

FRANCESCO FABRIZIO TUCCARI

Prolegomeni a uno studio in tema di sicurezza alimentare

Abstract: *The article examines, from a legal point of view, the main profiles, problems and perspectives of the so called Food Security and Food Safety in the actual complex and risk society. The paper builds on the relationship between Food Security/Safety and food diversity, in particular the one linked to agro-biodiversity and sustainable rural systems. Then it deals with the evolution of Food Security/Safety, as concept, purpose and system, to end with the analysis of the instruments and mechanisms of protection.*

Keywords: Food Diversity; Food Security; Food Safety; Food Sovereignty; Legal Systems; Rights, Duties, Remedies.

1. *Premessa*

Il tema-problema della sicurezza alimentare,¹ oggetto di questo contributo, primo passo di una più ampia e articolata riflessione in corso sull'argomento, presenta all'approccio una forte e stretta interconnessione con quello, preliminare e coesistente, della diversità alimentare, considerata sia in sé che con specifico riferimento agli snodi nevralgici della agro-biodiversità e dei sistemi rurali sostenibili.²

Questa connessione, se calata nel più generale contesto di rischio,³ e quindi di incertezza e di insicurezza⁴ – rischio divenuto oramai endemico del mondo contemporaneo e particolarmente avvertito nell'attuale congiuntura di crisi⁵ – appare talmente stretta da far pensare alla sicurezza alimentare come al cosiddetto ultimo miglio della diversità alimentare, i cui delicatissimi equilibri sono messi a repentaglio da calamità naturali, e-

¹ Cfr. B. HALWEIL - D. NIERENBERG, *Coltivare la sicurezza alimentare*, in «State of the World», 2005, pp. 113-136.

² Cfr. J. ESQUINAS ALCAZAR, *Biodiversità e sicurezza alimentare*, in «Instrumenta», 24, 2004, pp. 833-840; V. ALBANESE - F. POLLICE, *Biodiversità e sicurezza alimentare*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 39-45.

³ Cfr. F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2011, p. 25.

⁴ Cfr. G. MARTINO - L. PAOLONI, *Incertezza, specificità delle risorse ed organizzazione dell'offerta di sicurezza alimentare*, in «Agricoltura Istituzioni Mercati», 3, 2004, pp. 149-169; S. AMOROSINO, *Sicurezze ed insicurezze in campo alimentare tra regolazioni e programmazioni*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2010, p. 7.

⁵ Cfr. M. TALLACCHINI, *Sicurezza e responsabilità in tempi di crisi*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2012, p. 19; L. RUSSO, *Le crisi protratte e l'insicurezza alimentare. Un problema in espansione*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 57-63.

venti bellici, nonché da fattori di carattere territoriale, climatico,⁶ demografico, economico-sociale,⁷ politico-istituzionale, tecnologico ed energetico;⁸ insidie, tutte queste, che incidono negativamente sulla condizione delle aree rurali e dei piccoli agricoltori che di tale diversità rappresentano la vera e propria preconditione di esistenza.⁹

Tanto sembra potersi cogliere già a livello logico di semplice associazione di idee, essendo nella natura delle cose che la diversità alimentare e tutto ciò che vi ruota attorno, e risalendo ancor più a monte la stessa alimentazione,¹⁰ presentano vicendevoli implicazioni con la sicurezza, alla quale rimandano in via automatica e immediata quando non perfino la presuppongono,¹¹ così dando vita a un rapporto di vera e propria corrispondenza biunivoca, rinsaldata dall'ancor fresca eredità dell'EXPO milanese: «Nutrire il pianeta, energia per la vita».¹²

Manifestazione, questa, tenutasi nel 2015, anno indicato anche ai fini del raggiungimento dell'ambizioso obiettivo di dimezzare la fame nel mondo;¹³ e che ha avuto luogo in Italia, dove hanno sede la FAO e l'EFSA, i due più importanti organismi che si occupano di alimentazione in genere e di sicurezza alimentare in particolare, a livello mondiale ed europeo,¹⁴ e dove, come più in genere nei paesi appartenenti al cosiddetto “bacino del Mediterraneo”, ideale frontiera tra Nord e Sud del globo, le tematiche della si-

⁶ Cfr. Q. PARIS, *Sicurezza alimentare e riscaldamento del pianeta*, in «Politica internazionale», 5, 1996, pp. 49-67; F. DI DIO, *Il Manifesto sul cambiamento climatico e il futuro della sicurezza alimentare*, in «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», 10, 2008, pp. 598-602.

⁷ Cfr. O. GARAVELLO, *Movimenti di capitale e sicurezza alimentare*, in «Politica internazionale», 6, 1996, pp. 65-86.

⁸ Cfr. G. VADALÀ, *La sicurezza alimentare*, in «Economia e ambiente», 4-5, 2011, pp. 25-32.

⁹ Cfr. M. GORGONI, *Sviluppo rurale, lotta alla povertà e sicurezza alimentare*, in «Politica internazionale», 5, 1998, pp. 47-59; C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», 2, 2010, p. 13; F. PILOZZI - S. TOTAFORTI - F. MIGNELLA CALVOSA, *Disarticolazione del rapporto terra-uomo-cibo e politiche dell'alimentazione*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, 2015, p. 13.

¹⁰ Cfr. E. VIVALDI, *Dall'“alimentazione” alla “sicurezza alimentare”. Il cammino della materia nell'ordinamento interno ed i possibili sviluppi connessi all'approvazione del d.d.l. di riforma costituzionale A.C. 261*, in «Rivista di diritto agrario», I, 2, 2015, pp. 235-248.

¹¹ Cfr. G. GALIZZI, *Le sfide della sicurezza alimentare*, in «Rivista di economia agraria», 3-4, 2009, pp. 249-268.

