

## Il diritto al cibo nel diritto internazionale

Claudia Morini

### 1.- Introduzione

Nel diritto internazionale il 'diritto al cibo' è stato definito come il diritto ad avere accesso ('regolare', 'permanente' e 'libero') ad un'alimentazione che sia non solo quantitativamente ma anche qualitativamente 'adeguata' e 'sufficiente'. Il primo Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo (il sociologo svizzero Jean Ziegler, nominato il 4 settembre 2000 in seguito alla risoluzione 2000/10 della Commissione per i diritti dell'uomo)<sup>1</sup> ha infatti definito il diritto al cibo – nel suo primo rapporto, datato 7 febbraio 2001 (UN doc. E/CN.4/2001/53) – come «the right to have regular, permanent and free access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental,

individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear» (par. I). Una 'corretta' alimentazione, invero, dovrebbe essere in grado di garantire una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e rispettosa della dignità degli esseri umani<sup>2</sup>.

### 2.- Il diritto al cibo nell'ordinamento internazionale.

Esiste un ampio panorama di riferimenti normativi internazionali, sia universali che regionali, concernenti il diritto al cibo<sup>3</sup>. Ricordiamo innanzitutto la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) che, all'art. 25, par. 1, riconosce 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»<sup>4</sup>. Questa norma, seppure non vincolante, costituisce comunque una base importante per la formazione di una opinio iuris per cui a chiunque dovrebbe essere consentito di godere almeno di un livello basilare di accesso al cibo. Invero, l'assenza di una prassi costante e coerente degli Stati sul punto porta ad escludere che in proposito si sia formata una norma consuetudinaria ad hoc<sup>5</sup>.

(<sup>1</sup>) UN Doc. E/CN.4/RES/2000/10, 17 aprile 2000.

(<sup>2</sup>) In argomento vedi J. Ziegler, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004, 49 ss.

(<sup>3</sup>) In argomento la letteratura è vasta per cui ci limitiamo a segnalare: A. Adinolfi, *Alimentazione e commercio internazionale nel rapporto del 2009 del relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo*, in *DUDI*, 2010, 125 ss.; P. Alston, K. Tomasevski (eds.), *The Right Food*, 1985, Leiden-Boston; C. Christensen, *The Right to Food: How to Guarantee*, New York, 1978; M. Cutazzo, *Il diritto all'alimentazione*, in S. de Bellis (a cura di), *Studi su diritti umani*, Bari, 2010, 63 ss.; Idem, *Alimentazione*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica*, vol. I, Napoli, 2009, 278 ss.; A. Di Stefano, *La crisi alimentare mondiale e il diritto al cibo nelle conclusioni della FAO High-Level Conference on World Food Security*, in *DUDI*, 2008, 657 ss.; M. Fasciglione, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *DUDI*, 2014, 429 ss.; J. Ingram, P. Ericksen, D. Liverman (eds.), *Food Security and Global Environmental Change*, London-Washington, 2010; A.M.G. Lupone, C. Ricci, A. Santini, (eds.), *The right to safe food towards a global governance*, Torino, 2013; T. Marsden, R. Lee, A. Flynn, S. Thankappan, *The New Regulation and Governance of Food: Beyond the Food Crisis?*, London-New York, 2010; F. Pizzolato, *Il diritto all'alimentazione*, in *Agg. Soc.*, 2015, 131 ss.; C. Ricci, *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012; B.M.J. Van der Meulen, *The Global Arena of Food Law*, in *Erasmus Law Review*, 2010, 217 ss.

(<sup>4</sup>) Le disposizioni della Dichiarazione universale, si rammenta, hanno però piuttosto valore morale e programmatico che specificamente giuridico. Per diventare vincolanti è stato necessario che i singoli Stati accettassero i medesimi principi trascritti in forma pattizia: li accettassero, cioè, come trattati internazionali. Ciò è avvenuto con due documenti, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottati entrambi il 16 dicembre 1966. Con essi, come sottolinea Cassese, «il valore essenzialmente etico-politico della Dichiarazione si è incarnato in norme giuridicamente vincolanti» (A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1994, 49).

(<sup>5</sup>) Sulla Dichiarazione la bibliografia è molto ampia. Ci limitiamo pertanto a indicare F. Capotorti, *Le Nazioni Unite per il progresso dei diritti dell'uomo: risultati e prospettive*, in *La Comunità Internazionale*, 1967, 11 ss.; G. Sperduti, *La Dichiarazione universale dei diritti*

Più esplicito, nonchè dotato di forza giuridica vincolante, è il riconoscimento assicurato dall'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966). Tale articolo, al par. 1, dispone: «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita». Ci troviamo qui di fronte al nucleo inderogabile di questa normativa internazionale, sancendo il diritto al cibo e la libertà dalla fame come un principio inviolabile per la dignità umana.

Al par. 2 è poi consacrato «il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame», nonchè l'obbligo per gli Stati – al fine di realizzare tale diritto – di adottare, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure (e fra queste anche programmi concreti), che siano necessarie: «a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari».

Il Patto (che ricordiamo essere il primo strumento giuridico multilaterale del sistema delle Nazioni Unite che introduce la categoria dei diritti c.d. di seconda generazione)<sup>6</sup> ha dunque il merito di essere stato il primo documento internazionale vincolante ad imporre, in maniera espressa, il rispetto del diritto al cibo nonchè a contenere la definizione materiale di tale diritto.

Tale definizione include sia il diritto alla libertà dalla fame<sup>7</sup> sia il diritto ad un'alimentazione corretta (rientrano, infatti, in questo secondo profilo del diritto in esame sia il riferimento all'adeguata alimentazione di cui al par. 1 dell'art. 11, sia la previsione di alcuni obblighi per gli Stati di cui al par. 2 del medesimo articolo). Sotto questo punto di vista il diritto in esame è stato opportunamente configurato come un 'multi-level concept'<sup>8</sup>.

A partire dal 1966, il diritto al cibo è stato oggetto di riconoscimento e protezione in molteplici documenti internazionali sia di natura vincolante che non vincolante, sia a portata universale che regionale<sup>9</sup>, tra i quali ricordiamo a titolo esemplificativo: la Dichiarazione universale sull'eradicazione della fame e della malnutrizione del 1974 (intitolata 'Impegno internazionale sulla sicurezza alimentare mondiale' e adottata in occasione della Conferenza mondiale dell'ONU sull'alimentazione tenutasi a Roma); la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979<sup>10</sup>; la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981<sup>11</sup>; il Protocollo addizionale alla Convenzione

dell'uomo, in *La Comunità Internazionale*, 1950, 216 ss.; U. Villani, *Dalla Dichiarazione Universale alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, Bari, 2015. In generale sui diritti fondamentali vedi anche le Voci di P. De Sena, A. Saccucci, *Diritti fondamentali*, in M. Flores (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007, 376 ss, e di P. De Sena, *Diritti dell'uomo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 1868 ss.

(<sup>6</sup>) Trattasi dei diritti economico-sociali: essi consistono nel diritto ad acquisire condizioni di vita economica, sociale e culturale confacenti alla dignità della persona. Sono diritti che l'individuo vanta nei confronti dello Stato per ovviare alle disuguaglianze sociali ed economiche: si pensi al diritto al lavoro, all'abitazione, alla salute, all'assistenza, all'istruzione e, appunto, al cibo.

