

Stefania Rosini*

*Il diritto al cibo tra accesso e giustiziabilità:
il contributo dell'Italia sul tema nei principali sistemi multilaterali*

I. *Introduzione*

La promozione e la protezione del diritto al cibo, fattispecie giuridica introdotta tra i diritti di seconda generazione nell'ambito della disciplina internazionale dei diritti umani in vigore nel sistema delle Nazioni Unite dalla metà degli anni '70, assume oggi un rilievo centrale non soltanto se viene letta nella dimensione astratta ed in relazione alla necessità di riaffermare la titolarità collettiva del diritto di accesso al prodotto alimentare, in una accezione ampia e complessa. Indubbiamente un peso maggiore assume la componente dinamica e concreta di tale fattispecie allorché divenga tema centrale in numerosi processi di natura cooperativa, in contesti programmatici e progettuali prevalentemente multilaterali, che vedono la partecipazione attiva di donatori pubblici e privati, imprese ed organizzazioni non governative, a supporto di interventi tradizionali Nord-Sud o anche di nuovi ed interessanti percorsi propri della cooperazione Nord-Nord e Sud-Sud.

Questo lo spirito che ha animato la preparazione e l'articolazione dei molteplici eventi che hanno avuto ed avranno luogo sino al prossimo 31 ottobre nel quadro dell'Esposizione Universale di Milano 2015. L'Italia ha dedicato EXPO 2015, come noto, al tema dell'alimentazione e dell'accesso al cibo, riassunto nella formula «feeding the planet, energy for life». Nell'ambito delle attività del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, oltre al sostegno logistico all'evento per l'accoglienza delle

* Ministro Plenipotenziario, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale-Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati.

delegazioni stranieri a Milano, è stato creato un tavolo di coordinamento sui temi dello sviluppo sostenibile e dei nuovi *Sustainable Development Goals*, in discussione negli ultimi giorni all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Non va inoltre dimenticata l'iniziativa per la fondazione del *Milan Centre for Food and the Law*, che si inserisce in questo nuovo quadro di azioni per la promozione di una visione sostenibile dell'alimentazione e dello sviluppo economico e sociale.

Come ricordato in un editoriale del 27 settembre dei Ministri Gentiloni e Martina, l'anno 2015 rappresenta un'opportunità storica nell'impegno contro la fame e la povertà e per il progresso umano – con gli appuntamenti di Addis Abeba (luglio, finanziamento allo sviluppo), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in corso con l'approvazione dell'Agenda Post-2015 e la COP 21 a Parigi sul clima. Aggiungerei che siamo di fronte a un momento di svolta e di catalizzazione delle attività in materia di alimentazione e sviluppo sostenibile: svolta, in quanto si riparte con degli obiettivi di sviluppo che tengono conto dei progressi fatti finora, ma che riuniscono in sé un afflato maggiormente indirizzato al tema della sostenibilità; catalizzazione, poiché appare evidente come il passo in avanti venga fornito tramite la stretta correlazione tra i vari obiettivi di ordine economico, sociale e ambientale con un punto specifico di carattere giuridico, il Goal 16, dedicato alla giustizia e allo Stato di diritto, condizioni imprescindibili per il raggiungimento di uno sviluppo equo. È proprio in questo dibattito che l'Italia, forte della sua tradizione nei campi giuridico e agro-alimentare, può efficacemente inserirsi come Paese di primo piano in un settore a cavallo tra diplomazia dei diritti e dello sviluppo. A tale scopo, la neonata Carta di Milano, documento non vincolante elaborato nell'ambito di EXPO 2015 e presentato alle Nazioni Unite, è sicuramente uno strumento di *soft law* rilevante per la sua attualità e per il suo valore simbolico. Per poter dare un quadro delle attività italiane in merito a questi temi, è opportuno ora ripercorrere brevemente le tappe dello sviluppo giuridico del diritto al cibo nei sistemi multilaterali.

