-Modern Perspective*, in *Food Policy*, 1996, p. 156. L'autore decostruisce la nozione di *food security* analizzandone varie definizioni provenienti da risoluzioni e rapporti di istituzioni internazionali e da studi nel campo delle scienze sociali.

³³ SEN A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford University Press, 1981. Una lettura critica del lavoro di Sen venti anni dopo è contenuta in DEVEREUX S., *Sen's Entitlement Approach: Critiques and Counter-critiques*, in *Oxford Development Studies*, 2001, p. 245, che individua e commenta alcuni limiti della teoria del premio nobel.

le e quanto cibo sia presente sul mercato, o altrimenti disponibile, ma dalle loro capacità di poter accedere a quegli alimenti. Una tale visione è particolarmente rilevante ai nostri fini, poiché evidenzia in maniera chiara il ruolo che le regole possono giocare in relazione alla tutela della *food security*. Essa, infatti, non dipende soltanto da tecniche agronomiche che incidono sulla quantità di alimenti prodotti o producibili³⁴, ma anche da aspetti socio-politici e giuridici che si collocano tra la disponibilità di cibo e la effettiva possibilità di accedervi³⁵.

Tale approccio porterà alla definizione di *food security* che oggi conosciamo e che sarà oggetto di approfondimento in questo capitolo. Essa fu dapprima formulata, sebbene in una versione molto meno articolata rispetto a quella attuale, in un rapporto del 1983 dell'allora Direttore Generale della FAO che, in relazione alla sicurezza alimentare mondiale, parlava di assicurare che «*all people at all times have both physical and economic access to the basic food they need*»³⁶. In tale documento, il concetto di *food security*, dunque, era espresso facendo riferimento all'aspetto dell'accesso al cibo, individuato come «*basic food*» del quale gli individui hanno bisogno.

Su tale scia, un influente rapporto della Banca Mondiale su «Povertà e fame»³⁷ riprese tale nozione di sicurezza alimentare, dando rilievo anche alla esigenza che il cibo accessibile fosse sufficiente a consentire una vita attiva e in salute («*Food security is access of all people at all times to enough food for an active, healthy life*»). Lo spostamento dell'attenzione da un livello «macro» a uno «micro», focalizzato cioè sul singolo e sull'accesso da parte di quest'ulti-

³⁴ Si veda in tal senso ORFORD A., *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, in *Journal of International Law and International Relations*, 2015, p. 11.

³⁵ SEN A., *Poverty and Famines*, cit., p. 166, utilizza la famosa espressione, con la quale conclude l'opera, «*law stands between food availability and food entitlement. Starvation deaths can reflect legality with a vengeance*». Tra i (non molti) studi che affrontano il tema della *food security* riferendosi al quadro giuridico internazionale che la governa si veda, recentemente, RAYFUSE R., WEISTFELT N. (a cura di), *The Challenge of Food Security. International Policy and Regulatory Frameworks*, Edward Elgar Publishing, 2012.

³⁶ La definizione contenuta in FAO – DIRECTOR GENERAL'S REPORT, *World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches*, FAO, 1983, è infatti la seguente: «*The ultimate objective of world food security should be to ensure that all people at all times have both physical and economic access to the basic food they need*». Il Direttore Generale della FAO nel 1983 era il libanese Edouard Saouma.

³⁷ World Bank, *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*, Washington DC, 1986, reperibile su <http://documents.worldbank.org/curated/en/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf>. Il riferimento a tale passaggio nella evoluzione della nozione di *food security* è reso ancora più rilevante nel nostro discorso dal fatto che la Banca mondiale, come noto, dal 1948 fa parte delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite. Sulla Banca mondiale e sul suo ruolo nel settore agricolo si veda BRUNORI M., *Banca Mondiale, interventi in agricoltura e diritti umani*, in *Rivista di diritto agrario*, II, 2013, p. 333.

mo, ebbe tra i suoi effetti quello di riportare al centro della scena il concetto di «sicurezza nutrizionale» la cui elaborazione, come si è detto, era stata soffocata prematuramente dall'inizio della guerra.

Nel 1992, in effetti, la FAO e l'OMS organizzarono la prima *International Conference on Nutrition*³⁸, nell'ambito della quale si prese atto che la *food security*, intesa come disponibilità di cibo sufficiente per la sopravvivenza, da sola, non era abbastanza e che occorreva costruire un ponte tra salute e agricoltura³⁹. Nel Piano di Azione che accompagnava la *World Declaration for Nutrition*, dunque, si prevedeva di rafforzare le politiche agricole nazionali o regionali in modo da preservare e migliorare il settore primario in maniera sostenibile e da creare le condizioni perché l'attività agricola potesse svolgere il suo ruolo multifunzionale⁴⁰. È altresì interessante notare che questa direttiva non sembrava, comunque, orientata all'autosufficienza alimentare, dal momento che, al fine di garantire la sicurezza nutrizionale, suggeriva una ponderata combinazione di produzione, commercio e livelli appropriati di riserve agricole a livello nazionale, regionale, locale, che comunque non si ponessero in contrasto con i principi di un sistema economico internazionale aperto⁴¹.