(<sup>7</sup>) Prima ancora era stato il Presidente degli Stati Uniti F.D. Roosevelt, nel messaggio al Congresso del 6 gennaio 1941, ad aver proclamato – fra le quattro libertà umane fondamento di ogni futuro ordine internazionale – la 'libertà dal bisogno' (e il cibo è un mezzo fondamentale per assicurare all'uomo tale libertà).

(<sup>8</sup>) Sul tema vedi J. Chen, *The Right to Food*, in *Eur. Jour Law Ref.*, 2010, 158 ss.

(<sup>9</sup>) Per un'interessante disamina sui diritti umani e i sistemi di sicurezza regionale vedi A. Di Stasi, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il «sistema» europeo*, Napoli, 2010.

(<sup>10</sup>) Art. 12.

(<sup>11</sup>) Art. 12.

americana sui diritti umani del 1988<sup>12</sup>; la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989<sup>13</sup>; la Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale 1986<sup>14</sup>; il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli concernente i diritti delle donne in Africa del 2003<sup>15</sup>; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006<sup>16</sup>.

L'ultimo strumento internazionale fondamentale in materia di diritto al cibo e assistenza alimentare è la *Food Assistance Convention*, entrata in vigore il 1° gennaio 2013<sup>17</sup>. Essa sostituisce la *Food Aid Convention* del 1999 e vanta tra i suoi membri anche l'Unione europea.

Di grande importanza ai fini della precisazione del contenuto del diritto al cibo è il *General Comment* n. 12 del 1999 (intitolato *Right to adequate food*) del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (Cescr). Tale documento costituisce l'interpretazione ufficiale dell'art. 11 del Patto ed è completamente dedicato all'analisi ed alla specificazione del concetto di diritto al cibo.

Le componenti essenziali di tale diritto sono individuate dal Comitato nei tre elementi della 'adeguatezza', della 'disponibilità' e della 'accessibilità'. Il primo elemento è ovviamente quello che maggiormente identifica il concetto di 'corretta alimentazione'. Tale elemento è da intendersi come idoneità del cibo, in termini di quantità e qualità, a soddisfare i bisogni alimentari degli individui. Il cibo, inoltre, deve essere sano, ossia privo di sostanze che possano nuocere alla salute, e deve rispondere ai bisogni alimentari di tutte le persone. Non è cioè sufficiente fornire un determinato quantitativo di sostan-

ze nutritive, essendo anche necessario che tali sostanze siano conformi ai bisogni fisiologici secondo i vari stadi del ciclo di vita e siano accettabili secondo la cultura e la religione di appartenenza. L'adeguatezza, inoltre, è componente fondamentale del concetto di 'sicurezza alimentare', concetto che a sua volta può essere considerato un corollario del diritto all'alimentazione (vedi, in proposito, il rapporto del Relatore speciale Ziegler del 7 febbraio 2001). La sicurezza alimentare implica sia la certezza di un accesso al cibo che sia durevole nel tempo (per evitare il senso di precarietà che sfalderebbe qualsiasi diritto), sia la necessità di ogni individuo di poter accedere a un'alimentazione sana, cioè 'free from adverse substances'. Sicurezza alimentare, dunque, significa garantire ad ogni individuo «non solo il benessere nella sua alimentazione, ma anche la stabilità del suo regolare accesso a provviste alimentari sufficienti»<sup>18</sup>.

Con riferimento a tale accesso, ricordiamo, che il concetto di adeguatezza si affianca a quelli di *accessibilità* e di *disponibilità*. Per quanto riguarda il primo, il par. 13 del Commento generale specifica che: «*Accessibility* encompasses both economic and physical accessibility. Economic accessibility implies that personal or household financial costs associated with the acquisition of food for an adequate diet should be at a level such that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Economic accessibility applies to any acquisition pattern or entitlement through which people procure their food and is a measure of the extent to which it is satisfactory for

(<sup>12</sup>) Art. 12. Sul sistema americano di tutela dei diritti umani fondamentali vedi, tra gli altri, A. Di Stasi, *Il sistema americano dei diritti umani. Circolazione e mutamento di una internazionale legal tradition*, Torino, 2004.

(<sup>13</sup>) Art. 24. Sui diritti del fanciullo prima dell'entrata in vigore della Convenzione ONU vedi, tra gli altri, A. Zanobetti, *Bilancio e prospettive della protezione internazionale dei diritti del fanciullo*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1980, 586 ss. La protezione dei fanciulli dopo l'entrata in vigore della Convenzione è invece ampiamente analizzata da G. Gioffredi, *Effettività e limiti della tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, 391 ss.

(<sup>14</sup>) Nel corso del *World Food Summit* di Roma venne per la prima volta definito il concetto di 'sicurezza alimentare' intesa come *food security*: «Food security, at the individual, household, national, regional and global levels is achieved when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

(<sup>15</sup>) Art. 15.

(<sup>16</sup>) Art. 28.

(<sup>17</sup>) Per tutte le info su questa Convenzione si rinvia al sito dedicato: <http://www.foodassistanceconvention.org/default.aspx>. Vedi C.B. Barrett, M.I. Gómez, E.C. Lentz and D.G. Maxwell (eds.), *Impacts of Innovative Food Assistance Instruments*, in *World Development*, Volume 49, September 2013.

(<sup>18</sup>) Vedi M. Cutazzo, *Il diritto all'alimentazione*, cit., 67.

the enjoyment of the right to adequate food. Socially vulnerable groups such as landless persons and other particularly impoverished segments of the population may need attention through special programmes. Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, including the mentally ill. Victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other specially disadvantaged groups may need special attention and sometimes priority consideration with respect to accessibility of food. A particular vulnerability is that of many indigenous population groups whose access to their ancestral lands may be threatened». Il secondo concetto è invece precisato nel par. 12 del medesimo Commento: «*Availability* refers to the possibilities either for feeding oneself directly from productive land or other natural resources, or for well functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand».

L'*adeguatezza* è anche correlata alla 'sostenibilità', ossia all'obbligo di preservare la possibilità di nutrirsi anche da parte delle generazioni future<sup>19</sup>. Il Comitato riconosce, infine, l'intrinseco legame tra il diritto al cibo, da una parte, e la dignità della persona e il concetto di giustizia sociale, dall'altro, con la conseguente necessità – ai fini dell'attuazione del primo – dell'adozione di politiche, a livello nazionale e internazionale, volte all'eradicazione della povertà.

Dopo aver evidenziato il contributo del *General Comment* alla qualificazione del contenuto del diritto al cibo, è importante delineare quelli che sono, alla luce della lettura dello stesso, i corrispondenti obblighi statali in materia. In proposito, rileva evidenziare la struttura tripartita degli stessi: parliamo infatti in proposito di obbligo di prevenire (*to prevent*), di proteggere (*to protect*) e di realizzare (*to fulfill*) il diritto al cibo.

