

LA SICUREZZA ALIMENTARE TRA SFIDE GLOBALI E DIRITTI EMERGENTI*

Stefania Negri**

SOMMARIO: Premessa. 1.- Il diritto al cibo sicuro: fondamento giuridico e prospettive di tutela effettiva; 2.- Tutela della salute pubblica e gestione delle crisi sanitarie legate alle malattie veicolate dal cibo; 3.- Sicurezza alimentare ed obiettivi di sviluppo sostenibile; 4. - Considerazioni conclusive.

Premessa.

Nel quadro del tema generale del Convegno desidero proporre alcune brevi riflessioni sulla complessità del rapporto sicurezza alimentare-sostenibilità guardandolo attraverso la lente dei diritti umani, soprattutto dei diritti fondamentali al cibo ed alla salute, e focalizzando l'attenzione sulla sicurezza degli alimenti e la progressiva affermazione di un diritto al cibo sano e sicuro.

Premesso che entrambi gli aspetti della sicurezza alimentare – la *food security*, che si realizza quando “tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano le loro necessità e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana”¹ e la *food safety*, intesa quale sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti² – sono essenziali ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità,³ è tuttavia agevole constatare come gli sforzi profusi dalla comunità internazionale siano sempre stati prioritariamente orientati a garantire la *food security*, in ossequio ad una logica del tutto comprensibile alla luce dell'importanza dei valori in gioco (*in primis* la tutela della vita e della dignità umana), ma che sembra porre in secondo piano la rilevanza dei problemi sanitari collegati alle malattie veicolate attraverso il cibo.

Tale priorità trova continue e autorevoli conferme nella prassi, come testimoniano la campagna *Zero Hunger Challenge* lanciata dal Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon nel 2012 ed il documento finale della Conferenza sullo sviluppo sostenibile di Rio de Janeiro, *The Future We Want*. Quest'ultimo, in particolare, nella

* Relazione tenuta al Convegno interinale della Società Italiana di Diritto Internazionale (SIDI) su *Sicurezza alimentare. Sfide per uno sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo*, Università degli Studi di Pavia, 20 marzo 2015.

** Professore associato di Diritto internazionale e Direttore dell'*Osservatorio sui diritti umani: bioetica, salute, ambiente*, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università degli Studi di Salerno.

¹ FAO, World Food Summit, 13-17 November 1996, Rome Declaration on World Food Security.

² Regolamento (CE) N. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

³ Ad esempio, il Piano di Azione per la Cooperazione Tecnica in materia di sicurezza degli alimenti adottato dall'Organizzazione panamericana per la salute e dall'OMS nel 2005 riconosce che sicurezza alimentare e sicurezza degli alimenti “contribuiscono congiuntamente al progresso verso il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio, in particolare della riduzione della fame e della povertà” (PAHO/WHO Plan of Action for Technical Cooperation in Food Safety, FAO/WHO Regional Conference on Food Safety for the Americas and the Caribbean, San José, 6-9 December 2005).

sezione dedicata alla sicurezza alimentare ed alla nutrizione qualifica la *food security* quale “pressing global challenge”, ribadendo l’impegno della comunità internazionale affinché possa essere garantito alle generazioni presenti e future l’accesso al cibo sicuro, sufficiente e nutriente, nel rispetto del diritto al cibo adeguato e del diritto fondamentale a non soffrire la fame.⁴ Il *focus* del documento resta infatti concentrato sulle questioni strettamente legate alla sostenibilità dell’agricoltura, della pesca e della pastorizia, alle applicazioni tecnologiche orientate a tali fini ed al problema della volatilità dei prezzi dei prodotti agro-alimentari. Risulta pertanto evidente che il rapporto sicurezza alimentare-sostenibilità viene essenzialmente visto sotto il profilo della eradicazione della fame e della malnutrizione a livello globale, e che – fatta eccezione per un unico riferimento al diritto di accedere ad alimenti “sicuri” (*safe*) – si è del tutto tralasciata la considerazione delle problematiche legate alla sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, che nondimeno pongono importanti sfide globali in termini di salute pubblica e sostenibilità sanitaria.

