

# **Le politiche per la sicurezza alimentare e la sostenibilità nel contesto europeo e degli accordi commerciali internazionali**

di Nicola Giannelli, Elena Paglialunga e Fabio Turato \*

## **Sommario**

A partire dagli anni Novanta le filiere agroalimentari sono diventate sempre più globali e complesse, con evidenti ripercussioni anche in termini di standard e garanzie minime necessarie per tutelare la sicurezza, la salubrità e la qualità del cibo. Al tempo stesso, si è registrata una maggiore attenzione per la sostenibilità ambientale e le relazioni che intercorrono tra cambiamento climatico e sicurezza alimentare. Scopo di questa trattazione è di discutere alcuni aspetti fondamentali che sottostanno al processo di globalizzazione del sistema agroalimentare e degli aspetti specifici legati alla sicurezza alimentare, con particolare attenzione alle misure per la gestione del rischio alimentare e per la sostenibilità ambientale introdotte dall'Unione Europea.

**Parole chiave:** sicurezza alimentare; globalizzazione; sostenibilità; Unione Europea; WTO.

**Classificazione JEL:** Q17; Q18; Q54.

## **Policies for food security and sustainability in Europe and in the Framework of International Trade Agreements**

### **Abstract**

Since the 1990s, the food supply chain has become increasingly global and complex, with clear repercussions also in terms of the minimum standards and guarantees needed to protect the safety, and quality of food. At the same time, there has been an increased focus on the environmental sustainability of the food chain and on the consequences of climate change on food security. Aim of this paper is to discuss the fundamental aspects underlying the globalisation process of the agri-food system and the specific aspects related to food security, focusing on the measures for consumer protection and environmental sustainability introduced by the European Union.

**Key words:** Food security; globalization; sustainability.

**JEL classification:** Q17; Q18; Q54.

---

\* Dipartimento di Economia Società, Politica, Università di Urbino Carlo Bo. E-mail: [nicola.giannelli@uniurb.it](mailto:nicola.giannelli@uniurb.it), [elena.paglialunga@uniurb.it](mailto:elena.paglialunga@uniurb.it), [fabio.turato@uniurb.it](mailto:fabio.turato@uniurb.it)

## Introduzione

Il sistema agroalimentare, a partire dagli anni Novanta, è stato protagonista di un crescente livello di internazionalizzazione. L'approvvigionamento delle materie prime avviene sui mercati internazionali, le imprese multinazionali controllano buona parte della catena di distribuzione, e molti paesi sono dipendenti dalle importazioni per soddisfare i consumi interni di cibo. Inoltre, è aumentata la domanda di una grande varietà di alimenti e, soprattutto nei paesi più sviluppati, è in atto una modifica nei comportamenti di consumo che va nella direzione di una maggiore attenzione per la sostenibilità ambientale.

Tutti questi aspetti rendono l'intera filiera agroalimentare sempre più globale e complessa, con evidenti ripercussioni anche in termini di standard e garanzie minime necessarie per tutelare la sicurezza, la salubrità e la qualità del cibo. Se a questo poi si aggiunge che le attività agroalimentari sono tra quelle più vulnerabili al cambiamento climatico, la necessità di garantire l'accesso ad alimenti sani va coniugata con la sostenibilità dei processi di produzione, distribuzione e consumo.

La sicurezza alimentare diventa quindi sempre più una questione globale che risente delle dinamiche interne a singoli paesi o aree economiche. Al tempo stesso, si configura come uno strumento che concorre a garantire gli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi da istituzioni internazionali e riconosciuti anche in sede di negoziati internazionali per la lotta al cambiamento climatico.

Scopo di questa trattazione è di introdurre alcuni aspetti fondamentali che sottostanno al processo di globalizzazione del sistema agroalimentare con particolare riferimento alle questioni specifiche legate alla sicurezza alimentare. A tal fine, nel primo paragrafo dopo una breve disamina sulle relazioni esistenti tra sostenibilità, cambiamento climatico e sicurezza alimentare, vengono descritti i principali interventi previsti dall'Unione Europea (UE) per promuovere la sostenibilità e la sicurezza alimentare. Nel paragrafo 2, il focus è incentrato sul sistema europeo di garanzia della sicurezza alimentare e sulla necessità di nuovi principi che associno la sicurezza alimentare alla sostenibilità ambientale, tanto nel mercato europeo quanto negli accordi commerciali globali. Nel terzo paragrafo, si delinea il contesto internazionale all'interno del quale la sicurezza alimentare risulta profondamente integrata nelle relazioni commerciali, evidenziando le criticità e i principi da seguire per introdurre il tema della sicurezza alimentare all'interno del sistema multilaterale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO, *World Trade Organisation*).

## **1. Sostenibilità, cambiamento climatico e sicurezza alimentare**

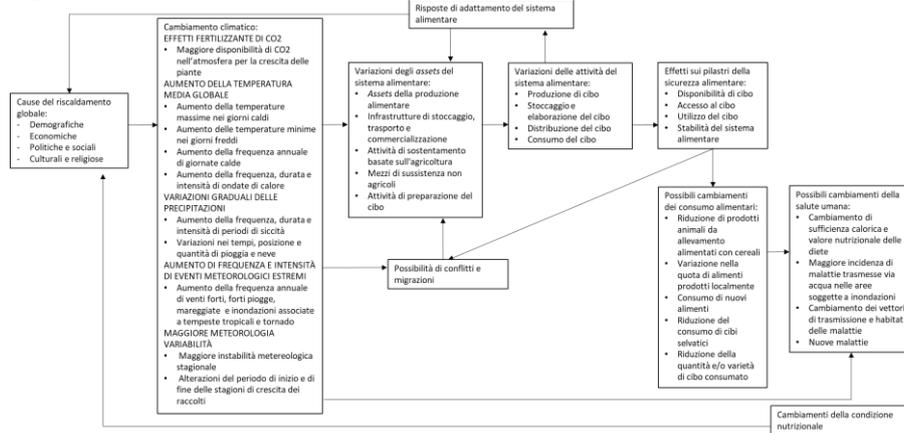
I settori della filiera agroalimentare contribuiscono per circa un quarto delle emissioni di gas serra a livello globale (Poore & Nemecek, 2018; Verschuuren, 2016) e sono tra le attività più vulnerabili al cambiamento climatico. In quest'ottica, l'introduzione di politiche di mitigazione e di adattamento, riducendo la concentrazione delle emissioni climalteranti nell'atmosfera, contribuiscono a limitare l'impatto delle attività antropiche sull'ambiente naturale favorendo una maggiore resilienza del settore agricolo. Non sorprende dunque che l'ultimo lustro abbia visto crescere l'attenzione al tema della sicurezza alimentare anche nell'ambito delle organizzazioni internazionali per la tutela dell'ambiente e la sostenibilità.

Il cambiamento climatico, alterando fattori biologici e fisici, si ripercuote sul funzionamento degli ecosistemi naturali e sul sistema socioeconomico minacciando la stabilità dell'intero sistema alimentare (Schmidhuber & Tubiello, 2007). L'evidenza scientifica suggerisce che le crescenti irregolarità nell'andamento delle temperature e delle precipitazioni e l'intensificarsi di eventi meteorologici estremi abbiano già prodotto impatti significativi in molte regioni del mondo (Moore & Diaz, 2015). Dell et al. (2014), in particolare, suggeriscono che gli effetti sul settore agricolo siano tra quelli più rilevanti. Variazioni nelle condizioni climatiche e metereologiche possono infatti alterare l'idoneità dei terreni ad ospitare determinati tipi di colture o pascoli, la distribuzione di foreste e risorse marine, l'incidenza (e i vettori di trasmissione) di parassiti e malattie, e la disponibilità (nonché la qualità) delle risorse idrologiche. Le attività agricole e agroalimentari risultano quindi particolarmente vulnerabili sia per gli impatti diretti a cui sono esposte (risultando, ad esempio, in una riduzione delle terre coltivabili o del livello di produzione a causa dell'aumento dell'aridità, dell'esaurimento delle acque sotterranee e dell'innalzamento del livello del mare), sia perché indirettamente sono influenzate dagli effetti che il cambiamento climatico può generare sulle infrastrutture legate alle attività di trasformazione e distribuzione del cibo. Nonostante gli elevati rischi a cui le attività agricole sono esposte, il riconoscimento esplicito della salvaguardia della sicurezza alimentare quale priorità fondamentale nell'ambito dei negoziati internazionali sul clima avviene solo con l'approvazione dell'Accordo di Parigi, ratificato il 4 novembre del 2016. L'anno precedente, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile promossa dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) si propone di “porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l'alimentazione e promuovere l'agricoltura sostenibile”

(Obiettivo 2). La riflessione sul legame fra sicurezza alimentare e cambiamento climatico ha però radici molto più profonde.

Un contributo fondamentale a questo dibattito è stato dato già agli inizi di questo secolo dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO, *Food and Agriculture Organization*), quando nel 2001 offre una definizione multidimensionale di sicurezza alimentare come la condizione in cui "tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti, che garantiscano il soddisfacimento delle loro esigenze e preferenze per condurre una vita attiva e sana" (FAO, 2001). Nel promuovere tale approccio multidimensionale, la FAO individua quattro pilastri della sicurezza alimentare e suggerisce che una situazione di vulnerabilità emerge ogni qual volta anche solo una delle quattro componenti è considerata a rischio. Nell'ambito della riflessione proposta in questo lavoro, ciò che rileva è che secondo il framework elaborato dalla FAO (si veda Figura 1), il cambiamento climatico indotto dall'attività umana (e quindi riconducibile, tra gli altri, a fattori socioeconomici, tecnologici e demografici), influenza tutti gli *assets* e le attività che caratterizzano il sistema alimentare, e mette a repentaglio la sicurezza in tutti i pilastri che la compongono. A questo, si aggiungono fenomeni indiretti che potenzialmente possono aggravare i rischi sulla sicurezza alimentare (come nel caso di migrazioni o conflitti indotti dal cambiamento climatico).

Fig. 1: Cambiamento climatico e sicurezza alimentare



Fonte: FAO (2008).