¹² Cfr. D. CERINI, *La “legacy” di EXPO: alleanze etiche, tra educazione al rispetto del territorio, rischi e responsabilità delle imprese e dei singoli*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2016, pp. 11-15.

¹³ Cfr. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, in WFS 96/3 Document, FAO, Rome, 1996.

¹⁴ Cfr. C. FIMIANI, *La sicurezza alimentare nel dibattito internazionale*, in «Politica internazionale», 5, 1996, pp. 123-155.

Prolegomeni a uno studio

curezza alimentare assumono, per ragioni di natura demografica ed economica,¹⁵ connotazioni peculiari difficilmente riscontrabili altrove.¹⁶

Al di là di queste pur suggestive circostanze di tempo e luogo, vanno ora sinteticamente tratteggiati gli aspetti identitari e caratterizzanti della vasta e complessa tematica della sicurezza alimentare.¹⁷

2. La nozione di sicurezza alimentare

Costituisce oramai dato acquisito che, in assenza di una apposita definizione normativa, la corretta trattazione del tema della sicurezza alimentare, risalente agli anni settanta del secolo appena trascorso, debba prendere le mosse dalla corrispondente nozione concettuale, che all'approccio si presenta internamente contraddistinta dalle due dimensioni della *food security* e della *food safety*.

Più in particolare, la *food security*, che riguarda l'aspetto quantitativo del problema alimentare, è stata intesa dapprima come disponibilità del cibo e, poi, come accesso fisico ed economico a esso, concepito come bene-risorsa fondamentale da garantire all'intera umanità una necessaria ma non ancora sufficiente condizione di vita.¹⁸

La *food safety*, che invece attiene alla qualità degli alimenti e delle bevande, viene declinata in una più risalente versione di base e in una più recente versione allargata: la prima, attestata sulla salvaguardia di esigenze di carattere precipuamente igienico-sanitario concernenti la tutela della salute delle popolazioni e la prevenzione e repressione delle frodi in commercio;¹⁹ la seconda, attenta anche a una molteplicità di beni, interessi e valori suscettibili di combinarsi variamente tra di loro, come il paesaggio, l'ambiente,²⁰ il territorio,²¹ lo sviluppo sostenibile, il non svilimento delle produzioni

¹⁵ Cfr. G. CAIATI, *Economia e politica della sicurezza alimentare*, in «Rivista di economia agraria», 4, 1999, pp. 565-600.

¹⁶ Cfr. D.A.L. QUAGLIAROTTI, *Sicurezza alimentare ed uso sostenibile delle risorse idriche nel bacino del mediterraneo*, in «Meridione», 3-4, 2003, pp. 68-86; S. GRECO, *La sfida alla sicurezza alimentare nel bacino mediterraneo*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 7.

¹⁷ Per una prospettiva di sintesi, cfr. L. COSTATO, *I problemi giuridici della sicurezza alimentare*, in «Economia & Diritto agroalimentare», 1, 2007, pp. 123-130.

¹⁸ Cfr. M. PETIT - S. GNAEGY, *Sicurezza alimentare e povertà*, in «La questione agraria», 58, 1995, pp. 107-122; S. IZZI, «*Food security*» e «*Life cycle*», in «Gnosis», 1, 2015, pp. 73-77.

¹⁹ Cfr. F. CAMMEO, *Sanità pubblica: fonti e organizzazione*, in V.E. ORLANDO, ed., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. 4, issue 2, Milano, Società editrice libraria, 1905, pp. 213-394.

²⁰ Cfr. R. FERRARA - I.M. MARINO, eds., *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003.

agricole e alimentari, quale risposta ai rischi della globalizzazione economica e del progresso,²² la sicurezza dei lavoratori,²³ la libera circolazione delle merci,²⁴ nonché «la corrispondenza a dettami religiosi,²⁵ a modelli sociali e culturali ancestrali, a esigenze di lealtà nei traffici e nei rapporti commerciali (*business to consumer* e *business to business*)»,²⁶ che si iscrivono in prospettive ulteriori rispetto a quelle di ambito propriamente penalistico delle origini.²⁷

Questi due aspetti della nozione di sicurezza alimentare sono rimasti per lungo tempo distinti e differenziati e sono stati perciò considerati alla stregua di due realtà, ciascuna sostanzialmente a sé stante.

E invero, sebbene sul piano della logica la dimensione della *security* preceda quella della *safety*, a livello storico-giuridico si è registrato il fenomeno inverso, posto che mentre il problema dell'accesso al cibo, proprio ma non esclusivo dei paesi in via di sviluppo (le cosiddette "società convergenti"), è stato affrontato anzitutto nei fatti e tecnicamente, ad esempio approntando un adeguato sistema di trasporto delle «eccedenze ove esistevano carenze»,²⁸ e poi anche giuridicamente; invece le varie questioni legate alla qualità del cibo, tipiche ma pur esse non esclusive dei paesi industrializzati e comunque più avanzati (le cosiddette "società competitive" o "affluenti"), sono state fron-

²¹ Cfr. F. ALBISINNI, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in «Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente», 2004, pp. 201-212; L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in «Rivista di diritto agrario», 4, 2008, pp. 451-463; C. GARDI-C. BOSCO-E. RUSCO, *Urbanizzazione e sicurezza alimentare: alcuni dati europei*, in «Estimo e territorio», 11, 2009, pp. 44-47.

²² Cfr. C. MALAGOLI, *Sicurezza alimentare*, in «Aggiornamenti sociali», 5, 2004, pp. 441-444; G. VADALÀ, *La sicurezza alimentare*, in «Economia e ambiente», 2011, pp. 25-32; A. VENTURI, *Sicurezza alimentare tra scienza e diritto*, in G. CORDINI - P.I. D'ANCONA, *Alimentazione, salute e ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale*, Atti del Convegno di Studi, Martano, 1-2 ottobre 2011, Grifo, Lecce, 2012, pp. 157-171; A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Biotechnologia e sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto agrario», 2, 2014, pp. 199-203.