Non è un caso, infatti, che l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) abbia dedicato la Giornata mondiale della salute 2015 al tema della *food safety*, attesa la serietà della minaccia sanitaria determinata dalle oltre 200 malattie causate dal cibo contaminato (da batteri, virus, parassiti e prodotti chimici), dai crescenti rischi posti dalle nuove tecniche di produzione e dalla distribuzione globalizzata del cibo, oltre che dalla costante emersione di nuovi batteri resistenti agli antibiotici.

Occorre inoltre evidenziare che sotto il profilo della sicurezza e qualità degli alimenti non mancano di affacciarsi nuove sfide globali, che vanno a complicare il quadro delle minacce tradizionali. Un esempio per tutti è la diffusione ed il consumo del cd. *junk food*, o “cibo spazzatura”, che rientra in quegli stili di vita non salutari profondamente stigmatizzati dall’OMS poiché rappresentano una minaccia crescente per la salute dei consumatori, soprattutto nelle fasce più giovani di età, ed un grave fattore di rischio di diffusione delle nuove pandemie del 21° secolo, quali il diabete e l’obesità, che sono oggi al top dell’agenda dell’OMS. Esse rientrano infatti tra le malattie epidemiche non trasmissibili sui cui si è appuntata in particolare l’attenzione della comunità sanitaria internazionale, che tenta di contrastare la vendita di bevande e cibi non salutari o non sicuri attraverso una campagna di sensibilizzazione ed informazione rivolta ai consumatori e facendo leva sulla responsabilità sociale d’impresa, soprattutto delle multinazionali impegnate nella produzione e somministrazione al pubblico di questo tipo di alimenti.

Dinanzi alla complessità delle dinamiche attuali, quali sono le possibili risposte del diritto internazionale a fronte di una certa limitatezza degli strumenti giuridici esistenti e dell’esigenza di affermare l’importanza della *food safety* e di migliorarne la *governance* internazionale anche nell’ottica della sostenibilità?

A mio sommo avviso si potrebbe intervenire su tre diversi piani:

- a) sul piano della tutela ed effettività dei diritti umani, attraverso il riconoscimento e l’adeguata protezione del diritto al cibo sicuro;
- b) sul piano della tutela della salute pubblica, attraverso il ricorso massiccio agli strumenti di controllo, allerta e risposta rapida elaborati *ad hoc* dall’OMS e dalle altre organizzazioni partner, con possibile ricorso a strumenti di attuazione coattiva del diritto finalizzati a garantire la sicurezza sanitaria mondiale;
- c) sul piano della definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in modo da individuare targets specifici che guidino gli Stati nell’adozione di politiche *ad hoc*.

⁴ *The Future We Want*, risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 66/288 del 27 luglio 2012, Annesso, par. 108.

1.- Il diritto al cibo sicuro: fondamento giuridico e prospettive di tutela effettiva

Riprendendo le riflessioni già svolte in un articolo del 2009 sulla progressiva affermazione e le prospettive di effettività di un diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale,⁵ intendo ricostruire sinteticamente le basi giuridiche di tale diritto emergente partendo dai diritti fondamentali alla salute ed al cibo, in linea con lo *human rights approach* già applicato da Francis Snyder nella sua costruzione normativa di un diritto al cibo adeguato⁶.

Tra le fonti di riferimento occorre menzionare innanzitutto la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, come interpretato dal Comitato ONU nelle sue Osservazioni generali.

Per quanto concerne il diritto alla salute, è noto che l'art. 25, par. 1, della Dichiarazione universale afferma che "ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari", mentre l'art. 12, par. 1, del Patto, riprendendo la locuzione utilizzata nella Costituzione dell'OMS, enuncia il diritto alla salute come "diritto di ciascuno di godere del più alto livello possibile di benessere fisico e mentale".