Rispetto al primo pilastro, la *disponibilità* di cibo è intesa come l'approvvigionamento di prodotti alimentari in quantità sufficienti e di qualità adeguata. Si tratta quindi di valutare la capacità del sistema di far fronte alla domanda di cibo, sia attraverso la produzione domestica interna, sia tramite importazioni o aiuti alimentari. In quest'ottica, il cambiamento climatico può avere impatti negativi diretti, influenzando le condizioni agro-ecologiche dei terreni (e quindi la loro resa), ma anche indiretti, nella misura in cui altera le condizioni di crescita economica, la distribuzione dei redditi e quindi la domanda di beni alimentari.

Il secondo pilastro fa riferimento alla condizione per cui gli individui hanno *accesso* alle risorse adeguate (economiche, legali, politiche e sociali) per acquisire i beni alimentari necessari a garantire una dieta nutriente e sana. In questo caso quindi, aspetti cruciali sono il potere di acquisto dei singoli individui, il livello dei prezzi dei generi alimentari e il reddito degli individui occupati nel settore agricolo, soprattutto (ma non limitatamente) nei casi di agricoltura di sussistenza. Tanto l'aumento delle temperature medie globali quanto la maggiore frequenza con cui si registrano precipitazioni e ondate di calore anomale rischiano di modificare le caratteristiche dei terreni, rendendoli meno adatti alla produzione di alcune colture o riducendone la resa agricola. Questo, oltre ad avere ripercussioni sulla quantità e disponibilità di cibo prodotta, rischia di tradursi in un peggioramento delle condizioni di accesso al cibo (e.g., aumento dei prezzi dei beni alimentare, riduzione o instabilità dei redditi degli occupati nel settore agricolo).

In merito al terzo pilastro, tra i fattori che influenzano le condizioni di *utilizzo* del cibo rientrano le misure igienico-sanitarie necessarie al raggiungimento di uno stato di benessere nutrizionale in cui tutti i bisogni fisiologici sono soddisfatti (dieta equilibrata, acqua pulita, servizi igienici, assistenza sanitaria). A tal riguardo, i rischi che il cambiamento climatico comporta sono legati sia all'alterazione delle proprietà nutrizionali degli alimenti, sia alla diffusione di parassiti e malattie delle specie animali e vegetali. Su queste dinamiche gravano particolarmente le anomalie nell'andamento delle precipitazioni (sia in termini di frequenza, durata e intensità, sia in termini di distribuzione spaziale e temporale delle piogge), che influenzano il livello di umidità del suolo e rendono cruciale l'introduzione di sistemi di irrigazione e gestione delle riserve di acqua. Variazioni anche graduali possono inoltre contribuire ad alternare le condizioni fisiche e biologiche dell'ambiente naturale con ripercussioni sulle rese dei raccolti, sul contenuto nutritivo dei prodotti agricoli e sulla diffusione di parassiti agricoli ed infezioni nel bestiame. Tutto questo, in

ultima analisi, rischia di avere ripercussioni sulla dieta, sulla salute umana e più in generale sulle condizioni di *utilizzo* del cibo.

Infine, per quanto concerne il quarto pilastro, la *stabilità* del sistema alimentare è intesa come la costante disponibilità nel tempo di risorse alimentari adeguate. In quest'ambito, una priorità è quella di individuare le strategie per garantire l'accesso al cibo anche in conseguenza di shock improvvisi (come crisi economiche o climatiche) o di eventi ciclici (ad esempio in considerazione della stagionalità delle produzioni alimentari). Ulteriori rischi sono poi associati all'aumento della frequenza e dell'intensità di eventi estremi (come uragani, tempeste tropicali, mareggiate, inondazioni, grandinate improvvise, o venti forti). In queste circostanze, infatti, oltre alla distruzione di raccolti (sia quelli in fase di crescita, sia quelli già in stoccaggio) e alla ulteriore riduzione della produttività dei terreni, si aggiungono conseguenze negative su quelle risorse non strettamente agricole ma che contribuiscono alla stabilità del sistema alimentare nel suo complesso (come, ad esempio, in caso di danni a edifici, macchinari e infrastrutture, come strade, ponti, rete elettrica). Diventa quindi cruciale l'organizzazione di tutte quelle attività di stoccaggio, lavorazione, trasporto e conservazione del cibo che concorrono a garantire migliori standard di sicurezza alimentare a livello locale e, dato l'elevato livello di integrazione delle catene alimentari, globale.

Conclusa la disamina dei pilastri fondanti la sicurezza alimentare, e la loro essenziale relazione con il cambiamento climatico, è ora importante spostare il focus del nostro ragionamento dagli aspetti generali, a quelli più particolari. Infatti, se a livello globale è stato stimato che circa il 30% della variabilità nei rendimenti dei raccolti è riconducibile a variazioni nelle condizioni climatiche (Ray *et al.*, 2015), l'eterogeneità regionale è decisamente significativa. Le zone temperate potrebbero addirittura beneficiare di un innalzamento delle temperature, poiché ci si può attendere che le aree adatte alle coltivazioni si espanderanno e per l'aumento della produttività dei pascoli, ma sono più a rischio per effetto dell'aumento delle precipitazioni e dell'intensificarsi di eventi come inondazioni o tempeste. Di contro, nelle zone aride e semiaride l'intensificarsi di ondate di calore e periodi di siccità contribuisce alla riduzione della fertilità dei terreni, tanto che alcune aree attualmente adibite ad attività agricole potrebbero diventare inadatte alla coltivazione. Al tempo stesso, alcuni pascoli potrebbero diventare sempre più aridi e quindi non garantire le risorse e il nutrimento necessari per l'attività di pastorizia, risultando anche in un aumento della mortalità del bestiame.

Dunque, poiché ognuno dei quattro pilastri della sicurezza alimentare è potenzialmente esposto ai rischi indotti dal cambiamento climatico, si rende

necessario introdurre delle politiche adeguate a sostenere l'introduzione di buone pratiche agricole, la diffusione di colture resilienti al cambiamento climatico, oltre che sistemi di monitoraggio e misure adattamento.

### *1.1 Le politiche europee per la sostenibilità e la sicurezza alimentare*

Nonostante le problematiche discusse assumano particolare criticità nei paesi in via di sviluppo, sia per la collocazione geografica sia per le caratteristiche socio-economiche di queste economie (spesso altamente dipendenti dai settori primari), anche nei paesi più sviluppati ampie fette della popolazione sono sempre più a rischio di 'insicurezza alimentare' (Pollard & Booth, 2019). Anche limitando l'attenzione all'Unione Europea, non tutti i territori sono parimenti esposti ai danni derivanti dal cambiamento climatico. Ad esempio, mentre le zone meridionali e centrali si prospettano più a rischio di una riduzione delle rese delle produzioni di cereali, diverse aree del nord Europa potrebbero diventare più adatte ad ospitare queste coltivazioni.

Tra gli esperimenti più interessanti di politiche che riconoscono la complessità e multidimensionalità dei nessi esistenti tra la sicurezza alimentare e il cambiamento climatico vi è sicuramente quello europeo. Nell'ambito del piano europeo per la transizione sostenibile, noto come *European Green Deal* (EGD), si rafforza innanzitutto l'impegno per la riduzione dei livelli di inquinamento e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, introducendo target più stringenti rispetto ai tre obiettivi cardine della politica energetica e climatica europea: abbattimento delle emissioni effetto serra, aumento del livello di efficienza energetica e sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Si aggiungono poi diverse azioni ancor più strettamente collegate al tema della sicurezza alimentare, che si declinano in politiche e misure che hanno l'obiettivo di promuovere l'accesso a cibi sani e sostenibili, e l'agricoltura biologica, di tutelare l'ambiente e la biodiversità, e di garantire un'equa remunerazione a tutti i soggetti che operano nella catena alimentare.

Tra le principali aree di intervento, la strategia "*From Farm to Fork*" ha l'obiettivo di rendere il sistema agroalimentare più sano, sostenibile e resiliente ai cambiamenti climatici e, in un'ottica di economia circolare, prevede delle azioni lungo tutte le fasi della filiera agroalimentare. Tra gli obiettivi al 2030, vengono promossi gli interventi per ridurre l'impatto ambientale e i livelli di inquinamento, limitare l'uso di pesticidi e fertilizzanti chimici in agricoltura (rispettivamente in misura pari al 50% e al 20%) e dimezzare quello di sostanze antimicrobiche negli allevamenti.

Coerentemente, è previsto un ulteriore obiettivo a sostegno dello sviluppo dell'agricoltura biologica, affinché i terreni destinati a colture bio raggiungano almeno il 25% del totale entro il 2030. Rispetto alle fasi di lavorazione e distribuzione andranno riviste le regole per il confezionamento e l'etichettatura dei prodotti, i criteri per definire gli standard qualitativi minimi e le indicazioni geografiche. Si prevede inoltre di stimolare dei cambiamenti nelle abitudini di consumo promuovendo una dieta più sana, sia tramite campagne informative che incentivi fiscali. A questi interventi si aggiunge l'obiettivo di intensificare l'impegno per ridurre gli sprechi alimentari lungo tutta la filiera. Tutte queste azioni, se supportate da adeguate misure, avrebbero evidenti benefici sia per la salute umana che per l'ambiente.

A sostegno di questi obiettivi e ambiti di intervento, è anche previsto un investimento di 10 miliardi di euro nel programma Orizzonte Europa per sostenere le attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico in alcune aree individuate come strategiche (i.e., produzioni alimentari, bioeconomia, risorse naturali e ambiente, agricoltura, pesca e acquacoltura). Un esempio di come le tecnologie digitali e di intelligenza artificiale possono sostenere questa transizione è dato dai sistemi di agricoltura di precisione, che consentono di monitorare in tempo reale le caratteristiche del suolo e le condizioni climatiche, e di dosare la quantità ottimale di fertilizzanti e antiparassitari o livello di irrigazione in base alla tipologia di coltura.

Come seconda principale area di intervento, la Politica Agricola Comune (PAC) affiancherà la strategia dell' *European Green Deal* per promuovere lo sviluppo delle aree rurali e sostenere gli agricoltori nella lotta al cambiamento climatico. Anche in questo caso, nel promuovere una transizione sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, si richiama l'importanza di modernizzare il sistema agricolo e alimentare. La PAC prevede un meccanismo di supporto al reddito degli agricoltori, che sarà condizionale all'introduzione di pratiche agricole e standard compatibili con gli obiettivi di protezione ambientale e climatica. Al tempo stesso, è prevista l'introduzione di "*eco-schemes*" (o regimi ecologici) per incentivare l'adozione di pratiche di coltivazione eco-sostenibili, e di investimenti e misure a sostegno dei servizi ecosistemici e della transizione verso un sistema più resiliente.