Infine, la nozione di *food security* ha ottenuto una formalizzazione più ampia e solenne nell'ambito del *World Food Summit*, convocato dalla FAO nel 1996⁴²,

³⁸La Conferenza si svolse a Roma e portò all'adozione della *World Declaration for Nutrition* e del *Plan of Action for Nutrition*, per i quali si veda <http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/icn/icnconts.htm>. Dopo molti anni, le medesime agenzie delle Nazioni Unite hanno deciso di convocare la seconda *International Conference on Nutrition*, svoltasi a Roma nel 2014, dalla quale sono nati due documenti la *Rome Declaration on Nutrition* e il *Framework for Action* che, analogamente al 1992, indirizzano gli Stati a creare politiche nazionali finalizzate ad eradicare la malnutrizione e a trasformare i sistemi alimentari in modo che possano rendere disponibile cibo nutriente per tutti, cfr. <http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf>.

³⁹Le parole del Direttore Generale dell'OMS, Dr. Hiroshi Nakajima, come riportate da SHAW D.J., *World Food Security*, cit., p. 308, suonano: «We now know that food security alone is not enough to prevent problems of nutrition. This is why we address the nutritional security of all people. We are building a bridge that spans health and agriculture to achieve sustainable development».

⁴⁰Con la parola «multifunzionalità», come noto, si fa riferimento alle numerose funzioni svolte dall'agricoltura, quali la produzione di alimenti e di fibre, la sicurezza alimentare, la salvaguardia dell'ambiente, il sostegno all'occupazione, lo sviluppo rurale, e così via. Sul concetto, in connessione ai *non-trade concerns*, si tornerà più avanti (Capitolo 2, paragrafo 5.3. e Capitolo 3, paragrafo 4.2.). La dottrina agraristica si è ampiamente occupata del tema, tra gli altri, cfr. RAGIONIERI M.P., *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della Pac verso un nuovo modello agricolo. Esercizio d'impresa agricola e tutela ambientale: un'integrazione necessaria*, in COSTATO L. (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario*, Cedam, 2003, p. 201; ALBISINNI F., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, 2000.

⁴¹Cfr., *Plan of Action on Nutrition*, paragrafo 10, reperibile su <http://www.fao.org>.

⁴²Al termine del Summit furono adottate la *Rome Declaration on World Food Security* e il *World Food Summit Plan of Action* che conteneva sette impegni, a loro volta specificati in un

ed è stata ulteriormente arricchita e precisata, come si vedrà nel successivo paragrafo, negli anni seguenti.

Queste tappe hanno segnato il passaggio da una considerazione della sicurezza alimentare che teneva conto del livello globale, o almeno nazionale, ad una che dava rilievo al contesto familiare e individuale. In secondo luogo, dalla rilevanza assegnata al dato quantitativo, si è giunti ad una prospettiva che considerava i molteplici bisogni materiali e immateriali (si pensi alla nozione di *food preferences* della quale si dirà più avanti) dell'individuo. Tale cambio di paradigma si inseriva in una più generale riflessione, in seno alle Nazioni Unite, sul concetto di sicurezza che concentrava l'attenzione sulla *human security* come *people centred* e non più collegata alla sicurezza dei confini e degli interessi nazionali, o alla sicurezza globale contro il pericolo di un olocausto nucleare (ciò soprattutto dato che le inquietanti ombre della guerra fredda avevano cominciato a disperdersi)⁴³.

Tra gli impegni che gli Stati decisero di assumere durante il Summit del 1996, vi fu quello di chiarire il contenuto del diritto al cibo, statuito nel Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e di attribuire particolare attenzione alla piena e progressiva realizzazione di tale diritto come strumento per raggiungere la sicurezza alimentare per tutti⁴⁴. Questa previsione porterà, nel 1999, alla pubblicazione, da parte del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, del General Comment n. 12 sul *Right to adequate food*⁴⁵ che rappresenta, senza dubbio, il più importante strumento interpretativo in relazione ai contenuti del diritto al cibo. Ad esso, si possono certamente affiancare

totale di 27 obiettivi e azioni. La Dichiarazione e il Piano d'azione sono reperibili su <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>. La ben nota definizione di *food security* contenuta nel paragrafo 1 del *World Food Summit Plan of Action* del 1996 è la seguente: «Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

⁴³ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, 1994, pp. 22 ss. L'elenco delle componenti della *human security* comprendeva sette categorie: economica, alimentare, sanitaria, ambientale, personale, politica e «di comunità», intesa come sicurezza all'interno dei gruppi familiari o etnici.

⁴⁴ Nell'ambito del *Commitment* n. 7, l'obiettivo 7.4 così dispone: «To clarify the content of the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger, as stated in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other relevant international and regional instruments, and to give particular attention to implementation and full and progressive realization of this right as a means of achieving food security for all». Tale obiettivo fu avallato anche dalla Risoluzione della Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani (U.N. Doc. E/CN.4/1997/8). In relazione alla riaffermazione del diritto al cibo nell'ambito dei documenti adottati nel *World Food Summit* del 1996, si deve registrare la posizione contraria degli USA, alla quale si farà cenno nel Capitolo 2, paragrafo 7.

