

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Il diritto al cibo adeguato:
il ruolo della FAO nella lotta alla fame e
l’impatto del Covid-19 sulla sicurezza
alimentare

Cattedra di Organizzazioni Internazionali e Diritti Umani

Prof. Andrea Saccucci

Prof. Sergio Marchisio

RELATORE

CORRELATORE

Giorgia Maddalon

CANDIDATA

Anno Accademico 2020/2021

A mia nonna,
il pilastro dei miei anni.

INDICE

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO PRIMO	10
IL CIBO COME DIRITTO FONDAMENTALE: TRA STORIA E CULTURA	10
1.1 Il cibo come eredità sociale e fattore identitario	11
1.2 Il riconoscimento del valore culturale del cibo	15
1.3 Il patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo e la Convenzione UNESCO del 2003.....	18
1.4 Il carattere multidimensionale del diritto al cibo e la food sovereignty	23
1.4.1 Il riconoscimento del principio di sovranità alimentare a livello costituzionale.....	28
1.4.2 Un nuovo patto sociale tra uomo e natura: la dottrina del buen vivir	31
1.5 Un dibattito terminologico: diritto al cibo adeguato o diritto all'alimentazione?	33
1.5.1 La sicurezza alimentare e la sua duplice accezione di food safety e food security.....	36
CAPITOLO SECONDO	43
IL FONDAMENTO GIURIDICO DEL DIRITTO AL CIBO	43
2.1 Principale quadro normativo di riferimento	43
2.1.1 La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo	44
2.1.2 Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali	45
2.1.3 Il General Comment No.12 ed i contenuti del diritto al cibo.....	48
2.1.4 Il diritto al cibo come oggetto di obblighi da parte degli Stati.....	53
2.1.5 La Food Assistance Convention.....	61
2.2 Il ruolo del Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo	63
2.3 Il diritto al cibo nelle convenzioni universali destinate a categorie specifiche di soggetti ...	65
2.3.1 La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne ..	66
2.3.2 La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.....	67
2.3.3 La Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra	69
2.3.4 La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.....	70
2.4 La regionalizzazione della tutela del diritto al cibo	71
2.4.1 Il sistema interamericano di tutela dei diritti dell'uomo	72
2.4.2 Il sistema africano di tutela dei diritti dell'uomo	75
2.4.3 Il mondo asiatico e quello arabo-islamico.....	78

CAPITOLO TERZO	80
IL RUOLO DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA NELLA TUTELA DEL DIRITTO AL CIBO	80
3.1 Excursus storico e nascita della FAO.....	80
3.2 Le funzioni dell'Organizzazione e la sua missione globale.....	84
3.3 L'ampliamento della base sociale della FAO e l'obiettivo di cooperazione.....	87
3.3.1 <i>La campagna mondiale contro la fame</i>	88
3.3.2 <i>Il World Food Programme</i>	89
3.3.3 <i>L'IFAD e la partnership condivisa con la FAO</i>	91
3.4 Il ruolo della FAO in direzione di un impegno globale per un ordine mondiale più giusto .	95
3.4.1 <i>La World Food Conference del 1974</i>	96
3.4.2 <i>La International Conference on Nutrition del 1992 e del 2014</i>	99
3.4.3 <i>I World Food Summit: realizzare una sicurezza alimentare sostenibile per tutti</i>	105
3.4.4 <i>La Conferenza di alto livello sulla sicurezza alimentare mondiale del 2008 e il World Summit on Food Security</i>	109
3.4.5 <i>Le Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security</i>	113
3.5 Trasformare il mondo attraverso l'alimentazione e l'agricoltura.....	118
3.5.1 <i>I Millennium Development Goals</i>	118
3.5.2 <i>La Zero Hunger Challenge: verso una progressiva eliminazione della fame</i>	119
3.5.3 <i>L'Agenda 2030 e i Sustainable Development Goals (SDGs)</i>	120
 CAPITOLO QUARTO.....	 127
PANDEMIA E CRISI ALIMENTARE: IL CASO DELL'AMERICA LATINA E DEI CARAIBI	127
4.1 Lo stato della sicurezza alimentare e nutrizionale.....	127
4.2 Povertà, fame e malnutrizione.....	129
4.3 Pandemia globale ed emergenza alimentare.....	131
4.3.1 <i>L'impatto del Covid-19 sulla nutrizione e il deterioramento dei diritti umani</i>	133
4.3.2 <i>Oscillazioni di domanda e offerta di cibo</i>	136
4.3.3 <i>Le dimensioni della sicurezza alimentare più vulnerabili al Covid-19</i>	139
4.3.4 <i>Fattori aggravanti e misure intraprese dagli Stati</i>	141
4.4 America Latina e Caraibi: caso studio.....	146

CAPITOLO QUINTO	157
UNA VALUTAZIONE CONCLUSIVA DELL'ATTIVITÀ DELLA FAO	157
5.1 Critiche e apprezzamenti.....	157
5.2 I principali interventi e piani d'azione messi in campo	161
5.3 L'apporto della FAO nell'aumento della codificazione costituzionale.....	164
CONCLUSIONI.....	170
BIBLIOGRAFIA.....	174
SUMMARY	200

INTRODUZIONE

Il problema dell'insicurezza alimentare ha da sempre rappresentato una delle principali minacce che il genere umano è chiamato a fronteggiare e il *food divide* persiste, purtroppo, nel registrare *trend* negativi determinando una sempre maggiore disuguaglianza soggettiva nell'accesso al cibo.

La storia alimentare dell'umanità, dagli albori fino ai tempi più recenti, è sempre stata contraddistinta da una solida relazione tra cibo e storia, rinvenibile in quella molteplicità di norme di condotta e patrimoni culturali che caratterizzano l'uomo in tutte le sue sfaccettature.

Obiettivo di questo lavoro di ricerca, strutturato in cinque capitoli, è dunque quello di analizzare la vasta problematica alimentare da una plurime prospettiva: partendo dal fondamento giuridico del diritto al cibo e dal suo principale quadro normativo di riferimento, si esplorerà nel dettaglio il ruolo e il piano d'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) nella lotta alla fame e, infine, si valuterà quanto l'impatto del *Covid-19* abbia inciso in ambito nutrizionale e sul deterioramento dei diritti umani.

Il riconoscimento del valore culturale del cibo, cioè, il tentativo di prefigurarlo e analizzarlo quale diritto culturale, si è posto come obiettivo specifico del primo capitolo. È proprio nella salvaguardia delle peculiarità e delle diversità agroalimentari che si può parlare di patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo dove il cibo, come forma oggettiva e materiale di memoria storica e sociale, può quindi essere considerato come un bene culturale. Importante contributo in questa direzione è scaturito proprio dalla Convenzione Unesco del 17 ottobre 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

Si è poi passati ad analizzare il carattere multidimensionale del diritto al cibo e il lungo e articolato percorso di definizione del termine *food sovereignty*, che si è fatto portatore di una vocazione globale volta a orientare le politiche agroalimentari agli ideali di sostenibilità e protezione delle particolarità locali.

Infine, si è ritenuto opportuno soffermarsi sull'ampia questione del dibattito terminologico che ha richiesto, da un lato, di distinguere, a livello lessicale, il diritto al cibo adeguato (*right to adequate food*) dal diritto dell'alimentazione o legislazione

alimentare (*food law*) e, dall'altro, di richiamare l'attenzione sui concetti di sicurezza alimentare (nella sua duplice dimensione di *food security*, relativa ai problemi legati ai fabbisogni alimentari, e di *food safety*, legata alla qualità e salubrità del cibo) e di qualità alimentare.

Nel secondo capitolo si è proceduto a esaminare i suddetti profili di giustiziabilità del diritto all'alimentazione, approfondendone la cornice giuridica internazionale e quella pluralità di norme e di carte internazionali dove l'istituto del diritto al cibo adeguato ha trovato riconoscimento e protezione (dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, alla *Food Assistance Convention*, fino alla tutela del “*right to adequate food*” nelle convenzioni universali destinate a categorie specifiche di soggetti). In altre parole, si è cercato di scandagliare le differenti declinazioni del cibo come oggetto di diritti dei singoli individui e di obblighi da parte degli Stati.

Inoltre, in un contesto di sempre maggiore regionalizzazione in cui, cioè, l'ambito continentale e sub continentale dei diritti umani si consolida all'interno del più ampio quadro giuridico globale, particolare attenzione è stata rivolta a esaminare i sistemi interamericano, africano, asiatico e arabo-islamico e il loro impegno nella creazione di uno spazio giuridico internazionale dei diritti umani.

Nel terzo capitolo si è tentato di far emergere il ruolo di primo piano della FAO nella sua azione di sradicamento della fame e nella sua *mission* di sostegno ai Paesi nel combattere la piaga della malnutrizione. Se la FAO si sia dimostrata all'altezza delle esigenze e delle richieste della società mondiale in quegli anni si deve, tra le altre cose, alla necessità di promuovere una risposta coerente a livello di sistema delle Nazioni Unite e, quindi, alla solida sinergia e alla *partnership* condivisa con il *World Food Programme* (WFP) e l'*International Fund for Agricultural Development* (IFAD) i cui sforzi congiunti mirano a raggiungere i nuovi obiettivi globali di aumentata sicurezza alimentare e ridotta povertà.

Di fronte alle preoccupanti stime degli ultimi anni, che continuano a far registrare un numero ancora troppo elevato di persone sottonutrite, la FAO è diventata, nel corso del tempo, sede di fondamentali vertici mondiali e conferenze internazionali (dalla *World Food Conference*, alle *International Conference on Nutrition*, fino all'organizzazione di numerosi *World Food Summit*). Parte centrale del capitolo è stata,

dunque, destinata alla ricostruzione dettagliata di tali *Summit*, che hanno contribuito a una rinnovata e solida sicurezza alimentare e condotto all'adozione di strumenti normativi e linee guida rilevanti per la tutela del *food right*. Tra queste spiccano, in particolare, le *Voluntary Guidelines*, adottate nel novembre 2004 con l'intento di fornire un indirizzo pratico per la piena protezione e realizzazione del diritto al cibo.

Infine, se trasformare il mondo attraverso l'alimentazione e l'agricoltura si pone tra gli obiettivi di cui la FAO si fa portavoce, ampio spazio è stato anche dedicato a ricostruire alcune tra le principali strategie e iniziative implementate dall'Organizzazione e volte, da qui ai prossimi dieci, a rafforzare la *food security* e dimostrare come dalle radici di un'alimentazione sostenibile derivino i futuri frutti del processo trasformativo cui aspirare. Il riferimento è, soprattutto, ai *Millennium Development Goals* e all'ambiziosa sfida della *Zero Hunger Challenge*, che ha trovato risposta nella *2030 Agenda for Sustainable Development* adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015.

Il quarto capitolo, dopo una rapida panoramica sull'attuale stato della sicurezza alimentare, seguito dal tentativo di ricostruzione delle maggiori cause strutturali della fame nel mondo, ha avuto come oggetto l'analisi dell'impatto del *Covid-19* sulla nutrizione. La precarietà dell'approvvigionamento alimentare globale, la chiusura delle scuole (con la conseguente riduzione dei programmi di alimentazione scolastica rivolti ai bambini) e il rallentamento economico globale si sono tradotte, spesso, nel mancato godimento di determinati diritti essenziali (come l'accesso a cibo e acqua), rendendo il contenimento della pandemia un'operazione alquanto impegnativa. Inoltre, attraverso l'analisi delle oscillazioni sull'offerta e sulla domanda di cibo si è potuto notare una tendenza al declino, sia dal punto di vista di capacità fisica di comprare alimenti, sia in termini di diminuzione di reddito e potere d'acquisto, che ha generato conseguenze non trascurabili sui mercati azionari.

In un momento in cui la cooperazione e la collaborazione tra le parti interessate si è rivelata essere di vitale importanza, con la pandemia che ha spinto le diverse aree del globo a trarre vantaggio dal multilateralismo, comprendere quale sia stato l'atteggiamento e la reazione messa in campo dai vari Paesi a tutela dei propri sistemi alimentari si è rivelato, senza dubbio, essenziale per la trattazione di tale capitolo.

Questo si è concluso, infine, con un caso studio specifico sull’America Latina e i Caraibi e sulle loro modalità di risposta alla pandemia, delineando uno scenario alquanto precario in cui la crisi sanitaria ha sicuramente inflitto un colpo negativo sulla salute, sull’istruzione e sull’occupazione.

Infine, scopo del quinto, e ultimo, capitolo è stato quello di giungere a una valutazione conclusiva dell’azione della FAO, tenendo conto dei parametri giuridici illustrati nei capitoli precedenti e del ruolo e degli obiettivi dell’Organizzazione.

Dall’iniziale esanima dei numerosi traguardi raggiunti nel tempo si è passati ad analizzare le diverse iniziative adottate dall’Organizzazione per rispondere adeguatamente ai bisogni del Terzo Mondo in materia di sviluppo agricolo e lotta per la sicurezza alimentare. Meritano menzione, a tal proposito, la *Alliance Against Hunger and Malnutrition*, gli odierni *Covid-19 Response and Recovery Programme* e l’iniziativa *Hand-in-Hand*, entrambe coincise con l’inizio della pandemia, e, infine, la collaborazione con l’Unione Europea che ha portato al lancio del programma *Food and Nutrition Security Impact, Resilience, Sustainability and Transformation*.

Il presente lavoro di ricerca si è concluso valutando l’apporto che l’azione della FAO ha avuto, non solo a livello pratico nei diversi territori, ma anche sul piano normativo, nel favorire, in molti Paesi, l’aumento della codificazione costituzionale in materia di diritto al cibo.

CAPITOLO PRIMO

IL CIBO COME DIRITTO FONDAMENTALE: TRA STORIA E CULTURA

Premessa

È consuetudine diffusa, oggi, riferirsi all'alimentazione come a un sistema di comunicazione e al cibo come a un'esperienza culturale. Tuttavia, *l'iter* che ha condotto a tali conclusioni si è rivelato, nel corso del tempo, piuttosto articolato.¹

Quando Engels in *La condizione della classe operaia in Inghilterra*, denunciando lo sfruttamento di classe e il conseguente stato drammatico in cui versavano gli operai scriveva, a proposito dell'alimentazione, che “i cibi in generale sono cattivi, spesso quasi immangiabili e in molti casi in quantità insufficiente (...) sicché nei casi estremi sopravviene la morte per inedia”², il suo obiettivo era quello di enfatizzare le conseguenze disastrose che il processo d'industrializzazione stava provocando sulla condizione umana. È evidente, quindi, come la prospettiva principale d'analisi di tali tematiche ruotasse, allora, attorno alle più generali teorie economiche e politiche, volte a offrire una comprensione più integrale della storia e, in questo caso, a palesare l'affioramento di radicate disuguaglianze sociali.³

Ciò che sorprende però è che, soffermandosi su quelle relazioni economiche che sono alla base dei processi produttivi e di consumo alimentare, il cosiddetto *food divide* sembra oggi continuare a registrare *trend* negativi determinando, oltre che una sempre maggiore disuguaglianza soggettiva nell'accesso a un'alimentazione adeguata⁴, anche quella che Paolo De Castro ha chiamato nel titolo del suo volume una “nuova scarsità alimentare”.⁵

Tale premessa rende, quindi, doveroso per la stesura di questo lavoro di ricerca iniziare ad analizzare la vasta problematica alimentare da plurime prospettive. Se è vero che Karl Marx ci ricorda che “il cibo è al tempo stesso prodotto e oggetto di consumo”⁶,

¹ V. M. E. GAZZOTTI, *Il cibo e l'alimentazione nel percorso analitico della sociologia*, in *Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, n.1/2018, p. 25.