Per far fronte alle conseguenze più gravi degli eventi naturali più estremi, gli investimenti in infrastrutture dovrebbero essere combinati con strumenti di gestione del rischio, come nel caso mercato assicurativo agricolo. In questa direzione sembra ad esempio andare il piano italiano di gestione dei rischi in agricoltura, coerentemente con quanto previsto dal

Regolamento europeo 2017/2393 sul sostegno allo sviluppo rurale. Come riportato dall'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA, 2020), il piano prevede misure a sostegno del reddito e dello sviluppo rurale, polizze agricole e premi assicurativi in caso di danni a produzioni vegetali e attività zootecniche, e fondi di mutualità per avversità atmosferiche (da notare l'introduzione delle ondate di calore tra gli eventi assicurabili) e infestazioni parassitarie.

Un ultimo aspetto da evidenziare è legato alla dimensione globale dei legami tra sicurezza alimentare e cambiamento climatico e alle ripercussioni degli interventi previsti dall'UE. Da un lato infatti emerge il rischio che le intense relazioni internazionali che caratterizzano il sistema agroalimentare possano accentuare criticità specifiche sfociando in problematiche globali, come nel caso della crisi dei prezzi alimentari del 2008. D'altra parte, l'esistenza di una fitta rete di collaborazioni internazionali e rapporti commerciali, soprattutto se supportate da politiche adeguate e azione coordinate tra paesi, potrebbe contribuire al trasferimento di conoscenze e competenze, e quindi indirettamente alla sicurezza e sostenibilità dei sistemi agroalimentari anche al di fuori dell'Europa.

## **2. Il sistema di garanzia della sicurezza alimentare per il consumatore nell'Unione Europea**

Al di là delle semplificazioni di comodo, l'Unione Europea è un attore che ha una governance estremamente complessa nella quale la tutela degli interessi dei diversi comparti della produzione e di quelli dei consumatori/cittadini si compongono in equilibri difficili all'interno degli stati membri e tra di essi.<sup>1</sup>

Affrontiamo innanzitutto il tema della *sicurezza alimentare* intesa come sicurezza del cibo dal punto di vista della tutela della salute del consumatore. Vedremo poi come nel 2019 sia stata finalmente avanzata una proposta che estende il concetto stesso di tutela della salubrità del cibo all'ambiente e al contesto sociale nei quali esso viene prodotto.

La Comunità Europea ha iniziato negli anni Settanta ad occuparsi di tutela del consumatore mediante iniziative come la etichettatura dei prodotti e le indicazioni sulla presenza di sostanze tossiche, ma gli aspetti sanitari della sicurezza del cibo sono entrati nell'agenda europea principalmente grazie alla spinta degli allarmi sanitari, come nel 1986 la preoccupazione

---

<sup>1</sup> Per una visione complessa di questi aspetti si veda, ad esempio, Zimmermann H. e Dur A. Key Controversies in European Integration. Palgrave, 2016.

per le ricadute del disastro della centrale nucleare di Chernobyl. Sul suolo comunitario l'evento che ebbe maggiore risonanza nell'opinione pubblica fu il cosiddetto "morbo della mucca pazza" (*Mad Cow Disease*), una malattia degenerativa dei nervi dei bovini dovuta al nutrimento proteico derivato da carne e ossa, anche di altre specie, che veniva somministrato a questi animali erbivori. Questa fu scoperta in Gran Bretagna nel 1986, dove i casi furono migliaia, ma si diffuse in modo più limitato in molti altri paesi anche fuori dall'Europa. La malattia bovina fu ritenuta responsabile di alcuni casi mortali di sindrome di Creutzfeldt-Jakob in esseri umani, tanto che il panico si diffuse dando vita ad una forte pressione per trovare una risposta congiunta da parte della Comunità Europea (Baggot, 1998). Furono così studiati ed approvati i primi regolamenti riguardanti l'alimentazione degli animali di allevamento e la loro cura. L'attenzione si estese poi all'uso di pesticidi e di altri prodotti pericolosi in agricoltura e nell'industria di trasformazione.

Si dovrà però attendere il 1997, dopo una lunga serie di consultazioni di esperti e stakeholders, per arrivare all'adozione, con la pubblicazione da parte della Commissione Europea del Libro Verde sulla sicurezza alimentare<sup>2</sup>, di un approccio comprensivo al problema della sicurezza del consumo di alimenti. L'idea centrale del documento è quella di garantire la sicurezza alimentare lungo tutti i passaggi della filiera di ogni prodotto, e di essere capaci di intervenire con tempestività ed efficacia in caso di emergenza o in seguito alla segnalazione di una minaccia alla salubrità del cibo. La Commissione non solo si impegna a coinvolgere i consumatori e a tenerli aggiornati sulle informazioni che dovranno pervenire dalla rete della autorità di sorveglianza, ma si riferisce ad un diritto dei consumatori a ricevere informazioni sulla qualità dei cibi e dei suoi ingredienti al fine di poter esprimere una scelta consapevole. Per questo la comunicazione prospetta una nuova normativa di etichettatura dei prodotti, che si è poi materializzata nel 2011,<sup>3</sup> e si impegna a sensibilizzare i consumatori sull'importanza di una dieta equilibrata. In una recente comunicazione della Commissione,<sup>4</sup> che fa una rassegna delle diverse modalità di segnalazione già operative nei paesi membri, ne conferma un moderato livello di efficacia nell'orientare il comportamento dei consumatori, prende atto delle

---

<sup>2</sup> Commissione Europea Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea. COM(97) 176, Bruxelles 30/04/1997.

<sup>3</sup> UE Regolamento numero 69 del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

<sup>4</sup> Commissione Europea Relazione della Commissione Europea al Parlamento e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e rappresentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale, Bruxelles, 20/05/2020 COM(2020) 207.

diverse osservazioni riguardo agli obiettivi di proporre un orientamento nutrizionale che tenga conto delle differenze tra le diete locali e impegna la Commissione a produrre una proposta legislativa che incentivi anche le filiere di produzione locale. Questa prudenza della Commissione segue ad una scia di polemiche che i parlamentari di alcuni paesi europei hanno sollevato di fronte a ipotesi di semafori che non distinguessero i grassi “sani”, come l’olio di oliva, da quelli idrogenati e/o polinsaturi e cibi della tradizione locale, come il Parmigiano Reggiano, da quelli della grande industria della trasformazione alimentare.<sup>5</sup> Questo accadeva perché il concetto di salubrità del prodotto era stato avulso dal principio di salubrità della dieta che lo contiene.

Nel Libro Verde del 1997 si propone il principio del controllo sulla filiera produttiva che richiede la individuazione di standard di qualità della produzione fondati scientificamente e armonizzati tra tutti gli stati membri e un sistema di controllo uniforme all’interno del mercato che favorisce la circolazione in sicurezza dei prodotti. In quest’ottica appare necessaria una revisione degli accordi commerciali internazionali, siano essi accordi bilaterali o multilaterali, che riesca a garantire gli standard di tutela della salute del consumatore senza scoraggiare il commercio dei prodotti provenienti da fuori Europa.

In questo quadro di tutele “Il ruolo della Comunità nel settore del controllo non consiste tanto nel sostituire gli stati membri ma nel verificare che nel mercato interno vengano effettuati in modo efficace i controlli necessari.”<sup>6</sup>

## *2.1 Un nuovo modello di tutela del diritto dei consumatori alla sicurezza alimentare*

Due anni più tardi la Commissione approva il Libro Bianco sulla sicurezza alimentare (Commissione delle Comunità Europee 1999, spesso citato riferendosi all’anno della sua divulgazione, il 2000) che contiene le innovazioni istituzionali ritenute necessarie far funzionare il sistema della tutela della salute del consumatore auspicato nella Comunicazione del 1997.

La Commissione ritiene che la carenza dei sistemi nazionali di garanzia della sicurezza alimentare sia dovuta alla mancanza di un approccio

---

<sup>5</sup> Un esempio in tale senso è l’interrogazione della parlamentare europea Mara Bizzotto del primo giugno 2017.

<sup>6</sup> Commissione Europea Principi generali della legislazione in materia alimentare nell’Unione Europea. Cit. p.X

comune nella costruzione di un sistema di controllo efficace. La natura sempre più transnazionale delle filiere produttive giustifica in parte questa ambizione regolativa, ma l'argomento più rilevante è la tutela del consumatore come competenza comunitaria. Eppure, fu un'altra contingenza politica a sottolineare l'urgenza di identificare un percorso scientifico e istituzionale comune. Nell'ottobre del 1999 la Francia annunciò infatti il divieto all'importazione di carni dalla Gran Bretagna adducendo come giustificazione la pronuncia della sua agenzia tecnica in merito alla salubrità della sua produzione. Questa opinione contrastava con quella dello *Scientific Steering Committee* (SSC), il comitato di esperti convocato a partire dal 1974 dalla Commissione ogni volta che aveva necessità di avere pareri tecnici. La Commissione portò la Francia di fronte alla Corte di Giustizia che le dette ragione ma la sentenza non fu sufficiente a indurre la Francia a riammettere le carni britanniche sul mercato francese. Solo quando fu colpito dalle multe della Commissione il paese transalpino si rassegnò a fare marcia indietro. Questo episodio evidenziò sia l'urgenza con cui la Commissione premeva per l'istituzione di una autorità tecnica europea, che la volontà di mantenere comunque per se stessa la facoltà di adire alle vie legali contro le infrazioni.

“La costituzione di una autorità indipendente per il cibo è considerata dalla Commissione Europea la risposta più appropriata al bisogno di garantire alti livelli di sicurezza alimentare (*food safety*)” (Commissione delle Comunità Europee, 1999). Nel medesimo documento la Commissione spiega di aver bisogno di questo organo tecnico per avere a disposizione una fonte sicura e attendibile di informazioni che sia al centro di una rete di autorità nazionali capaci di rispondere alle esigenze di consumatori e imprese nel corso dell'implementazione delle 80 azioni che il Documento stesso preannuncia per gli anni a venire.