Nelle Osservazioni generali No. 14, relative all'interpretazione ed applicazione dell'art. 12 del Patto, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali definisce il diritto alla salute come diritto inclusivo che comprende non solo l'accesso a cure mediche adeguate e tempestive, ma anche i determinanti fondamentali della salute, quali l'accesso all'acqua potabile ed un apporto adeguato di cibo sicuro.⁷ Per quanto concerne gli obblighi giuridici derivanti dall'accordo, il Comitato chiarisce che le Parti Contraenti hanno l'obbligo di adottare misure legislative atte ad assicurare "i determinanti essenziali della salute, quali il cibo nutriente e sicuro e l'acqua potabile" ed hanno il dovere di provvedere all'applicazione di tali misure.⁸ Il Comitato sottolinea anche l'obbligo dello Stato di proteggere gli individui soggetti alla sua giurisdizione dai pericoli per la salute umana derivanti dalle attività di terzi (specialmente attori privati quali individui, gruppi, e società), citando in particolare il dovere espresso di tutelare i consumatori da pratiche pericolose o dannose quali le

⁵ S. Negri, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, Fall 2009, disponibile al sito www.ghgj.org. L'impostazione ed i contenuti di questo lavoro, che dà parzialmente conto dei risultati scientifici di un progetto di ricerca condotto presso il Graduate Institute of International and Development Studies di Ginevra, hanno trovato ampi consensi nella letteratura successiva: in piena adesione, v. soprattutto C. Ricci, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, Roma 2012; Id., *Contenuti normativi di un diritto al cibo «adeguato» a livello internazionale*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano 2012, pp. 33-60; Id., *International law as a meta-framework for the protection of the right to food*, in A. Lupone, C. Ricci, A. Santini (eds.), *The right to safe food towards a global governance*, Torino 2013, pp. 9-32; A.V. Pillai, *Safe food from farm to fork. An overview of international and national legal framework*, in *Golden Research Thought*, 2011, aygrt.isrj.org/UploadedData/891.pdf; S.M. Solaiman e A. Ali, *Rampant food adulteration in Bangladesh: Gross violations of fundamental human rights with impunity*, in *Asia Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 2013, pp. 29-65.

⁶ Francis Snyder, *Toward an international law for adequate food*, in A. Mahiou, F. Snyder (eds.), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Leiden-Boston 2006, pp. 79-163.

⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2000/4, 11 August 2000, par. 11.

⁸ *Ibidem*, par. 36.

contraffazioni, adulterazioni o contaminazioni dei cibi e le frodi alimentari.⁹ Inoltre, il Comitato reitera l'opinione espressa nelle Osservazioni generali No. 12,¹⁰ secondo la quale garantire "l'accesso ad un minimo essenziale di cibo sicuro e nutriente per assicurare a tutti di essere liberi dalla fame"¹¹ costituisce uno degli obblighi principali delle Parti per soddisfare i livelli minimi essenziali del diritto alla salute. A tal riguardo, l'inclusione del diritto al cibo sicuro nel contenuto minimo essenziale (*core content*) del diritto alla salute richiede che gli Stati Parti s'impegnino a rispettare obblighi inderogabili di effetto immediato (cioè quelli indipendenti dalla disponibilità di risorse, quali il rispetto del principio di non-discriminazione ed il dovere di adottare misure rapide ed efficaci nella direzione della progressiva realizzazione del diritto), e di astenersi dall'invocare la scarsità di risorse per giustificare una inazione o la mancanza di progressi nella realizzazione del diritto. In tale contesto, gli obblighi di effetto immediato includono il dovere di garantire che tutti gli individui sottoposti alla giurisdizione dello Stato abbiano equo accesso al cibo sicuro e nutriente, il dovere di adottare una legislazione *ad hoc* sulla sicurezza degli alimenti e la tutela del consumatore, il dovere di predisporre e garantire l'accesso ai rimedi giurisdizionali, il dovere di adottare tutte le misure necessarie all'implementazione degli standard e regolamenti internazionali.