² V. F. ENGELS, *La condizione della classe operaia in Inghilterra* (1845), Roma, 1978, p. 117.

³ V. M. E. GAZZOTTI, *op.cit.*, p. 25.

⁴ V. A. MORRONE, *Diritto al cibo e sovranità alimentare. Illustrazione dei contenuti della sessione ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016, p. 31.

⁵ V. P. DE CASTRO, *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, 2012.

⁶ V. K. MARX, *Lineamenti fondamentali di critica all'economia politica*, Roma, 2012, p. 44.

è chiaro, però, come l'alimentazione assurga anche a rango di fattore sociale rivestendo non solo un bisogno fisiologico, ma al contempo una vera esigenza dello spirito⁷.

Seppur precisato e tutelato in una serie di documenti internazionali e di Costituzioni nazionali, il contenuto del diritto al cibo lascia ancora oggi degli interrogativi aperti. Come qualificare il diritto di accedere a un'alimentazione sana e sufficiente? Si tratta di un diritto sociale? Deve essere interpretato come un diritto nuovo, oppure necessita di essere concepito quale presupposto per la fruizione di altri diritti perché connesso all'esistenza e alla dignità dell'essere umano?⁸. Interrogarsi sul diritto al cibo significa, quindi, soffermarsi in prima analisi sull'alimentazione nella sua triplice espressione di fattore identitario, sociale e culturale per poter poi procedere nel tentare di sciogliere i nodi concettuali qui richiamati.

1.1 Il cibo come eredità sociale e fattore identitario

La storia alimentare dell'umanità, dagli albori fino ai tempi più recenti, è sempre stata contraddistinta da una solida relazione tra cibo e storia: dalla primordiale scoperta da parte dell'uomo del valore di destinare il proprio tempo alla coltivazione della terra e degli animali per la propria sussistenza, alla svolta della rivoluzione industriale che ha permesso di potenziare la sicurezza alimentare⁹. Non vanno poi dimenticate né la rivoluzione scientifica, né l'ultima rivoluzione ambientale cui si devono, rispettivamente, il miglioramento della qualità degli alimenti e dell'alimentazione e l'aver posto per la prima volta al centro dell'attenzione la questione della protezione ambientale e di un'alimentazione ecocompatibile¹⁰.

Tuttavia, nel grappolo di concetti intrinseci al cibo, la tendenza che sembra prevalere, in particolare nel ricco Occidente o in quei paesi il cui tenore di vita medio alto consente un approccio all'alimentazione che oltrepassi la primaria soddisfazione dei bisogni umani, è spesso quella della logica di mercato. Dal momento, infatti, che tutti i membri della società contemporanea "sono, dalla culla alla tomba, consumatori 'de iure' – sebbene lo 'ius' che li ha definiti tali non sia mai stato votato da alcun

⁷ V. M.E. GAZZOTTI, *op.cit.*, p. 27.

⁸ V. AA.VV., *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Vol. I, Tomo II, 2016, p. 21.

⁹ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 32.

¹⁰ *Ibidem*.

parlamento né sia entrato a far parte di alcun codice”¹¹, il cibo è concepito, anzitutto, come merce da produrre e come bene attinente non semplicemente alla sfera della necessità, ma anche a quella del desiderio. Si potrebbe affermare, semplificando, che “oggi la socialità del cibo viene feticizzata in ‘cosalità’ dai mercati globali, e la storia dei popoli conseguentemente ridotta e annichilita in una società di merci ”¹². In verità, in quanto commistione di saperi, tecniche, abilità e conoscenze umane, il cibo è al contempo elemento naturale e artificiale, scelto e prodotto dall’uomo attraverso un approccio che interessa tutte le tappe del ciclo alimentare e consumato mediante una ritualità comunicativa e relazionale che si spinge ben oltre la sua funzione meramente nutrizionale.¹³

Compito cui l’umanità è chiamata è, dunque, quello di operare un processo di riconsiderazione del cibo affiancando al suo valore commerciale ed economico di scambio, l’ulteriore significato di alimento socio-culturale. Giungere, come rileva Vandana Shiva - scienziata di formazione e una delle voci più autorevoli dell’ecologia mondiale – a una transizione dal cibo come merce, concepito per trarne profitto, al cibo come fonte principale di salute, nutrimento e benessere¹⁴. Perché se è vero che l’etimologia del termine alimento – dal latino *alere* – rimanda al verbo nutrire¹⁵, quest’ultimo va inteso non solo nella sua accezione fisica di contribuire alla crescita e allo sviluppo, ma anche in quella più spirituale e sociale. Cibo, quindi, come alimento ma anche

tradizione e viva storia degli uomini insuscettibile di essere surrogata da una logica globale omologante privatistica e mercantile, distruttiva di identità umane e culture locali che, storicamente, hanno pure saputo fornire al pianeta un’insostituibile alimentazione culturale.¹⁶

Elevandosi a riferimento di una serie di diritti fondamentali, tra cui proprio quello di emanciparsi dalla misera e dalla fame, il diritto al cibo si presenta come il

¹¹ V. Z. BAUMAN, *Consumo, dunque sono* (2007), Roma-Bari, 2010, p. 79.

¹² V. A. GUSMAI, *Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà*, AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016, p. 137.

¹³ V. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017, p. 17.

¹⁴ V. V. SHIVA, *Chi nutrirà il mondo? Manifesto per il cibo del terzo millennio* (2014), Milano, 2015, p. 183.

¹⁵ V. Enciclopedia online Treccani, voce *Alimento*. Disponibile su: <https://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/alimento/> (10/05/2021).

¹⁶ V. A. GUSMAI, *op.cit.*, p. 137.

mezzo per contrapporsi a quella forma di riduzionismo sopra citata che rischia di convertire l'uomo in mero consumatore passivo¹⁷ e sancire il passaggio da cittadino a cliente, così come evidenziato da Benjamin Barber¹⁸.

Per evitare questo destino e, soprattutto, chiamando in causa questioni di cruciale e delicata importanza come la gestione equilibrata delle risorse naturali, la produzione di alimenti in quantità e qualità adeguate e, non da ultimo, l'autonomia e l'integrità di ogni persona¹⁹, diventa allora ancor più importante affermare in questa sede la rilevanza ad ampio spettro che il cibo assume: da diritto fondamentale della persona in tutta la sua complessità, a componente essenziale della cittadinanza, fino a precondizione della stessa democrazia²⁰.

I numerosi strumenti normativi e giuridici di riferimento diventano rilevanti per quanto concerne la discussione sui processi globali e sulle definizioni del diritto all'alimentazione²¹. Questo, infatti, si configura come strumento necessario alla comprensione della società odierna e delle responsabilità politiche, economiche e sociali che la contraddistinguono.²²

Tra cibo, storia e cultura è dunque possibile ricostruire una relazione ben salda volta, appunto, a considerare il cibo come strumento depositario delle tradizioni e dell'identità di gruppo, veicolo di auto rappresentazione e scambio culturale²³ investito, a prescindere dall'epoca storica e dal contesto geografico, di forte significato territoriale, sociale, religioso e comunicativo²⁴.

Il legame tra uomo e cibo è, infatti, rinvenibile in quella molteplicità di stili di vita, norme di condotta e differenti patrimoni culturali che caratterizzano l'essere umano in tutte le sue sfaccettature. D'altronde, come precisamente sottolineato da Francesco Alicino, il cibo, essendo connaturato alla vita delle persone, alla loro dignità e identità, individualmente e collettivamente riguardate, narra la vita dell'umanità nelle

¹⁷ V. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2013, p. 129 ss.

¹⁸ V. B. BARBER, *Consumati. Da cittadini a clienti* (2007), Torino, 2010.

¹⁹ V. L. COLOMBO, *Fame. Produzione di Cibo e Sovranità Alimentare*, Milano, 2002, p. 26.

²⁰ V. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, p. 486.

²¹ Per un approfondimento in materia si rimanda al capitolo successivo.

²² V. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 130.

²³ V. M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2012, p. 153.

²⁴ V. E. DI RIENZO, *Oltre l'edibile: su alcune valenze antropologico - culturali del cibo*, in *Economia della cultura*, n. 1/2010, p. 59.

sue molteplici realtà²⁵. La celebre frase “l’uomo è ciò che mangia” che il filosofo Ludwing Feuerbach pose a titolo della sua opera²⁶ nel 1862, è la conferma di come sia possibile affermare che esiste un’unità inscindibile fra le componenti fisiche e psichiche dell’uomo tale per cui il soddisfacimento delle prime si rivela il presupposto della realizzazione delle seconde²⁷.

Il valore che il cibo assume nell’ordinamento giuridico influenza e determina, positivamente o negativamente, il nostro essere persona. Questo lo si vede laddove, soprattutto in contesi di economia globalizzata, alla legittimazione del diritto al cibo come libertà negativa (poiché bisogno che può essere soddisfatto direttamente dall’individuo secondo un’efficacia *erga omnes* delle pretese soggettive), appare necessario confermarne una seconda dimensione, ossia una libertà positiva dalla fame e un diritto di prestazione sociale che tutte le istituzioni devono essere in grado di garantire alla singola persona attraverso un accesso al cibo il più possibile adeguato sano e sufficiente alla cura *sui corporis*²⁸.

Il cibo, presentato in questa prospettiva, è in definitiva simbolo di umanità e strumento attraverso il quale l’uomo trasferisce alle generazioni che verranno tutto quel patrimonio di tecniche, pratiche e rituali che rivelano la profonda ricchezza di una civiltà²⁹ costruita attorno a quella memoria collettiva che Pierre Nora definisce come “il ricordo o l’insieme dei ricordi, coscienti o no, di un’esperienza vissuta e/o mitizzata da una comunità identitaria vivente in cui il senso del passato è parte integrante”³⁰.

Se il cibo riveste, quindi, un ruolo centrale nella celebrazione di diverse identità collettive proprio perché trasporta la cultura di chi la pratica e mette in contatto contesti e tradizioni differenti, analizzare l’alimentazione, oggi, non si traduce in un processo così semplice. Ecco che allora, dopo aver riflettuto sul tema dell’alimentazione come “luogo della memoria dove passato e futuro si fondono in un patrimonio di

²⁵ V. F. ALICINO, *Il diritto fondamentale “a togliersi la fame”*. Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo, in *Cibo e Società. Una relazione da esplorare*, M. DE CASTRIS (ed.), Roma, 2018, p. 81.

²⁶ V. L.A. FEUERBACH, *Das Geheimnis des Opfers. Oder der Mensch ist was er isst*, Lipsia, 1862.

²⁷ V. C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012, p. 15.

²⁸ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 39.

²⁹ V. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *op.cit.*, p. 19.

³⁰ V. P. NORA, *La mémoire collective*, in *La nouvelle histoire sous la direction de Jacques Le Goff*, Parigi, 1978, p. 398 [trad.mia].

conoscenza”³¹ e come espressione dell’appartenenza sociale a stili di vita, retaggi culturali, relazioni parentali, sistemi di autorità, riti e credenze³², è quanto mai necessario passare all’analisi del riconoscimento del cibo come bene culturale. Conseguentemente a questa visione, dunque, l’ordinamento giuridico avrà il compito di garantire la fruizione dei beni alimentari secondo le tradizioni culturali tipiche di ciascuna comunità, confermando quel processo di globalizzazione della regolamentazione che conduce all’emersione di un diritto globale dei beni culturali³³.

1.2 Il riconoscimento del valore culturale del cibo

Prefigurare e analizzare la qualificabilità del diritto al cibo quale diritto culturale è l’obiettivo specifico di questo paragrafo. Se è vero che diverse discipline, tra cui le scienze sociali, l’antropologia e la sociologia, hanno da tempo condotto ricerche e portato avanti riflessioni sui diversi profili culturali connessi al cibo, è solo con il tempo che si è sviluppato un vero dibattito che riconduce l’alimentazione alla sua dimensione culturale³⁴.

Le storie delle spezie, dello zucchero, del caffè, della patata (tutti prodotti secondo specifiche modalità codificate dalla tradizione) hanno per anni fatto da sfondo a importanti fenomeni del passato, contribuendo a rendere l’economia storica degli alimenti un’imprescindibile chiave di lettura degli accadimenti passati e moderni (basti pensare alle guerre per la supremazia coloniale, la tratta degli schiavi, l’economia delle piantagioni).³⁵

In quanto necessario e vitale per ogni essere vivente, ogni alimento è portatore di un valore culturale che varia in base al luogo di provenienza, alle modalità di produzione e alle abitudini alimentari, congiuntamente alla capacità di queste tradizioni di adattarsi alle necessità contemporanee dell’uomo e dell’ambiente³⁶. È argomento

³¹ V. P. CAMPORESI, Introduzione a P. Artusi, *La scienza in cucina e l’arte di mangiar bene*, Torino, 2007, p. 62.

³² V. A. CICERCHIA, *Cultura, Cibo e Paesaggio: lo sguardo economico*, in *Economia della cultura*, n.1/2010, p. 6.

³³ V. S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.7/2012, p. 781.

³⁴ V. F. POLACCHINI, *Il diritto al cibo come diritto (anche) culturale*, AA.VV., *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Vol. 1 - Tomo II, 2016, p. 170.

³⁵ V. A. CICERCHIA, *op.cit.*, p. 8.

³⁶ V. F. POLACCHINI, *op.cit.*, p. 170.

noto, infatti, quello secondo cui tutte le tematiche di socializzazione, convivialità e condivisione, riassunte concisamente nella famosa arte della tavola, si pongano su un piano altro rispetto al bisogno naturale di soddisfare la fame³⁷ e permettano all'uomo, in questo modo, di compiere quel processo di trasformazione e modifica del cibo da materia prima naturale a prodotto culturale e sociale. Sulla base di ciò, è dunque possibile affermare che “il cibo è cultura quando si produce (...), quando si prepara (...), quando si consuma”³⁸; anche perché, come attentamente ricorda Rosa Cavalieri, non ci limitiamo a ingerirlo ma lo trasformiamo, lo modifichiamo, lo progettiamo e produciamo in base al nostro gusto e alle nostre esigenze. Siamo capaci di comunicarlo, di socializzarlo, di tradurlo in linguaggio verbale e, infine, arricchendolo di attributi simbolici ne facciamo il punto di arrivo di una complessa evoluzione storica che trasforma così anche il mondo circostante³⁹.