La Direttiva considera dunque la filiera nella sua interezza, dalla produzione agricola alla trasformazione industriale, sottolineando come, con 600 miliardi di euro di giro d'affari, quello europeo sia il più grande del mondo (nel 2000). E ricordando come il settore dia lavoro a 2,6 milioni di persone fa capire che la Commissione, pur ragionando all'interno del mandato della tutela consumatore, è attenta agli aspetti produttivi e occupazionali della filiera. L'importanza su scala mondiale del mercato europeo proietta fuori da suoi confini sia i principi che il modello adottato per la sicurezza del consumatore, proponendosi come esempio per chi deve ancora strutturare il proprio sistema. Prima dell'Unione Europea, gli Stati Uniti avevano una istituzione di tutela federale, la *Food and Drug Administration* (FDA). Inizialmente la FDA è stata un esempio per la costruzione del sistema europeo di tutela del consumatore, ma oggi, grazie

alla evoluzione della normativa comunitaria, la FDA risulta meno severa rispetto agli standard europei al punto che l'Europa deve mettere limiti alla commercializzazione di prodotti che in USA sono autorizzati. È una delle questioni che vengono affrontate nei trattati commerciali. Completamente diverso il caso della Cina, che si avvia ad essere il più grande mercato alimentare del mondo ma con la quale l'Europa non ha ancora una intensità di scambi paragonabile a quella già esistente sui mercati dei beni non alimentari. Inizialmente il principio della tutela era estraneo a questo grande paese agricolo, poi ha iniziato a farsi strada con lo sviluppo industriale ma più sul piano delle amministrazioni regionali che a livello nazionale. La Cina ha però di recente avviato una revisione del suo modello di controllo, troppo frammentato, in una direzione non troppo distante da quella europea (Lepeintre & Juanjuan, 2018).

## *2.2 Il principio di precauzione e la governance del sistema di controllo*

Nel Libro Bianco del 1999 la Commissione rileva come la transnazionalità delle filiere, evidente soprattutto nelle industrie di trasformazione, comporti una interdipendenza del controllo nelle diverse fasi del processo produttivo dal momento che queste possono essere dislocate presso aziende diverse, regioni diverse, stati membri diversi. Perciò argomenta che la UE non sia responsabile di tutti gli aspetti della sicurezza alimentare, ma che ad essa debba essere indirizzata la richiesta di un indirizzo comune. La messa in opera delle politiche di sicurezza sarà dunque affidata agli stati e alle autorità regionali e locali, ma ciascuno stato membro deve essere consapevole della propria responsabilità nel garantire la sicurezza alimentare non solo verso i suoi cittadini ma anche verso i cittadini degli altri stati membri in quanto consumatori di ingredienti o di prodotti finiti provenienti dal suo territorio. Ed è proprio questa complessità delle filiere, secondo la Commissione, che ha reso obsolete le regole comunitarie di sicurezza alimentare basate su garanzie di produzione settoriale e locale. La Commissione ritiene dunque necessarie norme che garantiscano la tracciabilità delle materie e dei prodotti e la trasparenza dei processi produttivi per rispondere ad un principio esplicito di precauzione. Il principio di precauzione prevede che laddove vi siano dei dubbi sulla sicurezza, anche in mancanza di una prova certa, il prodotto debba essere sospeso dalla commercializzazione.

Ma la Commissione non propone di trasferire alla istituenda Autorità per la sicurezza alimentare la gestione del rischio alimentare e ciò per tre esplicite ragioni. Innanzitutto, perché si sottrarrebbe questa delicata

funzione alla trasparenza e alla *accountability* democratica, che invece sono garantite finché restano nelle mani della Commissione stessa. In secondo luogo perché questa funzione è affine al compito di farsi carico della difesa del consumatore, che è il cuore delle funzioni assegnate dai trattati alla Commissione. Infine, perché assegnare questo potere di gestione del rischio all'Autorità richiederebbe la modifica dei suddetti trattati.

Questi tre argomenti sono interessanti per capire come la Commissione nel 1999 ritenesse cruciale per il suo processo di legittimazione agli occhi del largo pubblico dei consumatori europei, salvaguardare e rilanciare il suo compito di difesa di questi cittadini di fronte ai comportamenti scorretti delle imprese.

Del resto la stessa filosofia ha ispirato la creazione delle autorità di garanzia della concorrenza e del mercato: autorità amministrative indipendenti a livello nazionale e regia europea affidata alla Commissione stessa.

In questo caso la Commissione ha invece necessità di un'autorità che fornisca le informazioni scientifiche all'azione regolativa ma non ha intenzione di trasformare il consulente tecnico in un attore del processo di governance, cioè in un'autorità amministrativa vera e propria. Anzi, la Commissione rivendica la capacità di decidere con tempestività (punto 81) e auspica che la creazione dell'autorità indipendente semplifichi l'attuale selva di comitati (punto 83) nei quali esperti e stakeholder dei paesi membri forniscono pareri ma rallentano anche il processo decisionale. La "comitologia" è dunque richiamata qui come una complicazione che si deve superare con questo nuovo modello di governance tra autorità indipendente centrale, organi tecnici dei paesi membri e supervisione della Commissione stessa.

Una seconda funzione che la Commissione intende affidare all'autorità è quella di fornire ai consumatori le informazioni riguardanti i possibili rischi derivanti dal consumo di sostanze o prodotti. Si tratta quindi di un'attività di divulgazione scientifica che è opportuno che provenga da una fonte esclusivamente tecnica.

Il Libro Bianco evidenzia in un riquadro questa affermazione: "L'accettazione più larga possibile della valutazione scientifica del rischio è essenziale per assicurare che l'azione sia efficace, appropriata e rapida." (Commissione delle Comunità Europee, 1999) Perciò l'autorevolezza scientifica internazionale dovrà essere conquistata in breve tempo e ciò grazie ad una politica di reclutamento dei migliori scienziati disponibili nei diversi settori.

Riassumendo quindi l’Autorità dovrà fornire consulenza scientifica, raccolta di informazione scientifica e di sorveglianza delle filiere produttive, e comunicazione rapida sia ai consumatori che ai policy makers.

Inoltre la Commissione si impegna a presentare una legge generale sulla sicurezza alimentare.

### *2.3 Il nuovo sistema di tutela della sicurezza alimentare*

Il regolamento che impone la nuova struttura giuridica della legge di regolazione del mercato alimentare (Unione Europea 178/2002) aggira la famosa sentenza *Cassis de Dijon* con la quale la Corte di Giustizia Europea aveva reso superflua l’armonizzazione del diritto tra i paesi stabilendo il principio che prevede che ogni bene autorizzato alla vendita in un paese membro deve essere ammesso alla vendita in tutti gli altri paesi membri UE.<sup>7</sup> Per farlo sottolinea come in questo caso valgano proprio quelle eccezioni di tutela della sicurezza e della salute già riconosciute dalla Corte, sottolineando come la legislazione dei paesi membri e il controllo nazionale siano troppo variabili per poter garantire uniformità di protezione a tutti i cittadini. Visto il contenuto tecnico e la natura scientifica di questa sicurezza (*safety*) sarà dunque la istituenda autorità scientifica a garantire questa uniformità. La nuova autorità “perseguendo i principi generali della legge sugli alimenti, deve assumere il ruolo di punto di riferimento nella valutazione del rischio e così facendo essere di aiuto nell’assicurare un funzionamento senza ostacoli del mercato interno. Sarà chiamata a dare opinioni su questioni scientifiche con ciò permettendo alle istituzioni comunitarie e agli stati membri di prendere decisioni informate sulla gestione del rischio” (Unione Europea, 2002).

L’Autorità per la sicurezza alimentare non si può dunque annoverare tra le autorità amministrative indipendenti perché essa non prende decisioni, sia pure amministrative, di fronte alle quali si possa fare appello presso un organo giurisdizionale, come ad esempio le autorità antitrust o di garanzia della privacy. Essa è concepita come un organo di consulenza tecnica e scientifica che si pone nei confronti degli omologhi nazionali solo in termini di prestigio e capacità di fare rete. L’autorevolezza delle sue decisioni dipende dal suo ruolo di advisor della Commissione Europea e dalle deleghe che la legge europea le può attribuire nella determinazione dei parametri tecnici per la valutazione e l’accertamento dei rischi per la salute. L’autorità si esprimerà dunque producendo analisi, accertamenti e

---

<sup>7</sup> Con la sentenza del 20 febbraio 1979.

raccomandazioni. “L’intento e l’effetto della legge è di creare per EFSA una posizione di preminenza scientifica in Europa, facendo leva sul combinato degli artt. 6(3), 22, 30 e 27. Si spera che questo approccio aiuti a instaurare una relazione rispettosa tra scienziati mettendo in campo un meccanismo di conseguimento del consenso oppure un accordo sulla precisa ragione della eventuale divergenza.” (Alemanno & Gabbi, 2014).

#### *2.4 L’Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare*

L’Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (*European Food Safety Authority*, EFSA) è nata nel 2002 e ha sede a Parma. Essa interpreta il suo ruolo nel solco della tradizione della governance comunitaria. Si adopera quindi per dare vita a quelle reti di supporto alle quali fa riferimento alla legge di istituzione attivando consultazioni di stakeholders e comitati per raccogliere i pareri degli esperti tra i paesi membri. Ha attivato collaborazioni con istituti di ricerca. Ha in corso 10 panel permanenti e i circa 500 dipendenti si allargano a oltre 1500 esperti di tutti i paesi che collaborano a qualche titolo coinvolgendo 350 istituzioni scientifiche nazionali (Gabbi, 2014). Pubblica un giornale liberamente accessibile on line rivolto sia agli esperti che alle associazioni di consumatori e produttori. Dal punto di vista economico, nasce con un bilancio di appena 5 milioni che riesce a raddoppiare nel 2013, con l’adesione a nuove iniziative e progetti di ricerca. La crescita è continuata negli anni successivi. Nel bilancio preventivo del 2019 risultavano quasi 80 milioni di euro di spesa, 78 dei quali da trasferimenti comunitari. Le spese per il personale ammontavano a 44 milioni.<sup>8</sup>

Il suo Consiglio di amministrazione, di 15 membri, non rappresenta i singoli stati dell’Unione ma piuttosto i diversi interessi dei consumatori, dei produttori e della comunità scientifica, oltre che le istituzioni europee. Il Direttore esecutivo non viene eletto dal Consiglio ma, grazie ad un emendamento del Parlamento alla legge, nominato dal Parlamento Europeo su una rosa proposta dalla Commissione. Risponde quindi in ultima istanza al Parlamento come le autorità dei paesi democratici. La pratica di riferire regolarmente al Parlamento non era prevista dalla legge ed è stata introdotta dall’EFSA di sua iniziativa (Gabbi, 2014). Gli stati membri sono invece presenti formalmente nel Forum di Consulenza (*Advisory Forum*) il cui mandato è soprattutto quello di mantenere il collegamento con le autorità scientifiche dei paesi membri.

