



*Direttore*

Giovanni CORDINI  
Università degli Studi di Pavia

*Comitato scientifico*

Carlo DESIDERI  
Consiglio Nazionale delle Ricerche

Paolo FOIS  
Professore Ordinario  
Università degli Studi di Sassari

Carlo Alberto GRAZIANI  
Professore Ordinario  
Università degli Studi di Siena

Sergio MARCHISIO  
Professore Ordinario  
"Sapienza" Università Di Roma

Vladimir PASSOS DE FREITAS  
Magistrato  
Brasile

Amedeo POSTIGLIONE  
Direttore ICEF (International Court of the Environment Foundation)  
Presidente on. della Corte di Cassazione

Alfred REST  
Full Professor of International Law  
Università di Colonia

*Comitato redazionale*

Emma IMPARATO

Angelo PAVESI

Guido SALA CHIRI

Alessandro VENTURI

## DIRITTO E AMBIENTE

La collana "Diritto e Ambiente" intende offrire al lettore opere monografiche e studi collettivi che trattano i profili giuridici delle questioni ambientali da differenti angolazioni disciplinari. Da un lato l'ordito del diritto ambientale si delinea attraverso ricostruzioni della dottrina, della legislazione e degli apporti giurisprudenziali. Dall'altro vi sono studi che consentono lo svolgimento di aspetti fondamentali per comprenderne la struttura, come i testi dedicati ai principi, quelli che mettono a confronto, con metodo comparato, i vari ordinamenti, quelli che dedicano attenzione ad uno specifico settore dell'ambiente. Di fronte ad un quadro prospettico di tale ampiezza e consistenza ci si deve chiedere se emerge un filo conduttore, se è possibile indicare una traccia da seguire anche allo scopo di orientamento e di stimolo per ulteriori svolgimenti. Penso che questo si possa trovare nell'idea per cui l'ambiente, per gli uomini, costituisce una condizione di esistenza e la qualità ambientale una esigenza a cui si collega la vita stessa dell'uomo sulla Terra.



Carola Ricci

**Il diritto a un cibo sicuro  
nel diritto internazionale**

Spunti di riflessione



Copyright © MMXII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133/ A–B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5572-4

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2012

*Alla mia famiglia*





## Parte I

### **Il diritto a un cibo «adeguato» nel diritto internazionale**

- 15 *1. Il diritto al cibo: l'interdipendenza dei problemi di accesso e sicurezza*
- 21 *2. Il concetto di "adeguatezza": verso un diritto umano al cibo nelle fonti di diritto internazionale*
- 2.1. La dimensione universale: dalla Dichiarazione del 1948 al Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, 21 – 2.2. Il contenuto normativo dell'adeguatezza e della sostenibilità spiegato nel Commento Generale n. 12, 22 – 2.3. Dichiarazioni di principi non vincolanti in diversi ambiti, 24.
- 27 *3. La configurabilità di un diritto al cibo sicuro alla prova delle prassi sviluppate negli scambi internazionali: un caso recente*
- 31 *4. Obblighi e responsabilità degli Stati nell'ambito del Patto*
- 4.1. Riguardo ai doveri di rispettare e realizzare, 31 – 4.2. A proposito dell'obbligo di proteggere, 33 – 4.3. Le condotte non conformi agli standard di tutela posti dal Patto, 36 – 4.4. Limiti connaturati al sistema convenzionale universale, 37 – 4.5. Prospettive future, 39.
- 41 *5. Modelli di divisione delle competenze nell'analisi del rischio alimentare: il rapporto tra scienza e diritto nella fissazione di standard sovranazionali*
- 5.1 Il ruolo dei parametri di fonte privata, 41 – 5.2. Il rinvio europeo alle regole HACCP, 44 – 5.3. Gli standard derivanti da cooperazione internazionale e l'attività del Codex Alimentarius, 46 – 5.4. I Regolamenti sanitari internazionali del 2005 come parametro universale?, 50.