²³ Cfr. A. ROMANIELLO, *La sicurezza sul lavoro nel settore agro-alimentare*, in «De qualitate», 7, 2009, pp. 8-9.

²⁴ Cfr. M. GIUFFRIDA, *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», 3, 2015, pp. 34-43.

²⁵ Su tale aspetto, cfr. G. BRUNORI - L. DVORTSIN, *Sicurezza alimentare e religione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2014, fascicolo monografico, pp. 125-138.

²⁶ C. RICCI, *Salute e alimentazione: profili di diritto internazionale*, in P. MACCHIA, ed., *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno, Asti, 30 novembre 2012, Aracne, Roma, 2014, pp. 19-29.

²⁷ Cfr. M. DISTASO, *La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 9.

²⁸ L. COSTATO, *Non solo "allarmi" per la sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2010, p. 2.

Prolegomeni a uno studio

teggiate fin dall'antichità direttamente a livello ordinamentale con gli strumenti propri del diritto scritto (*law in book*) e di quello vivente (*law in action*).

Oggi nessuno più dubita della fisiologica reciproca convergenza della *safety* e della *security*, le quali risultano oramai talmente compenstrate e complementari da dare vita a una nozione integrata, unitaria e giuridicamente rilevante di sicurezza alimentare.²⁹

Tanto non deve tuttavia far pensare alla sicurezza alimentare come a un'entità monocolore e indifferenziata, e ciò per almeno due ordini di ragioni: anzitutto, per l'intrinseca ontologica diversità tra le due dimensioni della *security* e della *safety* che, volendo considerarle dal solo versante del diritto dell'economia, costituiscono l'una oggetto di un *public good* e l'altra di un *merit good*, con le conseguenti ricadute sul piano del rispettivo trattamento giuridico;³⁰ in secondo luogo, a causa dell'ampia e variegata produzione normativa in materia, che fa della sicurezza alimentare «un macroconcetto bisognoso di essere scomposto e dettagliato a seconda del contesto di riferimento», tale da rendere quasi obbligato il distinguo tra la “sicurezza alimentare” (al singolare) e le “sicurezze alimentari” (al plurale).³¹

In quest'ordine di idee, la “sicurezza alimentare”, intesa come minimo comun denominatore di ogni e qualsiasi cibo, opera sul più generale piano igienico-sanitario in funzione di prevenzione o eliminazione dei rischi provenienti dall'esterno, ovvero in funzione del ristoro dei conseguenti possibili danni, ed è imperniata sul divieto di commercializzazione dei prodotti insicuri, sui principi di separazione tra gestione e valutazione del rischio e di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti, nonché sulla disciplina della responsabilità d'impresa in capo sia ai produttori che ai distributori.³²

²⁹ Cfr. M. RAMAJOLI, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in «Amministrare», 2015, pp. 271-292.

³⁰ Cfr. A. JANNARELLI, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 5.

³¹ Cfr. L. RUSSO, *La sicurezza delle produzioni «tecnologiche»*, in «Rivista di diritto alimentare», 2, 2010, p. 14.

³² Cfr. D. PISANELLO, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d'impresa*, in «Diritto comunitario degli scambi internazionali», 4, 2008, pp. 695-734; I. CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 7; L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2014, pp. 34-42.

Le “sicurezze alimentari” invece, riferibili a particolari categorie di cibi quali i cosiddetti *novel foods*³³ e gli OGM, rimandano a livelli additivi d’intervento a protezione dai rischi interni, quelli cioè derivanti dalla composizione degli alimenti (la cosiddetta “sicurezza tossicologica”), da una non corretta informazione dei consumatori al riguardo (la cosiddetta “sicurezza informativa”) e dall’utilizzo improprio dei prodotti (la cosiddetta “sicurezza nutrizionale”);³⁴ e si fondano sull’obbligo di preventiva autorizzazione con salvezza del principio di equivalenza sostanziale ad alimenti già esistenti e testati al consumo, nonché su di una più specifica ed esaustiva disciplina in materia di etichettatura, anche sotto il particolare e non secondario profilo delle indicazioni nutrizionali.³⁵

Completa il quadro così tratteggiato, andando quasi a chiudere il percorso della catena alimentare e a disegnare un ideale “filo rosso” tra la “sicurezza alimentare” e le “sicurezze alimentari”, la tendenza, oggi ravvisabile in misura sempre più crescente, al coinvolgimento attivo dei consumatori, che in questo modo vengono anch’essi resi garanti e responsabili delle loro stesse abitudini riguardanti la scelta e l’assunzione dei cibi e delle bevande attraverso doveri comportamentali finalizzati a evitare pratiche scorrette nell’approvvigionamento e nella gestione domestica degli alimenti.³⁶

A riprova dell’importanza della distinzione tra “sicurezza alimentare” e “sicurezze alimentari” nei termini anzidetti sembra stare, sotto tutt’altro profilo, il recente avvicinamento in materia di OGM del modello nordamericano, essenzialmente fondato sui

³³ Cfr. M. FERRARI, *Sicurezza alimentare e nuovi prodotti alimentari*, in «Notizie di Politeia», 1, 2014, pp. 89-107.

³⁴ Cfr. L. COSTATO - S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare* (voce), in *Digesto discipline privatistiche, sezione civile, Aggiornamento*, Torino, UTET, 2010, pp. 929-937.