Quanto al primo aspetto, esso si sostanzia prevalentemente in un 'obbligo negativo', ovvero gli Stati

devono evitare di porre in essere azioni e attività che possano compromettere o rendere più difficoltoso il rispetto del diritto in esame. A questo dovere di astensione, invero, si affianca un obbligo positivo di vigilanza sulle attività di terzi (Stati, imprese, privati) che potrebbero mettere in pericolo l'esercizio del diritto al cibo da parte di alcune fasce di popolazione sotto la sua giurisdizione. Si tratta di una degli aspetti dell'obbligo di proteggere.

L'obbligo di realizzare, invece, implica azioni positive da parte dello Stato, e di conseguenza anche investimenti economici, volti a rendere concreto il diritto al cibo e a sradicare la fame e la malnutrizione. Senz'altro è questo l'obbligo più controverso quanto al suo contenuto e quello meno 'positivizzato' nelle normative nazionali, soprattutto nel contesto europeo. Questo perché, storicamente, dopo il secondo conflitto mondiale la preoccupazione degli Stati era prevalentemente quella di garantire a tutti occupazione ed equi salari: si riteneva, infatti, che tale garanzia fosse sufficiente per garantire poi di conseguenza tutto il resto, incluso dunque adeguata alimentazione e diritto all'abitazione. La crisi economica di questi anni ha invero dimostrato il limite di tale approccio, o meglio di questa convinzione, mettendo in risalto il vuoto normativo in materia. L'efficace protezione del diritto al cibo a livello statale, infatti, necessita di appropriate norme interne di attuazione degli standard ormai riconosciuti a livello sovranazionale. Lo sforzo degli Stati, pertanto, dovrebbe ora andare in questa direzione al fine di ottemperare all'obbligo di fulfill the right to food.

### 3.- Il ruolo della FAO

Il Commento generale esaminato ha costituito la risposta del CESCR all'invito contenuto nel Piano d'azione adottato durante il *World Food Summit* delle Nazioni Unite tenutosi a Roma presso la sede della FAO dal 13 al 17 novembre 1996. In tale Summit i rappresentanti di oltre 180 Paesi dichiararono la loro volontà politica di rendere effettivo il diritto al cibo: «We pledge our political will and our common and national commitment to achieving

<sup>(19)</sup> In argomento vedi C. Ricci, *op. cit.*, e M. Fasciglione, *op. cit.*, 429 ss.

food security for all and to an ongoing effort to eradicate hunger in all countries, with an immediate view to reducing the number of undernourished people to half their present level no later than 2015»<sup>20</sup>. Questo impegno globale fu enunciato, a conclusione del Vertice, nella Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale; oltre a tale documento venne adottato anche il Piano d'azione, composto da 7 impegni fondamentali finalizzati a eliminare la fame nel mondo e che dovevano servire da linee guida delle azioni degli attori coinvolti, a livello nazionale e internazionale, in tale problematica. Il Piano d'azione, inoltre, invitava «the UN High Commissioner for Human Rights, in consultation with relevant treaty bodies, and in collaboration with relevant specialized agencies and programmes of the UN system and appropriate intergovernmental mechanisms, to better define the rights related to food in Article 11 of the Covenant» e fu proprio in risposta a tale invito che, come prima accennato, è stato adottato il Commento generale n. 12 sopra analizzato. Soprattutto a partire dal Summit del 1996 si sono moltiplicate le iniziative internazionali – spesso intraprese proprio in ambito Fao – volte a inserire stabilmente l'obiettivo di garantire a tutti gli esseri umani il diritto al cibo fra i temi prioritari dell'agenda politica internazionale. Veniamo dunque a delineare il ruolo specifico della FAO nell'affermazione e promozione del diritto al cibo.

La FAO – *Food and Agriculture Organization*, agenzia specializzata delle Nazioni Unite che ha il mandato di aiutare ad accrescere i livelli di nutrizione, di aumentare la produttività agricola, di migliorare la vita delle popolazioni rurali e di contribuire alla crescita economica mondiale<sup>21</sup> – è da anni impegnata a guidare gli sforzi internazionali per sconfiggere il problema della fame nel mondo ed è stata dunque la sede di importanti vertici e conferenze internazionali in materia<sup>22</sup>. Oltre al già citato *World Food Summit* del novembre 1996, è opportuno ricordare il seguito di tale Vertice, ossia il *World Food Summit: Five Years Later* (giugno 2002), nonché la prima *International Conference on Nutrition* (ICN, dicembre 1992)<sup>23</sup>.

La FAO, inoltre, proprio in seguito al Summit del 1996, ha il merito di pubblicare annualmente un fondamentale rapporto concernente la situazione alimentare mondiale: *The State of Food Insecurity in the World*. Ogni anno il rapporto è incentrato su un tema particolare; il rapporto del 2015 si intitola: *Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*. In tale rapporto leggiamo che 72 Paesi hanno raggiunto l'Obiettivo di Sviluppo del Millennio<sup>24</sup> di dimezzare la proporzione delle persone cronicamente sottoalimentate: il numero complessivo delle persone che soffrono la fame nel mondo è sceso a 795 milioni, 216 milioni in meno rispetto al biennio 1990-92 (va inoltre tenuto presente che la popolazione mondiale è cresciuta

(<sup>20</sup>) Inoltre, venne riaffermato il diritto di ognuno «to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger». Per approfondimenti vedi [www.fao.org/wfs](http://www.fao.org/wfs).

(<sup>21</sup>) Per approfondimenti vedi la voce di R. Cadin, *FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura)*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica*, vol. VI, Napoli, 2013, 208 ss.

(<sup>22</sup>) Fra questi è opportuno ricordare anche la Conferenza di alto livello sulla sicurezza alimentare mondiale del 2008. Dal 3 al 5 giugno 2008, infatti, si sono riuniti a Roma i delegati di 181 paesi, fra cui 43 Capi di Stato e di Governo e oltre 100 ministri, per partecipare a tale importante Conferenza che ha evidenziato il problema della crisi alimentare nell'agenda dello sviluppo globale. La Conferenza ha riaffermato la necessità di produrre di più e quindi di investire maggiormente nell'agricoltura, in quanto c'è la necessità di affrontare con urgenza il problema di una domanda alimentare in crescita a causa dell'aumento demografico, del progresso economico nei paesi emergenti e della concorrenza nel settore della bioenergia.

(<sup>23</sup>) Tra le pubblicazioni FAO più rilevanti richiamiamo, a titolo esemplificativo: M. Immink, *The Current Status of the Right to Adequate Food in Food Security and Nutrition Policy Designs*, FAO, Rome, 2014; S. Blondeau, *Institutional Framework For the right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014; M. Vidar, Y. Jee Kim, L. Cruz, *Legal Developments in the Progressive Realization of the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014; L. Cruz, M. Vidar, *Natural Resources Governance and the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014; S. Pepino, *Nutrition, Education and Awareness Rising for the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014; S. Alemahu Yeshanew, M. Windfuhr, *International Dimensions of the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014.

(<sup>24</sup>) Dal 6 all'8 settembre 2000 si riunirono a New York i Capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri dell'ONU nel "Vertice del Millennio", la più ampia riunione di leader della storia. In tale occasione essi firmarono la "Dichiarazione del Millennio" (United Nations Millennium Declaration, Assemblea Generale, risoluzione A/55/2, 8 settembre 2000), definendo una serie di ambiziosi propositi da conseguire entro il 2015 (artt. 19 e ss. della Dichiarazione). Da tali propositi presero corpo gli otto "Obiettivi di Sviluppo del Millennio"; fra

dal 1990 a oggi di quasi 2 miliardi; ciò rende – secondo il rapporto – il risultato della riduzione del numero di persone che soffrono la fame ancora più straordinario).