- 55    6. *La necessità di garantire l'effettività del diritto a livello internazionale: carenze attuali e prospettive future nell'ottica della sostenibilità*

Parte II  
**Bibliografia**

- 61    *Bibliografia*

Parte III  
**Materiali selezionati**

- 71    1. *Universal Declaration of Human Rights, proclaimed by the United Nations General Assembly, 10 December 1948*
- 73    2. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by the General Assembly, 16 December 1966*
- 77    3. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, adopted and opened for signature, ratification and accession by the General Assembly, 18 December 1979*
- 79    4. *Convention on the Rights of the Child, adopted and opened for signature, ratification and accession by the General Assembly, 20 November 1989*
- 81    5. *World Food Summit: Rome Declaration and Plan of Action*
- 85    6. *General Comment No 12. The right to adequate food (Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 26 April–14 May 1999*
- 97    7. *General Comments No 14. The right to the highest attainable standard of health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 25 April–12 May 2000*

- 125 8. *Assuring Food Safety and Quality: Joint 2003 FAO/WHO Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*
- 155 9. *The right to food. 2006 Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*
- 177 10. *The right to food. Human Rights Council, 27 March 2008*
- 185 11. *Declaration of the World Summit on Food Security*
- 197 12. *Agribusiness and the right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*
- 203 13. *Agroecology and the right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*



PARTE I

IL DIRITTO A UN CIBO «ADEGUATO»  
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE



## I. Il diritto al cibo: l'interdipendenza dei problemi di accesso e sicurezza

«L'uomo è ciò che mangia» così intitolò una sua opera Feuerbach nel 1862, nella convinzione che esista un'unità inscindibile fra le componenti fisiche e psichiche dell'uomo e che il soddisfacimento delle prime sia il presupposto della realizzazione delle seconde<sup>1</sup>.

Analogamente, il diritto al cibo presuppone che venga garantito non solo l'accesso materiale agli alimenti (*food security*) ma anche la qualità degli stessi (*food safety*) in misura sufficiente a condurre una vita attiva, salubre, libera dalla fame e corrispondente alle giuste esigenze nutrizionali del singolo, dipendenti dalla sua età e dalla sua condizione fisica, ma anche dalle sue credenze religiose e/o dal suo bagaglio culturale. Non basta cioè che il cibo sia disponibile in *quantità* sufficiente ma occorre che sia di *qualità* accettabile per l'essere umano considerato in tutti i suoi elementi costitutivi: l'una e l'altra caratteristica si completano a vicenda e sono intrinsecamente collegate al diritto a un'«alimentazione adeguata» per ogni individuo<sup>2</sup>. Un simile approccio “integrato” implica la possibilità che un alimento non sicuro sia pre-

1. L.A. FEUERBACH, *Das Geheimnis des Opfers. Oder der Mensch ist was er isst*, Lipsia, 1862; ID., *Gottheit, Freiheit und Unsterblichkeit vom Standpunkte der Anthropologie*, Lipsia, 1866, pp. 1-36.

2. Tra gli Autori che si sono occupati dei temi del diritto alla sicurezza degli alimenti nel diritto internazionale e dell'interrelazione tra *food safety* e *food security*, oltre alla bibliografia generale riportata in appendice al volume, si vedano in particolare: F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in A. MAHIU, F. SNYDER (eds.), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Leiden-Boston, 2006, p. 79 ss.; O. AGINAM, *Food Safety, South-North Asymmetries and the Clash of Regulatory Regimes*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 40.4, 2006/07, pp. 1099-1111; M.T. MARIANI, *The Intersection of International Law, Agricultural Biotechnology, and Infectious Disease*, Leiden-Boston, 2007; POTO, *Regulations on Food Safety and the Role of African Actors in the Global Arena*, in *Journal of African and International Law*, 2008, vol. I.1, pp. 107-130; S. NEGRI, *Food safety and global health: an international law perspective*, in *Global Health Journal*, 2009, vol. III.1, p. 1 ss.; J. CHYAU, *Casting a Global Safety Net—A Framework for Food Safety in the Age of Globalization*, in *Food and Drug Law Journal*, 2009, vol. 64, p. 313 ss.; B. VAN DER MEULEN, *The Global Arena of Food Law: Emerging Contours of a Meta-Framework*, in *Erasmus Law Review*, 2010, vol. 3.4, p. 217 ss.

giudizievole per la salute e al contempo causi danni di diversa natura. La diffusione su scala globale di cibo di scarsa qualità potrebbe, infatti, nuocere alla sopravvivenza di tradizioni alimentari legate alla diversità religiosa e culturale. Ciò in conseguenza, in primo luogo, della ancora scarsa attenzione riposta dall'industria alimentare a fattori collegati a elementi difficilmente valutabili economicamente: si pensi alle esigenze alimentari di enormi masse di credenti che devono essere informati sui contenuti o sui metodi di lavorazione di alcune materie prime (come la carne, ad esempio) per non "cadere in peccato" consumando cibi non ammessi dal culto che abbracciano. Laddove un'etichetta omettesse di indicare in modo corretto e/o comprensibile la presenza di carne di maiale sulla confezione di un prodotto venduto al pubblico, il consumatore di fede musulmana potrebbe non risentire conseguenze pregiudizievoli alla salute ma sicuramente riterrebbe l'omissione o la corretta indicazione come una fonte di responsabilità per il grave danno morale (o esistenziale) subito<sup>3</sup>. Il rapporto tra cibo e religione è sempre più importante anche nel mondo occidentale a causa degli intensi flussi migratori; il cibo anzi è un elemento chiave per l'integrazione culturale<sup>4</sup>.