³⁵ Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA UE, 11 aprile 2013 in causa C-636/11, in «Rivista di diritto agrario», II, 2, 2013, pp. 93-119, con commento di S. BOLOGNINI, *Food safety e comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e rischio alimentari: il concetto di prodotto alimentare insicuro al vaglio della Corte di giustizia*; L. SALVI, *La comunicazione del rischio nella disciplina della sicurezza alimentare, tra informazione e tutela del mercato*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2013, pp. 456-489; G. SPOTO, *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazioni in etichetta*, in «Contratto e impresa», 4-5, 2014, pp. 1071-1092; L.G. VAQUÈ, *La comunicazione del rischio alimentare nell’Unione europea e negli Stati membri: efficacia, trasparenza e sicurezza*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2016, pp. 33-45.

³⁶ Cfr. A. BELLIGIANO, *Percezione della sicurezza alimentare e nuovi modelli di organizzazione della produzione*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 6; C. BIGLIA - S. GABBAI, *Consumare alimenti sicuri è un diritto?*, in MACCHIA, ed., *La persona e l’alimentazione*, cit., pp. 119-124.

Prolegomeni a uno studio

controlli successivi e sulla tutela risarcitoria,³⁷ al modello europeo, che invece, pur utilizzando anche questi strumenti, li considera quale *extrema ratio* del sistema e fa leva piuttosto su interventi di carattere preventivo.³⁸

3. La sicurezza alimentare come obiettivo

Oltre che sotto il profilo nozionale, la sicurezza alimentare si rivela anche come obiettivo strumentale a un'ideale e tendenzialmente stabile soluzione del più generale problema alimentare.

Tale obiettivo può essere perseguito anzitutto direttamente, alla stregua degli insegnamenti della dottrina della sicurezza alimentare, che recepisce e fa propria la prospettiva delle organizzazioni internazionali, rivolta al benessere di tutti indistintamente, secondo cui il più generale problema alimentare deriva non tanto dalla mancanza o insufficienza quantitativa e qualitativa di cibo, che invece c'è e perfino in abbondanza, quanto piuttosto dagli ostacoli al suo accesso; ostacoli che vanno rimossi attraverso interventi mirati sulle politiche agroalimentari e sul sottostante strumentario operativo, così da ovviare ai vistosi squilibri nella distribuzione delle derrate e da recuperare il giusto rapporto tra la sempre più insufficiente retribuzione dei produttori e i sempre maggiori costi d'acquisto dei prodotti,³⁹ suscettibile di sfociare nella cosiddetta "agflazione".

Nondimeno, l'obiettivo della sicurezza alimentare può essere perseguito per altre vie, che presentano significativi punti di contatto con la suesposta dottrina, ma anche non secondarie differenze rispetto ad essa. Una di queste vie alternative è quella espressa dalla nota formula del diritto "a un cibo adeguato" o "a un'alimentazione adeguata",⁴⁰

³⁷ Cfr. F. RUGGE, *La prima legislazione USA sull'alimentazione, tra Stati e Federazione*, in «Amministrazione», 2-3, 2015, pp. 345-354; F. NEAL, *The US Food Safety Modernization Act*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2015, pp. 19-33.

³⁸ Cfr. E. SIRSI, *Il problema della coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche negli USA: il caso Alfalfa*, commento a US DISTRICT COURT OF THE NORTHERN DISTRICT OF CALIFORNIA, 13 febbraio 2007, in «Rivista di diritto agrario», 2, 2008, pp. 86-101; A. LUPO, *Sostenibilità del settore agroalimentare, biotecnologie e "food safety" nell'Unione europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, 2015, p. 38; G. RUOCCO, *La sicurezza alimentare in Italia e nell'Unione europea*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 31-37; S. VISANI, *Modelli normativi a confronto: regolamentazione degli OGM tra UE e USA. Giurisprudenza in materia di brevettabilità degli organismi viventi*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2015, pp. 57-69.

³⁹ Cfr. L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e rivolte in Nord Africa*, in «Rivista di diritto alimentare», 2, 2011, p. 2.

⁴⁰ Cfr., per limitarsi al cosiddetto "sistema onusiano", l'art. 25.1 *Universal Declaration of Human Rights* (1948); art. 11.2 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adopted and opened

in cui le dimensioni della *security* e della *safety* vengono convogliate⁴¹ per essere destrutturate e ricostruite in termini di maggiore apertura e fluidità anche grazie alla pluralità di significati attribuibili agli aggettivi “adeguato” o “adeguata”.⁴²

E così viene in rilievo anzitutto il significato letterale, che rimanda all’idea dell’assunzione della giusta quantità di cibo di elevata qualità, tale cioè da assicurare, senza ricorso a trattamenti chimici e in particolare a pesticidi e a sostanze similari, il nutrimento della persona, tenendo conto della sua dignità,⁴³ cultura, religione, sesso e lavoro; poi, il significato di “disponibile”, da riferirsi sia alle risorse produttive, nella prospettiva di un più agevole accesso economico alle stesse, sia agli alimenti, ai fini dell’approntamento di idonei sistemi di distribuzione; quindi, il significato di “accessibile”, da intendersi come cibo per tutti, e in particolare per le fasce più deboli ed esposte della popolazione,⁴⁴ purtroppo oggi in continuo aumento,⁴⁵ il cui costo possa esser tale da non pregiudicare il conseguimento di altri beni e il soddisfacimento di interessi e valori anch’essi primari, quali salute, abitazione, istruzione e quant’altro.

Diversa, però, è la strada della sicurezza alimentare, dal momento che la dottrina dell’adeguatezza, oltre a muovere dal differente asserto della perdurante mancanza o insufficienza del cibo, ritiene che la disponibilità di quest’ultimo debba trovare idoneo riconoscimento ed effettiva garanzia sul piano giuridico più che politico, costituendo,

for signature, ratification and accession by the General Assembly (1966); *General Comment* n. 12. The right to adequate food (art. 11 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999); *General Comment* n. 14. The right to the highest attainable standard of health (art. 12 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000); General Assembly Resolution 63/187 on the Right to Food, Sixty-third session, agenda item 64(b) (2008).