Se è vero che non esiste una soluzione unica per migliorare la sicurezza alimentare, il rapporto evidenzia diversi fattori che hanno giocato un ruolo fondamentale nel raggiungimento di tale obiettivo: innanzitutto il miglioramento della produttività agricola, soprattutto da parte delle piccole famiglie contadine; poi la crescita economica inclusiva; infine l'espansione della protezione sociale.

Oltre al citato Summit del 1996 anche quello del 2002 riveste grande importanza. Infatti, il documento finale di tale Summit – *Declaration of the World Food Summit: five years later* – conteneva l'invito (par. 10) al Consiglio della FAO «to establish at its One Hundred and Twentythird Session an Intergovernmental Working Group, with the participation of stakeholders, in the context of the WFS follow-up, to elaborate, in a period of two years, a set of voluntary guidelines to support Member States' efforts to achieve the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security; we ask the FAO, in close collaboration with relevant treaty bodies, agencies and programmes of the UN System, to assist the Intergovernmental Working Group, which shall report on its work to the Committee on World Food Security». Sulla scorta di tale invito, fu dunque costituito un Gruppo di lavoro intergovernativo il quale, durante la sua quarta sessione (settembre 2004), elaborò le "Voluntary Guidelines to support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security" (approvate dal Consiglio della Fao nel novembre 2004). La loro approvazione ha rappre-

sentato l'occasione per un ritorno sulla scena internazionale dell'attenzione sul diritto al cibo, da intendersi non soltanto come imperativo morale ma come vero e cogente diritto umano fondamentale.

Le Linee Guida<sup>25</sup> costituiscono una sorta di "codice di condotta" che fornisce indicazioni sulle azioni da effettuare per eradicare la fame e realizzare il diritto a una corretta alimentazione. A tal proposito il documento sottolinea che: «Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillars of food security are availability, stability of supply, access and utilization» (*Introduction*, par. 15).

Le indicazioni contenute nelle Linee Guida sono indirizzate a tutti gli Stati della comunità internazionale, compresi dunque quelli che non hanno aderito ai documenti internazionali all'interno dei quali è sancito il diritto al cibo. Sebbene non si tratti per ovvie ragioni di norme che creano vincoli giuridici, esse costituiscono senz'altra una fondamentale 'guida pratica' rivolta agli Stati e a tutti i soggetti impegnati nell'attuazione del diritto al cibo. Le 19 Linee Guida propongono una serie di 'regole' nei seguenti ambiti: *Democracy, good governance, human rights and the rule of law; Economic development policies; Strategies; Market systems; Institutions; Stakeholders; Legal framework; Access to resources and assets (Labour, Land, Water, Genetic resources for food and agriculture, Sustainability, Services); Food safety and consumer protection; Nutrition; Education and awareness raising; National financial resources; Support for vulnerable groups; Safety nets; International food aid; Natural and human-made disasters; Monitoring, indicators and benchmarks; National human rights*

---

tali Obiettivi, al primo posto, figura quello di "dimezzare, entro l'anno 2015, la percentuale della popolazione mondiale il cui reddito è inferiore a un dollaro al giorno e la percentuale di persone che soffrono la fame e, entro la stessa data, di dimezzare la percentuale di persone che non sono in condizione di raggiungere o non possono permettersi di bere acqua potabile". Nel 2015 gli Obiettivi sono scaduti e, per evitare un vuoto di iniziative in questioni così importanti, le Nazioni Unite hanno promosso il processo Beyond2015 (oltre il 2015): il Segretario generale dell'ONU ha così istituito (nel 2012) la UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda e l'High-level Panel of Eminent Persons. Il 25 settembre 2015 gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno ufficialmente adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. La nuova agenda è composta da 17 Sustainable Development Goals (SDGs) e 169 target che dovranno essere raggiunti entro il 2030. L'agenda sostituisce i Millennium Development Goals (MDGs) del 2000 e si propone di completarne il lavoro.

(<sup>25</sup>) Per il testo vedi [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937e/y7937e00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937e/y7937e00.pdf).

*institutions; International dimension.* Le Linee Guida costituiscono la sintesi dei documenti internazionali sino a quel momento elaborati in materia di diritto al cibo e un importante strumento finalizzato ad agevolare la messa in pratica di una serie di principi generali. Altra rilevante novità di tale documento è che esso prende in considerazione la dimensione internazionale della problematica, superando il semplice rapporto Stato-cittadino ed individuando anche le responsabilità definibili “extraterritoriali” (si pensi alle problematiche legate al commercio internazionale e agli aiuti alimentari).

Di particolare interesse in relazione alla promozione e alla tutela della corretta alimentazione sono le *Guidelines* n. 9 e n. 10, con cui – fra le altre cose – si invitano gli Stati ad adottare tutte le misure legislative necessarie affinché tutto il cibo che circola all’interno dei rispettivi territori sia sano e non dannoso per la salute; inoltre, si raccomanda – sempre per garantire una nutrizione sana e completa – che gli Stati mettano in campo politiche tese a migliorare la nutrizione dei propri cittadini affinché tutti possano avere a disposizione gli elementi nutritivi necessari alla propria specifica condizione (si pensi ai malati o alle donne in gravidanza).

Nel novembre del 2014 c’è stato il seguito della sopra citata ICN, ossia la Seconda Conferenza Internazionale sulla nutrizione che ha prodotto due documenti: la Dichiarazione di Roma sulla nutrizione e il Quadro d’azione. Quest’ultimo propone una serie di opzioni politiche e strategie che i governi, in collaborazione con altre parti interessate, possono sia integrare, all’occorrenza, nei rispettivi piani nazionali riguardanti nutrizione, sanità, agricoltura, sviluppo e investimento, che tenere in considerazione nel negoziare accordi internazionali finalizzati a realizzare una nutrizione migliore per tutti.

Proprio tale documento è molto interessante in relazione alla promozione e alla tutela della corretta alimentazione. Il Quadro d’azione, infatti, fra le ‘Opzioni politiche e programmatiche raccomandate’ prevede sia Azioni raccomandate a favore di sistemi alimentari sostenibili per promuovere diete sane,

sia *Azioni raccomandate per l’informazione e l’educazione nutrizionale*. In particolare – per quanto riguarda il primo tipo di azioni – i Capi di Stato e di Governo sono invitati, tra le altre cose, a rivedere gli investimenti e le politiche nazionali, integrando gli obiettivi riguardanti la nutrizione nelle fasi di sviluppo e attuazione delle politiche e dei programmi in campo agricolo e alimentare, al fine di migliorare l’agricoltura sensibile alla nutrizione, garantire la sicurezza alimentare e favorire l’adozione di diete sane; a promuovere la diversificazione delle colture, comprese le colture tradizionali sottoutilizzate, una maggiore produzione di frutta e verdura e, all’occorrenza, una produzione adeguata di prodotti di origine animale, adottando pratiche sostenibili di produzione alimentare e di gestione delle risorse naturali; a valutare strumenti regolamentari o a carattere volontario – come ad esempio politiche relative a etichettatura, pubblicità e marketing, incentivi e disincentivi economici in conformità al *Codex Alimentarius* e alle regole dell’Organizzazione Mondiale del Commercio – per promuovere l’adozione di diete sane.