Fatte queste premesse, se è chiaro, dunque, che l'alimentazione e il cibo, nelle loro vesti di principali trasmettitori di cultura, si presentano come una delle cartine di tornasole mediante le quali può essere compreso l'attuale dibattito che ruota attorno al tema della società multiculturale e che ci impone, peraltro, di riflettere sul cosiddetto “multiculturalismo alimentare” aperto a soggetti portatori di abitudini e valori eterogenei⁴⁰, è tuttavia lecito interrogarsi su una questione. Come si è riusciti a mutare quel primario bisogno di nutrimento e soddisfacimento alimentare, indispensabile per la nostra sopravvivenza, in una dimensione profondamente culturale?

L'iniziale argomentazione a sostegno del valore culturale del cibo è quella che colloca quest'ultimo all'interno della così chiamata categoria analitica e descrittiva della cultura materiale e del suo “saper fare”⁴¹. Definita come “l'insieme delle conoscenze e delle pratiche relative ai bisogni e ai comportamenti materiali dell'uomo”⁴², non sembra, infatti, complesso porre tale cultura materiale a cornice delle varie tecniche di produzione ed elaborazione del cibo. Questo, infatti, per quanto carico di significati e contenuti immateriali, rimane il risultato dell'opera e della manipolazione creativa

³⁷ Cfr. R. CAVALIERI, *Note sul concetto di cultura alimentare*, in *Xaos Giornale di confine*, 2016, par. 2.

³⁸ V. M. MONTANARI, *op.cit.*, pp. 11-12.

³⁹ V. R. CAVALIERI, *La natura linguistica del gustare*, in *Bollettino della Società Filosofica Italiana*, n. 205/2012, p. 49 ss.

⁴⁰ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 33.

⁴¹ V. R. CAVALIERI, *op.cit.*

⁴² V. A. CICERCHIA, *op.cit.*, p. 5.

operata sulla natura da parte di una comunità, che nella maggior parte dei casi corrisponde a quella insediata nell'area territoriale all'interno della quale quei cibi sono prodotti⁴³.

Il cibo, come forma oggettiva e materiale di memoria storica e sociale, può quindi essere considerato come un bene culturale che, in quanto tale e al fine di tutelare e valorizzare i prodotti alimentari tradizionali, diventa oggetto di regolazione giuridica allo stesso modo di qualunque altro bene culturale.⁴⁴ Anche perché, alla base di tali riflessioni va ricollegata la considerazione, avanzata da Girolamo Sciullo, secondo cui lo svolgimento dei pubblici poteri a favore della tutela dei beni culturali può attuarsi positivamente attraverso interventi e modalità che presuppongono necessariamente la materialità del bene⁴⁵.

D'altronde, come affermato dall'art. 3 della Costituzione italiana che recita che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali", anche il valore dell'alimentazione assorbe in sé un dovere istituzionale volto a garantire l'eguaglianza e il soddisfacimento dei bisogni essenziali generali. Cibo e alimentazione sono, infatti, sì beni culturali, ma riconducibili sempre alla fondamentale accezione di beni pubblici e comuni che, nella loro essenzialità, devono essere garantiti come *res* di dominio collettivo al maggior numero di persone distaccandosi così dalla logica meramente proprietaria.⁴⁶

Sembra affermarsi con convinzione, dunque, che il valore culturale, inscindibilmente legato al suo substrato fisico, possa manifestarsi e assurgere alla realtà giuridica del bene culturale solo nella sua proiezione materiale, non prevedendo, appunto, quella scissione tra la valenza culturale e la sua materiale estrinsecazione. Ciò detto, è però bene comprendere che studiare l'alimentazione significa cimentarsi in un esercizio molto più ampio di problematizzazione e superamento di alcune delle

⁴³ V. F. POLACCHINI, *op.cit.*, p. 172.

⁴⁴ V. A. CICERCHIA, *op.cit.*, p. 5 ss.

⁴⁵ V. G. SCIULLO, *I beni*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), Bologna, 2011, p. 24.

⁴⁶ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 40.

dicotomie (materiale/simbolico, produzione/consumo, oggetto/soggetto) che hanno segnato il pensiero teorico sociale⁴⁷. Infatti:

se un cibo è più della somma dei nutrienti che lo compongono e una dieta è più della somma dei cibi che la compongono, allora una cultura culinaria [...] abbraccia l'insieme delle abitudini alimentari e delle regole non scritte che – congiuntamente – governano la relazione di una persona con il cibo e con l'atto di mangiare⁴⁸.

Quanto sopra affermato da Michael Pollan ci conduce nella direzione d'analisi che inquadra il cibo in quella parte di patrimonio culturale caratterizzato dall'immaterialità⁴⁹. Ribadendo il concetto in base al quale le tradizioni alimentari costituiscono quell'eredità sociale composta dall'insieme “di tutti quei fattori culturali che hanno accompagnato il cammino della specie umana”⁵⁰, questa nuova prospettiva porta con sé ulteriori impostazioni e opzioni che rendono possibile riscoprire nell'alimentazione una natura appunto immateriale e non solo materiale – come prima sostenuto – dei beni culturali⁵¹.

1.3 Il patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo e la Convenzione UNESCO del 2003

Sdoganare i beni culturali dal vincolo della materialità ha, senza dubbio, un impatto dirompente nella concezione storicistica e materiale di tali beni. Se è vero che i beni culturali immateriali si connotano, più di quelli materiali, per il collegamento con il territorio di riferimento e con le tradizioni di una località o di un gruppo sociale, questo è particolarmente evidente per i saperi agricoli tradizionali e le ricette gastronomiche⁵².

Parlare di patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo significa, infatti, fare riferimento a un sistema in cui a trovare garanzia sono proprio l'inventiva e il lavoro, le tecniche e i processi di coltivazione dei produttori agroalimentari e, con essi,

⁴⁷ V. R. SASSATELLI, *L'alimentazione: gusti, pratiche e politiche*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n.4/2004, p. 7.

⁴⁸ V. M. POLLAN, *In difesa al cibo (2008)*, Milano, 2009, p. 113.

⁴⁹ V. A. PIROZZOLI, *Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo* in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 494.

⁵⁰ V. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *op.cit.*, p. 20.

⁵¹ V. M. BROCCA, *Cibo e cultura: nuove prospettive giuridiche*, in *Federalismi - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2017, p. 6.

⁵² V. M. BROCCA, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale immateriale tra Stato e autonomie territoriali* in *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo*, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015), A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015, p. 84.

il valore stesso del territorio e del principio della localizzazione in giustapposizione all'imperante globalizzazione dell'economia⁵³.

Ma cosa s'intende, nello specifico, per bene culturale immateriale? A livello dottrinale risulta fondamentale il contributo di Massimo Severo Giannini, giurista e politico italiano, il quale, ritenendo che l'originaria definizione di bene culturale come "testimonianza materiale avente valore di civiltà"⁵⁴ non fosse sufficiente per i giuristi, cercò di individuarne i tratti unificanti e distintivi nell'immaterialità e nella pubblicità⁵⁵. Qualificando i beni culturali come beni immateriali, Giannini afferma, infatti, che

bene culturale non è la cosa (*res*) che lo rappresenta. È una qualificazione giuridica, riferita a una cosa in ragione della cosiddetta 'realità' del bene culturale: una connotazione immateriale, una qualità incorporea, un'attribuzione che riflette un apprezzamento sociale di capacità rappresentativa della cosa. Accertato ufficialmente e riconosciuto *erga omnes*. La cosa è il supporto, il bene culturale è il suo valore pubblico⁵⁶.

Dunque, in questa prospettiva, se è vero che la *res* è sempre presente nella sua qualità di supporto del bene, tuttavia, non costituisce *ex se* il bene giuridico⁵⁷, essendo appunto la stessa immaterialità, in esso contenuto, a connotarlo e qualificarlo come oggetto di situazioni soggettive e attive del potere pubblico⁵⁸. Il lungimirante contributo di Giannini avrebbe in futuro rivestito un ruolo cruciale per l'apertura di nuovi scenari normativi e per ulteriori prospettive di studio della materia precludendo, poi, allo sviluppo della disciplina di tutela del patrimonio intangibile⁵⁹.

È proprio nella ricerca di salvaguardia delle peculiarità agroalimentari e delle diversità alimentari che viene progressivamente maturata la coscienza che si tratta di beni che, in appartenenti alla cultura di un popolo, fungono da veri indicatori

⁵³ V. A. GERMANÒ, *Sul patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo*, in *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015)*, A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015, p. 4.

⁵⁴ Si tratta della definizione formulata dalla Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio istituita dalla legge n.310 del 26 aprile 1964 e presieduta dall'Onorevole Franceschini.

⁵⁵ V. M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/1976, p. 3

⁵⁶ *Ivi*, p. 24.

⁵⁷ V. G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 1/2014, par. 2.

⁵⁸ V. A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online* n. 1/2014, par. 4.

⁵⁹ V. L. CASINI, «*Todo es peregrino y raro...*»: Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/2015, p. 995.

dell'evoluzione della storia umana e naturale.⁶⁰ In questo Giannini era riuscito a pieno nell'intento di cogliere l'essenza dei beni culturali nel loro valore immateriale di carattere universale. La tutela di questi, infatti, richiedeva la presenza di istituti giuridici e di appropriate strumentazioni che si differenziassero da quelle delle cose materiali, proprio perché in gioco vi erano interessi concernenti tutte le attività di promozione e valorizzazione delle proprietà immateriali⁶¹.

Un fondamentale contributo in questa direzione scaturisce proprio dal diritto internazionale dei beni culturali, in particolare dalla Convenzione Unesco del 17 ottobre 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale⁶², conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003 ed entrata in vigore il 20 aprile 2006. Tale Convenzione, basata su un regime di tutela a due livelli (uno di rango internazionale posto sotto l'egida dell'Unesco e l'altro di rango nazionale rivolto a tutti gli Stati aderenti⁶³), giunge a completamento del graduale cammino percorso dall'Unesco relativamente alla cornice degli strumenti giuridici pattizi a tutela del patrimonio culturale. Come evidenziato dal terzo considerando⁶⁴, tale Convenzione rimarca lo stretto legame e affinità tra i beni culturali materiali, immateriali e naturali⁶⁵.

Le attenzioni rivolte dall'Unesco ai beni culturali materiali si fanno risalire già a partire dagli anni Settanta e troveranno pratica concretizzazione e traduzione nella Convenzione di Parigi del 16 novembre 1972 sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità⁶⁶. Questa, nello specifico, meritevole di aver condotto al riconoscimento condiviso che i beni culturali e naturali costituiscono, indipendentemente dalla localizzazione e in virtù del loro valore eccezionale, un

⁶⁰ V. M. BROCCA, *Cibo e cultura*, cit., p. 2.

⁶¹ V. G. SEVERINI, *Immaterialità dei beni culturali? I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche* in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 1/2014, par. 1.

⁶² V. Unesco, *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi del 17 ottobre 2003.

⁶³ V. M. BROCCA, *Tutela e valorizzazione*, cit., p. 72.

⁶⁴ V. Convenzione Unesco 2003, cit., 3° considerando: "considerando che gli accordi, le raccomandazioni e le risoluzioni esistenti relative ai beni culturali e naturali necessitano di essere effettivamente arricchiti e completati per mezzo di nuove disposizioni relative al patrimonio culturale immateriale".

⁶⁵ V. L. ZAGATO, *La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile*, in *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, S. PINTON (a cura di), Padova, 2008, p. 28.

⁶⁶ V. Unesco, *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, Parigi del 23 novembre 1972.

patrimonio universale dell'intera comunità internazionale⁶⁷, avrebbe funto, trent'anni dopo, da modello per il patrimonio culturale immateriale con la già citata Convenzione del 2003.

Giunti a questo punto, è necessario chiedersi cosa significhi concretamente “patrimonio culturale intangibile dell'umanità”, la cui espressione, soprattutto in contesti dove gli aspetti infrastatali e localistici facevano da protagonisti, è divenuta oggetto di un acceso dibattito. A differenza di quanto previsto per la Convenzione del 1972, quella del 2003, non volendosi presentare come il catalogo del “meglio del meglio” del patrimonio culturale immateriale, ma, al contrario, aspirando a giungere alla “consapevolezza di ciò che esso significa e d'incoraggiare un dialogo che rispetti la diversità culturale”⁶⁸, evita di attribuire alla protezione del suddetto patrimonio un taglio esclusivamente elitario⁶⁹. Tra i settori che si riconducono a tale ambito vi sono: le tradizioni ed espressioni orali, *ivi* compreso il linguaggio⁷⁰; le arti dello spettacolo⁷¹; le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi⁷²; le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo⁷³; l'artigianato tradizionale⁷⁴.

Richiamandosi a diverse manifestazioni della vita comune e strutturandosi in termini particolarmente ampi, diventa evidente come tale Convenzione annoveri a sé beni culturali immateriali dal carattere fortemente eterogeneo la cui qualificazione, demandata all'esclusivo appannaggio dell'Unesco, richiede però un'opera d'iscrizione in due liste distinte⁷⁵: quella rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità⁷⁶ e quella rappresentativa del patrimonio culturale immateriale che richiede di essere oggetto di salvaguardia⁷⁷.

A tal riguardo, e fatte le dovute considerazioni, non sorprende come all'interno del quadro sopra delineato sia attribuita particolare rilevanza ai diversi prodotti

⁶⁷ V. M. B. MIRRI, *La tutela del Patrimonio culturale immateriale e il riconoscimento delle diete e cucine come patrimonio dell'umanità* in *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015)*, A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015, p. 64 ss.

⁶⁸ V. Convenzione Unesco 2003, *cit.*, art. 16, par. 1.

⁶⁹ V. L. ZAGATO, *op.cit.*, p.50 ss.

⁷⁰ V. Convenzione Unesco 2003, *cit.*, art. 2, lett. a).

⁷¹ *Ivi*, art. 2, lett. b).

⁷² *Ivi*, art. 2, lett. c).

⁷³ *Ivi*, art. 2, lett. d).

⁷⁴ *Ivi*, art. 2, lett. e).

⁷⁵ V. M. BROCCA, *Cibo e cultura, cit.*, p. 4.

⁷⁶ V. Unesco, *Convenzione Unesco 2003, cit.*, art. 16.