⁴⁵ Cfr. General Comment n. 12, *Right to adequate food*, 12 maggio 1999, E/C.12/1999/5.

anche i rapporti dello *Special Rapporteur* sul diritto al cibo⁴⁶, oltre che le Linee guida della FAO sul *Right to food*⁴⁷, ai quali pure si farà riferimento nei successivi paragrafi.

Merita rilevare, infine, che a partire dal nuovo millennio si è assistito ad una intensificazione di *Meeting, Forum, Summit* e conseguenti impegni, dichiarazioni o risoluzioni⁴⁸ in materia di *food and nutrition security*. Analogamente, si è prodotta una crescente «densità» di istituzioni internazionali coinvolte nella *governance* della sicurezza alimentare⁴⁹. Una tale circostanza, tuttavia, non sembra avere avuto un impatto rilevante sui contenuti delle due definizioni di *food security* e diritto al cibo, che hanno ricevuto la loro più significativa elaborazione soprattutto negli anni novanta.

⁴⁶ La figura dello *Special Rapporteur on the Right to Food* (o Relatore Speciale sul diritto la cibo) è stata istituita nel 2000 dalla Risoluzione della Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani (U.N. Doc. E/CN.4/2000/10), con il principale scopo di monitorare lo stato di realizzazione del diritto nelle varie parti del mondo e di cercare di promuovere il pieno godimento del diritto al cibo.

⁴⁷ Le *FAO Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of the national food security* (Right to Food Guidelines), adottate nel 2004, reperibili su <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf>, sono state elaborate a seguito dell'invito da parte degli Stati, contenuto nella Dichiarazione adottata nel 2002 al termine del *World Food Summit: five years later*, di costituire un gruppo di lavoro intergovernativo in seno al *FAO Council* che elaborasse, nei successivi due anni, delle linee guida a supporto degli Stati per la progressiva realizzazione del diritto al cibo adeguato nel contesto della sicurezza alimentare nazionale (cfr. paragrafo 10, *Declaration of the World Food Summit: five years later*, reperibile su <http://www.fao.org>). Anche in tale circostanza gli USA mostrarono la propria contrarietà, come si vedrà *infra*, Capitolo 2, paragrafo 7.

⁴⁸ Ci si riferisce, tra gli altri, ai già citati *Millennium Development Goals* adottati nel 2000 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e oggi sostituiti dai *Sustainable Development Goals* (v. *supra*, paragrafo 1); al menzionato *World Food Summit: five years later* del 2002; all'*High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis*, istituito nel 2008 dall'ONU; al Summit del G8 dell'Aquila del 2009 nell'ambito del quale fu adottata «*L'Aquila Food Security Initiative*»; al *World Summit on Food Security* del 2009, in seno al quale furono adottati i «*Five Rome Principles for Sustainable Global Food Security*»; alla *Zero Hunger Challenge* lanciata nel 2012 dal Segretario Generale dell'ONU in occasione della *Rio+20 Conference*; al *Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition* del 2012 del Comitato sulla sicurezza alimentare mondiale della FAO; alla Carta di Milano del 2015 formulata in occasione della Esposizione universale dedicata al cibo e alla sicurezza alimentare («Nutrire il Pianeta, Energia per la vita»); alla Dichiarazione di Bergamo, adottata nel 2017 dal G7 Agricoltura, avente anch'essa tra gli obiettivi principali la realizzazione della sicurezza alimentare e nutrizionale.

⁴⁹ MARGULIS M., *Global food security governance: the Committee on World Food Security, Comprehensive Framework for Action and the G8/G20*, in RAYFUSE R., WEISTFELT N. (a cura di), *The Challenge of Food Security. International Policy and Regulatory Frameworks*, cit., pp. 231 ss., analizza il quadro istituzionale internazionale che interviene in vario modo nella *governance* globale della *food security* e che è spesso caratterizzato da continue trasformazioni e da assenza di coordinamento.

3. I quattro pilastri della food security: disponibilità, accesso, utilizzazione, stabilità

La nozione di *food security* più comunemente utilizzata e più autorevole, provenendo dall'agenzia delle Nazioni Unite con specifico mandato in materia, è quella contenuta nel paragrafo 1 del *World Food Summit Plan of Action* del 1996⁵⁰ e successivamente «rifinita» e ampliata per includere il riferimento esplicito alle quattro componenti della «disponibilità», dell'«accesso», dell'«utilizzazione» e della «stabilità» che la FAO stessa, nel corso degli anni, aveva elaborato e chiarito. La sua versione più estesa, che risale al 2009, pertanto, è la seguente:

*Concept of Food Security: Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security*⁵¹.

Si tratta, come è evidente già dalla sua formulazione, di un concetto composito che racchiude uno stretto intreccio tra *security* e *safety*. I pilastri della disponibilità, dell'accesso e della stabilità, infatti, possono essere incasellati nell'ambito della *security*, eppure, come si dirà, presentano anche evidenti relazioni con la *safety*, alla quale è collegato il pilastro dell'utilizzazione ed è strettamente connessa la dimensione nutrizionale.