Con riferimento al secondo tipo di azioni, sono raccomandati interventi di informazione e educazione nutrizionale basati su linee guida nazionali in materia di alimentazione e su politiche coerenti relative ad alimentazione e diete, attraverso programmi scolastici migliorati, moduli di educazione nutrizionale all’interno dei servizi sanitari, agricoli e di protezione sociale, interventi a livello di comunità e informazioni nei punti vendita, anche a livello di etichettatura<sup>26</sup>.

Infine, merita una menzione il Comitato mondiale sulla sicurezza alimentare, nato nel 1974 come organo intergovernativo di discussione globale sulle questioni relative alla sicurezza alimentare e sulla nutrizione in seno alla FAO e divenuto nel 2009 un organismo autonomo il cui focus principale è la sicurezza alimentare e alla cui attività partecipano, sotto l’egida di FAO, IFAD e WFP, Governi, organismi, istituzioni internazionali, istituti di ricerca, esponenti del settore privato e della società civile<sup>27</sup>.

<sup>(26)</sup> Vedi FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future. A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*, FAO, Rome, 2014.

<sup>(27)</sup> Vedi <http://www.fao.org/cfs/en/>.

#### 4.- Le risoluzioni del Consiglio sui diritti umani dell'Onu sul diritto al cibo

Oltre al prioritario ruolo svolto dalla Fao, tra i principali organismi del sistema delle Nazioni Unite competenti in tema di diritto al cibo particolare rilievo assume anche il Consiglio dei diritti umani.

Organo sussidiario dell'Assemblea generale, il Consiglio è stato istituito dalla stessa Assemblea con risoluzione 60/251 (A/RES/60/251, *Human Rights Council*)<sup>28</sup>, approvata il 15 marzo 2006 con 170 voti a favore, 4 contrari (Stati Uniti d'America, Israele, Isole Marshall, Palau) e 3 astensioni (Bielorussia, Iran, Venezuela). Il Consiglio è un organo composto da 47 Stati membri delle Nazioni Unite, eletti direttamente e individualmente, con voto segreto, dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea generale secondo il criterio dell'equa ripartizione geografica<sup>29</sup>. Esso è competente a promuovere a livello generale il rispetto e la difesa dei diritti di ogni uomo senza alcuna distinzione e ad esaminare le violazioni, in maniera specifica quelle che rivestono carattere flagrante e sistematico, di tali diritti<sup>30</sup>. Il Consiglio, con sede a Ginevra, si riunisce regolarmente durante tutto l'anno, tenendo almeno 3 sessioni annuali e potendo convocare sessioni speciali quando sia necessario.

Dal momento della sua istituzione nel 2006, il Consiglio si è più volte riunito allo scopo di affrontare e discutere temi fondamentali concernenti la salvaguardia e la tutela dei diritti umani, principalmente in alcuni contesti particolari. Gli atti emanati dal Consiglio sono ascrivibili alla categoria del c.d. *soft law* e pertanto non sono idonei a creare vincoli giuridici in capo agli Stati. Nonostante tale limite, essi rivestono invero un'indubbia importanza sotto un

profilo politico e possono anche contribuire al processo di formazione di vere e proprie norme internazionali, sia consuetudinarie che pattizie.

Nel corso degli anni diverse sono state le occasioni in cui il Consiglio ha preso delle decisioni concernenti il diritto all'alimentazione. Possiamo ricordare la 7<sup>a</sup> sessione speciale (*The negative impact on the realization of the right to food of the worsening of the world food crisis, caused inter alia by the soaring food prices*), svoltasi il 22 maggio 2008, i cui lavori hanno avuto come oggetto l'analisi della crisi alimentare mondiale, causata in particolare dall'aumento dei prezzi degli alimenti, il cui seguito lo si può trovare nelle risoluzioni 10/12 della 10<sup>a</sup> sessione ordinaria e 12/8 e 12/10 della 12<sup>a</sup> sessione ordinaria.

Come viene affermato dal Consiglio nel par. 1 della risoluzione 10/12, adottata il 26 marzo 2009 (Un doc. A/HRC/RES/10/12, *The right to food*)<sup>31</sup>, la situazione attuale è ancora molto grave, in quanto moltissime sono oggi le persone che soffrono la fame, nonostante ciò costituisca «*an outrage and a violation of human dignity*». È intollerabile, sottolinea il Consiglio, che ogni anno più di 6 milioni di bambini muoiano prima di aver compiuto 5 anni a causa di malattie legate alla mancata nutrizione e che in tutto il mondo ci siano oltre 950 milioni di persone denutrite, quando secondo uno studio della FAO il pianeta potrebbe produrre cibo sufficiente a sfamare 12 miliardi di persone, ossia il doppio dell'attuale popolazione mondiale (par. 3). Il Consiglio, dunque, sollecita gli Stati ad assicurare che le loro politiche internazionali, soprattutto con riferimento agli accordi commerciali internazionali, non abbiano effetti negativi sul diritto al cibo negli altri Paesi (par. 20); invita tutte le rilevanti organizzazioni internazio-

<sup>(28)</sup> Per il testo della risoluzione 60/251 vedi [www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/251](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/251).

<sup>(29)</sup> Il criterio dell'equa distribuzione geografica è realizzato attribuendo 13 seggi agli Stati africani, il medesimo numero a quelli asiatici, 8 agli Stati Latino-americani, 6 a quelli dell'Europa orientale e 7 agli Stati dell'Europa occidentale ed altri Stati (par. 7, ris. 60/251).

<sup>(30)</sup> I compiti specifici del Consiglio sono elencati nelle lett. a-j del par. 5 della risoluzione e prevedono che il nuovo organo debba: *promote human rights education and learning ...* (lett. a); *serve as a forum for dialogue on thematic issues on all human rights* (lett. b); *make recommendations to the General Assembly ...* (lett. c); *promote the full implementation of human rights obligations undertaken by States ...* (lett. d); *undertake a universal periodic review ...* (lett. e); *contribute ... towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies* (lett. f); *assume the role and responsibilities of the Commission on Human Rights relating to the work of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights ...* (lett. g); *work in close cooperation ... with Governments, regional organizations, national human rights institutions and civil society* (lett. h); *make recommendations with regard to the promotion and protection of human rights* (lett. i); *submit an annual report to the General Assembly* (lett. j).

<sup>(31)</sup> Per il testo della risoluzione vedi [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_10\\_12.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_12.pdf).



nali, incluse la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, a promuovere politiche e progetti che possano rivelarsi positivi per il diritto all'alimentazione e a supportare le strategie degli Stati Membri volte a realizzare questo diritto (par. 27). Il Consiglio ricorda più volte che per la realizzazione del diritto al cibo è fondamentale anche la disponibilità delle risorse idriche<sup>32</sup>, da utilizzare non solo per il fabbisogno umano ma anche per lo sviluppo dell'agricoltura<sup>33</sup>.