⁴¹ Cfr. C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in C. RICCI, ed., *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 33-60.

⁴² Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in MACCHIA, ed., *La persona e l’alimentazione*, cit., pp. 124-153.

⁴³ Cfr. J. ZIEGLER, *Le droit à l’alimentation. Mille et une nuits*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2003, p. 35 e ss.

⁴⁴ Comprende le fasce in cui la debolezza e l’esposizione derivi da ragioni fisiche o psichiche, come ad esempio nel caso dei neonati, dei bambini, degli anziani, dei diversamente abili, dei malati cronici o terminali, delle donne incinte o puerpere o madri, delle vittime di calamità naturali, dei detenuti, delle minoranze indigene per cui l’accesso alla terra d’origine comporti pericoli, dei rifugiati, etc.

⁴⁵ È il caso dei cosiddetti “rifugiati per fame”, che al momento rappresentano la sottocategoria più diffusa dei rifugiati (cfr. nota precedente), nei cui confronti non esiste una specifica normativa a tutela e sussistono forti dubbi circa la possibilità di estendere o di applicare in via analogica quella prevista per gli altri rifugiati in genere. Cfr. J. ZIEGLER - C. GOLAY - C. MAHON - S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, London, Palgrave Macmillan, 2011, p. 66 e ss.

Prolegomeni a uno studio

come recentemente ribadito nell'enunciato di apertura della *Carta di Milano*,⁴⁶ oggetto di un diritto umano fondamentale e, anzi, di uno dei «più fondamentali tra i diritti fondamentali».⁴⁷

Un'ulteriore via alternativa, per così dire intermedia tra le due appena delineate, è quella della sovranità alimentare,⁴⁸ che, assumendo come punto di partenza la prospettiva delle organizzazioni non governative e delle istituzioni della società civile particolarmente attente alla condizione e ai bisogni delle popolazioni rurali, prospettiva non estranea alla cultura e all'ordinamento europeo,⁴⁹ ritiene che l'obiettivo della sicurezza alimentare debba passare attraverso l'intervento politico prima e oltre che giuridico; e che, con riferimento a quest'ultimo, debba farsi comunque rinvio alla categoria dei diritti fondamentali, sebbene riconsiderati alla luce delle specifiche esigenze di quelle stesse popolazioni.⁵⁰

Né va sottaciuta l'esistenza di un'altra via, ancora, verso l'obiettivo della sicurezza alimentare, quella cioè di matrice neolibera, che, attraverso le tecniche agrarie, l'accesso alle informazioni e le regole e gli strumenti di mercato, anche combinati tra di loro, ha di mira l'incremento della redditività della produzione agricola e la crescita della fiducia dei produttori, nella prospettiva di indurli a profondere maggiori energie in termini di lavoro e di investimenti.⁵¹

4. La sicurezza alimentare come sistema

Così intesa, la sicurezza alimentare rappresenta il perno sul quale ruota il settore alimentare, che, sebbene sia stato “giuridificato” appieno solo di recente, quantomeno in

⁴⁶ «Noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta, sottoscriviamo questo documento, denominato *Carta di Milano*, per assumerci impegni precisi in relazione al diritto al cibo che riteniamo debba essere considerato un diritto umano fondamentale. Consideriamo infatti una violazione della dignità umana il mancato accesso a cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia». *Carta di Milano*, in <http://carta.milano.it/la-carta-di-milano/>.

⁴⁷ Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, 2011, in <http://saperedemocratico.it/stefano-rodota-il-diritto-al-cibo>.

⁴⁸ Cfr. A. RINELLA, “*Food Sovereignty*”, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, 2015, p. 22.

⁴⁹ Cfr. S. VACCARI, *Food Right and Food Sovereignty: The Legacy of Milan Charter*, in «Rivista di diritto alimentare», 3, 2015, pp. 4-8.

⁵⁰ Cfr. *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Rome, November 11-17, 1996, in http://www.viacampesina.org/imprimer.php?id_article38; *Food Sovereignty: A Right for All*, Rome, June 13, 2002, in <http://croceviaterra.it/FORUM/DOCUMENTI%20DEL%20FORUM/political%20statement.pdf>.

⁵¹ Cfr. E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare ed il principio di libera concorrenza*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2003, pp. 308-325.

relazione all'ordinamento europeo,⁵² già presenta i tratti di un sistema in continua e rapida evoluzione.⁵³

Ed invero, come già si è accennato, all'originaria dimensione della *food safety* quale oggetto d'intervento da parte degli stati nazionali rivolto alla tutela igienico-sanitaria dei cibi e delle bevande⁵⁴ secondo un modello misto di vigilanza amministrativa e repressione penale,⁵⁵ quest'ultima oggi peraltro in fase, dove di ripensamento,⁵⁶ e dove di "messa a punto",⁵⁷ ha fatto seguito un significativo allargamento della linea d'orizzonte, che oggi abbraccia pure la *food security* e amplia il baricentro d'azione ad ambiti sovranazionali e intra-nazionali, valorizzando aspetti fondamentali come quello della «prevenzione amministrativa»⁵⁸ (fatta non soltanto di divieti e controlli da parte di soggetti pubblici così come di organismi privati, ma anche di strumenti di regolazione e programmazione),⁵⁹ nonché l'aspetto «dell'auto-responsabilizzazione dei produttori»,⁶⁰ dei certificatori, dei distributori e dei consumatori,⁶¹ insomma di tutti i soggetti di filiera,⁶² attraverso l'approntamento di adeguati meccanismi di *accountability* e di trasparenza.⁶³

⁵² Cfr. M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in «Diritto amministrativo», 4, 2015, pp. 657-682; l'A. riconduce la nascita ufficiale del fenomeno al regolamento 2002/178/CE del parlamento europeo e del consiglio del 28 gennaio 2002, «che fissa i principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare» (su cui cfr. IDAC, ed., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commento al Regolamento 178/2002*, in «Le nuove leggi civili commentate», 1-2, 2003, pp. 114-484), evidenziando che «prima di questa data, come la stessa commissione europea ha riconosciuto nel suo *Libro verde* e nel suo *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, è stata dominante in materia una prospettiva frammentaria, priva di organicità e talvolta anche incoerente». *Ibid.*, p. 660.