⁷⁷ *Ivi*, art. 17.

alimentari. In altre parole, a tutti quei beni e quelle pratiche riconducibili all'agricoltura e alla gastronomia. Importante riconoscimento del valore culturale del cibo nell'ordinamento internazionale si deve, infatti, sempre all'Unesco che il 17 novembre 2013 ha inserito nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità, congiuntamente ad altri quattrocento beni, la dieta mediterranea. D'altronde, sono proprio l'interazione e la condivisione sociale, insieme alla creazione di un vasto reticolato di conoscenze trasmesse di generazione in generazione, a essere state promosse e rafforzate dal modello nutrizionale, rimasto stabile nel tempo, di tale dieta⁷⁸. Il riconoscimento di questa, fortificando quegli indissolubili sentimenti d'identità culturale, non è servito solo per tramandare un'importante memoria culinaria, ma si è mosso nella direzione di includere il cibo nell'interpretazione del patrimonio culturale.

Per altro verso, però, con particolare riferimento al panorama italiano dagli anni Settanta a oggi, è possibile – e doveroso – constatare come la primordiale posizione di Giannini nei confronti dei beni immateriali si presenti, in realtà, nettamente più innovativa rispetto ai suoi successori in materia⁷⁹. Particolare attenzione, al fine di dare un'ulteriore applicazione alla ratifica della Convenzione Unesco del 2007 per la riconduzione dei beni immateriali nella categoria giuridica dei beni culturali⁸⁰, va prestata, infatti, all'inserimento all'interno del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁸¹ dell'articolo 7-bis, ad opera del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62. Questo recita: "le espressioni di identità culturale collettiva (...) sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10"⁸². Se, infatti, originariamente il Codice dei beni culturali e del paesaggio trovava fondamento nella nozione di "bene del patrimonio culturale" in base alla quale, cioè, a essere oggetto di tutela erano le sole cose immobili e mobili con valore culturale⁸³ la cui caratteristica

⁷⁸ V. F. POLACCHINI, *op.cit.*, p. 174.

⁷⁹ V. L. CASINI, *op.cit.*, p. 995.

⁸⁰ V. M. BROCCA, *Cibo e cultura, cit.*, p. 9.

⁸¹ V. Decreto - legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in *G.U.* n. 45 del 24 febbraio 2004, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

⁸² V. art. 7-bis aggiunto dall'art.1, comma 1, lett. c), Decreto-Legislativo 26 marzo 2008, n. 62, in *G.U.* n. 84 del 9 aprile 2008, recante "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali".

⁸³ V. Decreto - legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *cit.*, art. 2, comma 2.

fondamentale era riscontrabile nella materialità e fisicità⁸⁴, l'introduzione dell'articolo 7-bis ha senz'altro contribuito a rendere più complesso identificare tra i beni immateriali in questione i requisiti per il riconoscimento di "bene culturale" che andassero al di là del concetto di materialità richiesto⁸⁵.

Tutto ciò ha alimentato una spirale di pensiero volta a riflettere sul processo di frammentazione delle categorie giuridiche tali per cui, se "l'identificazione del bene immateriale non avviene in rapporto alla cosa, all'alimento, alla pianta o all'oggetto, bensì alla tecnica, al modo di produzione, organizzazione, esecuzione e presentazione"⁸⁶, allora dal bene culturale è necessario passare al concetto plurimo di beni culturali. D'altronde, tutta la linea evolutiva dell'Unesco non fa che rimarcare la rilevanza del valore universale e identitario della cultura⁸⁷. Anche se è ormai comunemente accettata la distinzione dei beni culturali in materiali e immateriali, è tuttavia lecito terminare con una riflessione finale. Come precisamente rimarcato da Antonio Bartolini, ciò su cui sembra più complesso trovare un accordo ruota attorno alla questione se il valore immateriale, rinvenibile sia nel quadro dei beni culturali immateriali che in quello dei beni materiali, costituisca un vero tratto unificante dal punto di vista giuridico; una categoria unitaria, cioè, che sia in grado di riconoscere nel bene culturale una testimonianza di civiltà, indipendentemente dall'esistenza di un substrato materiale⁸⁸.

1.4 Il carattere multidimensionale del diritto al cibo e la *food sovereignty*

"Tutto ciò che viene mangiato è oggetto di potere"⁸⁹: con queste parole Elias Canetti, premio Nobel per la Letteratura, rimarca lo stretto rapporto che ha sempre legato alimentazione e potere, dal momento che attorno al cibo, visto come strumento della politica pubblica, nascono e si consolidano poteri (da quello di godere di ampie quantità di beni fino a quello di arrivare a sperperarne oltremisura)⁹⁰. La principale forma di manifestazione di questa relazione è rinvenibile nella così chiamata *food*

⁸⁴ V. G. STRAMBI, *Introduzione sulla ricerca IDAIC nel progetto sm@rtinfra in La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015)*, A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015, p. 9.

⁸⁵ V. M. B. MIRRI, *op.cit.*, p. 62.

⁸⁶ *Ivi*, p. 63.

⁸⁷ V. M. BROCCA, *Cibo e cultura, cit.*, p. 7.

⁸⁸ V. A. BARTOLINI, *op.cit.*, par. 1.

⁸⁹ V. E. CANETTI, *Massa e potere*, Milano, 1972, p. 238.

⁹⁰ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 36 ss.

sovereignty che altro non fa che esaltare il carattere multidimensionale del diritto al cibo il cui godimento, infatti, è sempre più dipendente dal complesso di programmi di azione socioeconomica e di misure ambientali demandate alle autorità nazionali e locali⁹¹.

Molte sono le ragioni per cui il possesso di materie prime e di derrate alimentari da parte di uno Stato, seppur sufficienti a soddisfare il fabbisogno della propria popolazione, spesso non si rivelano, da sole, in grado di apportare contributi diretti all'eliminazione della piaga della denutrizione. Tra queste, vi è il fatto che nella qualificazione del “diritto al cibo quantitativamente e qualitativamente sufficiente, sano e culturalmente appropriato alla comunità locale”⁹² rientrano il valore culturale della terra, il diritto ad accedere alle risorse naturali, la tutela della biodiversità e la protezione del consumatore, la sostenibilità dei sistemi di produzione, il funzionamento dello Stato sociale e la lotta alla povertà⁹³.

Dal momento, quindi, che fame e malnutrizione sono sempre esistite, i sostenitori della sovranità alimentare rivendicano per i popoli e i governi la concreta competenza di progettare le proprie politiche agricole. Promuovendo, poi, un'economia locale basata su piccole comunità territoriali, questi assurgono anche a testimoni del diritto al cibo autoctono che, in quanto tale, diventa esso stesso espressione della cultura e dell'identità di un popolo⁹⁴. Ad avvalorare tale pensiero vi sono Rinella e Okoronko, i quali precisano come le piccole aziende siano ormai da tempo “depositarie e portatrici di tutto un insieme di esperienze tecniche e sociali che sono divenute pratiche correnti, facendo guadagnare all'agricoltura in termini di autonomia, consumo energetico e di risorse e vicinanza ai consumatori”⁹⁵.

L'agricoltura contadina e familiare ha dato spesso prova di essere molto più produttiva, se comparata a quella industriale, soprattutto in virtù della capacità di profittare di una risorsa abbondante quale il lavoro senza esternalizzare i costi ambientali e sociali sulla collettività⁹⁶. Non stupisce, quindi, come i principali motori

⁹¹ V. F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 5.

⁹² V. A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.1/2015, p. 111.

⁹³ V. F. ALICINO, *op.cit.*, p. 6.

⁹⁴ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 37.

⁹⁵ V. A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare, cit.*, p. 111.

⁹⁶ V. L. COLOMBO, A. ONORATI, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano, 2009, p. 19.

dietro il quadro politico di sovranità alimentare siano maggiormente rappresentati dalla società civile e dalla pluralità di popoli indigeni che si muovono nella direzione di tutelare le loro capacità autonome di definizione di politiche agricole, assieme a modelli di produzione, consumo e distribuzione alimentare⁹⁷. Ed è proprio il supporto e la promozione offerti da questi movimenti sociali a favore di piccoli mercati locali ad aver segnato il passaggio da un concetto di tipo tecnico, relativo alla sicurezza alimentare⁹⁸, a uno giuridico che tratta la delicata questione “da dove viene il cibo” e “come è stato prodotto”⁹⁹.

Ora, se da una parte la *food sovereignty*, richiamando la questione del diritto fondamentale al cibo nel suo profondo valore costituzionale sembra incentrarsi principalmente sulla soggettività sovrana delle comunità politiche e degli Stati, chiamati a rispettare obblighi con apposite e autonome decisioni che, in quanto sovrane, non risultino comprimibili come quelle assunte dai poteri economici del commercio internazionale¹⁰⁰, d'altra parte è opportuno avanzare una considerazione. Dal pregio di affrontare temi e questioni profondamente legate al cibo, non solo nel suo valore costituzionale, ma soprattutto nell'ottica di dignità, benessere e salute dell'uomo, deriva anche un'attenta e necessaria gestione del comparto agricolo e ambientale¹⁰¹. Non va, allora, trascurato il concetto di come la *food sovereignty* apra una questione di ordine globale dove proprio il ruolo esercitato da quei soggetti governanti l'economia internazionale (l'Organizzazione mondiale del commercio, il Fondo monetario internazionale e la Banca Mondiale) diventa determinante nel garantire l'efficacia della dimensione spaziale del diritto al cibo e nel rallentare la dilagante minaccia della malnutrizione che, specie nel contesto attuale di globalizzazione, comporta implicazioni socio-demografiche negative anche per gli Stati più agiati¹⁰². Maurizia Pierri osserva, infatti, come le misure di adeguamento strutturale dei sistemi economici e produttivi locali, stabilite da questi soggetti internazionali, assieme alla liberalizzazione agricola nei Paesi in via di sviluppo, avrebbero sia condotto alla privatizzazione e alla

⁹⁷ V. M. PIMBERT, *Towards Food Sovereignty: Reclaiming Autonomous Food Systems*, Londra, 2009, p. 3.

⁹⁸ Per approfondimenti sulla sicurezza alimentare si veda il paragrafo successivo

⁹⁹ V. COOPI, *Food security policy. Sicurezza Alimentare*, 2018, p. 10.

¹⁰⁰ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 37.

¹⁰¹ V. F. ALICINO, *op.cit.*, p. 7.

¹⁰² V. A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, p. 15.

conseguente diminuzione degli aiuti di Stato, sia facilitato l'afflusso nei mercati nazionali di beni agricoli a buon mercato provenienti dai Paesi industrializzati¹⁰³.

Dietro lo sviluppo della definizione di sovranità alimentare si colloca, dunque, il lungo lavoro di discussione – nei vari *forum* e conferenze internazionali – da parte di queste organizzazioni non governative, associazioni della società civile e movimenti sociali.

Infatti, il concetto di sovranità alimentare si è fatto fin da subito portatore di una vocazione globale volta a orientare le politiche agroalimentari agli ideali della solidarietà, sostenibilità e della protezione delle particolarità locali¹⁰⁴. La *food sovereignty* è stata proposta per la prima volta, nell'aprile del 1996, in occasione della Conferenza Internazionale della coalizione internazionale Via Campesina a *Tlaxcala*¹⁰⁵, in Messico. Tuttavia, è solo in concomitanza del *World Food Summit* di Roma del 1996 che lo stesso movimento internazionale di agricoltori riuniti (Via Campesina), riportando nel documento *Food Sovereignty: A Future without Hunger* che “il cibo è un diritto umano fondamentale che può essere realizzato solo in un sistema in cui la sovranità alimentare è garantita”¹⁰⁶, ha iniziato a porre solide basi per lo sviluppo di successive dichiarazioni e, soprattutto, per la formulazione di sette principi cui si sarebbe dovuta basare l'idea della *food sovereignty* associata alla tutela delle risorse naturali e al conseguente recupero di quella tradizione agricola appartenente all'umanità¹⁰⁷.

Infatti, tra i numerosi *forum* che hanno apportato nuovi contributi sul tema in questione, particolare menzione va fatta al primo sulla Sovranità Alimentare svoltosi a Cuba nel settembre del 2001 che ha visto la partecipazione di circa quattrocento persone

¹⁰³ V. M. PIERRI, *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2016, p. 44.

¹⁰⁴ V. S. PITTO, *Problemi costituzionali in tema di alimentazione e diritto al cibo adeguato*, Genova, 2019, pp. 95-96.

¹⁰⁵ V. II International Conference of The Via Campesina, *Tlaxcala Declaration of the Via Campesina*, Tlaxcala, Mexico, 18-21 Aprile 1996, disponibile su: <https://viacampesina.org/en/ii-international-conference-of-the-via-campesina-tlaxcala-mexico-april-18-21/>.

¹⁰⁶ V. Via Campesina, *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Roma, 11-17 Novembre 1996, disponibile su: <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-A-guide-Low-Res-Vresion.pdf> [trad. mia].

¹⁰⁷ a) Food: a Basic Human Right; b) Agrarian Reform; c) Protecting Natural Resources; d) Reorganizing Food Trade; e) Ending the Globalization of Hunger; f) Social Peace; g) Democratic Control. Cfr. M. WINDFUHR, J. JONSÉN, *Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems*, Rugby, 2005, p. 17.

provenienti da sessanta Paesi diversi e le cui conclusioni finali sono state riunite nella *Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty*¹⁰⁸.

È nell'ambito, però, del secondo *Forum* sulla Sovranità Alimentare del 2002, organizzato in parallelo al Vertice Mondiale sull'Alimentazione della FAO e aperto alla partecipazione di circa settecento organizzazioni non governative, della società civile e dei movimenti sociali, che si ritrova un'ulteriore definizione di sovranità alimentare declinata nei termini seguenti:

*Food Sovereignty is the RIGHT of peoples, communities, and countries to define their own agricultural, labor, fishing, food and land policies which are ecologically, socially, economically and culturally appropriate to their unique circumstances. It includes the true right to food and to produce food, which means that all people have the right to safe, nutritious and culturally appropriate food and to food-producing resources and the ability to sustain themselves and their societies*¹⁰⁹.

Il quadro che si va tracciando dalla lettura di queste dichiarazioni è, dunque, orientato a comprendere una serie di principi che proteggono lo spazio politico dei popoli e dei paesi insieme ai loro modelli di definizione delle scelte alimentari. Ciò, soprattutto alla luce del fatto che la sovranità alimentare, concepita come una piattaforma comune di lotta, riconduce la questione del diritto al cibo all'interno di una più ampia prospettiva di ri-territorializzazione, relativa, appunto, al riconoscimento effettivo dei diritti locali, indigeni e comunitari sul controllo delle risorse¹¹⁰.