A questo proposito è opportuno prendere in considerazione la risoluzione 12/8, adottata in data 1 ottobre 2009 (Un doc. A/HRC/RES/12/8, *Human rights and access to safe drinking water and sanitation*)<sup>34</sup> in cui si afferma che gli Stati dovrebbero creare i presupposti per far fronte al problema della mancanza di acqua e dovrebbero eliminare ogni discriminazione nell'accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienici (par. 2). Il Consiglio invita gli Stati a realizzare opportuni piani di sviluppo e strategie in tale ambito, dopo aver raccolto precise e dettagliate informazioni sulla copertura dei servizi igienico-sanitari nei loro Paesi; a rendere disponibili tali informazioni a tutti i soggetti interessati; a sviluppare piani locali o nazionali di azione, al fine di ovviare alla mancanza di accesso ai servizi igienici, prendendo in debita considerazione la gestione delle acque reflue, compreso il loro trattamento e il loro riutilizzo; a garantire la partecipazione delle comunità locali alle iniziative di progettazione, attuazione e monitoraggio di quanto sopra detto; ad adottare un approccio di genere in tale settore, anche alla luce della particolari esigenze igienico-sanitarie delle donne e delle ragazze (par. 4).

Tornando alla risoluzione 10/12, il Consiglio esprime la sua preoccupazione per il fatto che siano soprattutto le donne e le bambine ad essere colpite

dall'insicurezza alimentare e dalla povertà, in parte anche a causa delle discriminazioni di genere (par. 4). Per questo motivo esorta gli Stati ad adottare le misure necessarie per combattere le disuguaglianze di genere e la discriminazione delle donne e delle bambine, che contribuiscono alla loro malnutrizione (par. 5). Tra le altre categorie particolarmente vulnerabili, si stima che l'80% delle persone che soffrono la fame vivano nelle zone rurali, il 50% delle quali sono piccoli agricoltori. Esse sono particolarmente vulnerabili rispetto al rischio di malnutrizione a causa del costo sempre più alto dell'acqua e delle sementi. È per questo che l'appoggio degli Stati ai piccoli agricoltori, alle comunità di pescatori e alle imprese locali è un elemento fondamentale per la sicurezza alimentare e la realizzazione del diritto al cibo (par. 12).

Nonostante le numerose iniziative volte a dare particolare rilevanza a questo diritto<sup>35</sup>, il Consiglio è cosciente del fatto che non si siano realizzate le promesse fatte nel *World Food Summit* del 1996<sup>36</sup>, che miravano alla riduzione del numero delle persone denutrite. Per questo motivo invita ancora una volta tutti i Governi, le istituzioni finanziarie internazionali, gli organismi competenti delle Nazioni Unite a dare priorità all'obiettivo di dimezzare, entro il 2015, il numero delle persone che soffrono la fame, come previsto dall'*obiettivo 1 del Millennium Development Goals*<sup>37</sup>. Richiede, infine, allo *Special Rapporteur on the right to food* di presentare un rapporto sull'attuazione della risoluzione 10/12 alla 13<sup>a</sup> sessione ordinaria del Consiglio (par. 41)<sup>38</sup>.

Nella risoluzione 12/10, adottata il 12 ottobre 2009 (Un doc. A/HRC/RES/12/10, *Follow-up to the seventh special session of the Human Rights Council on the negative impact of the worsening of the world food crisis on the realization of the right to*

<sup>(32)</sup> Anche l'acqua, infatti, costituisce un elemento indispensabile per la piena realizzazione del diritto al cibo.

<sup>(33)</sup> L'acqua è nondimeno necessaria per la produzione, la trasformazione, la preparazione e la consumazione del cibo.

<sup>(34)</sup> Per il testo della risoluzione vedi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/165/71/PDF/G0916571.pdf?OpenElement>.

<sup>(35)</sup> Il Consiglio accoglie con favore (par. 32), ad esempio, il lavoro realizzato dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali nella promozione del diritto ad un'adeguata alimentazione, con riferimento particolare al menzionato General Comment n. 12 sul diritto ad un'adeguata alimentazione, in cui, lo ricordiamo, il Comitato afferma che questo diritto è vincolato alla dignità intrinseca di ogni persona umana, è indispensabile per godere di tutti gli altri diritti umani ed è inseparabile dalla giustizia sociale.

<sup>(36)</sup> Per i documenti del Summit vedi [www.un.fao.org/wfs/index\\_en.htm](http://www.un.fao.org/wfs/index_en.htm).

<sup>(37)</sup> Vedi [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals).

<sup>(38)</sup> Sul seguito di tale richiesta si rimanda al documento della 13<sup>a</sup> sessione ordinaria A/HRC/13/33.

*food for all*)<sup>39</sup>, il Consiglio, riaffermando i suoi precedenti interventi sul tema, riconosce il carattere complesso dell'odierna crisi mondiale degli alimenti, nella quale il diritto ad un'adeguata alimentazione è minacciato da fattori macroeconomici ma anche dal degrado ambientale, dalla desertificazione, dal cambiamento climatico mondiale, dai disastri naturali. Tali eventi stanno inasprendo ulteriormente la miseria e la disperazione con conseguenze negative per la realizzazione del diritto al cibo, in particolare nei Paesi in via di sviluppo.

Il Consiglio ha poi ripreso in considerazione il tema del diritto al cibo nelle risoluzioni 16/27, 19/7 e 22/9, adottate rispettivamente nel 2011, 2012 e 2013.

Nella prima – la risoluzione 16/27, adottata il 25 marzo 2011<sup>40</sup> – il Consiglio si sofferma su molti temi già trattati in precedenti risoluzioni e ribadisce che nonostante il passare degli anni la situazione è ancora molto grave in quanto un'elevata percentuale della popolazione mondiale soffre la fame. Il problema dell'insicurezza alimentare ha ormai assunto una dimensione globale e i progressi realizzati per ridurre la fame nel mondo sono stati sicuramente insufficienti (13° *considerando*). Il Consiglio, inoltre, riconosce che la crisi alimentare attuale è il frutto della combinazione di diversi fattori (tra cui la speculazione sulle materie prime) ed è preoccupato dal fatto che gli effetti di tale crisi continuano ad avere gravi conseguenze sulle persone più vulnerabili e in particolare nei Paesi in via di sviluppo (14° e 15° *considerando*). Per questo motivo il Consiglio invita ripetutamente tutti i Governi, le istituzioni finanziarie internazionali, gli organismi competenti delle Nazioni Unite a dare priorità all'obiettivo di realizzare il pieno godimento del diritto al cibo. Esprime, inoltre, apprezzamento per il rapporto dello *Special Rapporteur on the right to food* 16/49 del 20 dicembre 2010 (dedicato soprattutto al contributo dell'agroecologia a tale tema) e ne raccomanda la considerazione, nell'ambito delle rispettive politiche, da parte degli Stati (par. 14).

Con riferimento alle altre due risoluzioni citate, nella 19/7 (22 marzo 2012) il Consiglio, facendo seguito alle precedenti risoluzioni sul tema, ribadisce gli inviti già precedentemente rivolti agli Stati e le sollecitazioni indirizzate al Relatore speciale, chiedendogli di sottoporre al Consiglio un ulteriore rapporto (sull'implementazione della risoluzione 19/7) alla sua 22ª sessione<sup>41</sup>; nella 22/9 (21 marzo 2013), il Consiglio estende il mandato del Relatore speciale per ulteriori tre anni (par. 43) e gli richiede, nell'ambito del suo mandato, di continuare a monitorare l'evoluzione della crisi alimentare mondiale e di mantenere il Consiglio informato circa l'impatto dell'attuale crisi economica e finanziaria sul godimento del diritto al cibo.