---

<sup>8</sup> EFSA budget for 2019. <https://www.efsa.europa.eu/>

La legislazione europea non impone ai paesi membri un modello unico di agenzia di indagine, bensì stabilisce le funzioni che possono essere svolte da unità amministrative indipendenti ma anche da articolazioni ministeriali.

Nei paesi membri sono dunque nati uffici la cui differenziazione appare dovuta alla *path dependency* della storia istituzionale dei vari paesi, e la cui somiglianza è spiegabile da fenomeni di imitazione o di affinità istituzionale con l'autorità europea, un fenomeno che nella letteratura di scienza politica viene identificato con il termine "europeizzazione".<sup>9</sup>

I paesi membri hanno la possibilità di inserire la loro autorità nazionale nell'ambito del controllo alla produzione, ad esempio ministeri per l'industria o per l'agricoltura, oppure nell'ambito della tutela degli utenti. Non sono nate della autorità autonome ma piuttosto degli uffici specializzati nell'ambito delle amministrazioni ministeriali. "In l'Italia, l'esigenza di concretizzare la prevista collaborazione si è realizzata nel 2006 con l'istituzione del Segretariato nazionale per la valutazione del rischio nella catena alimentare, inserito nel Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza alimentare del Ministero della Salute."<sup>10</sup>

### *2.5 La necessità di nuovi principi per la sicurezza alimentare e la sostenibilità ambientale*

"L'impatto della produzione agricola UE minaccia la salute degli esseri umani in vari modi. Ad esempio l'agricoltura è responsabile per il 90% delle emissioni di ammoniaca – uno dei principali fattori di inquinamento dell'aria che uccide circa 400 mila europei ogni anno" (IPES, 2019) Questo incipit spiega perché l'*International Panel of Experts on Sustainable Food Systems* (IPES), un comitato di esperti incaricato dalla Commissione Europea di redigere un rapporto che ha visto la luce nel 2019 dopo tre anni di lavoro, ha esteso il principio di sicurezza alimentare a quelli di difesa della salute del consumatore, di sostenibilità ambientale del processo produttivo e di sostenibilità economica della filiera.

---

<sup>9</sup> Poiché durante la già menzionata crisi della Mucca Pazza il Regno Unito aveva un organismo di controllo che faceva parte della stessa articolazione ministeriale che si occupava di promuovere e aiutare i produttori nazionali di carne, la lezione che le autorità comunitarie ne trassero fu la necessità di separare queste due funzioni. Una considerazione che è stata avvalorata anche da altre esperienze (Abels & Kobusch, 2010).

<sup>10</sup><http://www.rssp.salute.gov.it/rssp2012/paginaParagrafoRssp2012.jsp?sezione=risposte&capitolo=prevenzione&id=4142>

Il Comitato europeo suggerisce dunque cinque direzioni lungo le quali indirizzare le linee guida delle politiche alimentari del futuro in Europa.

- 1) L'accessibilità a terra e acqua salutare è stata minacciata dagli incentivi ai combustibili biologici, dalla cementificazione e dall'accaparramento delle terre. La UE dovrebbe sorvegliare questo fenomeno e ribaltare questi processi introducendo un insieme di vincoli, nuovi diritti per i giovani coltivatori e incentivi alle produzioni sostenibili.
- 2) La UE dovrebbe ricostruire sistemi agro-alimentari salutarissimi in modo da renderli resilienti al cambiamento climatico. Ciò significa uscire da un'economia di allevamenti e coltivazioni puramente orientate alla quantità e promuovere coltivazioni e modalità di produrre meno impattanti e che consumano meno prodotti chimici e meno acqua.
- 3) Occorre prendere atto che le calorie a basso costo non possono essere un sostituto delle politiche sociali e promuovere stili di vita e di alimentazione più sani. Le diete ricche di calorie, grassi insaturi e idrogenati, zuccheri e sale, devono essere scoraggiate da un mix di disincentivi, limiti alla produzione e campagne di informazione a tutti i livelli.
- 4) È opportuno ricostruire filiere di produzione più corte, più eque, più incentivanti per i piccoli produttori e per il consumo consapevole e di prossimità.
- 5) Bisogna ripensare gli accordi commerciali con i paesi extra-EU. "Le politiche agricole commerciali della UE continuano a promuovere gli interessi delle potenti industrie alimentari, comprese quelle ad alte emissioni della carne e lattiero caseari. Facendo leva sulle disparità di potere commerciale la UE ha fatto pressione perché i paesi in via di sviluppo si legassero alla produzione di beni dannosi socialmente e ambientalmente, demolendo la loro capacità di intraprendere vie di sviluppo sostenibile (anche grazie alla protezione degli investitori e alle norme di tutela della proprietà intellettuale). Sono pertanto necessari e urgenti interventi per rimuovere gli incentivi distorsivi della Politica Agricola Comune, per rafforzare le clausole di sostenibilità negli accordi commerciali, per responsabilizzare gli importatori di cibo riguardo i possibili impatti delle loro catene di approvvigionamento rispetto alla deforestazione, ai diritti dei produttori e all'accaparramento delle terre, per rimuovere le protezioni degli investitori e per permettere la rappresentazione dei diritti dei produttori e della società civile. Infine, gli attuali accordi commerciali devono essere sostituiti da nuovi accordi improntati alla sostenibilità in un nuovo modello nel

quale la liberalizzazione del commercio non è più il valore principale.” (IPES, 2019).

### 3. La sicurezza alimentare nei negoziati WTO

Alla luce delle criticità evidenziate nel contesto europeo e del profondo livello di integrazione tra sicurezza alimentare e relazioni internazionali, appare necessaria una discussione sulla governance del sistema alimentare all'interno delle regole e normative del sistema commerciale multilaterale.

L'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) è un accordo internazionale, firmato nel 1947 a Ginevra da 23 paesi, per definirne il perimetro d'azione in un sistema multilaterale di relazioni commerciali, allo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale.

L'iniziativa conclusasi con l'adozione del GATT venne promossa dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite il cui obiettivo finale risultava decisamente più ambizioso. Le Nazioni unite puntavano infatti alla nascita di un'organizzazione internazionale per il commercio (*International Trade Organization*, ITO) capace di regolare il commercio mondiale. Ovvero, un'istituzione affiancabile a quelle create alla Conferenza di Bretton Woods: Banca Mondiale (BM) e Fondo Monetario Internazionale (FMI).

Va ricordato che l'accordo per la creazione di un'organizzazione internazionale per il commercio è raggiunto nell'ambito della Conferenza sul Commercio e l'Occupazione delle Nazioni Unite, tenutasi poche settimane più tardi e che si conclude con uno statuto conosciuto come “Carta dell'Avana”. Tuttavia, la mancata ratifica da parte degli Stati Uniti congela l'iniziativa per molti anni a causa dei timori del Congresso americano che l'ITO interferisse con gli interessi nazionali degli USA<sup>11</sup>.

A seguito della mancata istituzione dell'Organizzazione internazionale per il commercio, il GATT inizia a funzionare anche se privo di istituzioni di regolazione globale dell'economia.

Lanciato nel 1986, l'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) è stato dominato da un confronto tra gli Stati Uniti e la Comunità europea anche sulla riforma della politica agricola. Entrambe le parti proclamano il loro impegno a definire un regime di GATT (*General Agreement on Tariffs & Trade*) che ponga fine alla scarsa regolazione dei mercati agricoli mondiali. Il tema centrale di fronte a cui le due parti non

---

<sup>11</sup> L'Italia aderisce al GATT il 10 ottobre 1949 e parte contraente dal 30 maggio 1950.

arretrano consiste tuttavia nella sovrapproduzione strutturale nei propri settori agricoli e nell'accumulo di eccedenze che ne deriva. Al punto che l'utilizzo di sussidi all'export per vendere le eccedenze sui mercati mondiali causa nei paesi in via di sviluppo forti problemi commerciali e di sicurezza alimentare già negli anni Ottanta (Margulis, 2016).

Questa situazione permette quindi al GATT di discutere e adottare soprattutto norme di regolazione dei traffici commerciali fra Stati Uniti, Comunità (Unione) europea e gli altri paesi ad economia di mercato contraenti l'accordo, sino al 1994. Gli stessi che vi partecipano figurano quindi quali parti contraenti e non quali paesi membri poiché, nel diritto internazionale, i primi aderiscono ad un accordo, mentre i secondi a un'organizzazione. Il principio sul quale verte l'accordo GATT è quello della "nazione favorita"<sup>12</sup>. Ovvero quello dove le condizioni applicate al paese più favorito sono applicate incondizionatamente a tutte le nazioni partecipanti. Il che porta a considerare che la nazione più favorita sia anche quella dove vengono applicate il minor numero di restrizioni. Ciò consente di introdurre in tema di agricoltura e sicurezza alimentare nuove normative che, regolamentate e sancite dal diritto del commercio internazionale, si traducono in buona sostanza nella limitazione del diritto dei paesi in via di sviluppo di gestire i propri sistemi alimentari in maniera diretta. In modo particolare per ciò che riguarda le importazioni alimentari e le misure di sostegno dei prezzi per promuovere la produzione di alimenti di base (Watkins, 1991). Al fine di trarne maggiore efficacia, i paesi europei scelgono una modalità d'azione congiunta. Al punto che i rapporti tra GATT e Comunità europea, prima, ed Unione europea poi, sono regolati dal diritto comunitario del Trattato di Roma e successivamente dal Trattato di Maastricht, il quale attribuisce all'Ue definitivamente competenza esclusiva in materia di politica commerciale (Eur-Lex, 2020). La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi e qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio europeo, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Quindi è l'Unione Europea che ha partecipato, per aggiornamento nei diritti ed obblighi degli stati membri, ai periodici incontri del GATT (Parlamento Europeo, 2020).