Partendo dalla componente della «disponibilità» di alimenti, si vede che, nella definizione riportata, essa può farsi discendere dall'aggettivo «*sufficient*». Tale pilastro si riferisce alla quantità di cibo disponibile, sia esso derivante da produzione interna, da importazioni, da scorte di prodotti agricoli, o anche da aiuti alimentari interni o internazionali. La quantità suddetta deve essere, appunto, sufficiente a garantire una vita attiva e in salute. L'*availability*, inoltre, dovrebbe essere assicurata anche in presenza di cambiamenti relativi alla crescita della popolazione o al mutare dei regimi alimentari. Tale dimensione della *food security* può misurarsi a livello statale, regionale, o anche in ambito domestico, a seconda del piano al quale si intende fare riferimento. È innegabile tuttavia che, essendo la valutazione della adeguatezza quantitativa del cibo disponibile connessa alla capacità di condurre una vita in salute e attiva, l'unità

⁵⁰ Cfr. *supra*, paragrafo 2.

⁵¹ Tale definizione è contenuta nella nota n. 1 della citata *Declaration of the World Summit on Food Security* del 2009, reperibile su <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf>.

ultima di analisi da prendere in esame sembra essere l'individuo⁵².

Quanto all'accesso, alla cui enorme rilevanza nell'evoluzione del concetto di sicurezza alimentare si è già fatto cenno, merita sottolineare che nella definizione che si richiama esso è distinto in accesso «fisico», «sociale» ed «economico».

L'accesso fisico si riferisce ad un aspetto, per così dire, logistico, relativo al fatto che il cibo sia fisicamente raggiungibile da parte di chi ne ha bisogno. In tal senso, quindi, tale elemento potrebbe implicare l'esistenza di infrastrutture e di trasporti, per consentire che il cibo sia presente nei luoghi nei quali esso è necessario, pur non essendo ivi prodotto.

Il carattere «sociale» dell'accesso è stato posto in evidenza nella nozione di *food security* a partire dal 2001⁵³ ed è centrale in alcuni contesti socio-culturali, dal momento che esso si riferisce alla necessità che non vi siano ostacoli, nella possibilità di godere di una alimentazione adeguata, dipendenti dall'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, ad una etnia, o da questioni di genere. In relazione a tale ultimo aspetto, ad esempio, vi sono ancora alcune società nel mondo nell'ambito delle quali esiste il costume di imporre alle donne di mangiare per ultime nella famiglia o nel gruppo al quale appartengono. Questa pratica, in situazioni di scarsità di alimenti, conduce a malnutrizione, dovuta ad un probabile accesso a quantità di cibo non sufficienti e/o nutrizionalmente non adeguate⁵⁴. D'altra parte, sempre nella definizione in esame si prevede che la condizione di sicurezza alimentare possa ritenersi realizzata se «tutte le persone» (*all people*) hanno accesso a cibo adeguato, in tal modo richiamando il principio di non discriminazione che è certamente connesso al tema del *social access*.

L'accesso «economico» al cibo si riferisce alla capacità, qualora questo non sia auto-prodotto, di disporre delle risorse finanziarie per poterlo acquistare regolarmente e implica anche, dall'altro lato, che gli alimenti siano disponibili

⁵² MAXWELL S., SMITH M., *Household Food Security: A Conceptual Review*, in MAXWELL S., FRANKENBERGER T. (a cura di), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review*, UNICEF/IFAD, 1993, p. 8.

⁵³ Cfr. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2001*, reperibile su <http://www.fao.org/docrep/003/y1500e/y1500e00.htm>.

⁵⁴ Su questo tema estremamente interessante si veda, recentemente, BELLOWS A., VALENTE F., LEMKE S., NÚÑEZ BURBANO DE LARA M.D. (a cura di), *Gender, nutrition, and the human right to adequate food: toward an inclusive framework*, Routledge Press, 2016. Un contributo che merita rilievo è VAN ESTERIK P., *Right to food; right to feed; right to be fed. The intersection of women's rights and the right to food*, in *Agriculture and Human Values*, 1999, p. 225, in cui si affronta anche il tema del ruolo della donna nella alimentazione dei figli e della famiglia. Sul tema occorre ricordare che la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore nel 1981, prende in considerazione anche l'accesso al cibo, come si evince dal Preambolo, paragrafo 8.

a prezzi ragionevoli. In altre parole, perché si possa considerare *food secure* un soggetto dovrebbe essere in grado di comprare cibo sufficiente e adeguato, senza dover rinunciare al soddisfacimento di altri bisogni fondamentali, quali l'istruzione o le cure mediche.

La dimensione della «stabilità», che si può dedurre dalla locuzione «*at all times*», si riferisce alla presenza costante nel tempo delle altre tre componenti, cioè alla necessità, perché esista una condizione di *food security*, che la disponibilità di alimenti, l'accesso al cibo e i fattori attinenti ad una corretta e sana utilizzazione del medesimo permangano in ogni circostanza, anche avversa, sia essa dipendente da fenomeni naturali, da instabilità politica o da fattori economici.