Nel 2014 il Consiglio adotta – in tema di diritto all'alimentazione – la risoluzione 25/14 (15 aprile 2014), nella quale accoglie con favore i risultati raggiunti dalla Comunità internazionale sul tema ma sottolinea che questi sono ancora molto lontani dall'obiettivo dell'eradicazione della fame nel mondo. In particolare, in tale documento il Consiglio, oltre a riaffermare il diritto di ogni individuo all'accesso ad alimenti sani e nutritivi, ha insistito sull'importanza delle politiche e delle strategie pubbliche nazionali in materia di lotta alla povertà e di protezione sociale.

## 5.- I rapporti dei Relatori speciali sul diritto al cibo

Sin dal 1979 specifici meccanismi sono stati istituiti dalle Nazioni Unite per esaminare specifiche situazioni nei diversi Paesi o alcune tematiche di particolare rilievo relative ai diritti umani. Tra questi rilevano particolari figure di esperti, gli 'Special Rapporteurs', cariche rivestite a titolo onorario, non retribuito e caratterizzate da un'assoluta indipendenza che hanno il compito di investigare e presentare un rapporto dettagliato su un Paese o su uno specifico diritto umano. Tra gli organismi delle

<sup>(39)</sup> Per il testo della risoluzione vedi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/165/85/PDF/G0916585.pdf?OpenElement>.

<sup>(40)</sup> Vedi UN Doc. A/HRC/RES/16/27, *The right to food*.

<sup>(41)</sup> Sul seguito di tale richiesta si rimanda al documento della 22ª sessione ordinaria A/HRC/22/50, *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Women's rights and the right to food*.

Nazioni Unite competenti in tema di diritto al cibo particolare rilievo assume proprio una di queste 'procedure speciali': il riferimento è allo *Special Rapporteur on the right to food*, istituito originariamente con risoluzione n. 2000/10 del 17 aprile 2000 (doc. E/CN.4/RES/2000/10) dell'allora Commissione sui diritti umani e poi confermato dal Consiglio dei diritti umani con risoluzione n. 6/2 del 27 settembre 2007 (doc. A/HRC/RES/6/2). Il compito del Relatore consiste nel procedere ad un monitoraggio costante del rispetto e del godimento del diritto all'alimentazione in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, tenendo in considerazione le tradizioni culturali e le dinamiche produttive alimentari nazionali. Il Relatore speciale per adempiere al suo mandato effettua visite periodiche in loco, se lo Stato ricevente ha acconsentito alla procedura della c.d. *standing invitation* nei riguardi delle Procedure speciali tematiche. Il Relatore partecipa, inoltre, a numerosi incontri e dibattiti promossi negli Stati membri, in prevalenza di carattere accademico e scientifico sul tema oggetto del suo incarico. È tenuto, infine, a presentare annualmente un rapporto sulla sua attività sia all'Assemblea generale che al Consiglio dei diritti umani, dedicando in esso specifica attenzione a tematiche che ritenga di particolare rilievo.

Dell'11 febbraio 2009 è il primo rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani con un focus specifico sul diritto ad una corretta alimentazione: *The role of development cooperation and food aid in realizing the right to adequate food: moving from charity to obligation* (A/HRC/19/59). Già dal titolo si evince l'oggetto del Rapporto, ovvero il contributo della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti alimentari, sia nella forma di politiche di lungo corso che di risposta a specifiche situazioni emergenziali, all'affermazione del diritto al cibo. Il rapporto evidenzia come queste seppur lodevoli pratiche, ormai sotto scrutinio da molti anni in quanto necessitano di essere riformate, debbano essere riorientate nell'ottica del diritto ad un'adeguata alimentazione.

Tre sono in particolare i livelli sui quali è necessario agire: nella definizione degli obblighi dei Paesi donatori; nell'identificazione di specifici strumenti sui quali queste politiche di aiuto si fondano; nella valutazione di tali politiche, con l'obiettivo di migliorarle costantemente.

Il Relatore speciale cerca inoltre di qualificare come

portatori di specifici obblighi gli Stati donatori e i partner che intervengono materialmente e come titolari di uno specifico diritto coloro i quali beneficiano di questi aiuti: ciò renderebbe effettivo e concreto il diritto in esame.

Un altro importante rapporto tematico è quello presentato sempre al Consiglio dei diritti umani il 26 dicembre 2011 intitolato *The Right to an adequate diet: the agriculture-food-health nexus* (A/HRC/19/59).

In questo rapporto lo *Special Rapporteur* mette in relazione in nesso esistente tra salute e malnutrizione.

Egli in particolare evidenzia come denutrizione, carenze di micronutrienti o eccessiva nutrizione siano tutti elementi ascrivibili al concetto di 'malnutrizione'. Con sguardo critico rimarca come i sistemi alimentari esistenti abbiano da un lato fallito nell'affrontare in maniera efficace e risolutiva il problema della fame nel mondo e dall'altro incoraggino regimi alimentari che sono la causa di sovrappeso e obesità che a loro volta sono alla base di numerosi decessi, il cui numero è ormai a livello globale superiore ai decessi per malnutrizione.

Ad avviso del Relatore, per cercare di superare questa situazione paradossale di persone che muoiono per troppa fame e di altre che muoiono per patologie legate all'eccesso di cibo o alla scarsa qualità dello stesso, un passo importante sarebbe sostenere l'attività degli agricoltori, promuovendola e fornendo un supporto specifico agli agricoltori più poveri e a quelli che adottano pratiche ecologicamente sostenibili.

Di notevole importanza, infine, è il rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani il 12 gennaio 2014, *Access to justice and the right to food* (A/HRC/28/65). Rispondendo a quanto richiestogli con la risoluzione 22/9, il relatore ha analizzato gli ostacoli incontrati da coloro che desiderano porre rimedio alle violazioni relative al diritto al cibo, analizzando l'attuale quadro giuridico internazionale. Tale rapporto è incentrato sul Protocollo Opzionale al Patto, introdotto nel 2008, che concede a tutti gli individui sotto la giurisdizione di uno Stato, il diritto di comunicare le presunte violazioni di qualsiasi diritto economico, sociale o culturale. Le vittime di violazioni hanno ora un mezzo per effettuare ricorsi efficaci attraverso un meccanismo internazionale. Il

Protocollo facoltativo prevede anche provvedimenti urgenti per le vittime in circostanze eccezionali, al fine di evitare danni irreparabili alle vittime (art. 5). Gli Stati Membri devono garantire dunque, il rispetto del diritto al cibo e far sì che questo non venga utilizzato come uno strumento di pressione politica ed economica. Il Relatore speciale ha concentrato la maggior parte del suo lavoro su come i sistemi alimentari potrebbero essere riformati per garantire una più ampia realizzazione del diritto ad una alimentazione adeguata.

Questo Rapporto del 2014 ci permette di svolgere ora alcune brevi considerazioni sulla questione della 'giustiziabilità' del diritto al cibo<sup>42</sup>.