Per quanto attiene invece al diritto umano al cibo, esso è radicato nel già menzionato art. 25, par. 1 della Dichiarazione universale, ed ulteriormente elaborato nell'art. 11, par. 2, del Patto, che enuncia il diritto fondamentale a non soffrire la fame ed il corrispondente dovere degli Stati di adottare, individualmente ed attraverso la cooperazione internazionale, le misure necessarie ad implementare questo diritto migliorando i metodi di produzione, conservazione e distribuzione del cibo. Nelle Osservazioni generali No. 12 sul diritto al cibo adeguato, il Comitato sottolinea che "il diritto è indissolubilmente legato alla dignità umana ed è indispensabile per l'esercizio di altri diritti fondamentali enunciati nella Carta Internazionale dei Diritti dell'uomo".¹² Riconoscendo che esso è cruciale per il godimento di tutti gli altri diritti umani, il Comitato considera che il contenuto chiave del diritto implica la disponibilità di cibo in quantità e di qualità sufficienti a soddisfare i bisogni nutrizionali degli individui e che sia "privo di sostanze nocive".¹³ Questo inciso è spiegato nel senso che occorre fissare precisi requisiti per la sicurezza degli alimenti e stabilire una serie di misure pubbliche e private atte a prevenire la contaminazione dei cibi causata da adulterazioni, cattiva igiene ambientale o manipolazione inadeguata dei prodotti lungo l'intera catena alimentare, avendo anche cura di identificare, evitare o distruggere le tossine che possono svilupparsi naturalmente.¹⁴ L'importanza della sicurezza degli alimenti ai fini della realizzazione del diritto al cibo sia a livello nazionale che internazionale è ulteriormente enfatizzata dal Comitato laddove sottolinea che le politiche nazionali di implementazione dell'art. 11 "dovrebbero affrontare le criticità presenti in tutte le fasi del sistema alimentare, inclusi la produzione, la trasformazione, la distribuzione, il marketing ed il consumo di cibo sicuro"¹⁵ e che Stati ed organizzazioni internazionali hanno una responsabilità

⁹ *Ibidem*, par. 51.

¹⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 12, The right to adequate food (Art. 11)*, E/C.12/1999/5, 12 May 1999, par. 14.

¹¹ *General Comment No. 14*, cit., par. 43.

¹² *General Comment No. 12*, cit., par. 4.

¹³ *Ibidem*, par. 8.

¹⁴ *Ibidem*, par. 10.

¹⁵ *Ibidem*, par. 25.

individuale e comune nel “garantire che i prodotti alimentari oggetto di commercio internazionale ed utilizzati nei programmi di aiuto siano sicuri”.¹⁶

L’approccio sin qui descritto è confermato anche nelle risoluzioni dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, da ultimo nella recente ris. 69/177 del 18 dicembre 2014 sul diritto al cibo, e parimenti nelle medesime risoluzioni adottate sin dal 2001, ove l’Assemblea “riafferma il diritto di ogni individuo di avere accesso al cibo sicuro, sufficiente e nutriente, in linea con il diritto al cibo adeguato ed il diritto fondamentale di ciascuno di non soffrire la fame”. Il Consiglio dei diritti umani ha ripetuto la medesima formula nella sua prima risoluzione sul diritto al cibo, la n. 7/14 del 27 marzo 2008, reiterando il concetto nelle successive risoluzioni.

In contesti differenti, numerose dichiarazioni internazionali ed altri atti di *soft law* hanno riaffermato il diritto individuale al cibo adeguato e sicuro, riproponendo testualmente il binomio “*adequate and safe*”. La Dichiarazione mondiale sulla nutrizione, adottata dalla Conferenza internazionale della FAO sulla nutrizione nel dicembre 1992, asserisce che “l’accesso al cibo nutrizionalmente adeguato e sicuro è un diritto di ogni individuo” (par. 1); la Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare adottata dal summit mondiale sull’alimentazione della FAO del 1996 include l’impegno degli Stati ad “implementare politiche finalizzate all’eliminazione della povertà e dell’ineguaglianza e a migliorare l’accesso fisico ed economico da parte di tutti, in qualsiasi momento, a cibo sufficiente, nutrizionalmente adeguato e sicuro ed alla sua effettiva utilizzazione”, mentre il relativo Piano di azione prevede che gli Stati debbano “applicare misure conformi all’Accordo sull’applicazione delle misure sanitari e fitosanitarie ed altri pertinenti accordi internazionali, che garantiscono la qualità e la sicurezza del cibo, in particolare rafforzando le attività normative e di controllo nel campo della salute e sicurezza umana, animale e vegetale”; il Progetto di Principi sui Diritti umani e l’ambiente del 16 maggio 1994 afferma che “tutte le persone hanno diritto al cibo sicuro e sano ed acqua in misura adeguata al loro benessere” (par. 8); la Dichiarazione adottata dal Summit mondiale sull’alimentazione della FAO del giugno 2002 conferma “il diritto di ogni individuo di avere accesso al cibo sicuro e nutriente” (preambolo); e la Dichiarazione di Pechino sulla sicurezza degli alimenti del 2007 reitera l’affermazione contenuta nella Dichiarazione Fao sulla nutrizione del 1992. Analogamente, il rapporto FAO del 2001 sulle Questioni etiche relative al cibo ed all’agricoltura afferma che “raggiungere la sicurezza alimentare richiede: i) abbondanza di cibo; ii) accesso al cibo per tutti; iii) adeguatezza nutrizionale; and iv) sicurezza degli alimenti”.¹⁷