Il lungo e articolato percorso di definizione del termine *food sovereignty* giungerà a una risolutiva elaborazione nella Dichiarazione di *Nyéléni* del 2007¹¹¹, nell'ambito del Forum Internazionale sulla Sovranità Alimentare tenutosi in Mali. È in questa circostanza che, grazie al lavoro dei popoli indigeni, delle organizzazioni

¹⁰⁸ V. Forum Mundial sobre Soberanía alimentaria, *Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty*, Havana, Cuba, del 7 settembre 2001, disponibile su: https://base.socioeco.org/docs/doc-792_en.pdf.

¹⁰⁹ V. NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, *Food Sovereignty: A Right for All. Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty*, Roma, 8-13 giugno 2002, par. 2, disponibile su: <https://nyeleni.org/spip.php?article125>.

¹¹⁰ V. A. CORRADO, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa*, n. 22/2010.

¹¹¹ V. Forum Sovranità Alimentare, *Dichiarazione di Nyéléni*, Sélingué, Mali del 27 febbraio 2007, disponibile su: <https://nyeleni.org/spip.php?article328>.

contadine, dei lavoratori rurali e allevatori, si è giunti alla rielaborazione di alcuni principi cardine della sovranità alimentare¹¹² in virtù dei quali:

i diritti di accesso e gestione delle nostre terre, dei nostri territori, della nostra acqua, delle nostre sementi, del nostro bestiame e della biodiversità, sono in mano a chi produce gli alimenti. La sovranità alimentare implica nuove relazioni sociali libere da oppressioni e disuguaglianze fra uomini e donne, popoli, razze, classi sociali e generazioni¹¹³.

Andando oltre le differenti definizioni maturate e nel corso del tempo, è possibile identificare sei effettive proposte per il raggiungimento della sovranità alimentare: un codice di condotta sul diritto umano al cibo; una convenzione internazionale sulla sovranità alimentare; una commissione mondiale sull'agricoltura sostenibile e la sovranità alimentare; la riforma e il rafforzamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; un organismo indipendente per la risoluzione di controversie integrato alla Corte Internazionale di Giustizia; un trattato internazionale vincolante che definisca i diritti dei piccoli produttori¹¹⁴.

1.4.1 Il riconoscimento del principio di sovranità alimentare a livello costituzionale

Proprio sulla base del fatto che il rapporto tra gestione delle risorse umane e garanzia del diritto al cibo risulta fondato anche sul tema dei doveri e delle responsabilità dell'uomo, sulla libera iniziativa economica e sulla salvaguardia ambientale, vari Paesi, nelle loro rispettive Costituzioni, hanno assimilato alcune delle componenti basiche della sovranità alimentare¹¹⁵. Questo è stato il caso, soprattutto, di Bolivia, Ecuador e Nepal che, dalla fine degli anni Ottanta, sulla scia di notevoli trasformazioni sociali e istituzionali, hanno dato vita a radicali riforme volte a sancire rinnovati principi di organizzazione sociale¹¹⁶.

È l'art. 407 della Costituzione boliviana¹¹⁷, ratificata nel 2009, a sancire, nello specifico, il riconoscimento ufficiale della *soberanía alimentaria*¹¹⁸ a cui fa seguito,

¹¹² V. I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, n. 33/2013, p. 81.

¹¹³ V. *Dichiarazione di Nyéléni*, cit.

¹¹⁴ V. M. WINDFUHR, J. JONSÉN, *op.cit.*, pp. 15-16.

¹¹⁵ V. S. PITTO, *op.cit.*, pp. 88-107.

¹¹⁶ V. I. GIUNTA, A. VITALE, *op.cit.*

¹¹⁷ V. Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política Del Estado* del 7 febbraio 2009.

però, un ampio reticolato di obblighi legislativi da rispettare e principi guida da attuare¹¹⁹. A questa cornice legislativa si lega anche l'art. 2 volto a rimarcare il legame tra territorio e popoli indigeni e assicurare che l'autodeterminazione di questi ultimi sia garantita

nel quadro dell'unità dello Stato, che consiste nel loro diritto all'autonomia, all'autogoverno, alla loro cultura, al riconoscimento delle loro istituzioni e al consolidamento delle loro entità territoriali, in conformità a quanto previsto da questa Costituzione e dalla legge¹²⁰.

Seguono anche l'art. 405 sullo sviluppo rurale sostenibile¹²¹, l'art. 354¹²² sulla biodiversità e l'art. 380¹²³ sull'uso sostenibile delle risorse naturali rinnovabili.

Quanto all'Ecuador, l'art. 13 della Costituzione¹²⁴, dopo aver ribadito in maniera chiara e concisa il riconoscimento del diritto al cibo e la conseguente doverosa corrispondenza tra un'alimentazione adeguata e il rispetto delle diverse identità culturali dell'uomo¹²⁵, sancisce al secondo comma dello stesso articolo che "lo Stato ecuadoriano promuoverà la sovranità alimentare"¹²⁶. Ma l'art. 13 non è l'unico riferimento citabile in materia, dal momento che l'attuazione costituzionale dei principi di sovranità alimentare può essere messa in luce attraverso il suo stretto legame con le nuove tecnologie di produzione e con la tutela ambientale¹²⁷. È il caso, appunto, dell'art. 281 che apre con

¹¹⁸ *Ivi*, art. 407: "Son objetivos de la política de desarrollo rural integral del Estado, en coordinación con las entidades territoriales autónomas y descentralizadas: I Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano".

¹¹⁹ V. M. PIERRI, *op.cit.*, p. 47.

¹²⁰ V. Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política Del Estado, cit.*, art. 2 [trad. mia].

¹²¹ *Ivi*, art. 405: "El desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria".

¹²² *Ivi*, art. 354: "El Estado desarrollará y promoverá la investigación relativa al manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y la biodiversidad".

¹²³ *Ivi*, art. 380: "I. Los recursos naturales renovables se aprovecharán de manera sustentable, respetando las características y el valor natural de cada ecosistema. II. Para garantizar el equilibrio ecológico, los suelos deberán utilizarse conforme con su capacidad de uso mayor en el marco del proceso de organización del uso y ocupación del espacio, considerando sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales. La ley regulará su aplicación".

¹²⁴ V. Asamblea Constituyente de Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador* del 20 ottobre 2008.

¹²⁵ *Ivi*, art.13: "Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales".

¹²⁶ *Ivi*, art.13, comma 2 [trad. mia].

¹²⁷ V. S. PITTO, *op.cit.*, p. 104.

queste parole: “la sovranità alimentare è un obiettivo strategico e un obbligo dello Stato di assicurare che gli individui, le comunità, i popoli e le nazionalità raggiungano in modo permanente l'autosufficienza alimentare sana e culturalmente appropriata”¹²⁸.

L’attuazione di queste finalità, subordinate al pieno riconoscimento della sovranità alimentare (nella sua duplice accezione di obiettivo e obbligazione statale), viene, infatti, demandata e ricondotta, in base al secondo comma dell’art. 281, a quattordici obiettivi di realizzazione dell’intervento pubblico dello Stato¹²⁹.

Inoltre, è necessario sottolineare come specifica attenzione, all’interno della Costituzione ecuadoriana, sia stata direttamente rivolta anche alla sovranità della biodiversità¹³⁰. Questo alla luce del fatto che tra le priorità dello Stato e tra i diritti collettivi da garantire rientrano, appunto, la tutela e conservazione della biodiversità¹³¹ e

¹²⁸ V. Asamblea Constituyente de Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, cit., art. 281[trad. mia].

¹²⁹ *Ivi*, art. 281, comma 2:“1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria. 2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos. 3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria. 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos. 5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción. 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas. 7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable. 8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria. 9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización. 10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos. 11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios. 12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente. 13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos. 14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.”

¹³⁰ *Ivi*, art. 400: El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional”.

¹³¹ *Ivi*, art. 57, comma 8: “Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad”.

l'agrobiodiversità¹³² che si muovono, infatti, in una direzione parallela con la legittimazione dei diritti dei popoli indigeni¹³³.

Infine, l'ultima Costituzione da analizzare in materia di sovranità alimentare è quella del Nepal¹³⁴, promulgata nel 2015. L'art. 36 prevede, infatti, il pieno diritto dei cittadini alla sovranità alimentare in conformità con la legge¹³⁵. Tale disposizione è poi accompagnata, all'interno dell'art. 51¹³⁶, dagli interventi statali relativi all'adozione di politiche di protezione, promozione e sfruttamento delle risorse naturali per garantire lo sviluppo sostenibile e l'equità intergenerazionale¹³⁷.

1.4.2 Un nuovo patto sociale tra uomo e natura: la dottrina del *buen vivir*

Se è vero che questa lunga rete di norme concernenti il diritto al cibo e la tutela del territorio testimoniano, senz'altro, una presa di coscienza dell'importanza del legame tra uomo e natura, tuttavia, i principali protagonisti dell'inversione della prospettiva culturale di questa relazione sono proprio i Paesi stessi.

Analizzato il riconoscimento a livello costituzionale del principio di sovranità alimentare, è necessario spiegare come questo sia entrato a far parte di uno dei diritti del cosiddetto *buen vivir*. La nuova visione importata dall'arrivo dei colonizzatori europei e destinata a modificare notevolmente quelle forme con cui per anni si era caratterizzato l'ambiente (che da spazio selvaggio da dominare era passato a paniere di risorse economico-commerciali) si poneva in forte tensione con chi cercava di tutelare e preservare ambienti naturali e specie emblematiche¹³⁸.

Ecco che, allora, ha iniziato lentamente a farsi strada il principio della "buona vita" (il *buen vivir* o *vivir bien* nella versione castigliana, il *sumak kawsay* in lingua quechua e il *suma qamaña* in aymara), ossia l'esigenza di immaginare un modello sociale ed economico di armonia tra uomo e natura, dove sfera materiale e quella

¹³² *Ivi*, art. 57, comma 12: "Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad".

¹³³ *Ivi*, art. 56: "Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible".

¹³⁴ V. Seconda Asamblea Constituyente del Nepal, *The Constitution of Nepal*, adottata il 20 settembre 2015.

¹³⁵ *Ivi*, art. 36, par. 3: "Every citizen shall have the right to food sovereignty as provided for in law".

¹³⁶ *Ivi*, art. 51, lett. a): "Maintaining national unity intact by protecting independence, sovereignty, territorial integrity and autonomy of the country".

¹³⁷ V. M. PIERRI, *op.cit.*, p. 49.

¹³⁸ V. E. GUDYNAS, *La ecología política del giro biocéntrico en la nueva constitución de Ecuador*, in *Revista Estudios Sociales*, n. 32/2009, p. 37.

spirituale fossero concepite come interdipendenti¹³⁹. Così, per la prima volta nella storia moderna, l'attribuire un'attenzione particolare alla natura, nella sua veste di *Pachamama* (madre della terra), ha reso possibile concepire questa, non più come strumento per raggiungere il benessere dell'uomo, ma come vero soggetto di diritto¹⁴⁰.

Nel caso dell'Ecuador, la partecipazione dei movimenti indigeni all'Assemblea Costituente è stata cruciale al fine di incorporare il concetto di *Pachamama* e di *buen vivir* all'interno della Costituzione del 2008 (una delle più innovative a livello mondiale) e per garantire la presenza di altre cosmo visioni e conoscenze nella costruzione di politiche ambientali¹⁴¹. Non è casuale, infatti, che già il Preambolo¹⁴² richiami esplicitamente il termine *sumak kawsay*, indispensabile, questo, per l'incontro tra saperi tradizionali e alcune delle concezioni e nozioni occidentali sulla qualità della vita¹⁴³. Il pieno riconoscimento dell'esistenza della natura, insieme al mantenimento e alla rigenerazione dei suoi cicli vitali e processi evolutivi, viene, invece, ribadito nell'art. 71¹⁴⁴.

Tuttavia, la visione sociale e politica del *buen vivir* trova interessante terreno fertile anche nel Titolo I, capitolo secondo della Costituzione boliviana, intitolato "*Principios, valores y fines del Estado*" che, in corrispondenza dell'art. 8¹⁴⁵, annovera tra i suddetti principi e valori proprio la *suma qamaña* (ossia il *vivir bien*), la *suma qamaña* (ossia il *vivir bien*), il *ñandereko* (ossia la *vida armoniosa*) e il *teko kavi* (ossia la *vida buena*)¹⁴⁶. La disposizione specificamente riferita al godimento del diritto al cibo e al conseguente obbligo dello Stato di garantire il rispetto del suddetto mediante

¹³⁹ V. S. BALDINI, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni LatinoAmericane*, n. 10/2014, p. 4.

¹⁴⁰ V. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, in *Polis Working Papers online*, n. 222/2015, p. 101

¹⁴¹ V. E. GUDYNAS, *op.cit.*, p. 37.

¹⁴² V. Asamblea Constituyente de Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador, cit.*, preambolo: "Decidimos construir Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay".

¹⁴³ V. E. GUDYNAS, *op.cit.*, p. 39.

¹⁴⁴ V. Asamblea Constituyente de Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador, cit.*, art. 71 "La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos".

¹⁴⁵ V. Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política Del Estado, cit.*, Tit. I, cap. 2, art. 8: "El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)".

¹⁴⁶ V. S. PITTO, *op.cit.*, p. 85.

un'alimentazione il più possibile sana e sufficiente è ribadita, invece, all'art. 16 del capitolo "*Derechos fundamentales*"¹⁴⁷.

Alla luce di quanto detto, non potendo dunque esistere nessun regime del *buen vivir* senza il presupposto e l'esistenza di un ambiente sano fatto di norme d'inclusione ed equità, diventa chiaro come la sovranità alimentare assurga qui a caposaldo di una vera strategia di sviluppo sociale e di progresso umano¹⁴⁸.

1.5 Un dibattito terminologico: diritto al cibo adeguato o diritto all'alimentazione?

Diritto al cibo adeguato o diritto all'alimentazione? Prima di passare all'analisi dettagliata dei diversi profili normativi, è opportuno soffermarsi sull'ampia questione del dibattito terminologico di un settore, quale quello dell'alimentazione, che da sempre è stato caratterizzato da frammentazione e multidisciplinarietà e dall'assenza di una disciplina organica che ne valorizzi tutti i molteplici profili. È proprio in virtù del fatto che temi quali la *food insecurity* sono oggi drammaticamente in ascesa che cibo, scienza e tecnologia vengono sempre più concepite come un trinomio di solida connessione.

D'altronde, lo sviluppo tecnologico e scientifico, determinando la costante trasformazione della natura e della stessa vita umana, rappresenta lo strumento utile per offrire soluzioni appropriate alla sempre maggiore domanda alimentare globale¹⁴⁹.

Prima di passare alla specifica disamina terminologica, è anzitutto necessario precisare e definire che cosa si intenda per alimenti nell'accezione di sostanze e prodotti alimentari dal punto di vista legislativo, soprattutto alla luce del fatto che una definizione legale del termine non è stata adottata unanimemente né da tutti i paesi, né dal legislatore comunitario¹⁵⁰.