Nel corso degli anni, il GATT è cresciuto, attraverso diverse sessioni di negoziati denominate "round" per la durata variabile delle trattative (da pochi mesi a diversi anni). Sia con l'obiettivo di ridurre le tariffe doganali,

---

<sup>12</sup> Articolo 1. Tutti i vantaggi, favori, privilegi o immunità, concessi da una Parte contraente a un prodotto originario da ogni altro Paese, o a esso destinato, saranno estesi, immediatamente e senza condizioni, a tutti i prodotti congeneri, originari del territorio di ogni altra Parte contraente, o a esso destinati. [...] WTO, <https://cutt.ly/2jPkuRX>.

sia implementando accordi plurilaterali tra paesi contraenti. Nel corso degli anni, i paesi aderenti al GATT negoziano nuovi accordi commerciali ai quali aderiscono un numero crescente di paesi. Più in generale tali accordi orientano i paesi alla riduzione delle tariffe doganali sul commercio, nonostante numerose eccezioni decise sia per specifici prodotti, che per taluni paesi. La mutata situazione geopolitica mondiale e il crollo dei regimi ad economia pianificata contribuiscono in misura decisiva alla trasformazione del GATT. È dal primo gennaio 1995 che, attraverso “l’Uruguay round”, il GATT è sostituito dall’Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization*, WTO). Il più rilevante dei negoziati intercorsi nel lungo periodo di attività del GATT prende quindi il nome di “Uruguay round”. Le trattative sono lunghe e complesse, iniziano il 20 settembre 1986 e durano oltre sette anni. Questa trattativa-maratona coinvolge ben 123 paesi e termina con la stipula degli accordi di Marrakech nel 1994 e la successiva creazione della WTO. In ambito agricolo, la normativa introdotta con l’Uruguay round accelera le liberalizzazioni imponendo come unica limitazione possibile quella tariffaria, insieme alla graduale riduzione di tutti i sussidi alla produzione interna e all’esportazione. Diversamente dal GATT, la WTO è un’organizzazione permanente dotata di proprie istituzioni, ma che adotta comunque gran parte dei principi e degli accordi raggiunti tramite il GATT. Al punto da distinguere il nuovo accordo da quello originario indicando “GATT 1947” quando ci si riferisca alle trattative riferite all’accordo originario e “GATT 1994” quando invece al nuovo accordo che porta alla nascita del WTO e a regolare i commerci negli anni a venire.

### *3.1 La World Trade Organization*

Per la WTO il principio della “sicurezza alimentare” si afferma quando le persone hanno accesso a cibo sufficiente, sicuro e nutriente per mantenere una vita sana e attiva. L’azione della WTO per la sicurezza alimentare si svolge tramite una commissione dedicata specificamente all’agricoltura. Dal 2013, i membri della WTO negoziano per trovare soprattutto una soluzione alla questione dei programmi di stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare. È nell’ambito di questi programmi, che i paesi in via di sviluppo acquistano, accumulano e distribuiscono cibo. Alcune di queste iniziative comportano tuttavia ancora il sostegno economico diretto agli agricoltori, che produce un effetto distorsivo delle regole relative al libero commercio. La controversia produce contrapposizioni che talora prendono la forma di clamorose proteste. Come

nel caso degli agricoltori di alcuni stati settentrionali dell'India nel 2020/21. I quali temono che il governo federale di New Delhi smetta di acquistare gran parte delle eccedenze di cereali prodotte e invendute. Nell'ambito della regolamentazione del commercio mondiale, il WTO assume quindi il ruolo precedentemente detenuto dal GATT. Di quest'ultimo recepisce gli accordi e le convenzioni già adottati con l'incarico di amministrarli ed estenderli. In modo particolare si prefigge l'abolizione delle barriere tariffarie e intende rappresentare un forum negoziale su temi commerciali per la risoluzione delle dispute internazionali relative al commercio. A differenza del GATT, che non aveva una vera e propria struttura organizzativa istituzionalizzata, il WTO prevede una struttura comparabile a quella di analoghi organismi internazionali. Cionondimeno, sono proprio la negoziazione delle normative sul commercio internazionale e la risoluzione delle controversie internazionali a definire il profilo della nuova organizzazione.

Nel primo caso (negoziato), mentre la maggior parte delle organizzazioni internazionali agisce in base al principio di voto proporzionale, oppure sono adottati dei metodi di voto ponderato, in ambito WTO le soluzioni sono decise in base a un meccanismo collegato al consenso. Ne sono esempio, l'adozione di accordi o la loro revisione. Questo criterio non prevede quindi l'unanimità, bensì che nessun paese membro consideri una decisione talmente inaccettabile da opporvisi. Le votazioni sono quindi impiegate come eventuale meccanismo sussidiario, oppure in casi particolari come la definizione di un accordo istitutivo.

L'obiettivo del metodo basato sul consenso si prefigge di incoraggiare l'impegno teso a proporre e adottare decisioni che siano le più largamente condivise. Semmai, gli svantaggi di questa procedura sono invece riposti nell'allungamento dei tempi necessari per giungere a una soluzione e nel numero crescente di *round* negoziali necessari per appianare le divergenze. Nonché nell'utilizzo di un linguaggio sovente ambiguo nella stesura dei passaggi più controversi, il che favorisce successive interpretazioni spesso faziose e di difficile comprensione.

Non si possono certo nascondere i fallimenti del modello decisionale perseguito dalla WTO. Come nel caso delle conferenze di Seattle nel 1999 (Millennium round), per altro osteggiate da una forte mobilitazione sociale che contestava contenuti e metodi del vertice. Oppure alla conferenza di Cancún nel 2003 a causa del mancato accordo su investimenti, concorrenza, trasparenza degli appalti e facilitazioni al commercio. Infine il *round* negoziale di Doha, iniziato nel 2001, ha presentato probabilmente il fallimento peggiore, senza il raggiungimento di nessun accordo finale nonostante ripetuti vertici internazionali.

La sicurezza alimentare è emersa come una delle fonti di stallo politico nei negoziati del ciclo di Doha da parte della WTO. Le preoccupazioni per la sicurezza alimentare si sono intensificate in seguito alla crisi alimentare globale del 2008, con i vertici ministeriali di Bali e Nairobi che rivelano opinioni polarizzate in modo particolare tra Stati Uniti e India sul finanziamento delle scorte alimentari pubbliche. Questi scontri sul cibo all'interno della WTO, in questa fase, attirano una significativa attenzione dei media internazionali, della società civile e degli studiosi. Il disaccordo tra gli stati sulla sicurezza alimentare non è specifico del ciclo di incontri nell'ambito Doha, ma è piuttosto un fenomeno ricorrente nel sistema commerciale multilaterale ormai da tempo. Anche la sicurezza alimentare è ripetutamente oggetto di negoziazione nelle successive tornate negoziali del GATT (Margulis, 2016; Hanrahan & Schnepf, 2013). Nonostante l'impegno profuso da Stati Uniti e Unione europea, i fallimenti sono il risultato del rifiuto da parte dei paesi economicamente più fragili di accettare le proposte avanzate, in quanto temono di perdere il controllo di porzioni rilevanti del proprio già debole sistema produttivo con gravi ripercussioni sociali.

Nel secondo caso (risoluzione controversie internazionali), la WTO manifesta una delle principali problematiche delle stesse organizzazioni internazionali. Il WTO non possiede un efficace potere di ricatto per sostenere le proprie decisioni nelle dispute fra paesi membri. Qualora un paese membro non si adegui a una decisione dell'organo di risoluzione delle controversie internazionali, la WTO ha la sola possibilità di autorizzare misure economiche di ritorsione da parte del paese ricorrente. Tuttavia, non possiede alcuna possibilità di adottare ulteriori misure punitive. Ciò comporta che i paesi ad economia maggiormente solida sovente ignorino i reclami avanzati da paesi ad economia più debole. A questi ultimi mancano poi gli strumenti per mettere in atto misure economiche di ritorsione efficaci verso paesi ad economia avanzata per indurli a cambiare le proprie politiche. In conclusione, l'articolazione e la complessità del diritto della WTO rappresentano un'ulteriore sfida per i paesi più fragili. I quali non possiedono le risorse per acquisire conoscenze adeguate in materia, né talora una soddisfacente lettura strategica delle proposte di accordo da parte della classe politica. Questa carenza è particolarmente sentita al momento di gestire eventuali dispute sulla corretta applicazione degli accordi WTO e, per ovviare a questo problema, è attivo da 2001 un'organizzazione internazionale specifica, il Centro consultivo sul diritto della WTO. Un gruppo di esperti degli Stati membri assiste la Commissione nella preparazione della posizione dell'Unione europea per il comitato sanitario e fitosanitario della WTO.

### 3.2 Le criticità del WTO

Alla fine degli anni Novanta il WTO si trasforma nel principale obiettivo delle proteste del movimento no-global, successivamente denominato *new-global* (Della Porta, 2003). L'affievolirsi delle proteste a partire dal 2001 apre una lunga fase di riflessione che porta un cambio generazionale e delle forme di contestazione<sup>13</sup>. Come indica il caso dei *Friday's for Future*<sup>14</sup>.

Va aggiunto che il WTO si presenta come un'organizzazione sostanzialmente indifferente alle violazioni dei diritti democratici e che fatica a percepire la rilevanza di coinvolgere le opinioni pubbliche mondiali nel dibattito. La sua attenzione agli aspetti commerciali comporta, da una parte, una certa indifferenza nei confronti delle tematiche ambientali e di trasparenza nel processo negoziale. Dall'altra, l'adesione di paesi non democratici – non di rado totalitari – senza particolari contropartite in termini di diritti politici e tutele sociali. Per altro, essendo un'organizzazione intergovernativa e priva di sovranità, il WTO si trova nella condizione di non potere espellere o sospendere i propri membri qualora responsabili di violazioni di basilari diritti democratici. Il WTO promuove la globalizzazione dell'economia in maniera incondizionata. La liberalizzazione commerciale e la libera circolazione dei capitali nel mondo è promossa considerando secondarie le ricadute occupazionali, soprattutto nel breve periodo. L'insufficiente risposta del WTO è dimostrata dall'ingresso della Cina nell'organizzazione nel 2001. Per oltre dieci anni il paese fruisce di vantaggi competitivi, come basso costo del lavoro e assenza di sindacati, utilizzando ampiamente pratiche di *dumping* socio ambientale. Sia provocando un'incontrollata crescita dell'offerta di prodotti manifatturieri a basso costo a livello mondiale, sia contribuendo a innescare squilibri nei mercati del lavoro locali. Diventando il principale sostenitore della globalizzazione con il minor grado possibile di regole, la Cina concorre alla crescita della disaffezione politica nelle opinioni pubbliche occidentali e al consenso verso movimenti populisti e protezionisti. La presidenza Trump ne è l'esempio più recente. Non a caso, il moltiplicarsi di trattati commerciali preferenziali fra diversi Stati interviene per cercare di contrastare le crescenti spinte protezionistiche (americane, ma non solo) e la sostanziale crisi della *governance* multilaterale degli scambi commerciali. Al punto che, a fine 2020, risultano notificati presso il WTO

---

<sup>13</sup> Dopo il vertice G-8 di Genova.