Dal quadro normativo sin qui delineato si ricava che nella prospettiva dei diritti umani si riconosce il diritto di ogni individuo ad avere cibo che sia sicuro e di buona qualità, giacché il cibo sicuro è funzionale al raggiungimento della libertà dalla fame ed al godimento del migliore stato di salute; dunque è cruciale per tutelare la vita e la dignità umana.

Sembra quindi chiaro che un diritto umano al cibo sicuro abbia progressivamente preso corpo quale diritto derivativo rispetto ai diritti alla salute ed al cibo e stia emergendo quale diritto autonomo e dotato di identità propria. In tale prospettiva, l’evoluzione del diritto al cibo sicuro potrebbe essere comparata con quella del diritto all’acqua potabile (un altro determinante fondamentale del diritto alla salute che ha guadagnato nel tempo lo *status* di diritto umano autonomo) o con quella del diritto all’ambiente salubre.

¹⁶ *Ibidem*, par. 39.

¹⁷ FAO Report on Ethical Issues in Food and Agriculture, Roma, 2001, disponibile al sito <http://www.fao.org/docrep/003/X9601E/x9601e00.HTM>.

Sostenere la tesi dell'esistenza di un diritto umano al cibo sicuro attraverso un approccio basato sui diritti umani può offrire alcuni vantaggi in termini di effettività e responsabilità (*accountability*). Naturalmente, riconoscere tale diritto richiede una più precisa definizione degli obblighi che esso impone agli Stati, così come la disponibilità ed accessibilità di adeguati rimedi ai fini della sua azionabilità a livello internazionale. Per soddisfare tali necessità il Comitato potrebbe giocare un ruolo fondamentale sotto due distinti profili: da un lato, fornendo una nuova interpretazione del diritto al cibo che espliciti in maniera ancora più chiara la componente della sicurezza igienico-sanitaria e qualità del cibo attraverso osservazioni generali *ad hoc* (come è avvenuto con le Osservazioni generali n. 15 sul diritto all'acqua), dall'altro, attraverso l'esercizio delle sue nuove funzioni para-giurisdizionali previste dal Protocollo opzionale del 2008, laddove si avvii lo sviluppo di una prassi significativa in tema di tutela del diritto al cibo sicuro.

2.- Tutela della salute pubblica e gestione delle crisi sanitarie legate alle malattie veicolate dal cibo

Le malattie veicolate da alimenti costituiscono per l'OMS una sfida alla salute pubblica globale al pari delle epidemie classiche e delle pandemie influenzali.

Secondo la definizione fornita dall'OMS nel 2007, le malattie legate al cibo (intossicazioni o tossinfezioni) sono patologie di natura infettiva o tossica causata da agenti patogeni che entrano nel corpo attraverso l'ingestione di cibo. Le principali malattie di origine batterica sono la brucellosi, la salmonellosi, il colera, il botulismo, la colibacillosi, la listeriosi. Altri agenti patogeni possono essere le tossine che si sviluppano naturalmente, quali le micotossine e le biotossine, oppure gli agenti contaminanti che agiscono attraverso l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, come la diossina ed i metalli pesanti. Ci sono poi agenti non convenzionali, quali l'antrace e l'agente che ha causato l'encefalopatia bovina spongiforme.