2. Definizione giuridica del diritto al cibo

La definizione giuridica del diritto al cibo è contenuta nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, primo strumento giuridico multilaterale del sistema delle Nazioni Unite che introduce la categoria dei diritti c.d. di seconda generazione, ascrivibili ad un titolare collettivo ed implicanti un obbligo positivo di *facere* a carico degli Stati

contraenti del Patto nella conduzione delle rispettive politiche nazionali. Il Patto è stato adottato ed aperto alla firma, ratifica ed adesione con risoluzione dell'Assemblea generale 2200° (XXI) del 16 dicembre 1966, ed è entrato in vigore il 3 gennaio 1976). L'Italia ha recepito lo strumento mediante Legge n. 881 del 25 ottobre 1977.

In particolare l'art. 2 del Patto dispone a carico degli Stati contraenti l'impegno nel promuovere processi interni, ancorché attraverso lo strumento cooperativo sia tecnico che finanziario, per assicurare la protezione e la promozione delle fattispecie introdotte nel Patto medesimo, in primis avviando esercizi di produzione legislativa domestica¹. Ancora, l'art. 11 richiede che l'accesso al cibo sia misurato in modo generico (*adequate*) benché sia riportato ad uno standard elevato proprio della condizione di benessere che deve essere garantita al singolo ed alla sua famiglia e che assume una connotazione dinamica, progressiva; al contempo è fondamentale la determinazione di una soglia minima significativa: il diritto al cibo si traduce in diritto individuale di essere libero dalla fame e in questa dimensione è essenziale lo strumento cooperativo ovvero l'insieme di misure programmatiche tese a migliorare le metodologie di produzione, conservazione e distribuzione del prodotto alimentare, preservandone i principi nutritivi ed assicurandone l'accesso sulla base delle reali necessità di consumo.

Proprio su questa ultima considerazione, in riferimento all'art. 11, il Comitato di controllo del Patto ha adottato nel 1999 il Commento Generale n. 12. Il diritto in parola si traduce primariamente nell'accesso fisico ed economico al prodotto alimentare, a prescindere dalla qualità e dal valore nutrizionale, in una dimensione progressiva. In questa accezione coesistono due parametri basilari: l'adeguatezza, ovvero la necessità che l'accesso al cibo sia assicurato tenendo in considerazione particolari categorie di prodotti in un determinato contesto sociale, economico, culturale ed ambientale; la sostenibilità, ovvero la sicurezza del cibo in favore delle generazioni presenti e future e dunque la disponibilità in termini quantitativi e qualitativi, rispettosi dei valori nutrizionali ed energetici e pesati in relazione ai consumi stimati e reali del prodotto alimentare.

La garanzia di godimento del diritto al cibo è letta dal Comitato nella prospettiva dell'obbligo a carico degli Stati contraenti di assicurarne l'ac-

¹ «Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures» (par. 1).

cesso nel rispetto dei principi sopra richiamati (adeguatezza, sostenibilità, disponibilità): essa si declina nell'obbligo di rispetto, di protezione e di soddisfazione del diritto in parola. Il primo consiste nella mancata adozione di misure che potrebbero impedire l'esercizio del diritto; il secondo implica a contrario l'adozione di misure strumentali in favore dei titolari del diritto affinché possano esercitarlo; il terzo, infine, importa a carico dello Stato sia un obbligo di promozione attiva di misure ed azioni che rafforzino le modalità di accesso al cibo – ancorché la sicurezza dello stesso – sia un obbligo di sostegno diretto ai titolari, individuali o collettivi, impossibilitati ad accedervi (ad esempio nel caso di un disastro naturale).

È chiaro che, qualora tali obblighi siano violati o per motivi di carattere volontario o per una reale impossibilità d'azione, lo Stato contraente è chiamato a risponderne a livello internazionale e deve fornire ampie motivazioni atte a giustificare la violazione stessa sebbene, data l'ampia applicazione delle previsioni in esso contenute nella formula dell'obbligo, allo Stato è pur sempre lasciato un certo margine di discrezionalità per la determinazione delle migliori misure attuative del Patto, siano esse tradotte in strumenti legislativi o strategico-programmatici. In questo assetto, come si dirà oltre, è fondamentale prevedere non soltanto meccanismi di monitoraggio della garanzia del diritto al cibo sul piano interno ed internazionale ma anche procedure di ricorso a fronte della violazione del diritto da parte di individui o gruppi di individui, che reclamano una adeguata riparazione (sia essa restituzione, compensazione, soddisfazione o garanzia di non reiterazione della violazione).