## 6.- La giustiziabilità del diritto al cibo - Cenni

In relazione a questo particolare aspetto il quesito da porsi *in primis* è se possa prefigurarsi un ruolo specifico per i giudici nazionali e sovranazionali nella protezione e promozione del diritto al cibo e se, in caso di risposta affermativa, in quale misura l'attività giurisprudenziale possa intervenire a colmare possibili lacune sul piano normativo interno e internazionale.

Premessa necessaria è però l'inquadramento di questo tema in quello più ampio della giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali nella cui categoria il diritto al cibo rientra. Invero, una delle questioni più spinose in materia è sempre stata proprio l'asserita 'non giustiziabilità' di questa tipologia di diritti, in ragione della loro stessa natura. È evidente infatti, che la disponibilità di questa categoria di diritti non dipende da un semplice atto di volontà politica da parte degli Stati, ma solleva un più difficile problema di risorse disponibili e di loro distribuzione. La 'giustiziabilità', dunque, è la questione fondamentale che concerne tali diritti.

Peraltro, la debolezza del diritto al cibo, sotto il profilo della sua 'giustiziabilità' va ricondotta al problema più generale che riguarda la difficoltà di assicurare la garanzia internazionale dell'osservanza delle norme in materia di diritti umani al di là della loro semplice enunciazione. In proposito, è bene rilevare che il grado di incisività dei "sistemi di garanzia" (volti a garantire il rispetto e l'adempimento degli obblighi contratti dagli Stati) dipende dalla categoria dei diritti garantiti perché, mentre la soddisfazione dei diritti civili e politici impone agli Stati contraenti solo obblighi a contenuto negativo, quella dei diritti economici e sociali richiede inevitabilmente un comportamento positivo da parte delle autorità statali. Da ciò deriva che, per il diritto al cibo e in generale per i diritti di seconda generazione, i sistemi di garanzia consistono per lo più in rapporti periodici, che gli Stati sono tenuti a presentare e che hanno per oggetto l'attuazione degli obblighi contratti e l'eventuale adozione di misure derogatorie.

Recentemente però, pare sia in atto un lento ma costante affermarsi anche per questi diritti di una certa 'giustiziabilità', sia diretta che indiretta<sup>43</sup>.

Il relazione proprio al Patto del 1966 di cui ci stiamo occupando in questa sede, il 5 maggio 2013 è entrato in vigore sul piano internazionale, il Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato a New York il 10 dicembre 2008<sup>44</sup>. Per quanto riguarda il nostro Paese, l'Italia ha adottato la legge 3 ottobre 2014 n. 152, di ratifica ed esecuzione dell'accordo che permetterà anche agli individui o a gruppi di individui, sottoposti alla giurisdizione italiana, di presentare una comunicazione contro lo Stato per violazione dei diritti economici, sociali e culturali riconosciuti nel Patto. Il limite di tale meccanismo di controllo risiede nella circostanza per cui esso, anche qualora venga accertata la violazione

<sup>(42)</sup> Vedi M.J. Cohen, M. Ashby Brown, *Access to Justice and the Right to Adequate Food: Implementing Millennium Development Goal One*, in *Sustainable Development Law & Policy*, Fall. I, 2005, 54 ss.

<sup>(43)</sup> Vedi F. Allicino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 9-14. Per un'ampia e approfondita analisi sulla giustiziabilità del diritto al cibo, e per alcuni importanti riferimenti giurisprudenziali di corti nazionali e sopranazionali, vedi anche C. Curtis, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 11, 2007, 317 ss.

<sup>(44)</sup> Vedi C. Tomuschat, *An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights?*, in *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, 2005, 815 ss.

del diritto del singolo, non prevede invero alcuna sanzione a carico dello Stato inadempiente<sup>45</sup>. Invero, un ruolo importante in materia di immediato godimento del diritto al cibo è sempre più svolto dai giudici nazionali, i quali, «costituiscono la via più efficace alla attuazione dei diritti umani in quanto essi[i] sono compost[i] da giudici indipendenti rispetto agli esecutivi; operano secondo un procedimento percepito come legittimo dai cittadini e dalle vittime di violazioni dei diritti umani; per la loro familiarità con il contesto nel quale operano, sono in grado di offrire quelle soluzioni giurisprudenziali che risultano politicamente più accettabili e giuridicamente più efficaci rispetto all'intervento di corti di rango internazionale»<sup>46</sup>.

## 7.- Considerazioni conclusive

Dall'analisi svolta appare chiaro come ormai l'accesso al cibo – che dev'essere sicuro, sano e adeguato – oltre che una necessità, è un diritto fondamentale riconosciuto a livello internazionale. Ancora oggi povertà e fame non sono determinate solo dalla scarsità delle risorse ma anche dal modo in cui esse sono prodotte e distribuite, ed è su queste discrepanze e deficienze che la Comunità internazionale è sempre più chiamata a intervenire. Il futuro del diritto al cibo per tutti risiede anche in sfide quali la tutela della biodiversità e la lotta al cambiamento climatico, fattori chiave nella promozione e realizzazione della sicurezza alimentare a livello

globale, per le presenti e le future generazioni. L'imperativo non potrà che essere per il futuro quello di realizzare quanto indicato dalle *Voluntary Guidelines*, ovvero «[s]triving to ensure that every child, woman and man enjoy adequate food on a regular basis is not only a moral imperative and an investment with enormous economic returns; it also signifies the realization of a basic human right». Condividiamo pertanto le parole di Papa Francesco, il quale nel suo messaggio ai rappresentanti della FAO del giugno 2013 disse: «É necessario trovare il modo perchè tutti possono beneficiare dei frutti della terra, non soltanto per evitare che si allarghi il divario tra chi più ha e chi deve accontentarsi delle briciole, ma anche e soprattutto per un'esigenza di giustizia, di equità e di rispetto verso ogni essere umano».

## ABSTRACT

*International law is playing a pivotal role in the definition and implementation of the right to food. At universal and regional level different international actors are involved in the effective development of a culture where the right to food must be recognised as a fundamental human right for every human being. In this context the United Nations is one of the most active promoters of a right to adequate food.*



<sup>(45)</sup> Ricordiamo che la Comunicazione deve essere presentata previo esaurimento dei ricorsi interni ed entro 12 mesi dalla pronuncia interna definitiva. Il Comitato non ha comunque competenza riguardo a fatti successivi all'entrata in vigore del Protocollo stesso. Il Comitato può rifiutarsi di esaminare una comunicazione nel caso in cui ritenga che non vi sia un pregiudizio evidente salvo nei casi in cui la questione non sollevi una grave questione di interesse generale. Il procedimento, che può chiudersi con un regolamento amichevole, termina con le osservazioni del Comitato contenute in una raccomandazione inviata allo Stato, il quale entro sei mesi deve fornire una risposta scritta. Il Comitato, qualora non sia soddisfatto delle risposte, può prevedere che lo Stato presenti un supplemento d'informazione.

<sup>(46)</sup> Vedi A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 107. Sulla giustizia internazionale, vedi per tutti, P. De Sena, *Giustizia internazionale*, in U. Pomarici (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, vol. II, Torino, 2012, 119 ss.