È stato, infatti, il Parlamento europeo a chiedere ufficialmente alla Commissione di giungere alla formulazione di una definizione comunitaria, perché questa, come si legge nella parte III, par. 5 del Libro Verde della Commissione delle Comunità europee

¹⁴⁷ V. Asamblea Constituyente de Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, cit., Tit. II, cap. 2, art. 16: "I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población".

¹⁴⁸ V. I. GIUNTA, A. VITALE, *op.cit.*

¹⁴⁹ V. A. MORRONE, *op.cit.*, p. 35.

¹⁵⁰ V. S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001, pp. 13-14.

sui Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea¹⁵¹ “garantirebbe che tutta la normativa comunitaria in materia alimentare si applichi effettivamente ai medesimi prodotti e alle medesime sostanze in tutti gli Stati membri”¹⁵². La definizione di prodotto alimentare che si è proposto, allora, di prendere in considerazione è quella riportata nel paragrafo 5.1¹⁵³.

Fatte queste precisazioni, rimane ancora aperta la difficile questione di comprendere cosa sia il diritto all'alimentazione. Come gli altri diritti economici e sociali, il diritto all'alimentazione, nella sua più ampia accezione, ha il compito di proteggere la dignità umana, sia garantendo nutrimento in quantità sufficienti, sia combattendo per la conquista di quella che il Presidente americano Roosevelt, durante la Conferenza di *Hot Springs* del 1943 su *Food and Agriculture*, definiva la “*freedom from want*”¹⁵⁴; la cosiddetta libertà dal bisogno della fame, una delle quattro libertà essenziali indicate come aspirazione di ogni essere umano sulla terra e che troverà poi spazio nei principali strumenti internazionali¹⁵⁵. Contrariamente a ciò che Margaret Thatcher, in un discorso tenuto il 21 maggio 1988 sul tema del cristianesimo e della prosperità, riprendendo la Seconda epistola dell'apostolo Paolo ai Tessalonicesi, volle dichiarare con la frase “*if a man will not work he shall not eat*”¹⁵⁶, oggi, lo scenario appare notevolmente differente. In un contesto in cui, secondo le stime dell'Organizzazione internazionale del lavoro, per ogni 100 lavoratori nel mondo, sei sono completamente disoccupati, mentre altri sedici non sono in grado di garantire alle loro famiglie di superare la soglia minima di povertà di un dollaro al giorno¹⁵⁷, ecco che

¹⁵¹ V. Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde della Commissione sui Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea*, COM(97) 176 def. del 30 aprile 1997.

¹⁵² V. Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde della Commissione*, cit., parte III, par. 5.1.

¹⁵³ *Ibidem*: “Per ‘prodotti alimentari’ si intendono le sostanze o i prodotti, trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati, destinati all'assunzione da parte dell'uomo, escluso il tabacco quale definito dalla direttiva n. 89/662/CEE, le specialità medicinali quali definite dalla direttiva 65/65/CEE, e le sostanze stupefacenti o psicotrope soggette al controllo degli Stati membri conformemente alle pertinenti convenzioni internazionali”.

¹⁵⁴ V. F. D. ROOSEVELT, “The Four Freedom”, 1941. *AmericanRethoric*. Disponibile su: <https://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm> (23/04/2021).

¹⁵⁵ V. M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale*. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WT, Torino, 2018, p. 6.

¹⁵⁶ V. M. THATCHER, “Speech to General Assembly of the Church of Scotland”, 2021. *BBC Sound Archive*. Disponibile su: <https://www.margaretthatcher.org/document/107246> (24/04/2021).

¹⁵⁷ V. International Labour Organization (ILO), *Report of the Director-General: Reducing the decent work deficit - a global challenge*, 89th Session of the International Labour Conference, Geneva, del giugno 2001, par. 1.2.

allora i governi nazionali devono rivestirsi dell'onere di promuovere il diritto all'alimentazione ponendo ogni persona a riparo dalla malnutrizione e dalla fame¹⁵⁸.

Ora, nella maggior parte delle discipline normative positive attualmente vigenti, è opinione diffusa differenziare, a livello lessicale, il diritto al cibo adeguato (*right to adequate food*) dal diritto dell'alimentazione o legislazione alimentare (*food law*). Come si apprende, infatti, dalla lettura dell'art. 3, par. 1, del Regolamento (CE) 178/2002 per legislazione alimentare, o *food law*, si intendono:

le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale; sono incluse tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati¹⁵⁹.

La legislazione alimentare unionale fa dunque rientrare tra i suoi principali obiettivi la tutela dei consumatori e del leale commercio alimentare¹⁶⁰ assieme alla libertà di circolazione degli alimenti prodotti o immessi sul mercato¹⁶¹.

Sull'altro versante, invece, la definizione di diritto al cibo adeguato si deve a Jean Ziegler, primo Relatore Speciale per il diritto al cibo dell'Alto Commissariato dei Diritti Umani, che nel par. 14 del suo primo rapporto¹⁶² si esprime in questi termini:

the right to have regular, permanent and unrestricted 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 fear¹⁶³.

Tirando le somme dal quadro d'analisi sopra delineato, è possibile sostenere che il diritto dell'alimentazione (*food law*), in quanto garante della disciplina di produzione e distribuzione dei prodotti alimentari e dei diritti del consumatore, incarna e

¹⁵⁸ V. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004, p. 49.

¹⁵⁹ V. Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *G.U.* L 31 del 1 febbraio 2002, art. 3, par. 1.

¹⁶⁰ V. art. 5, par. 1, del Reg. CE) n. 178/2002, *cit.*

¹⁶¹ V. art. 5, par. 2, del Reg. CE) n. 178/2002, *cit.*

¹⁶² V. Commissione dei diritti umani, *Report by the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*, UN Doc. E/CN.4/2001/53 del 7 febbraio 2001.

¹⁶³ V. Commissione dei diritti umani, *Report by the Special Rapporteur, cit.*, par. 14.

simboleggia sì un aspetto centrale, ma comunque non esaustivo di quell'altra componente che è il diritto al cibo adeguato. Questa, infatti, stabilendo ciò cui l'essere umano ha legittimamente diritto a usufruire e, valorizzando in maniera più ampia i profili legati alla *food security*, costituisce il vero presupposto del diritto dell'alimentazione¹⁶⁴.

1.5.1 La sicurezza alimentare e la sua duplice accezione di food safety e food security

“Siamo in tempi di insicurezza alimentare senza precedenti, ma non vogliamo che sia l'anno in cui la carestia diventi la parola più comune”¹⁶⁵. In questi termini il Presidente della *Food Assistance Convention* Matthew Nims si esprimeva per denunciare uno scenario che, nel 2017, appariva più drammatico che mai e che, secondo il rapporto 2017 della FAO¹⁶⁶, contava un numero stimato di circa 815 milioni di persone sottonutrite a livello globale.

Infatti, quasi a conferma di quello che Lord Boyd Orr, primo Direttore Generale della FAO, aveva sarcasticamente dichiarato¹⁶⁷, il problema dell'insicurezza alimentare, contrariamente a chi vedeva in questo un vecchio ricordo risalente al periodo post-bellico, ha da sempre rappresentato, e continua nostro malgrado a rappresentare, una delle principali minacce che il genere umano è chiamato a fronteggiare¹⁶⁸. Spinta propulsiva per un determinante sviluppo della legislazione alimentare e per il successivo moltiplicarsi d'interventi volti a disciplinare specifici prodotti o creare agevoli condizioni per una libera circolazione delle merci si registra al termine del secondo conflitto mondiale. La creazione, ad esempio, del *Codex Alimentarius* a livello internazionale è stata necessaria per fissare *standard* comuni in materia di alimenti che possono, o devono, essere applicati dagli stati nazionali¹⁶⁹.

Diventa opportuno, a questo punto, richiamare l'attenzione sui due concetti che costituiscono l'oggetto d'analisi del diritto all'alimentazione analizzato nel precedente

¹⁶⁴ V. M. BOTTIGLIERI, *op.cit.*, p. 38.

¹⁶⁵ V. Food Assistance Committee, *Food Assistance Committee Members Respond to Famine Threat in Four Countries*, Londra del 17 marzo 2017, p. 1.

¹⁶⁶ V. FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security*, 2017, p.5, disponibile su: <http://www.fao.org/3/i7695en/i7695en.pdf>.

¹⁶⁷ V. J. B. ORR. *As I Recall*, London, 1966, p. 162: “The hungry people of the world wanted bread, and they were to be given statistics”.

¹⁶⁸ V. M. ALABRESE, *op.cit.*, p. 2.

¹⁶⁹ V. M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, p. 24.

paragrafo: la sicurezza alimentare e la qualità alimentare. Quanto a quest'ultima, il Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli¹⁷⁰ definisce qualità alimentare come l'insieme delle "caratteristiche del prodotto, quali i metodi di produzione utilizzati o il luogo di produzione, che il produttore desidera far conoscere e che il consumatore vuole conoscere"¹⁷¹.

Il miglior tentativo di definizione di qualità è, però, quello offerto dall'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO), che ha declinato la qualità come "l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono a esso la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite"¹⁷². A ben vedere, quindi, soddisfare le aspettative e le esigenze dei consumatori racchiude in sé una gamma polivalente di riferimenti che se per qualcuno coincideranno con la salubrità del prodotto, per altri combaceranno con la sua corretta conservazione o pregevolezza¹⁷³.

Sull'altro fronte, è bene comprendere cosa si intenda per sicurezza alimentare. È a partire dall'istituzione delle grandi organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, fino alla convocazione delle più importanti conferenze internazionali, come quella sull'Alimentazione del 1974¹⁷⁴, che il concetto di sicurezza alimentare è andato progressivamente a occupare un posto chiave nel dibattito sulla lotta alla fame. Questo, affermatosi a partire dagli anni Settanta, ha, infatti, sperimentato un'evoluzione progressiva che, dalla generica dimensione globale di voler garantire a tutti i paesi un numero sufficiente di alimenti di base, si è spostata a quella nazionale (delegando ampie funzioni e responsabilità ai poteri centrali dello Stato), fino a inglobare quella più familiare volta a migliorare le condizioni individuali di vita dei singoli cittadini¹⁷⁵.

Ora, vista la sempre più crescente importanza che i consumatori italiani attribuiscono ai temi dell'innocuità e della salubrità degli alimenti, si potrebbe incappare nell'equivoco di ricondurre sotto l'ampio cappello della sicurezza alimentare i soli contenuti igienici degli alimenti, generando, però, una grave sottovalutazione delle

¹⁷⁰ V. Commissione delle Comunità europee, *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, COM (2008) 641 def. del 15 ottobre 2008

¹⁷¹ V. Commissione delle Comunità europee, *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli*, cit., p. 5.

¹⁷² V. UNI EN ISO 8402:1995, *Gestione per la qualità ed assicurazione della qualità. Termini e definizioni* del 31 ottobre 1995.

¹⁷³ V. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002, p. 221.

¹⁷⁴ Per un approfondimento si rimanda al terzo capitolo

¹⁷⁵ V. L. COLOMBO, *op.cit.*, pp. 39-40.

problematiche legate al diritto al cibo¹⁷⁶. Quest'ultimo, infatti, oltre a dover garantire la tutela di una qualità accettabile dei prodotti alimentari, è chiamato anche a vigilare sull'accesso materiale dei prodotti in misura tale da permettere all'essere umano di condurre una vita salubre e libera dalla fame¹⁷⁷. L'una e l'altra caratteristica, pur essendo strettamente legate, necessitano in questa sede di essere terminologicamente definite nelle loro componenti per non dar luogo a fraintendimenti.

Alla stregua della lingua inglese, il termine italiano sicurezza alimentare deve essere, allora, inteso in una duplice dimensione: quella della *food security*, relativa ai problemi legati ai fabbisogni alimentari, e quella della *food safety*, legata alla qualità e salubrità del cibo.

La *food security*, connessa a una molteplicità di temi tra i quali gestione delle risorse naturali, accesso alla terra, produzione agricola e cambiamenti climatici, richiama alla circostanza di godere della disponibilità e dell'accesso, fisico ed economico, a un'alimentazione adeguata dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, tale da consentire una vita dignitosa e in salute¹⁷⁸. Questa, dunque, facendo del cibo l'elemento biologico imprescindibile e la condizione necessaria per l'esistenza dell'uomo, si interseca chiaramente con il diritto alla vita. Ciò detto, va tuttavia precisato come per poter assicurare la corretta adeguatezza dell'alimentazione in tutte le sue componenti, la *food security* dovrebbe unire al soddisfacimento dei processi biologici anche tutte quelle altre esigenze umane legate al cibo mediante profili differenti da quello strettamente biologico¹⁷⁹.

Relativamente, invece, al secondo dei due termini fondamentali della sicurezza alimentare, con *food safety* si fa riferimento alla salubrità e alla conseguente sicurezza igienicosanitaria degli alimenti che, nell'ottica di tutela dei consumatori e nella solida relazione tra cibo e salute pubblica, assurge a garanzia della qualità e sicurezza dei prodotti¹⁸⁰. Strettamente connessa alla dimensione nutrizionale, sia sul piano nazionale sia globale, la *food safety* mira, infatti, a garantire la sicurezza alimentare attraverso la verifica delle materie prime e delle sostanze presenti affinché la loro genuinità non sia

¹⁷⁶ *Ivi*, p. 35.

¹⁷⁷ V. C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. cit.*, p. 15.

¹⁷⁸ V. M. ALABRESE, *op.cit.*, p. 4.

¹⁷⁹ V. S. PITTO, *op.cit.*, p. 64.

¹⁸⁰ V. M. MOCHEGIANI, *Il "diritto ad un cibo adeguato" davanti ai giudici*, AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016, p. 146.

compromessa da abuso di pesticidi, antibiotici o manipolazioni genetiche che ne impediscano la corretta conservazione e il soddisfacimento del diritto di sfamarsi¹⁸¹. Colpisce come a svolgere un ruolo decisivo in quest'ambito siano state proprio le crisi alimentari della fine degli anni Ottanta. Queste, esercitando una forte spinta per lo sviluppo di un approccio attivo e preventivo alla sicurezza, hanno indirettamente condotto all'emanazione delle direttive europee del 1989¹⁸² e del 1993¹⁸³ sull'igiene e la sicurezza degli alimenti, volte a favorire la libera circolazione dei prodotti alimentari¹⁸⁴ e il consolidamento della generale fiducia dei consumatori¹⁸⁵.