In secondo luogo, la diffusione di modelli moderni di alimentazione (qualitativamente povera ma facilmente circolabile e a costo più accessibile), da un lato, e l'imposizione di standard uniformi di produzione e trasformazione del cibo (scientificamente e "asetticamente" determinati), dall'altro, sono difficilmente compatibili con la sopravvivenza di forme di produzione legate al territorio e a tradizioni locali anche molto antiche. Il rischio, in tal caso, è la perdita di elementi non duplicabili del patrimonio immateriale dell'umanità, rappresentati dalle diverse tradizioni alimentari diffuse nel mondo che non hanno mai arrecato danno per generazioni e che non possono essere standardizzati, pena la loro scomparsa. In senso lato, quindi, assicurare la "salubrità" di un prodotto può non significare garanti-

3. L. ASCANIO, *Le regole alimentari nel diritto musulmano*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI, *Cibo e religione: Diritto e diritti*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche. Università Cattolica del S. Cuore – sede di Piacenza*, Lecce, 2010, n. 1, pp. 63–86; A. GERMANÒ, *Informazione alimentare halal: quale responsabilità per un'etichetta non veritiera?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2010, n. 3, pp. 1–10.

4. G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI, *Cibo e religione*, cit., p. 19 ss.



re anche il mantenimento di tutte le caratteristiche peculiari che ne fanno un prodotto di “qualità” per l’individuo nel suo complesso.

Le considerazioni fino a qui svolte portano a ritenere non solo che la quantità e la qualità del cibo siano interdipendenti tra loro, ma altresì che il secondo termine debba essere inteso in senso ampio. Lo stesso, infatti, dovrà riferirsi certamente alla corrispondenza con canoni sanitari indispensabili (senza i quali un alimento non potrebbe neppure essere consumato in modo sicuro per la salute), ma anche alle tipicità e peculiarità del cibo preparato secondo metodi conformi ai dettami religiosi o tramandati nel tempo. Un prodotto di qualità adeguata (o *safe* nel senso ampio che si propone) dovrebbe dunque soddisfare le esigenze del singolo individuo, tra cui, in particolare, quelle religiose e culturali.

Tale impostazione si giustifica bene alla luce della concezione dei diritti umani come un fascio indistinguibile di prerogative riconducibili a tutti gli elementi costituiti ogni individuo considerato nel suo complesso<sup>5</sup>. La stessa divisione in generazioni dei diritti umani è per lo più una «distinzione convenzionale, che non esprime alcuna diversificazione di valore o d’importanza tra le diverse categorie o generazioni e che non intacca in alcun modo il carattere universale, indivisibile, interdipendente, imparziale obiettivo e non selettivo dei diritti umani»<sup>6</sup>, sulla base della constatazione che oggetto di tutela è comunque l’essere umano.

Nonostante le considerazioni che precedono, per parecchio tempo *food security* e *food safety* non sono stati considerati come due aspetti complementari e interrelati di uno stesso bene fondamentale da tutelare. La ragione di una simile scissione era fatta risalire alla ricostruzione delle diverse cause dell’inaccessibilità al cibo, da un lato, e della mancanza di qualità, dall’altro lato. La prima, è stata imputata (soprattutto

5. A. CASSESE, *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. Gaeta, p. 83 ss., spec. p. 95 ss. e p. 113 ss.; U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Bari, 2012, p. 15 ss., spec. p. 19 ss.; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino, 2006<sup>2</sup>, spec. p. 17 ss.; L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006. Si vedano tra i molti atti di *soft law* che richiamo questo concetto: “Vienna Declaration and Programme of Action (World Conference on Human Rights)”, Vienna, 25 giugno 1993, par. 5; “Declaration on the Sixtieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights”, Assemblea Generale, risoluzione n. 63/116 del 10 dicembre 2008.