Le crisi sanitarie che si sono susseguite nell'ultimo decennio in relazione ad eventi di contaminazione del cibo che hanno portato anche ad effetti letali – quali quelli verificatisi in Cina con lo scandalo del latte alla melanina, negli Stati Uniti con la contaminazione del burro di arachidi con salmonella, in Canada con la contaminazione degli affettati con il batterio listeria, in Italia con il latte e la mozzarella alla diossina, in Irlanda con le carni contaminate da diossina e salmonella – hanno contribuito a portare il tema della sicurezza degli alimenti alla ribalta dell'opinione pubblica internazionale. Alcuni di questi eventi, che hanno avuto vasta eco attraverso i media, hanno creato un'allerta mondiale simile a quella generatasi con le crisi dell'encefalopatia bovina spongiforme (la cd. mucca pazza) e dell'influenza aviaria. Di conseguenza, il tema della *governance* globale delle minacce alla salute pubblica mondiale causate da cibi non sicuri è tornata prepotentemente al top dell'agenda delle organizzazioni internazionali e delle agenzie nazionali competenti.

Nell'ultimo ventennio è fortemente cresciuta la consapevolezza dell'importanza della sicurezza degli alimenti e del suo impatto sulla salute umana e sul commercio. Inoltre, la globalizzazione degli scambi commerciali ha portato ad una rapida e diffusa circolazione internazionale dei prodotti alimentari, la cui sicurezza esige controlli accurati lungo l'intera catena di produzione, come si usa dire “dalla fattoria alla tavola”. Quando tali controlli sono inesistenti o inefficaci ed i prodotti alimentari non rispettano le regole e gli standard fissati a livello nazionale ed internazionale, il rischio potenziale di incidenti alimentari aumenta esponenzialmente e la salute pubblica mondiale è messa in serio pericolo.

Per queste ragioni garantire la sicurezza degli alimenti a livello internazionale è considerata una sfida globale e già la Dichiarazione di Pechino sulla sicurezza degli alimenti del 2007 dà voce alla preoccupazione della comunità globale che occorre un approccio integrato tra i vari attori e parti interessate affinché siano adottate azioni e politiche concertate. La Dichiarazione, infatti, riconosce che il controllo della sicurezza degli alimenti è funzione essenziale di tutela della salute pubblica e dei consumatori. In tale prospettiva, invita gli Stati ad adottare regimi regolatori trasparenti a presidio degli standard di sicurezza, ad identificare rapidamente e controllare gli incidenti e ad allertare l'OMS per gli eventi che possano richiedere l'applicazione del Regolamento sanitario internazionale.

A tal proposito occorre ricordare che di fronte alla minaccia posta dalle pandemie, dalle zoonosi e dai rischi legati alla contaminazione dei cibi, l'OMS ha risposto alla domanda generale di sicurezza sanitaria elaborando una strategia improntata ai principi di tempestività, efficacia della sorveglianza, allerta e risposta rapida, che ben si adatta alle dinamiche di trasmissione delle malattie nuove ed emergenti (trasmissione uomo-uomo, trasmissione uomo-animale, trasmissione via cibo ed acqua) ed opera principalmente attraverso la condivisione di informazioni e del necessario supporto tecnico-scientifico.

Il quadro normativo di base è appunto fornito dal citato Regolamento sanitario internazionale del 2005, che si applica ad un *range* ben più ampio di malattie trasmissibili rispetto a quelle classiche (colera, lebbra, tifo, febbre gialla), nel rispetto della dignità e dei diritti umani (artt. 3.1 e 32.1) e con l'ambizione di raggiungere un difficile equilibrio tra sovranità sanitaria, *governance* internazionale, libertà dei commerci e del traffico di persone e tutela della salute pubblica globale. Essendo anche le malattie cd. emergenti incluse in tale spettro di applicazione, il Regolamento del 2005 copre senza dubbio anche gli eventi di contaminazione del cibo che hanno implicazioni internazionali, presentando i requisiti della potenziale diffusione transfrontaliera e della potenziale interferenza con i viaggi ed il commercio.