La connessione che da sempre ha legato la giuridificazione del settore alimentare e la tutela giuridica della salute spiega perché, nell'ambito della *food safety*, siano sorte le prime forme di legislazione alimentare in epoca moderna e perché tuttora si registri una prevalenza di tali disposizioni¹⁸⁶. Il riferimento può essere fatto al già citato Regolamento (CE) n.178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁸⁷ che, oltre a stabilire i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce al vertice del sistema europeo di sicurezza alimentare l'*European Food Safety Agency* (EFSA). Quest'agenzia dell'Unione europea, avente sede a Parma, è chiamata a svolgere un fondamentale ruolo nell'ambito della *food safety*, quello, cioè, di offrire consulenza e comunicazione scientifica sui rischi, reali o eventuali, connessi alla catena alimentare, sempre nell'ottica di tutela della salute come valore preminente a livello comunitario¹⁸⁸.

Nonostante ciò, nella quasi totalità dei paesi europei sono state istituite Autorità o Agenzie indipendenti cui vengono attribuite competenze legate alla tutela della salubrità degli alimenti. A titolo esemplificativo si possono citare l'*Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail* in Francia, la *Food Standards Agency* in Gran Bretagna, la *BfR- Bundesinstitut für Risikobewertung* in Germania e La *Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición* in Spagna¹⁸⁹.

¹⁸¹ V. L. COLOMBO, *op.cit.*, p. 35.

¹⁸² V. Direttiva n. 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989 relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

¹⁸³ V. Direttiva n. 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari.

¹⁸⁴ *Ivi*, 2° considerando.

¹⁸⁵ V. M. MOCCHIGIANI, *op.cit.*, pp. 146-147.

¹⁸⁶ V. L. COSTATO, *op.cit.*, p. 37.

¹⁸⁷ V. Regolamento (CE) n. 178/2002, *cit.*

¹⁸⁸ V. M. MOCCHIGIANI, *op.cit.*, p. 147.

¹⁸⁹ V. M. FERRARI, U. IZZO, *op.cit.*, p. 61.

Quanto alla fattispecie italiana, invece, l'art. 2 del decreto del Ministero della Salute del 26 luglio 2007¹⁹⁰ ha istituito il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare che opera alle dipendenze del Ministero della Salute. Infatti, così come si è verificato per altre materie giuridiche tra cui, per esempio, il diritto dell'ambiente i cui primi tentativi di regolazione giuridica erano volti a salvaguardare la salute umana contro eventuali problemi d'inquinamento¹⁹¹, allo stesso modo anche la tutela della salute (e quindi di conseguenza quella dell'alimentazione) si identifica come valore costituzionale e elemento cardine del nostro ordinamento. L'art. 32 della Costituzione italiana recita, infatti, che "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti".

Ora, se sotto l'ottica dei diritti umani è universalmente condivisa l'idea che la sicurezza alimentare costituisca un diritto di ogni singolo individuo, il contributo più rilevante nello studio della relazione socio-economica tra uomo e alimentazione si deve, invece, al lavoro portato avanti dal Premio Nobel per l'economia Amartya Sen.¹⁹²

Nel ragionare sulle diverse cause dell'inaccessibilità al cibo, Sen introdusse un fondamentale mutamento di paradigma alla questione alimentare, presentando nel suo libro *Poverty and famines*¹⁹³ del 1981 la teoria del *food entitlement*. È proprio la mancanza e l'impossibilità di essere titolari del diritto al cibo derivante dalla propria produzione, dal lavoro o dal possesso di risorse naturali a causare, secondo Sen, problemi distributivi e redistributivi della ricchezza e impedire l'acquisizione di quantità sufficienti di alimenti¹⁹⁴. "Law stands between food availability and food entitlement. Starvation deaths can reflect legality with a vengeance"¹⁹⁵: con queste parole, riprese dal libro dell'economista inglese, vi era l'intento non solo di chiarire come la presenza di alimenti non potesse diventare, da sola, garanzia della sicurezza alimentare se i singoli cittadini non erano poi effettivamente titolati ad accedervi, ma anche di giustificare il fenomeno per cui alcuni Stati, come per esempio la Cina, venissero meno al loro scopo di sfamare e nutrire l'intera popolazione perché, pur

¹⁹⁰ V. Decreto del Ministero della Salute 26 luglio 2007, in *G.U.* n.231 del 4 ottobre 2007, recante "Organizzazione delle funzioni di cui al Regolamento (CE) del 28 gennaio 2002, n. 178, del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di valutazione del rischio della catena alimentare".

¹⁹¹ V. S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, p. 23.

¹⁹² V. L. COLOMBO, *op.cit.*, p. 40 ss.

¹⁹³ V. A. SEN, *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*, Oxford, 1981

¹⁹⁴ V. C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, *cit.*, pp. 17-18.

¹⁹⁵ V. A. SEN, *op.cit.*, p. 166.

disponendo di adeguate quantità di cibo sano, non erano in grado di assicurarne l'accesso a gran parte delle fasce più povere della nazione¹⁹⁶.

Parlare di *entitlement approach* significa, quindi, interrogarsi sull'effettivo controllo sociale e individuale dell'accesso al cibo, piuttosto che limitarsi ad analizzare la quantità di alimenti disponibile sullo scenario mondiale o nazionale, trasformando, quindi, la domanda "che cosa esiste?" in "chi ha il controllo su quel che esiste?"¹⁹⁷.

Questo spiega anche come l'aver posto l'attenzione sui quegli aspetti socio-politici del precario accesso al cibo e sull'effettiva presenza di gruppi svantaggiati che, per contesti differenti, sono chiamati tuttora ad affrontare condizioni d'insicurezza alimentare, abbia progressivamente condotto organismi internazionali come la FAO a recepire la filosofia del lavoro di Sen. Inoltre, a seguito dell'influente rapporto della Banca Mondiale, che ha precisato che "la sicurezza alimentare è l'accesso di tutte le persone in ogni momento a cibo sufficiente per una vita attiva e sana"¹⁹⁸, si è assistito al passaggio da un livello macro, o quantomeno nazionale, a uno micro focalizzato, cioè, sul contesto familiare e individuale¹⁹⁹.

Alla luce delle considerazioni finora esposte e cercando di tirare le somme dal quadro d'analisi delineato, è opportuno sottolineare come limitarsi a considerare qualità e quantità del cibo due componenti tra loro separate e sconnesse contribuirebbe solo a creare una disciplina normativa incompleta. Dinanzi alla sempre più urgente questione delle crisi alimentari, sono molteplici gli argomenti che si schierano a favore di un'unificazione delle discipline giuridiche della *food safety* e *food security* finalizzate a fare del diritto al cibo una vera materia organica e autonoma²⁰⁰.

Ricondurre, infatti, sotto il vasto cappello di sicurezza alimentare sia l'accessibilità a un cibo sano, sia il rispetto di adeguati canoni sanitari (insieme anche a quell'ampio patrimonio immateriale dell'umanità fatto di tradizioni e culture alimentari trasmesse di generazione in generazione) ci fa muovere nella direzione di considerare l'uomo come unico oggetto di tutela e, di conseguenza, la categoria dei diritti umani con un fascio indistinguibile di prerogative costitutive di ogni individuo nel suo

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ V. L. COLOMBO, *op.cit.*, p. 44.

¹⁹⁸ V. Banca Mondiale, *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*, Washington DC, 1986, p. 1.

¹⁹⁹ V. M. ALABRESE, *op.cit.*, p. 8 ss.

²⁰⁰ V. S. PITTO, *op.cit.*, p. 69.

complesso²⁰¹. Come giustamente precisa Ugo Villani, Professore emerito di Diritto internazionale, la divisione in generazioni dei diritti umani è tendenzialmente una distinzione convenzionale che non pregiudica in nessuno modo il carattere universale indivisibile e imparziale dei diritti umani, proprio in virtù del fatto di non marcare alcuna separazione e differenziazione di valore o importanza tra le diverse categorie o generazioni²⁰².

L'interrogativo finale cui si cerca di dare risposta è allora quello di valutare se una posizione soggettiva nata come diritto derivato dal diritto alla salute possa poi mutare verso una posizione giuridica a sé stante ricostruendo, in questo modo, un diritto al cibo non solo sicuro e di qualità, ma anche autonomo, organico e non più dipendente da altre branche²⁰³.

²⁰¹ V. C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, cit., p. 17.

²⁰² V. U. VILLANI, *Dalla dichiarazione universale alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari 2012, p. 20.

²⁰³ V. C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, cit., p. 19.

CAPITOLO SECONDO

IL FONDAMENTO GIURIDICO DEL DIRITTO AL CIBO

2.1 Principale quadro normativo di riferimento

Dopo aver tentato di esporre il complesso carattere multidimensionale del diritto al cibo e, parallelamente, aver ribadito il suo fondamentale e storico valore culturale sociale e identitario, diventa ora quanto mai necessario portare alla luce le differenti declinazioni del cibo come oggetto di diritti dei singoli individui e di obblighi da parte degli Stati.

L'ampio dibattito sorto, a partire dagli anni Cinquanta e Settanta, attorno al tema del diritto al cibo ha condotto la Comunità internazionale, negli anni, a rivolgere una sempre maggiore attenzione al problema della malnutrizione e della fame²⁰⁴. È necessario, a questo punto, analizzare quella pluralità di norme e di carte internazionali sui diritti dell'uomo, dove l'istituto del diritto al cibo adeguato ha trovato riconoscimento e protezione, per tentare di comprendere la portata di questo e gli obblighi che ne derivano.

La scarsa numerosità degli Stati che hanno provveduto a un'effettiva costituzionalizzazione di tale diritto a livello interno rende complessa l'individuazione di un preciso meccanismo di giustiziabilità. Ricercare, infatti, i suddetti profili di giustiziabilità del diritto all'alimentazione e del più ampio "diritto ad avere diritti", così come definito da Stefano Rodotà, ci conduce all'interno di una dimensione profondamente multidisciplinare e di non facile interpretazione²⁰⁵. Tutto ciò, infatti, ci richiama il già citato carattere poliedrico e frammentario di cui si è in precedenza discusso a proposito di questa gamma di diritti aventi a oggetto la giusta alimentazione. Non a caso, il bisogno primario di ogni essere umano di vedersi riconosciuta la specifica garanzia di un cibo adeguato insieme, però, al più generale e ampio complesso di diritti fondamentali ha innescato un processo di convergenza e ha fatto emergere una relazione di strumentalità tra questi ultimi e l'alimentazione stessa²⁰⁶.

²⁰⁴ V. S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014, p. 39.

²⁰⁵ V. M. MOCHEGANI, *op.cit.*, p. 175.

²⁰⁶ V. S. PITTO, *op.cit.*, pp. 109-110.

Ecco che, allora, identificare i principali strumenti di tutela dei diritti fondamentali, e in particolare di quello al cibo, sarà lo scopo primario di questo capitolo.

2.1.1 La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

Tradizionalmente derivato dal diritto alla salute, è a partire dagli anni Sessanta che il diritto al cibo inizia a percorrere la strada del lento, ma progressivo, riconoscimento normativo. Sempre maggiore spazio sarà concesso, infatti, al delicato dibattito sulla sicurezza alimentare il cui processo di maturazione, in ambito internazionale, condurrà alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo²⁰⁷. È proprio questa, approvata il 10 dicembre del 1948, a riconoscere per prima l'esistenza di un diritto umano al cibo. Infatti, l'art. 25, in corrispondenza del primo paragrafo, dichiara che:

*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control*²⁰⁸.

Ciò che si evince chiaramente dalla lettura di queste brevi righe è come il cibo fosse, allora, ritenuto funzionale al pieno soddisfacimento di un livello di vita adeguato sia per il benessere del singolo individuo, ma anche per quello della famiglia. È proprio attraverso il godimento di beni essenziali, dove il cibo riveste un ruolo primario, che è possibile assolvere l'indispensabile compito di assicurare un'esistenza libera e dignitosa²⁰⁹.

Le fondamenta per l'elaborazione di tale articolo vanno fatte risalire a un progetto suggerito dalla *American Law Institute* (ALI) che, nel 1942, radunò un comitato di esperti con la finalità di redigere una *international bill of right*²¹⁰. Fu però la Divisione dei diritti umani del Segretariato delle Nazioni Unite a giungere, sotto specifico incarico dell'Assemblea Generale, alla formulazione di una prima versione del

²⁰⁷ V. Assemblea Generale, *Universal Declaration of Human Rights*, adottata con risoluzione 217 A (III) del 10 dicembre 1948.

²⁰⁸ *Ivi*, art. 25.

²⁰⁹ V. M. MOCHEGANI, *op.cit.*, p. 147 .

²¹⁰ V. S. MOSCATELLI, *op.cit.*, p. 40.

progetto di Dichiarazione internazionale dei diritti dell'uomo da dover poi indirizzare successivamente alla Commissione per i diritti umani²¹¹. Quest'ultima, infatti, istituita dal Consiglio economico e sociale in virtù dell'art. 68 della Carta di San Francisco con la Risoluzione 1/5 del 15 febbraio 1946, avrebbe successivamente iniziato i lavori per la redazione della suddetta Dichiarazione dal gennaio del 1947²¹².

È in esito ai progetti precedenti che si spiega la scelta di riconoscere nella versione finale della Dichiarazione, in corrispondenza dell'art.25, il sopra citato diritto a uno *standard* di vita adeguato. Maria Mocchegiani sottolinea correttamente come, nonostante il contenuto di tale articolo sembri porre al centro della sua cornice normativa il riferimento al diritto alla salute e al benessere individuale, questo deve comunque essere concepito come “*un umbrella clause* in modo da contemplare al suo interno il diritto all'alimentazione, all'alloggio, al vestiario come diritti complementari e strumentali alla sua realizzazione”²¹³.

2.1.2 Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

L'errore in cui si doveva evitare di incappare era quello di discorrere sui diritti legati all'alimentazione in termini troppo generale. Ciò di cui si aveva bisogno, invece, era muoversi nella direzione di rendere quella tanto agognata libertà dalla fame una delle libertà principali dell'umanità. Dovette passare quasi un ventennio prima di giungere a un ulteriore riconoscimento del diritto al cibo, grazie all'articolo 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (strumento giuridico di specificazione rispetto ai contenuti della Dichiarazione, che avrebbe posto una serie di obblighi formali a carico degli Stati contraenti chiamati ad assicurare la legittimazione di questo sistema di norme nella cornice dei rispettivi ordinamenti interni²¹⁴). Dopo aver ribadito, nel primo paragrafo, il pieno diritto di ogni individuo al godimento di condizioni e livelli di vita adeguati, con riferimento, quindi, non solo alle necessità di alloggio e vestiario, ma

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² V. C. ZANGHI, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2006, p. 22.

²¹³ V. S. MOSCATELLI, *op.cit.*, p. 42.