3.1. Il pilastro della «utilizzazione» tra dimensione nutrizionale e food safety

La componente della utilizzazione è stata elaborata dalla FAO con riferimento alla locuzione «*safe and nutritious food which meets their dietary needs*» presente nella definizione di sicurezza alimentare. Tale affermazione impone, dunque, che gli alimenti disponibili e accessibili siano *safe* e adeguati sotto il profilo nutrizionale. Assicurare entrambi gli attributi, d'altra parte, presenta implicazioni che vanno al di là dei soli requisiti riconducibili agli alimenti e impone di considerare un quadro più ampio. La *utilization* appare così come un concetto complesso che non prende in considerazione soltanto il cibo, ma anche l'ambiente fisico ed il contesto sociale di riferimento. Affinché siano assicurati tanto la *safety*, quanto gli aspetti nutrizionali è, infatti, necessaria la presenza di diversi elementi. Tra questi, ad esempio, ambienti puliti per la preparazione dei cibi e dotati di servizi igienici, così come acqua non contaminata per la produzione e preparazione degli alimenti⁵⁵. Anche l'educazione alimentare rileva a questo riguardo, poiché consente di essere consapevoli di eventuali pericoli che potrebbero derivare dal consumo di alcuni prodotti, di come evitare che si diffondano patologie legate al cibo, di scegliere i cibi più adeguati dal punto di vista nutrizionale e anche di come conservarli⁵⁶.

In seno al concetto di *utilization* è, inoltre, resa evidente la relazione essenziale che intercorre tra *safety* e *security*: non può esistere *food security* senza

⁵⁵ Sul rapporto tra *food security* e *water security*, che rileva in diverse fasi della catena alimentare, si rinvia a WINKLER I.T., *The human right to water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, Hart Publishing, 2012, pp. 130 e 159.

⁵⁶ Come riportato da SIRSI E., *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Rivista di diritto agrario*, 2011, I, p. 497, l'OMS e la FAO «hanno dato una precisa definizione di educazione alimentare come “processo informativo ed educativo per mezzo del quale si persegue il generale miglioramento dello stato di nutrizione degli individui attraverso la promozione di adeguate abitudini alimentari, l'eliminazione dei comportamenti alimentari scorretti, l'utilizzazione di manipolazioni più igieniche degli alimenti ed un efficiente utilizzo delle risorse alimentari”».

*food safety*⁵⁷. Come è intuibile, la sanità degli alimenti – almeno nel suo significato essenziale di non dannosità⁵⁸ – è un requisito minimo imprescindibile affinché essi siano ingeriti⁵⁹ senza effetti dannosi per la salute e siano, pertanto, idonei ad apportare le sostanze nutrizionali necessarie. Alimenti *unsafe*, infatti, recano, tra le conseguenze della loro assunzione, la riduzione dell'assorbimento dei nutrienti, con l'aggravamento di situazioni di malnutrizione soprattutto in alcune zone del pianeta⁶⁰. È evidente, dunque, il nesso tra sicu-

⁵⁷ JANNARELLI A., *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in GOLDONI M., SIRSI E. (a cura di), *Regole dell'agricoltura, regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Edizioni Il Campano, 2005, p. 50, evidenzia la «stretta interdipendenza, in termini sincronici e diacronici, tra la c.d. *food safety* e la *food security*, da riferire alle questioni legate rispettivamente alla sicurezza degli alimenti per la salute dell'uomo e all'adeguatezza dell'offerta di cibo rispetto alla domanda alimentare di massa».

⁵⁸ Così BORGHI P., *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in ROOK BASILE E., MASSART A., GERMANÒ A. (a cura di), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, cit., p. 450, il quale distingue tra l'esigenza di non dannosità dell'alimento (che rappresenta, appunto, il significato minimo essenziale della *food safety*) e la certezza assoluta circa la sua salubrità che fa sì che la *food safety* divenga anche una componente della qualità del prodotto. Se si considera l'ambito dell'UE, in effetti, gli alimenti *unsafe* non possono neppure essere messi in commercio, cfr. articolo 14, Reg. n. 178/2002/CE sul quale si rinvia a BRUNO F., *Commento all'articolo 14*, in *Le nuove Leggi Civili Commentate*, 2003, p. 238. I requisiti minimi di igiene e sicurezza sono definiti un «imperativo non negoziabile» anche nel contesto dei documenti sulla qualità degli alimenti, cfr. COM (2008) 641, *Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, sul quale, a proposito della *safety* da non considerare un attributo di qualità dei prodotti alimentari, si veda GERMANÒ A., *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in *Rivista di diritto agrario*, 2009, I, pp. 359 ss. Sul rapporto tra *food safety* e *food quality* si veda anche D'ADDEZIO M., *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione Europea ed esigenze nazionali*, in GOLDONI M., SIRSI E. (a cura di), *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, Giuffrè, 2011, p. 252. Sulla tutela della *food safety* si veda MACCIONI G., *La sicurezza alimentare nel sistema multilivello. A proposito dei principi e delle regole*, Edizioni ETS, 2010.