<sup>14</sup> <https://fridaysforfuture.org>

337 accordi commerciali preferenziali. Ben 44 dell'Unione europea e 18 del Giappone. Mentre 14 degli Stati Uniti, 13 della Cina e 11 della Russia.

Non c'è da stupirsi se i paesi ad economia più solida che aderiscono al WTO privilegino l'interesse nazionale e le proprie aziende multinazionali. Semmai emerge come il WTO non riesca a indirizzare l'organizzazione negoziando efficacemente e agendo nelle controversie in maniera innovativa, soprattutto cercando di migliorare la crescita dei paesi più fragili. Ne è conseguenza che i primi sono sempre più attenti a proteggere i propri mercati dalla concorrenza dei secondi, in modo particolare nel caso dei prodotti agricoli<sup>15</sup>.

### *3.3 I nuovi accordi internazionali*

La crescente importanza dell'agricoltura nel commercio mondiale ha portato a un accordo specifico che disciplina il sostegno interno, le sovvenzioni alle esportazioni e l'accesso al mercato proprio in relazione ai prodotti agricoli. L'obiettivo principale sull'agricoltura è instaurare un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato. Inoltre, stabilisce norme applicabili a tutti i membri della WTO al fine di perseguire riduzioni sostanziali e progressive del sostegno e della protezione al settore agricolo. L'accordo è parte dei risultati conseguiti nel corso dell'Uruguay Round e rappresenta una spinta verso un maggiore orientamento al mercato da parte dell'agricoltura mondiale. Per ciò che riguarda la sicurezza alimentare, due delle conferenze più recenti hanno prodotto importanti cambiamenti per quanto riguarda il commercio di prodotti agricoli. A Bali nel 2013 i membri hanno mediato un accordo su una clausola "di pace" per negoziare una soluzione permanente in materia di stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare. Mentre, nel corso della conferenza di Nairobi nel 2015, la WTO ha convenuto di ripartire dalle conclusioni di Bali per proseguire i negoziati sia sull'agricoltura che sullo stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare. Le crescenti difficoltà manifestate negli anni dalla WTO nel realizzarsi quale organizzazione globalmente capace di regolare quantità e qualità degli accordi internazionali, ne fanno ancora un attore presente sulla scena mondiale, ma che perde la spinta propulsiva delle origini. Crisi economica e pandemia ridisegnano il quadro mondiale in chiave geopolitica. Mentre crescono le spinte protezionistiche ed entra in crisi la *governance* multilaterale del commercio. Sovente le opinioni

---

<sup>15</sup> La mancata sottoscrizione di un accordo rischia di esporre un paese fragile a sanzioni indirette da parte degli attori economicamente più solidi.

pubbliche sono tenute ai margini dalla discussione dei temi contenuti nei trattati internazionali. Il che rafforza la diffidenza pubblica nei confronti della limitata trasparenza degli accordi. L'ascesa mondiale di "Stati continente" quali Cina e Russia che intendono competere non solo economicamente Stati Uniti, Unione europea e Giappone, mette in crisi l'azione di soggetti regolatori internazionali che rischiano di intralciare le strategie nazionali. Il che complica una riforma della WTO (Chaban & Holland, 2018). Mentre nuovi accordi internazionali lasciano in secondo piano il rispetto di adeguati standard produttivi agroalimentari, l'impatto ambientale e la tutela dei diritti sociali. I paesi più attivi innescano una dinamica di accordi regionali su vasta scala che modella una globalizzazione sempre meno "globale" e sempre più macro-regionale. La Russia presidia da tempo l'Asia centrale tramite l'*Eurasian Economic Union*<sup>16</sup> e la Cina aspira a nuove relazioni con l'Europa attraversando le aree geografiche presidiate dai russi tramite la famigerata "Nuova via della seta" (*Belt and Road Initiative* – BEI)<sup>17</sup>. Al contempo, il governo cinese promuove forti investimenti in Africa e aspira a controllare l'area del Pacifico. Ne è un esempio il Partenariato Economico Globale Regionale (*Regional Comprehensive Economic Partnership* - RCEP). Sulla falsa riga del fallito progetto perseguito dall'amministrazione Obama (*Trans-Pacific Partnership*, TPP), il nuovo partenariato intende ridurre tariffe, sussidi e burocrazia fra quattordici paesi dell'area-Pacifico estromettendo gli americani. Tuttavia includendo Giappone e Australia, al fine di includerli nel raggio d'azione di Pechino. Infine, se il Regno Unito impiegherà qualche anno per smaltire il Brexit e riconcentrarsi sul Commonwealth, il rapporto del paese con gli Stati Uniti rimane scritto nella storia.

Dopo mesi di opposizione del presidente Trump, Joseph Biden toglie il veto americano alla nomina della nuova direttrice generale della WTO<sup>18</sup> il che prelude all'avvio di una nuova fase anche all'interno della WTO per superare la sfiducia e rilanciare organizzazione e dinamiche multilaterali. Soprattutto qualora l'azione dell'Organizzazione mondiale per il commercio non si scostasse troppo dagli interessi nazionali americani. In modo particolare per ciò che riguarda la lotta al *dumping* socio ambientale (in chiave anti cinese), insieme a una rinnovata attenzione alla sostenibilità del modello di crescita (caro all'amministrazione Biden). L'intenzione del neo presidente americano di riportare gli USA all'interno della

---

<sup>16</sup> [www.eaeunion.org](http://www.eaeunion.org)

<sup>17</sup> [www.beltroad-initiative.com](http://www.beltroad-initiative.com)

<sup>18</sup> Prima donna ad essere eletta al vertice del WTO, l'ex ministra delle finanze nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, mette più volte a rischio la vita conducendo una dura lotta alla corruzione e allo sfruttamento nel suo paese. Resterà in carica dal 2021 al 2025.

Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, meglio nota come “COP 21” o “Accordo di Parigi”, è un passo in questa direzione.

Cionondimeno, accanto alla sicurezza applicata agli aspetti etici e socioeconomici legati al cibo (*food security*), trova da qualche tempo uno spazio più ampio rispetto al passato l’attenzione rivolta agli aspetti relativi alla sicurezza intesa come igiene e salubrità dell’alimento (*food safety*). I due principi evidenziano talora differenze sostanziali che innescano aspri confronti soprattutto fra Stati Uniti ed Unione europea in tema di modificazione genetica degli alimenti. In modo particolare fra grande produzione/distribuzione e piccoli produttori. Una dinamica che per altro sconfinava in altri comparti: dall’impiego degli anticrittogamici, sino all’etichettatura dei prodotti commerciali. E che riflette la complessità dell’argomento inerente la tutela della salubrità degli alimenti, nonché della salute pubblica. Ne è esempio il “Codex Alimentarius” che il WTO elabora in collaborazione con la FAO nel 1963. Una raccolta degli standard alimentari da rispettare globalmente e che mirano proprio a tutelare la salute dei cittadini. Dove è prestata particolare attenzione alla disciplina sull’impiego di pesticidi in agricoltura (*SPS – Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*). In questo quadro, avere ritrovato un tavolo di confronto sul tema dei cambiamenti climatici accorcia qualche distanza fra le due sponde dell’Atlantico, con positivi effetti anche all’interno della WTO.

I toni del dialogo con i paesi europei ritornerebbero quindi ad essere quelli tradizionali. Cionondimeno, il rilancio dell’economia americana non si discosterà troppo da una interpretazione ancor più restrittiva del principio roosveltiano delineato nel *Buy American Act* (The White House, 2021). Il che porta a considerare che nei prossimi anni gli Stati Uniti orienteranno le loro energie all’interno del paese, piuttosto che in direzione di nuovi trattati commerciali, cercando di «correggere» quelli vigenti. In modo particolare verso l’Unione europea nei confronti della quale non è apprezzato il ruolo ricoperto dalla Germania. Per gli Stati Uniti, l’Ue rappresenta da tempo un vettore mascherato di interessi tedeschi, come spiega la rincorsa del neo presidente americano per riportare gli Usa all’interno degli Accordi di Parigi. Al fine di promuovere per primo la rivoluzione *green* e fissare standard produttivi e commerciali, prima che il *Green Deal* «tedesco» inizi a produrre risultati tangibili. È quindi plausibile che continueranno le politiche protezionistiche dei dazi commerciali americani che già oggi danneggiano soprattutto il sistema agroalimentare italiano e che, domani, potrebbero ampliare il loro raggio d’azione colpendo la catena del valore italiana legata alle produzioni germaniche. Non sembra casuale che, durante il rafforzamento della fase isolazionista della presidenza Trump,

L'Unione europea scopra un rinnovato attivismo. Avvia nel 2017 un accordo commerciale di scambio con il Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA*) e nel 2019 con il Giappone (*Japan EU Free Trade Agreement – JEFTA*). Inoltre proprio il piano d'aiuti *Next Generation EU*, rivolge un'attenzione mai manifestata nel passato nei confronti delle problematiche di sviluppo ambientale. Infine, su pressione tedesca, l'Unione europea conclude nel dicembre 2020 un accordo sugli investimenti alla fine del semestre di presidenza germanico, proprio con la Repubblica popolare cinese.