⁵³ Cfr. A. GERMANÒ, *Il sistema della sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto agrario», 1, 2006, pp. 55-75.

⁵⁴ Cfr. L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e scienza igienico-sanitaria*, in «Rivista di diritto agrario», 1, 2007, pp. 47-52.

⁵⁵ Cfr. A. PAPALDO, *Alimenti e bevande (igiene degli)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 50-61; G. PERICU, *La disciplina pubblicitica dei prodotti alimentari*, in ID., *Scritti scelti*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 351-394.

⁵⁶ Cfr. M. DONINI, *Il progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, in «Cassazione penale», 12, 2010, pp. 4457-4480; ID., *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in «Diritto agroalimentare», 2, 2016, pp. 207-259.

⁵⁷ Cfr. L. CORNACCHIA, *Posizione di garanzia nell'ambito della sicurezza agroalimentare*, in «Diritto agroalimentare», 10, 2013, pp. 3713-3732; L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in «Rivista trimestrale di diritto penale contemporaneo», 4, 2013, pp. 272-310.

⁵⁸ RAMAJOLI, *Dalla «food safety»*, cit., p. 272 e ss.

⁵⁹ Cfr. AMOROSINO, *Sicurezze e insicurezze*, cit., *passim*.

⁶⁰ RAMAJOLI, *Dalla «food safety»*, cit., p. 274.

⁶¹ Cfr. C. BIGLIA - S. GABBAI, *Consumare alimenti sicuri*, in «Diritto e ambiente», 6, 1° marzo 2014, *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del convegno di Asti, 30 novembre 2012, a cura di P. MACCHIA, p. 122.

La rilevata complessità di questo sistema, che recenti studi qualificano come vero e proprio ordinamento sezionale,⁶⁴ è riscontrabile in tutti i suoi snodi essenziali, vale a dire sul piano dei soggetti, dell'organizzazione, delle fonti, dei principi, delle situazioni giuridiche soggettive e della loro tutela.

Più in particolare, quanto ai soggetti, si assiste al passaggio dai modelli tradizionali e chiusi di *government* a quelli più innovativi e aperti di *governance*,⁶⁵ in cui agli stati nazionali vanno ad affiancarsi figure di rilevanza globale⁶⁶ (a composizione pubblica come la World Trade Organization, e mista come la Codex Alimentarius Commission), europea⁶⁷ (l'Unione con le sue varie istituzioni, ivi incluse quelle indipendenti come l'EFSA),⁶⁸ sub-statale e locale (le regioni o strutture equivalenti, e le altre pubbliche amministrazioni, territoriali e non, anche qui comprensive di quelle indipendenti);⁶⁹ né a tale proposito può obliterarsi, sul versante privatistico, la trasformazione del ruolo e della fisionomia di figure come quella dei consumatori, che oggi, diversamente dal passato, hanno finito per essere anch'essi coinvolti nel circuito delle responsabilità di filiera, che – secondo un'icastica espressione – va “dai campi alla tavola” (*from field to fork*).

Ne discende anzitutto la coesistenza di più modelli organizzatori pubblici come quello dell'amministrazione diretta (talvolta, ed è qui la novità, anche da parte di istituzioni

⁶² Cfr. O. PROSPERI, *Sicurezza alimentare e responsabilità civile*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2003, pp. 351-378; A. LAZZARO, *Sicurezza alimentare e responsabilità*, *ibid.*, 4, 2003, pp. 450-497; V. RUBINO, *Comparative negligence e regole di sicurezza alimentare: la Corte di cassazione fa il punto sulla responsabilità degli operatori della filiera*, commento a Corte di cassazione, sez. II civ., 10 luglio 2014, n. 15824, in «Rivista di diritto agrario», 5, 2014, pp. 234-244.

⁶³ Cfr. F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2015, pp. 6-9; S. AMOROSINO, *Trasparenze, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2015, pp. 39-42.

⁶⁴ Cfr. D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁶⁵ Cfr. JANNARELLI, *La governance*, cit.; M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in «Rivista di diritto pubblico comunitario», 1, 2015, pp. 1661-1696.

⁶⁶ Cfr. D. VITI, *Il governo della sicurezza alimentare nella globalizzazione dei mercati: il caso Cina*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 11.

⁶⁷ Cfr. A. MALTONI, *Sicurezza alimentare*, in S. CASSESE, ed., *Dizionario di Diritto pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5545-5549; M. SAVINO, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 2007, pp. 413-442.