⁵⁹ Qui il richiamo è alla definizione di alimento contenuta nell'articolo 2, Reg. n. 178/2002/CE, sul quale si rinvia a CANFORA I., *Commento all'articolo 2*, in *Le nuove Leggi Civili Commentate*, 2003, p. 147, così come alla definizione adottata ai fini del *Codex Alimentarius*: «Food means any substance, whether processed, semi-processed or raw, which is intended for human consumption [...]». Cfr. *Codex Alimentarius Commission, Procedural manual – Twenty-fifth edition*, 2016, p. 23, reperibile su <http://www.fao.org/3/a-i5995e.pdf>. Sul *Codex* si veda STRAMBI G., *Gli standard del Codex Alimentarius fra tutela della salute e tutela del mercato internazionale*, in CRISTIANI E., SIRSI E., STRAMBI G. (a cura di), *Regole delle produzioni locali e mercato globale*, Edizioni ETS, 2010, p. 123.

⁶⁰ Si veda HOSPES O., VAN DIJK H., VAN DER MEULEN B., *Introduction*, in HOSPES O., HADIPRAYITNO I. (a cura di), *Governing Food Security. Law, Politics and the right to food*, Wageningen Academic Publishers, 2010, p. 26. La *World Health Organization* è molto chiara in tal senso: «Food safety, nutrition and food security are inextricably linked. Unsafe food creates a vicious cycle of disease and malnutrition, particularly affecting infants, young children, elderly and the sick. Foodborne diseases impede socioeconomic development by straining health care systems, and harming national economies, tourism and trade», cfr. WHO, *Food Safety. Fact*

rezza nutrizionale (che è una dimensione essenziale della *food security*), *food safety* e utilizzazione. In una frase, si potrebbe dire che l'utilizzazione richiede la presenza di adeguate misure igienico-sanitarie che, a loro volta, sono indispensabili per garantire la sicurezza nutrizionale.

In aggiunta agli effetti sulla dimensione nutrizionale (e sul pilastro della utilizzazione), la *food safety* presenta connessioni evidenti, sia in termini positivi che negativi, anche con gli altri pilastri, ai quali si è fatto cenno, della disponibilità, della stabilità e dell'accesso. Infatti, si può ritenere che la prevenzione e il controllo di malattie di piante e animali contribuiscano a favorire la disponibilità costante nel tempo (*stability*) di prodotti agricoli. D'altra parte, i mezzi e le tecniche usate per aumentare la produttività potrebbero essere, a loro volta, fonte di problemi sanitari in materia di alimenti, si pensi all'uso di prodotti chimici o di mangimi addizionati con sostanze che potrebbero produrre effetti sulla salute, quali gli ormoni⁶¹. L'attenzione agli standard igienico-sanitari, inoltre, potrebbe aprire sbocchi commerciali⁶², domestici e internazionali e favorire la capacità di acquisto del cibo (*access*), sia rendendolo meno costoso, sia garantendo, attraverso l'occupazione, i mezzi necessari per comprarlo. Tuttavia, occorre osservare che le regole in materia sanitaria e fitosanitaria possono anche rappresentare un ostacolo all'esportazione, soprattutto per alcuni Stati meno avanzati, con un impatto negativo sulla loro *food security*⁶³.

I nessi tra la *food safety* e i vari pilastri della *food security* tenderebbero a superare, almeno in teoria, la tradizionale visione per cui l'igiene e la sanità dei

Sheet, revisione di ottobre 2017, reperibile su <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs399/en/>.

⁶¹ JANNARELLI A., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Cacucci Editore, 2011, pp. 249-250.

⁶² GIUFFRIDA M., *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2015, p. 34, pone in evidenza, con particolare riferimento alla disciplina UE, che «la libera circolazione è considerata uno strumento-fine diretto, a sua volta, al perseguimento dell'obiettivo ultimo di contribuire in modo significativo ad assicurare la salute ed il benessere dei cittadini ed appare evidente che l'una e l'altro sono intimamente dipendenti non solo dalla sanità dell'alimento ma anche, e forse soprattutto, dalla loro adeguata disponibilità per soddisfare il bisogno naturale dell'uomo di alimentarsi».

⁶³ Sul tema JANNARELLI A., *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in ROOK BASILE E., GERMANÒ A. (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, cit., p. 47, osserva che «in luogo degli aiuti distorsivi della concorrenza, [...] il sistema capitalistico occidentale ha puntato sulla *food safety* per governare l'importazione dei prodotti dal terzo mondo, esigendo per gli alimenti standards di sicurezza non facilmente raggiungibili dai paesi tecnologicamente meno preparati». Nello stesso senso GERMANÒ A., ROOK BASILE E., *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Giappichelli, 2010, p. 204, dove si menziona il problema dell'imposizione degli standard di produzione in relazione ai Paesi del sud del Mediterraneo.

prodotti agroalimentari rappresentano una preoccupazione che caratterizza il cosiddetto «Nord del mondo». In effetti, appare comprensibile, da parte di coloro – Stati o individui – che hanno difficoltà a soddisfare la domanda alimentare di base, la considerazione non prioritaria di certe aspettative, che potrebbero, ancora oggi, essere viste come «elitarie e snobistiche»⁶⁴. Nondimeno, assicurare la *safety*, anche nei contesti più disagiati, viene ricondotto ad un'istanza di giustizia sociale, concetto che è spesso espresso in termini di *health equity*⁶⁵. Infatti, le più recenti risoluzioni della FAO sono rivolte proprio a promuovere la *world food safety* nella consapevolezza della sua stretta correlazione con la *food security*, in particolare in considerazione del contributo positivo che dalla prima discenderebbe su commercio, occupazione e, in generale, riduzione della povertà⁶⁶.