In conclusione, quella che stiamo vivendo è una fase particolarmente frammentaria e che succede a quella della globalizzazione erroneamente intesa come «fine della Storia» (Fukuyama, 1989). Oggi il paese che prima si organizza (economicamente, ma non solo), meglio immagina di collocarsi nello scacchiere delle sfide geopolitiche di domani. La WTO è chiamata a incrementare le proprie capacità persuasive. Pur complesso, per via dell'interesse geopolitico ed economico in gioco, il tema della sicurezza alimentare (nelle due accezioni) è un argomento che si collega alle problematiche relative al cambiamento climatico, investendo direttamente l'operato della WTO e della leadership dei governi. Anche perché trasparente come sino ad ora le iniziative seguite da molte classi dirigenti nazionali siano spesso il frutto di esperienze che non considerino a pieno – e talora ancora escludano – i grandi mutamenti socio ambientali che da tempo investono il nostro pianeta e che interrogano sulla sostenibilità del nostro modello di sviluppo<sup>19</sup>.

## Conclusioni

Le organizzazioni internazionali che regolano il commercio mondiale vivono una fase particolarmente delicata. La negativa congiuntura economica innescata dalla crisi finanziaria del 2007 che presentava flebili e discontinui segnali di ripresa, subisce un profondo aggravamento causato dalla pandemia. In questo quadro, gli stati nazione intendono giocare un ruolo centrale per definire ciò che sarà domani la globalizzazione del post Covid. Il che complica non poco l'azione stessa dell'Organizzazione mondiale per il commercio, anche dopo l'elezione della nuova direttrice.

La tutela della sicurezza del consumatore di alimenti nell'Unione Europea si è evoluta da una serie di norme specifiche, la cui attività di interpretazione e controllo era poi affidata alle diverse autorità nazionali, ad

---

<sup>19</sup> [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

un modello di indagine, di valutazione del rischio, di comunicazione delle raccomandazioni e determinazione degli standard, affidato ad una autorità scientifica di livello comunitario e ad un ruolo attivo della Commissione nei provvedimenti che scaturiscono da questi accertamenti scientifici. Resta però una notevole eterogeneità delle implementazioni nazionali determinate dalle condizioni istituzionali e politiche dei paesi e dalla volontà di questi di accettare la predominanza del modello proposto al centro.

A partire dal Libro verde sulla sicurezza alimentare, l'Unione europea persegue da tempo una via particolare che cerca di coniugare sicurezza alimentare e tutela dei consumatori. Per tradizioni politiche e sensibilità pubblica, non si tratta di un percorso privo di ostacoli. Cionondimeno, rappresenta un fondamentale banco di prova al fine di misurare il grado di cooperazione fra gli stati dell'Unione. I quali sono chiamati a collaborare per raggiungere una massa critica tale da modificare quella che sino ad oggi si è dimostrata una globalizzazione senza regole. In maniera innovativa e con un obiettivo decisamente ambizioso.

A questo si aggiunge che, al fine di riavviare l'economia globale, la lotta al cambiamento climatico ha assunto un ruolo cruciale nel ridefinire le tradizionali strategie di sviluppo. Le politiche di mitigazione delle emissioni climalteranti si riflettono infatti sulla complessiva sostenibilità ambientale, economica e sociale dei paesi europei e, in modo particolare, anche sulla resilienza della filiera agricola e sulla qualità della sicurezza alimentare. La riflessione sulla sicurezza alimentare parte dalla consapevolezza della gravità degli effetti del riscaldamento climatico e dalle azioni da intraprendere per frenarlo. Puntare alla sostenibilità del modello di sviluppo è l'obiettivo del *Green deal* elaborato dalla Commissione europea. Sia tramite una aggiornata Politica agricola comune, sia con strategie *From Farm to Fork*. Fiduciosa che possa trascinare con sé un numero sempre più alto di paesi, l'Ue intende modificare radicalmente produzione e commercio delle proprie merci, con particolare attenzione ai prodotti agricoli, per garantire difesa ambientale, alimenti sicuri e proteggere la salute dei consumatori.

## **Bibliografia**

Abels G. Kobusch A. Reegulation of food safety in EU. Paper presented at ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Dublin, June 17th 2010.

Alemanno A. Gabbi S. Foundation of Food Law and Policy: Ten Yers of European Food Safety Law, Ashgate, 2014

Baggot R. The BSE Crisis. Public health and the Risk Society. In Gray P. Hart P. (eds) Public Policy Disaster in Western Europe. London Routledge, 1998

Belt And Road Initiative. [www.beltrroad-initiative.com](http://www.beltrroad-initiative.com)

CETA, UE – Canada. Accordo Economico E Commerciale Globale. (2017), <https://cutt.ly/ukWVdOb>

Chaban, N. & Holland, M. (2018). *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions*, Palgrave Macmillan, London.

Commissione delle Comunità Europee. White paper on food safety. Bruxelles, COM (1999) 719 Final, p.3

Commissione Europea Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea. COM(97) 176, Bruxelles 30/04/1997

Commissione Europea Relazione della Commissione Europea al Parlamento e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e rappresentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale, Bruxelles, 20/05/2020 COM(2020) 207

Commissione europea. (2021), *Green Deal europeo. Puntare a essere il primo continente a impatto climatico zero*, <https://cutt.ly/VjfF22OO>

Corte di Giustizia Europea, sentenza del 20 febbraio 1979.

Della Porta, D. (2003). *I new global. Chi sono e cosa vogliono i critici della globalizzazione*, Bologna, il Mulino.

EU – China Comprehensive Agreement on Investment. (2020). <https://cutt.ly/6kWB39z>

EU (EC) N.178/2002 28th January 2002. Laying down the principles and requirements of food law.

EUR – Lex. *L'accesso al diritto dell'Unione europea*, <https://cutt.ly/3jPzmYc>

Eurasian Economic Union. [www.eaeunion.org](http://www.eaeunion.org)

FAO (2001). *The state of food insecurity 2001*. Roma.

FAO (2008). *Climate change and food security: a framework document*. Roma.

Friday for Future. <https://fridaysforfuture.org>

Fukuyama, F. (1989). *The End of History?*, *The National Interest*, No.16, pp. 3-18.

Gabbi S. The Scientific Governance of the European Food safety Authority: Status Quo and Perspectives. In Alemanno A. Gabbi S. *Foundation of Food Law and Policy: Ten Yers of European Food Safety Law*, Ashgate, 2014

Hanrahan, C. E. and Schnepf, R. (2013). *WTO Doha Round: The Agricultural Negotiations*, The Scholar'Choice, New York.

IPCC. *The Intergovernmental Panel on Climate Change*. [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

IPES (2019). *Towards a Common Food Policy for the European Union. The Policy Reform and Realignment that is Required to Build Sustainable Food Systems in Europe*. Report. Bruxelles 2019.

ISMEA (2020). *Rapporto sulla gestione del rischio in agricoltura 2020*. Roma.

JEFTA. UE – Giappone. Accordo di Partenariato economico. (2019). <https://cutt.ly/PkWBwuh>

Lepeintre J. Juanjuan S. *Building Food Safety Governance in China*. Project Financed by Partnership Projects of the European Union, Bruxelles, 2018

Margulis, M. E. (2016). *The Forgotten History of Food Security in Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge University Press.

Moore, F. & Diaz, D.B., (2015). Temperature impacts on economic growth warrant stringent mitigation policy. *Nature Climate Change*, 5, 127–131.

Parlamento europeo. *L'Ue e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio*. <https://cutt.ly/rjSkvvZ>

Pollard, C. M., & Booth, S. (2019). Food insecurity and hunger in rich countries—it is time for action against inequality. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(10), 1804.

- Poore, J., & Nemecek, T. (2018). Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. *Science*, 360(6392), 987–992.
- Ray, D. K., Gerber, J. S., MacDonald, G. K., & West, P. C. (2015). Climate variation explains a third of global crop yield variability. *Nature communications*, 6(1), 1–9.
- Sareen A. and Mohan, N., *Farmers voice disappointment, anger in Punjab and Haryana*, www.hindustantimes.com, 27.1.2021.
- Schmidhuber, J., & Tubiello, F. N. (2007). Global food security under climate change. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(50), 19703–19708.
- The White House, *Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers*, www.whitehouse.gov, 25.1.2021.
- The World Bank. *Bretton Woods Monetary Conference*. <https://cutt.ly/IjShn5o>
- UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992). Rio de Janeiro, <https://cutt.ly/MkWBom7>
- Unione Europea Regulation (EC) N.178/2002 28th January 2002. Laying down the principles and requirements of food law.
- Unione europea, *L'Organizzazione mondiale per il commercio*, <https://cutt.ly/HbbjvvA>
- Van Der Meulen, B. M. (2013). The Structure of European Food Law. *Laws*, N.2/2013, www.mdpi.journal.com/laws
- Verschuuren, J. (2016). The Paris Agreement on Climate Change: Agriculture and Food Security. *European Journal of Risk Regulation*, 7(1), 54–57.
- Watkins, K. (1991). *Agriculture and food security in the GATT Uruguay round*, Review of African Political Economy, Volume 18, 1991
- WTO, *Agreement on Agriculture*, <https://cutt.ly/3bcjRg5>
- WTO, *Briefing note: Agriculture issues*, <https://cutt.ly/xbclgXg>
- WTO, *Briefing note: Agriculture negotiations - the bid to 'harvest' some 'low hanging fruit'*, <https://cutt.ly/rbcliis>
- WTO, *Food security*, <https://cutt.ly/Obbs79F>
- WTO, *Regional Trade Agreements*. <https://cutt.ly/SjXCHRP>
- WTO, *The Fifth WTO Ministerial Conference*. <https://cutt.ly/PjPLIbe>
- WTO, *The Potential Cost of a Failed Doha Round*. <https://cutt.ly/xjPCyvh>
- WTO, *Trade and food Standards*, <https://cutt.ly/rbUOVbk>
- WTO, *United States. Subsidies on Upland Cotton*. <https://cutt.ly/zjPVISF>
- WTO. *Advisory Centre on WTO Law*. www.acwl.ch
- WTO. *Members and Observers*. <https://cutt.ly/IjXLKIP>
- WTO. *Subsidies and countervailing measures*. <https://cutt.ly/rjPYdS2>
- WTO. *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*. <https://cutt.ly/2jPkuRX>
- WTO. *United Nations Conference on Trade and Employment, Ha-vana – Cuba, Final Act and Related Documents*. <https://cutt.ly/UjShVfe>
- WTO. *Uruguay Round Agreement. General Agreement on Tariffs and Trade 1994*. <https://cutt.ly/6jPbaNs>
- Zimmermann H. & Dur A. *Key Controversies in European Integration*. Palgrave, 2016.