6. Queste le parole di U. VILLANI, *op. cit.*, p. 20.

a partire dagli anni Ottanta) alla povertà e alla “mancanza di titolarità” (*food entitlement*) e dunque a problemi distributivi e redistributivi della ricchezza, non piuttosto alla mancanza di cibo a livello globale<sup>7</sup>. La seconda, invece, dipenderebbe dalle scelte di politica legislativa (*social regulation*) intraprese dai singoli governi sul livello di rischio accettabile per la salute nel decidere di permettere l'immissione in commercio di un prodotto con determinate qualità<sup>8</sup>.

Questa impostazione però sembra limitata se applicata *tout court* al mutato scenario internazionale: in quasi tutti i paesi in via di sviluppo non ci sono (o sono pochi) gli strumenti giuridici che impongono standard di qualità accettabili per la salute della popolazione e in alcuni casi negli Stati che pure dispongono di alimenti sani, gli stessi non sono accessibili per le fasce più povere della popolazione (come ad esempio accade in Cina). In tali contesti, la quantità potrebbe dunque essere di per sé sufficiente ma la qualità o non è garantita o non è accessibile, facendo venire meno l'obiettivo di sfamare e nutrire la popolazione. Si pone cioè un problema di distribuzione e redistribuzione del bene «sicurezza» del cibo, inteso come salubrità e in senso ampio come qualità<sup>9</sup>.

Tali constatazioni sembrano suggerire l'estensione del c.d. *entitlement approach* alla *food safety* per potere rispondere ai nuovi interrogativi posti dal mutamento delle caratteristiche dei mercati agroalimentari e dei presupposti politici, economici, sociali: chi dovrebbe definire ciò che è sicuro? Come va fissato il limite di rischio accettabile per le comunità coinvolte? Chi dovrebbe sopportare i costi della regolamentazione necessaria a rendere effettivo il diritto alla sicurezza alimentare? Come dovrebbe essere redistribuito l'onere non finanziario di questo processo?

Le risposte a tali quesiti dipendono certamente non tanto e non solo da valutazioni giuridiche ma piuttosto dal peso relativo che si intenda assegnare ad altre fondamentali considerazioni, tra loro connesse, di natura politica, economica, sociale, religiosa ed etica. Cionondimeno, l'analisi che segue si propone di rimanere fedele al punto di vista

7. La prima formulazione di tale teoria si deve a A. SEN, *Poverty and Famines: Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, 1981.

8. Cfr. F. SNYDER, *Toward an international law*, cit., p. 85 ss., spec. p. 88.

9. F. SNYDER, *op. cit.*, p. 88 s.

giuridico, in particolare allo scopo di individuare le fonti applicabili (di *hard law* e *soft law*) e le competenze degli enti che sono chiamati a tutelare il diritto alla sicurezza alimentare. Pertanto, concentrandosi in particolare solo sulle regole del diritto internazionale, ci si propone di offrire un contributo parziale al dibattito in corso sulla sicurezza alimentare, con la consapevolezza che esso potrà rappresentare solo uno dei diversi e molteplici lati di una figura sfaccettata e complessa ma al contempo fondamentale per le generazioni presenti e future.

L'interrogativo cui si ambisce dare risposta è se si possa ricostruire l'esistenza di un diritto umano al cibo sicuro e di qualità e, quindi, verificare se una posizione soggettiva sorta come un «diritto derivato» dal diritto alla salute possa evolvere progressivamente verso una posizione giuridica attiva a sé stante, azionabile di fronte a giurisdizioni nazionali e internazionali, parametro cogente per la determinazione dei nuovi indirizzi di politica internazionale in materia di sicurezza alimentare.

Se si riuscisse a provarne l'esistenza, in caso di violazione da parte degli Stati o di altri attori sarebbe inoltre invocabile una responsabilità, individuale o collettiva, si potrebbe chiedere l'esecuzione dell'obbligo e l'eventuale riparazione per i danni subiti. Da qui sorge la necessità sia di verificare il tipo di fonte da cui derivano gli obblighi di protezione (è *hard* o *soft law*?), sia i titolari passivi dell'obbligo (oltre agli Stati, si potrebbe fare ricadere sui privati il costo della qualità? Sta già accadendo? Quali dovrebbero essere i parametri per determinare un'equa ripartizione dei costi sociali?). Nel rispondere alla prima domanda occorre prendere le mosse dalla definizione dei beni giuridici che devono essere inclusi nel concetto di «cibo adeguato», oggetto di tutela.