La «utilizzazione», come si è accennato, attiene altresì alle caratteristiche nutrizionali del cibo che deve apportare le sostanze necessarie per il benessere dell'individuo, considerando anche i diversi regimi alimentari legati ai bisogni soggettivi, i quali differiscono in base al sesso, all'età, all'occupazione o allo stato di salute. Tale requisito, peraltro, è rafforzato anche dall'ultima parte della definizione alla quale ci si riferisce, in virtù della quale «*the nutritional dimension is integral to the concept of food security*». Questa locuzione richiama quanto già emerso nell'*excursus* storico, riportato sopra, a proposito della sicurezza nutrizionale come componente indefettibile della *food security*.

Un altro aspetto da non trascurare nella sfera della *utilization* è la connessione di tale dimensione con gli aspetti culturali, dei quali si dirà nel paragrafo che segue. Un tale nesso è evidente se si considera che le pratiche culinarie, i

⁶⁴ Così JANNARELLI A., *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, cit., p. 46. COSTATO L., *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I Piano Mansholt alla riforma del 2013*, in *Rivista di diritto agrario*, 2015, I, p. 314, in maniera molto interessante, nel delineare l'evoluzione della politica agricola comune in rapporto all'emersione del diritto alimentare, collega l'affermarsi dell'attenzione per la *food safety* a livello comunitario (una volta raggiunta la *food security*) con il distacco del diritto agrario dal diritto alimentare. Anche BOLOGNINI S., *Food security, food safety ed agroenergie*, in *Rivista di diritto agrario*, 2010, I, p. 313, descrive molto bene come in realtà la *food safety* non facesse parte degli obiettivi storici neppure della Comunità Economica Europea, a conferma di quanto affermato nel testo.

⁶⁵ Per un'analisi della letteratura sul tema in connessione con le nozioni di *food security* e *food sovereignty*, si veda WEILER A.M., HERGESHEIMER C., BRISBOIS B., WITTMAN H., YASSI A., SPIEGEL J.M., *Food sovereignty, food security and health equity: a meta narrative mapping exercise*, in *Health and Policy Planning*, 2014, p. 1.

⁶⁶ Cfr. FAO, Conference – Fortieth Session, *Observance of a World Food Safety Day* (Draft Resolution), Roma 3-8 luglio 2017, <http://www.fao.org/3/a-mt972e.pdf>, in cui la FAO chiede alle Nazioni Unite l'istituzione della giornata mondiale sulla *Food Safety* sulla base, tra l'altro, delle considerazioni per cui «there is no food security without food safety and [that] in a world where the food supply chain has become global, any food safety incident has global negative effects on public health, trade and the economy» e che «improving food safety contributes positively to trade, employment and poverty alleviation».

metodi di conservazione, la scelta dei prodotti e molti aspetti della utilizzazione del cibo dipendono dal sistema di regole legate all'alimentazione che «spesso derivano da forme di adattamento a specifici contesti socio-ecologici»⁶⁷.

3.2. Dalle preferenze alimentari alla food sovereignty

Il cibo al quale la definizione di sicurezza alimentare sopra riportata fa riferimento, oltre che rispondere ai *dietary needs*, cioè alle esigenze nutrizionali legate ai diversi regimi alimentari, deve anche incontrare le *food preferences* di chi lo assume, cioè rispettare determinati aspetti sociali e culturali. Ciò vuol dire che, per garantire la realizzazione della *food security*, l'accesso ad alimenti sufficienti, *safe* e adatti ai bisogni nutrizionali si rivela come condizione necessaria ma non sufficiente.

A conferma dell'importanza delle *food preferences* anche in situazioni di penuria alimentare, merita menzione il fatto che, perfino in condizioni di emergenza, si attribuisca grande rilievo all'accettabilità culturale del cibo da parte dei riceventi. È emblematico, ad esempio, che gli standard sull'assistenza alimentare durante i disastri richiedano che gli alimenti distribuiti in tali occasioni siano culturalmente appropriati e familiari. A questo riguardo, appare interessante fare menzione di uno strumento internazionale molto rilevante con riferimento alla gestione delle crisi connesse alle situazioni di disastro. Si tratta dello *Sphere Project*, che ha dato luogo ad un insieme di regole e linee guida che, pur volontarie, rappresentano un punto di riferimento importante per i soggetti, governativi e non governativi, che operano nel campo della assistenza umanitaria post-disastro. In particolare, lo Standard n. 2 delle linee guida, relativo proprio all'assistenza alimentare, è dedicato, tra l'altro, all'accettabilità del cibo⁶⁸. Esso prevede che le persone colpite dall'evento avverso siano consultate sulla accettabilità e familiarità degli alimenti ricevuti. Quanto al requisito dell'accettabilità, un'azione chiave introdotta dallo standard in esame è quella di assicurare che i soggetti colpiti dal disastro abbiano accesso a quegli alimenti che fanno parte della loro cultura gastronomica, compresi i condimenti, quali le spezie, e altri prodotti di uso comune nel contesto sociale, come potrebbe essere il tè, che viene espressamente menzionato nelle linee guida. Inoltre, si prevede che quanto inviato come aiuto sia «familiare» ai riceventi e, ovviamente, conforme alle loro regole religiose e alle tradizioni culturali. Tali previsioni pongono enorme enfasi sul significato che viene attribuito al cibo anche