Accanto alle novità introdotte dal Regolamento sanitario, altre iniziative di rilievo sono state lanciate in sede OMS, ed in collaborazione con la FAO, quali l'*International Food Safety Authorities Network* (INFOSAN), ossia il network di autorità internazionali di sicurezza alimentare, una rete comune il cui scopo è promuovere lo scambio di informazioni in materia di sicurezza degli alimenti ed incrementare la collaborazione tra autorità nazionali ed internazionali di sicurezza alimentare, in particolare tra OMS ed i *National Focal Points INFOSAN* (ossia tutte le autorità nazionali coinvolte nella catena alimentare dalla fattoria alla tavola, nell'adozione di legislazione in materia di sicurezza degli alimenti, di valutazione del rischio, di controllo e gestione degli alimenti, nei servizi di ispezione alimentare, ecc.). A ciò si aggiunge *INFOSAN Emergency*, un network di emergenza che è parte integrante di INFOSAN e che facilita l'identificazione, la valutazione e la gestione di emergenze sanitarie legate alla sicurezza degli alimenti in applicazione del Regolamento Sanitario, completando e supportando il *Global Outbreak Alert and Response Network* dell'OMS, lanciato nel 2000.

A ciò si aggiunge che anche contro la diffusione di zoonosi trasmissibili attraverso il cibo l'OMS ha adottato un sistema di allerta precoce e di risposta rapida, promuovendo un'iniziativa comune che coinvolge la FAO e l'Organizzazione mondiale della sanità animale (OIE) e che ha visto la luce nel 2006: il *Global Early Warning System for Major Animal Diseases, including Zoonoses* (GLEWS), un sistema di allarme che si basa sulla combinazione ed il coordinamento tra i meccanismi di allerta delle tre organizzazioni, valutando la pericolosità di un evento

attraverso i criteri indicati dal Regolamento sanitario internazionale. Insieme con INFOSAN, GLEWS garantisce l'estensione degli strumenti di allerta e risposta rapida a tutta la catena alimentare, giacché i due networks condividono le informazioni relative ad eventi collegati ai cibi di origine animale o alla contaminazione di prodotti di origine non animale.

Nel dar vita a queste iniziative l'OMS ha creato una fitta rete di istituzioni, programmi e procedure che mirano a promuovere la cooperazione internazionale ai più alti livelli di qualità ed efficacia sotto l'ombrello generale del Regolamento sanitario internazionale. Purtroppo, però, il Regolamento non comprende meccanismi di attuazione coercitiva (*enforcement*) nei confronti degli Stati inadempienti e non si applica ai privati. L'applicazione del Regolamento è dunque responsabilità prioritaria delle autorità nazionali competenti, *in primis* dei ministeri della salute, mentre l'OMS offre solo delle linee guida, indicando le aree di intervento che dovrebbero essere prioritarie ed i risultati attesi. L'inadempimento degli Stati non è soggetto ad alcun regime sanzionatorio, tuttavia l'art. 3 contiene un importante riferimento alla Carta dell'ONU, richiamata insieme con la Costituzione dell'OMS, quale fonte d'ispirazione per l'implementazione del Regolamento. Questo dato va associato ad un passaggio molto importante contenuto nel preambolo della Costituzione dell'OMS, che ugualmente richiama la Carta per affermare che "la salute di tutti è fondamentale per il raggiungimento della pace e della sicurezza e dipende dalla piena collaborazione di tra Stati ed individui".

Se si accetta la tesi secondo la quale la salute è una componente essenziale della sicurezza globale – come d'altra parte conferma la recente crisi legata alla diffusione dell'ebola, che il Consiglio di Sicurezza ha identificato quale minaccia alla sicurezza internazionale¹⁸ – e se a questi richiami si vuole dare un senso pratico, ricollegando ad essi conseguenze precise in termini giuridici, ritengo si possa affermare che le violazioni degli obblighi imposti dal Regolamento, che si traducano in un ostacolo alla pronta reazione ed efficace gestione di emergenze o crisi sanitarie di rilevanza internazionale, con conseguente minaccia alla salute pubblica globale, potrebbero essere denunciate al Consiglio di Sicurezza ai fini dell'adozione di misure sanzionatorie ai sensi dell'art. 41 della Carta.

Benché sia particolarmente incisiva, questa soluzione non è evidentemente sufficiente od esaustiva delle misure necessarie a livello internazionale. La *governance* mondiale della sicurezza degli alimenti richiede uno sforzo ulteriore di cooperazione internazionale, adeguato alla gestione di rischi che presentano una dimensione transfrontaliera e che recano in sé un potenziale rischio di impatto nocivo sulla salute umana a livello globale.