In linea con le indicazioni interpretative del Comitato di controllo del Patto, anche il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo ha proposto una sua definizione della fattispecie in esame: il diritto al cibo è il diritto ad un accesso regolare, permanente ed illimitato, diretto o sostenuto finanziariamente, ad un cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, nel rispetto delle tradizioni culturali del consumatore, e tale da assicurare una condizione di benessere fisico e mentale, sia individuale che collettiva, ed una vita dignitosa.

Il mandato della Procedura Speciale si sostanzia nel monitoraggio costante del rispetto e del godimento del diritto al cibo in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, tenendo in considerazione le tradizioni culturali e le dinamiche della produzione alimentare di carattere nazionale; per verificare tale ultimo aspetto in dettaglio il Relatore Speciale inserisce in agenda visite periodiche in loco, atteso che lo Stato ricevente abbia acconsentito alla procedura della c.d. *standing invitation* nei riguardi delle Procedure

Speciali tematiche. Dal giugno 2014 la Sig.ra Hilal Elver riveste tale incarico, in precedenza assunto da Jean Ziegler, nel periodo 2000-2008, e da Olivier de Schutter, dal 2008 al 2014. Per parte del Ministero, è stato proficuo lo scambio di vedute con la Elver, lo scorso aprile, insieme alla Presidente Livia Pomodoro e a membri del Ministero dell'Agricoltura, al fine di vagliare le attività del Relatore Speciale nel suo primo anno di attività e per dibattere insieme dei progetti italiani, in primis EXPO 2015 e la Carta di Milano.

3. La violazione del diritto al cibo

Nel Rapporto intermedio presentato in Assemblea Generale nell'agosto 2014, il Relatore Speciale ha indicato quale primo sub-tema d'indagine la individuazione delle criticità conseguenti la violazione del diritto al cibo nella disciplina giuridica internazionale e nei sistemi legislativi nazionali, con il fine ultimo di identificare buone pratiche utili per lo sviluppo di strumenti e mezzi giudiziali, in conformità peraltro al meccanismo dei reclami collettivi introdotto dal Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che l'Italia ha ratificato con Legge n. 152 del 3 ottobre 2014.

Il sub-tema è stato ulteriormente sviluppato nel Rapporto che il Relatore Speciale ha trasmesso al Consiglio dei Diritti Umani e che è stato oggetto di dibattito interattivo nel corso dei lavori della 20^a Sessione dell'organo, il 9 marzo 2015. In questo documento il Relatore illustra innanzitutto il quadro giuridico internazionale di riferimento, citando l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ed il Commento Generale n. 12 del Comitato di controllo del Patto.

Il Relatore attribuisce un rilievo peculiare al Protocollo Opzionale al Patto, a fronte di una generale riluttanza degli Stati contraenti ad accettare il concetto di giustiziabilità dei diritti di seconda generazione giacché la nozione potrebbe interferire con l'esercizio della sovranità nazionale ed abilitare gli organi giurisdizionali sia nazionali che internazionali a pronunciarsi sulla mancata attuazione di un obbligo positivo di fattispecie che rilevano prevalentemente in un'ottica politica e che non possono essere perciò reclamate e rese esecutive senza alcuna previsione discrezionale da parte degli organi di governo nazionali. La possibilità, dunque, che anche il diritto al cibo possa essere oggetto di reclamo, peraltro – come osserva il Relatore Speciale – in linea con la prassi nazionale pregressa e con i

numerosi contributi scientifici sul tema – porta a riconoscerne il carattere giustiziabile, in funzione sia della elaborazione ed introduzione nei sistemi costituzionali e legislativi della fattispecie in parola e del correlato obbligo progressivo di garanzia sia della predisposizione di «administrative, quasi-judicial and sudicia mechanisms to provide adequate, effective and prompt remedies accessible, in particular, to members of vulnerable groups».