⁶⁸ Cfr. F. LUBRANO, *L'attività dell'Autorità per la sicurezza alimentare*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2003, pp. 345-350; S. GABBI, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁶⁹ Cfr. S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare*, in S. CASSESE, ed., *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 13-22; ID., *Proposte per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in «Ragiusan», 2002, pp. 206-213; N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in «Rivista di diritto alimentare», 4, 2009, p. 12, nonché in «Diritto e processo amministrativo», 1, 2010, pp. 83-101.

sovrnazionali),⁷⁰ e indiretta (nelle forme della co-amministrazione e dell'integrazione decentrata); nonché di più modelli organizzatori privati, il cui tratto comune risiede nell'essere fondati tutti quanti, ancorché con polifonia di accenti, sull'idea associativa.⁷¹

E ne segue altresì la compresenza di numerose fonti di differenti matrice, natura e rango: internazionale,⁷² transnazionale e nazionale di ogni ordine e grado, di diritto scritto e di diritto vivente, di *hard law* e di *soft law*, di *civil law* e di *common law*, pubblicistiche e privatistiche, con ogni conseguente intuibile necessità di un armonico raccordo, che però al momento o difetta del tutto o comunque è ancora lontano dal potersi dire effettivamente raggiunto, e che al momento fa registrare, come unico dato certo, quello della primazia della tecnica sul diritto.⁷³

Con riferimento ai principi,⁷⁴ possono individuarsi e isolarsi due macromodelli di sicurezza alimentare: uno, in voga soprattutto nel circuito della WTO, è contraddistinto dall'operatività del principio di prevenzione, che postula la certezza o quantomeno la probabilità del rischio scientificamente dimostrate; l'altro modello, cioè quello europeo,⁷⁵ è fondato sul principio di precauzione,⁷⁶ che presuppone l'incertezza o comunque la possibilità anche in astratto del rischio, con evidente effetto anticipatorio dell'intervento a tutela, che all'occorrenza viene controbilanciato dal principio di ragionevolezza *sub specie* di proporzionalità.⁷⁷

Attorno ai principi della prevenzione e della precauzione, che in tema di sicurezza alimentare rappresentano per così dire dei superprincipi o principi di principi, gravitano

⁷⁰ Cfr. gli artt. 53 e 54 del Regolamento 2002/178/CE, cit., che prevedono l'intervento diretto da parte della commissione europea nel caso di rischi alimentari riguardanti uno o più stati membri: in argomento, ALBISINNI, *La sicurezza alimentare*, cit., pp. 10-14.

⁷¹ Cfr. L. PAOLONI, *Sicurezza alimentare e modelli organizzativi dell'impresa agricola nello scenario della globalizzazione*, in «Economia & Diritto agroalimentare», 2, 2007, pp. 57-72.

⁷² Cfr. M. MANFREDI, *Accesso alla terra, accesso al cibo: le risposte del diritto internazionale*, in «Iustitia», 1, 2016, pp. 23-35.

⁷³ Cfr. F. ADORNATO, *La sicurezza alimentare tra primato della tecnica e crisi del diritto*, in «Rivista di diritto agrario», 3, 2012, pp. 405-414.

⁷⁴ Cfr. L.R. PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione*, in «Rivista di diritto agrario», 1, 2014, pp. 3-8.

⁷⁵ Cfr. D. CASTRONUOVO - A. DOVAL PAIS - L. FOFFANI, eds., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Atti del Convegno, Modena, 3-5 novembre 2011, Milano, Giuffrè, 2014.

⁷⁶ Cfr. L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, CEDAM, 2004.

⁷⁷ Cfr. C. BASSU, *Sicurezza alimentare e ragionevolezza. La tutela dei diritti tra precauzione e proporzionalità*, in «Munus», 2, 2015, pp. 439-454.

Prolegomeni a uno studio

sia tutti gli altri a cui si è fatto cenno trattando dell'evoluzione concettuale della *food safety*, sia principi ulteriori come quelli di auto-amministrazione e di semplificazione amministrativa. Tali principi o traggono origine immediata e diretta dal settore alimentare, o comunque trovano in esso nuova linfa vitale che li riplasma e li reimmette nel circuito dell'ordinamento generale o degli ordinamenti settoriali o sezionali.

Alla luce di quanto precede, è possibile guardare alla sicurezza alimentare come importante «veicolo di innovazione istituzionale»⁷⁸ e, più in generale, considerare il diritto alimentare non soltanto come «laboratorio del nuovo diritto europeo»,⁷⁹ ma anche quale fertile terreno di coltura e sperimentazione del sempre più emergente diritto globale.⁸⁰

5. Sicurezza alimentare e situazioni giuridiche soggettive: lo strumentario e i meccanismi di tutela

Resta da dire delle situazioni giuridiche soggettive e della loro tutela,⁸¹ che passano ancora una volta attraverso la formula del “diritto a un cibo adeguato”, sui cui possibili rapporti con altri diritti contermini e con i relativi strumenti e meccanismi di protezione non sembra esservi unanimità di vedute.

Al riguardo, infatti, si registra anzitutto la posizione tradizionale di chi ritiene che il “diritto a un cibo adeguato” si collochi all'interno di altri e più ampi diritti come quelli, classici, alla vita e alla salute,⁸² nonché quelli, emersi più di recente, al lavoro, al benessere, allo sviluppo e a *standard* minimi accettabili di sussistenza e di dignità.⁸³

Una corrente di pensiero più innovativa reputa invece che il “diritto a un cibo adeguato” abbia dignità e consistenza autonoma di vero e proprio *basic right*, riconosciuto e garantito formalmente e direttamente nei confronti di tutti o di particolari categorie di persone (bambini, scolari indigenti, prigionieri e detenuti, etc.); e che da esso discenda-

⁷⁸ ALBISINNI, *La sicurezza alimentare*, cit., 10.

⁷⁹ ASSOCIAZIONE ITALIANA DIRITTO ALIMENTARE (AIDA) - ITALIAN FOOD LAW ASSOCIATION (IFLA), *Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione DELL'AIDA*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2015, p. 2.

⁸⁰ Cfr. M.S. RIGHETTINI, *La regolazione della sicurezza alimentare tra globale e locale*, in «Amministrazione», 2-3, 2015, pp. 293-322.

⁸¹ Cfr. J. JACKSON, *La sicurezza del cibo e i conflitti*, in «Gnosis», 1, 2015, pp. 105-113.