3.- Sicurezza alimentare ed obiettivi di sviluppo sostenibile

Occorre ritornare a questo punto sulle sfide della sostenibilità.

Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) elaborati dal Gruppo di lavoro aperto creato dal documento finale di Rio+20 ed approvati in via definitiva dall'Assemblea generale dell'ONU¹⁹ insistono ancora una volta, come già avvenuto nel caso degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (in particolare l'Obiettivo 1) sulla sicurezza alimentare come risultato dell'eradicazione della fame e dell'estrema povertà.

¹⁸ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2177 del 18 settembre 2014.

¹⁹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 settembre 2015.

Pertanto, come si evince dall'OSS n. 2 (*End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture*) anche l'agenda dello sviluppo sostenibile post-2015 si concentra sul solo elemento della *food security*. Sarebbe stato forse auspicabile che tra i vari targets fosse incluso un qualche riferimento più esplicito alla *food safety*, al di là della mera reiterazione della necessità di garantire l'accesso al cibo sicuro (*safe*), nutriente e sufficiente, oppure che nell'OSS n. 3 (*Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages*), dedicato alla salute sostenibile, si includessero anche le malattie trasmesse attraverso il cibo, considerato che nella specificazione dei singoli targets il gruppo di lavoro non ha mancato di fare riferimento alle malattie trasmesse dall'acqua. Sicché, quelle collegate al cibo, ignorate nel testo dell'Agenda 2030, non possono che considerarsi genericamente ed implicitamente ricomprese tra le "altre malattie trasmissibili" e tra quelle dovute a sostanze chimiche pericolose, all'inquinamento e alla contaminazione del suolo.

Toccherà dunque agli Stati elaborare politiche di attuazione dei suddetti obiettivi che tengano debitamente conto delle problematiche legate alla *food safety*, nonostante l'inspiegabile e deprecabile omissione.

4.- Considerazioni conclusive

La sicurezza degli alimenti costituisce, al pari della sicurezza alimentare, un elemento cruciale ed un motore dello sviluppo sostenibile. *Hard e soft law* internazionale e la prassi delle organizzazioni internazionali competenti testimoniano l'emergenza di un principio generale in materia di sicurezza degli alimenti – cui è sottesa la progressiva affermazione di un diritto umano al cibo sicuro – che richiede agli Stati il rispetto degli standard internazionali fissati dagli organismi competenti ed il rispetto di obblighi minimi in materia di tutela dei diritti, così come richiede a tutti gli *stakeholders* coinvolti ai vari livelli di giocare un ruolo attivo e propositivo affinché sia rafforzata la capacità di risposta della comunità internazionale alle sfide poste dai rischi alimentari. Proteggere la salute mondiale dai pericoli legati al cibo non sicuro costituisce un dovere impellente ed un interesse primario generale, oltre che una responsabilità condivisa. Tale tutela richiede una migliore e più intensa cooperazione multilivello e multisetoriale tra istituzioni nazionali ed internazionali competenti, attori non-statali e parti interessate, in linea con la tesi che considera la salute pubblica come bene pubblico globale.

Gli studi pionieristici sulla *food safety* e la *global health* condotti da esperti internazionali del calibro di Francis Snyder e Lawrence Gostin evidenziano i limiti del diritto internazionale e l'esigenza di procedere nella direzione di una riforma seria in questo campo, che colmi le lacune e superi gli ostacoli che ancora impediscono che la piena tutela del diritto al cibo sicuro sia una realtà.

Lavorare per il superamento di tali limiti, anche nell'ottica della sostenibilità, non può che contemplare il pieno riconoscimento ed una maggiore effettività del diritto al cibo sicuro, l'eventuale ricorso a misure di attuazione coercitiva dei relativi obblighi internazionali, la gestione delle crisi attraverso un migliore utilizzo dei sistemi di allerta e risposta rapida *ad hoc* e la puntuale applicazione del Regolamento sanitario internazionale, ed un'ulteriore precisazione dei targets associati agli OSS nn. 2 e 3 in modo da comprendervi anche obiettivi espressamente collegati alla sicurezza degli alimenti.