Il Relatore Speciale approfondisce poi nel documento i principali ostacoli per una reale giustiziabilità del diritto al cibo: gli Stati contraenti non hanno tradotto tale impegno nella creazione di apparati e di procedure a fondamento della giustiziabilità del diritto stesso, probabilmente per una scarsa convinzione circa la sua portata e per una generale disaffezione politica sul punto. A ciò si deve aggiungere una limitata attenzione per la diffusione di informazioni utili a supporto dei potenziali reclamanti, superando gli ostacoli procedurali e, talora, finanziari, che impediscono di fatto l'accesso alla giustizia da parte dei titolari del diritto al cibo. In ultimo, si riscontrano criticità strutturali di carattere istituzionale, spesso nella dimensione locale, che alterano in maniera discriminatoria la possibilità di accesso alla giustizia, che presentano elementi di marcata complessità e rigidità operativa, che non sono in grado di interpretare in maniera appropriata il diritto internazionale dei diritti umani sul piano interno, che si prestano ad una lettura politica del caso e che non lasciano spazio ai meccanismi stra-giudiziali, affidati ad esempio ad organismi quali i difensori civili.

4. *La garanzia del diritto al cibo*

Un ulteriore rilevante aspetto esaminato dal Relatore Speciale nel suo Rapporto attiene alla definizione degli obblighi di natura extra-territoriale per la garanzia del diritto al cibo in quanto fattispecie che presenta indubbiamente una natura universale e, per così dire, 'globalizzata'. In questo contesto il ruolo delle imprese multinazionali e delle organizzazioni internazionali di carattere finanziario incide sui processi nazionali di produzione legislativa e di definizione delle politiche alimentari: ne è derivata una evidente disparità interstatale in termini di giustizia sociale, la quale ha inciso pesantemente sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali di intere popolazioni. Il Relatore si sofferma, nella sezione del Rapporto dedicata a questo aspetto, sugli obblighi positivi a carico sia degli Stati membri della Comunità internazionale sia degli attori non istituzionali che

rappresentano in prevalenza il mondo imprenditoriale. Riguardo a questo punto, è utile ricordare l'impegno italiano in un altro tavolo multilaterale, quello del Consiglio d'Europa. Infatti, nell'ambito dei gruppi intergovernativi in materia di diritti dell'uomo, l'Italia segue un progetto specifico (insieme ad altri otto Paesi) – il cosiddetto CDDH-CORP – relativo alla redazione di un rapporto e di *Guidelines* per la responsabilità delle imprese multinazionali, da adottarsi in sede di Comitato dei Ministri. Questo nuovo esercizio, che si concluderà a dicembre, rappresenta il secondo tentativo di elaborare strumenti di soft-law, poiché la materia è stata finora normata solo dalle Linee Guida adottate dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). È significativo, anche nella sede strasburghese, come i nodi più difficili da sciogliere riguardino la questione dei rimedi e dell'accesso alla giustizia, sfide complesse derivanti, come noto, dall'assenza di responsabilità internazionale delle multinazionali, non essendo soggetti di diritto internazionale, e dalla necessità di elaborare strumenti giuridici interni che abbiano, però, caratteristiche simili tra le varie legislazioni nazionali.

5. Conclusioni

In conclusione, il diritto al cibo ha visto negli ultimi anni un'attenzione crescente da parte della comunità internazionale e un'attività di elaborazione giuridica sempre più vasta. Se nel diritto pattizio il fenomeno dell'accesso al cibo trova fondamento nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, è negli strumenti di soft-law e nelle attività di cooperazione che esso si sviluppa nella sua pienezza, tenuto conto dell'auspicabile completamento del diritto al cibo con il *volet* interno della giustiziabilità. Il ruolo dell'Italia nell'elaborazione di soluzioni giuridiche si esplicita, come esposto, nell'ambito dei sistemi multilaterali, a partire dalle Nazioni Unite, e per mezzo di una costante attenzione ai temi dell'alimentazione nell'agenda internazionale, con la Carta di Milano a suggello della volontà del nostro Paese di contare e di coinvolgere in questo esercizio tutti i soggetti della società civile.