⁸² Cfr. G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione: i profili costituzionali*, in MACCHIA, ed., *La persona e l'alimentazione*, cit., pp. 9-18.

⁸³ Cfr. S. SICARDI, *Introduzione*, in MACCHIA, ed., *La persona e l'alimentazione*, cit., pp. 6-8.

no le condizioni e i presupposti per l'esercizio di tutti gli altri diritti di regola contemplati nelle carte costituzionali dei diversi stati.⁸⁴

Altri ancora, ponendosi in una prospettiva intermedia, costruiscono il "diritto a un cibo adeguato" come posizione ora derivata ora autonoma a seconda della conformazione, sia astratta che concreta, conferitagli di volta in volta dalla normativa scritta e di principio dei vari ordinamenti quanto ai soggetti e/o ai beni, interessi e valori da tutelare.⁸⁵

L'esame delle diverse fonti, considerate nei loro differenti livelli e ranghi e messe in comparazione o anche soltanto giustapposte tra di loro, disvela l'esistenza di un sistema multidimensionale, che sarebbe arduo ridurre ad unità⁸⁶ e, a rigore, perfino qualificare come sistema propriamente inteso,⁸⁷ profilandosi piuttosto come un ibrido insieme di microcosmi raccordabili, semmai, nella direzione del comune obiettivo finale della sicurezza alimentare.

Ulteriore questione è quella dell'effettività della tutela del diritto ad un cibo adeguato. A livello internazionale, infatti, nonostante il notevole impegno profuso dagli organismi preposti, essa risulta pressoché nulla a causa della inesistente o ridotta vincolatività della maggior parte delle fonti di diritto internazionale sia di *hard* che di *soft law* e, comunque, per il principio della sovranità statale, che può frapporsi al soddisfacimento dei diritti umani violati, soprattutto se azionati in forma individuale.

Diversamente, a livello nazionale e soprattutto negli ordinamenti giuridici propri delle società in via di sviluppo, le cosiddette "convergenti", la tutela del diritto a un cibo adeguato è riconosciuta in forma sia collettiva che individuale⁸⁸ e trova attuazione nei modi più disparati, e cioè in via diretta o indiretta, nonché in termini immediatamente precettivi o meramente programmatici con contestuale rinvio alle fonti di rango inferiore per la necessaria attuazione.⁸⁹

⁸⁴ Cfr. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato*, cit., p. 138.

⁸⁵ Cfr. A. SANTINI, *Brevi note sulla complessità del diritto alimentare europeo*, in RICCI, ed., *La tutela multilivello*, cit., pp. 231-240.

⁸⁶ Cfr. A. LUPONE - C. RICCI - A. SANTINI, *The Right to Food Towards a Global Governance*, Torino, Giappichelli, 2013.

⁸⁷ Cfr. G. NAPOLITANO, *Acqua e cibo tra diritti e sistemi amministrativi*, in «Giornale di diritto amministrativo», 3, 2015, pp. 301-307.

⁸⁸ Cfr. P. BORGHESI, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», 1, 2012, p. 18.

⁸⁹ Cfr. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato*, cit., p. 140 e ss.

Non mancano, tuttavia, ordinamenti che configurano il diritto in esame come situazione giuridica soggettiva “finanziariamente condizionata”, finendo in tal modo per limitarne sensibilmente sia le opportunità di esercizio, che le potenzialità di tutela; né mancano, ancora, ordinamenti che guardano al “diritto a un cibo adeguato” come a un più semplice obiettivo costituzionale ovvero come a una mera linea direttiva d’azione per le successive politiche statali. Con la conseguenza che tale diritto, lungi dal poter essere concepito come assoluto o comunque al di sopra di tutti gli altri, debba essere di volta in volta raccordato e bilanciato con i diversi interessi pubblici e privati concretamente rilevanti, potendo alla fine risultare recessivo e perfino del tutto cedevole.

Ben più effettiva appare, invece, la tutela apprestata in via concorrente, pur se in ottica settoriale, dall’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per fronteggiare ogni possibile rischio di derivazione alimentare, tutela fondata su misure stringenti, che vincolano direttamente gli stati membri, impegnandoli a darvi immediata attuazione, con poche eccezioni, peraltro di stretta interpretazione.⁹⁰

Si è perciò fatta strada l’idea che il diritto a un cibo adeguato, inteso come situazione giuridica soggettiva, non possa non aprirsi a una dimensione di doverosità capace di completarlo e implementarlo sotto il profilo sostanziale e della tutela; dimensione ulteriore, questa, operante sul piano etico⁹¹ e giuridico,⁹² riguardante i soggetti pubblici e quelli privati e fondata sui principi di solidarietà, di sussidiarietà verticale ed orizzontale, di differenziazione ed adeguatezza.

Tale diritto/dovere,⁹³ le cui proteiformi dinamiche evolutive sembrano suggerirne la collocazione all’interno della più ampia figura dell’interesse a soddisfazione necessaria, entra a far parte integrante e sostanziale degli assetti della sicurezza alimentare, che per quanto fin qui detto si presenta come sistema “a geometria variabile”; e anzi meglio ancora, in ragione del continuo divenire che lo contraddistingue, come sistema “a fasatura variabile”, la cui trattazione appare impegnativa quanto stimolante anche in vista dei successivi sviluppi dell’indagine.

⁹⁰ Cfr. P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 2011.

⁹¹ Cfr. VISANI, *Modelli normativi a confronto*, cit., p. 62.

⁹² Cfr. BIGLIA-GABBAI, *Consumare alimenti sicuri*, cit. p. 122; RAMAJOLI, *Dalla «food safety»*, cit., p. 278 e ss.

⁹³ Cfr. VISANI, *Modelli normativi a confronto*, cit., p. 65.