⁶⁷ ARCURI S., BRUNORI G., BARTOLINI F., GALLI F., *La sicurezza alimentare come diritto: per un approccio sistemico*, in *Agriregionieuropa*, n. 41, 2015.

⁶⁸ Cfr., *Sphere Handbook, Food Security and Nutrition Chapter*, Draft 1, April 2017, 4.1 Food Assistance, reperibile su www.sphereproject.org. Gli standard sono in fase di modifica, qui ci si riferisce al primo draft del testo revisionato.

in situazioni eccezionali, quali quelle risultanti dall'insorgenza di un disastro, nelle quali potrebbe avvenire che l'urgenza e la necessità privino le vittime del calore e del conforto che può derivare da sapori familiari. Ciò a conferma del riconoscimento, anche da parte di strumenti internazionali finalizzati alla gestione di emergenze, dell'insieme dei valori immateriali che avvolgono il cibo e che lo allontanano dalla considerazione del medesimo alla stregua di semplice merce⁶⁹.

Partendo dall'esempio appena riportato, occorre rilevare che la dimensione delle *food preferences* non è sempre di semplice qualificazione dal punto di vista concreto⁷⁰. Si tratta certamente di un concetto elastico, che si adatta al mutare del contesto storico-sociale di riferimento, ma un suo eccessivo allargamento potrebbe portare ben oltre gli intendimenti della nozione che lo contiene. In altre parole, si potrebbe arrivare a domandarsi se si debba parlare di *food insecurity* nel caso in cui non sia assicurato una sorta di «diritto di scegliere»⁷¹ a ciascun individuo in termini di gusti, di metodiche di produzione,

⁶⁹La letteratura sul tema è vastissima. Si veda, per un contributo recente, VIVERO-POL J.L., *The idea of food as commons or commodity in academia. A systematic review of English scholarly texts*, in *Journal of Rural Studies*, 2017, p. 182, che traccia un'interessante e aggiornata sintesi della visione del cibo, come *commons* o come *commodity*, nella letteratura non giuridica limitatamente ai contributi in lingua inglese e, nel fare ciò, evidenzia tutti i valori che sono solitamente collegati al cibo. Tra i giuristi si può ricordare quanto scritto da RODOTÀ S., *Il diritto al cibo*, RCS, 2014, secondo il quale «il cibo non può mai essere classificato esclusivamente tra le merci, ma assume valore fondativo del modo d'essere della persona in società». Gli agraristi hanno ampiamente affrontato il tema, tra gli altri, si rinvia al recente contributo di JANNARELLI A., *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici della "eccezionalità" agricola*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, I, p. 405, che ripercorre storicamente i mutamenti nella considerazione dei prodotti del settore primario oscillanti tra «merci» e «alimenti» fino a giungere al riconoscimento di tali prodotti, base fondamentale della alimentazione, nella veste «non certo di merci, bensì di cibo».

⁷⁰HAMMELMAN C., HAYES-CONROY A., *Understanding Cultural Acceptability for Urban Policy*, in *Journal of Planning Literature*, 2015, p. 37, con riferimento al concetto di *cultural acceptability*, al quale si farà cenno più avanti nel testo, fanno notare che nella letteratura e nei documenti di *policy* esso di solito viene menzionato senza darne una definizione e una spiegazione. In relazione alle «difficoltà di definire anche solo il concetto di "cultura", variamente declinato negli ultimi decenni a seconda che l'approccio abbia privilegiato le metodologie e gli argomenti antropologico-sociologici, quelli storici, quelli economici o, infine quelli filosofici», si veda il recente lavoro di RUBINO V., *I Limiti alla tutela del 'made in' fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Giappichelli, 2017, p. 158.

⁷¹WISEMAN S.R., *Liberty of Palate*, in *Maine Law Review*, 2013, p. 738; ID., *The Dangerous Right to Food Choice*, in *Seattle University Law Review*, 2015, p. 1299, affronta il tema dell'esistenza e delle eventuali implicazioni di un *right to food choice* soprattutto in relazione all'ordinamento statunitense, ma non collegandolo alla nozione di *food security*. In un interessante contributo sulla rilevanza giuridica del concetto di «diversità alimentare» MONTEDURO M., *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, p. 122, connette la diversità degli stili di alimentazione alla sfera delle libertà fondamentali, considerando che il singolo «ha diritto a coltivare i suoi gusti e le sue preferenze».