²¹⁴ V. A. DI STASI, *Il sistema americano dei diritti umani. Circolazione e mutamento di una international legal tradition*, Torino, 2004, p. 194.

anche a un'alimentazione il più possibile consona²¹⁵, è in corrispondenza del paragrafo successivo che si precisa come:

*The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international cooperation, the measures, including specific programmes, which are needed: (a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources; (b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need*²¹⁶.

Per comprendere quanto sopra riportato, va precisato che il concetto di una vita degna di essere vissuta si lega inevitabilmente alla realizzazione di un tenore di vita adeguato e al conseguente soddisfacimento del bisogno di nutrizione. Ciò detto, l'interrogativo cui cercare di rispondere è se la disponibilità di una sufficiente alimentazione possa essere concepita come un'unità separata e indipendente o, al contrario, debba essere intesa come elemento di continuità e complemento di un diritto più ampio, quello legato al rispetto e alla dignità dell'essere umano²¹⁷.

A sostegno di quest'ultima tesi va ricondotto l'art. 11, par. 1. Il dovere per gli Stati Parte di adottare, mediante una consolidata cooperazione internazionale, tutte quelle misure appropriate per assicurare la realizzazione del diritto al cibo sembrerebbe, infatti, legarsi in modo saldo e porsi in rapporto di complementarità agli obblighi enunciati in forma più generale nell'art. 2, par. 1 dello stesso Patto²¹⁸ in virtù dei quali, gli stessi Stati, s'impegnano *“to take steps, individually and through international assistance and co-operation (...) to the maximum of its available resources, with a view*

²¹⁵ V. Assemblea Generale, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adottato con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, art. 11, par. 1: “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent”.

²¹⁶ *Ivi*, art. 11, par. 2.

²¹⁷ V. S. MOSCATELLI, *op.cit.*, p. 47.

²¹⁸ V. M. TOTIS, *Il diritto all'alimentazione. La Sicurezza Alimentare e l'influenza del Land Grabbing nei Paesi in via di sviluppo*, Prova finale in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità, Università Ca' Foscari Venezia, 2017, p. 9.

*to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant*²¹⁹.

L'obbligo alla cooperazione e all'assistenza internazionale è specificamente vincolante per il diritto all'alimentazione, in quanto rappresenta il diritto per il quale gli Stati hanno assunto l'impegno e lo sforzo più sostanziale ai sensi del diritto internazionale a cooperare.

Dall'analisi, invece, del contenuto dell'art. 11, par. 2 ciò che emerge è che l'obiettivo primario e imprescindibile di quest'ultimo sembri essere riservato all'esclusivo soddisfacimento del diritto fondamentale di ogni individuo a essere libero dalla fame. Viceversa, quel complesso di programmi di perfezionamento dei sistemi di produzione, conservazione e distribuzione degli alimenti, ottenuti attraverso innovative conoscenze tecniche e scientifiche, come si legge dal par. 2, lett.a) e b), deve considerarsi complementare²²⁰. In questo caso, il diritto alla libertà dalla fame godrebbe di una dimensione autonoma.

Il diritto al cibo è, quindi, la sintesi delle due disposizioni rintracciabili nel primo e secondo paragrafo dell'art. 11: il diritto a un'alimentazione adeguata, che muove verso un approccio più minimalista, e il diritto alla libertà dalla fame, più massimalista e concepito come pilastro fondamentale della persona umana. Sebbene questi due possano essere interpretabili come sinonimi, assorbono in sé differenze legate alle rispettive sfere di applicazione. In questo senso, a formare il nucleo indissolubile del diritto a un'alimentazione adeguata sembra essere proprio il diritto alla libertà dalla fame²²¹.

Tirando le somme, è possibile affermare che è grazie a questo importante documento (e nello specifico all'art. 11) che si è compiuto un significativo passo in avanti: infatti, pur non riconoscendo l'autonoma posizione giuridica soggettiva del diritto al cibo, ha svolto senz'altro un ruolo di primo piano nell'individuazione di una soglia minima di tutela che gli Stati devono garantire²²².

²¹⁹ V. Assemblea Generale, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, cit., art. 2, par. 1.

²²⁰ V. S. MOSCATELLI, *op.cit.*, p. 50.

²²¹ *Ivi*, pp. 52-53.

²²² V. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in Osservatorio costituzionale n. 1/2018, p. 7.

2.1.3 Il General Comment No.12 ed i contenuti del diritto al cibo

Si deve al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali il merito di aver attribuito al diritto all'alimentazione una connotazione sempre più autonoma, attraverso un lungo percorso dove la comune nozione di diritto "derivato" è stata progressivamente abbandonata²²³. Basti pensare al riconoscimento che, nel tempo, ha acquisito a livello internazionale lo specifico diritto all'acqua²²⁴.

È però attraverso il *General Comment* No.12 del 1999²²⁵, in sé non vincolante, che il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha offerto una puntuale precisazione del contenuto normativo del diritto al cibo e della portata degli obblighi statali in materia di protezione e adempimento, con un documento che costituisce, quindi, la vera interpretazione dell'art.11 del Patto.

Già nel preambolo del Commento Generale, in corrispondenza del par. 4, si evince chiaramente quell'aspetto d'indispensabilità del diritto al cibo, cruciale per la realizzazione dell'ampia gamma di diritti umani riconosciuti nella Carta internazionale dei diritti umani e, soprattutto, come questo sia "*indivisibly linked to the inherent dignity of the human person*"²²⁶.

Inoltre, il riferimento alla libertà dalla fame come libertà fondamentale della persona umana (ribadito nell'art. 11, par. 2, del Patto) non andrebbe interpretato nell'ottica di attribuire a questa una connotazione diversa o più elevata rispetto ad altri diritti, sempre garantiti dal Patto, ma dovrebbe, invece, richiamare la necessità di attuare e concretizzare urgentemente questo specifico aspetto del diritto al cibo²²⁷.

Sulla base delle considerazioni finora esposte, il Comitato chiarisce, quindi, al par. 6, quella che dovrebbe essere accolta come la corretta definizione del diritto a un'alimentazione adeguata:

²²³ V. M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 435.

²²⁴ V. Assemblea Generale, *The Human Right to Water and Sanitation*, UN Doc. A/RES/64/292 del 28 luglio 2010, punto 1: "Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights".

²²⁵ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food under article 11 of the Covenant*, UN Doc. E/C.12/1999/5 del 12 maggio 1995.

²²⁶ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 4.

²²⁷ V. M. FASCIGLIONE, *op.cit.*, p. 436.

*The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The right to adequate food shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients*²²⁸.

Definizione che sarà, poi, ulteriormente sviluppata grazie al meticoloso lavoro dei Relatori Speciali (tra i quali Jean Ziegler²²⁹ e Oliver De Schutter²³⁰) che, nei loro rapporti, hanno più volte rimarcato e sottolineato gli aspetti istituzionali di tale diritto.

Di non trascurabile importanza si rivela anche la guida all'interpretazione dell'obbligo di cooperazione internazionale che il Comitato esplicita, a partire dal par. 36, dove si legge che gli Stati “*should recognize the essential role of international cooperation and (...) take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries, to protect that right, to facilitate access to food and to provide the necessary aid when required*”²³¹. È, inoltre, responsabilità degli Stati astenersi dal porre in atto embarghi alimentari o misure simili che rischiano di compromettere le adeguate e corrette condizioni di produzione alimentare e, con esse, l'accesso al cibo in altri paesi²³².

I caratteri finora esposti e la necessità, tra l'altro, di non utilizzare il cibo quale mezzo di pressione politica ed economica evidenziano il *modus operandi* del Comitato. Quest'ultimo, infatti, nel redigere tale documento di fondamentale importanza, si sarebbe basato sullo spirito dell'art. 56 della Carta delle Nazioni Unite, sulle disposizioni specifiche contenute negli articoli 11, 21 e 23 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e sulla Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale²³³.

²²⁸ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 6.

²²⁹ V. Commissione per i diritti umani, *Report by the Special Rapporteur, cit.*, par. 14.

²³⁰ V. O. DE SCHUTTER, *Countries tackling hunger with a right to food approach. Significant progress in implementing the right to food at national scale in Africa, Latin America and South Asia*, Briefing Note 1 by the Special Rapporteur on the right to food, p. 1: “the right, for all, to have legal frameworks and strategies in place that further the realization of the right to adequate food, as a human right recognized under international law. By directing the adoption of these policies, the right to food is a compass to ensure that policies are geared towards alleviating hunger and malnutrition”.

²³¹ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 36.

²³² V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 37.

²³³ V. N. SMITA, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, n. 3/ 2006, p. 736.

Ulteriore passo, fondamentale per la trattazione di questo paragrafo, è quello di scandagliare, sempre grazie all'analisi del Commento Generale, la definizione multidimensionale del diritto al cibo e, in particolare, il significato intrinseco che assume l'aggettivo "adeguato". Tre sarebbero, infatti, le condizioni e dimensioni da analizzare: la disponibilità, l'accessibilità, e l'adeguatezza.

Iniziando dalla prima, il Comitato ritiene che il contenuto essenziale del diritto a un'alimentazione adeguata si traduca nella possibilità di godere di cibo che risulti privo di sostanze nocive, accettabile all'interno di una data cultura e disponibile in quantità e qualità sufficienti a soddisfare i bisogni alimentari degli individui²³⁴. È chiaro, quindi, che la componente della disponibilità non si lega esclusivamente all'entità fisica degli alimenti, ma includa in sé anche alla garanzia di un'accessibilità sostenibile al cibo nel pieno rispetto dei diritti umani. D'altronde, la disponibilità;

*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*²³⁵.

Sebbene non sia specificato con chiarezza come debba essere concepita la disponibilità qualitativa degli alimenti, cioè la qualità necessaria a garantire le esigenze individuali dell'essere umano, ma vengano richiamati solamente i concetti di " *dietary need*"²³⁶ e di " *adverse substances*"²³⁷, è comunque possibile desumere da questi riferimenti un importante passaggio esplicativo: rispettare la qualità dei prodotti alimentari significa, inevitabilmente, porre un'attenzione maggiore al loro contenuto nutritivo, al loro livello d'igiene e quindi, conseguentemente, all'assenza di sostanze nocive; in altre parole, verificare che il prodotto in questione, nelle sue qualità

²³⁴ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 8.

²³⁵ *Ivi*, par. 12.

²³⁶ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 9: "Dietary needs implies that the diet as a whole contains a mix of nutrients for physical and mental growth, development and maintenance, and physical activity that are in compliance with human physiological needs at all stages throughout the life cycle and according to gender and occupation. Measures may therefore need to be taken to maintain, adapt or strengthen dietary diversity and appropriate consumption and feeding patterns, including breastfeeding, while ensuring that changes in availability and access to food supply as a minimum do not negatively affect dietary composition and intake".

²³⁷ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 10: "Free from adverse substances sets requirements for food safety and for a range of protective measures by both public and private means to prevent contamination of foodstuffs through adulteration and/or through bad environmental hygiene or inappropriate handling at different stages throughout the food chain; care must also be taken to identify and avoid or destroy naturally occurring toxins".

organolettiche, sia sicuro sano e gradevole da consumare²³⁸. La disponibilità qualitativa del cibo, in conclusione, può essere vista come il risultato di un atto politico e di civiltà che richiede inevitabilmente un impegno da parte dei produttori e degli acquirenti e, al tempo stesso, una solida educazione alimentare improntata al rispetto della terra e dell'ambiente²³⁹.

La seconda dimensione oggetto d'analisi è quella dell'accessibilità. Questa deve essere concettualizzata nella sua duplice prospettiva di accessibilità economica e fisica.

Quanto alla prima, va precisato che il processo di commercializzazione e acquisizione del cibo deve avvenire in maniera sostenibile senza compromettere la soddisfazione di altri bisogni fondamentali. Il cibo è economicamente accessibile per una persona o una comunità se diventa procurabile e ottenibile attraverso un complesso di attività economiche che vanno dalla produzione diretta di cibo basata sull'accesso alle risorse produttive naturali (terra, acqua, foresta, pascoli, zone di pesca), fino a tutte quelle attività volte a produrre ricchezza da spendere, poi, per l'acquisto dei beni alimentari²⁴⁰. È chiaro come l'assenza di questi strumenti renda difficile, se non impossibile, godere di un adeguato accesso al cibo. È proprio nel par. 13 del Commento Generale che il Comitato individua una serie di categorie maggiormente esposte e vulnerabili a eventuali violazioni in materia che dovrebbero, infatti, essere oggetto di specifiche misure:

*Socially vulnerable groups such as landless persons and other particularly impoverished segments of the population may need attention through special programmes (...) 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*²⁴¹.

Il principio in base al quale è necessario garantire il materiale accesso a un'alimentazione adeguata a tutte le categorie d'individui, compresi quelli fisicamente

²³⁸ V. M. BOTTIGLIERI, *op.cit.*, p. 32.

²³⁹ V. C. PETRINI, *Buono, pulito, giusto. Principi di Nuova Gastronomia*, Torino, 2004, p. 89.

²⁴⁰ V. S. SÖLLNER, *The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment No. 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, in Koninklijke Brill NV, n. 11/ 2007, p. 400.

²⁴¹ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 13.

vulnerabili rientra nella seconda dimensione dell'accessibilità fisica. Questa deve, quindi, essere garantita senza alcuna distinzione su base razziale, religiosa, etnica, culturale, politica e sociale e nulla ha a che vedere con la precedente componente economica.

È proprio la distinzione tra le due dimensioni finora analizzate, la disponibilità e l'accessibilità, a fungere da elemento chiarificatore nel momento in cui ci si sofferma a ragionare sulle conseguenze delle passate crisi economico-finanziarie²⁴². Infatti, le radici del problema della fame e della malnutrizione vanno ritrovate non tanto nell'esclusiva assenza di cibo, ma nella mancata accessibilità al cibo da parte di ampi segmenti della popolazione mondiale²⁴³. Diventa comprensibile, allora, come l'incapacità di acquistare cibo disponibile sul mercato nazionale o internazionale per conto di quegli individui appartenenti agli strati più poveri e svantaggiati della società si traduca inevitabilmente nell'impedimento *de facto* di accedere a un'adeguata alimentazione²⁴⁴.

Ultima dimensione da osservare è quella dell'adeguatezza. Il canone di adeguatezza si considera rispettato nel momento in cui si può beneficiare di cibo "*in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture*"²⁴⁵. In altre parole, quanto sopra citato, si traduce nell'importanza di conformare i determinati prodotti alimentari ai diversi bisogni fisiologici della persona umana (necessari per la sua crescita fisica e mentale), senza mai trascurare i vari stadi del ciclo di vita e quell'ampio patrimonio culturale e religioso che va ben oltre il singolo aspetto nutrizionale del cibo²⁴⁶.

Dalle stesse parole del Commento Generale si evince come la nozione di adeguatezza sia fortemente connessa a quella di sostenibilità e al concetto di sicurezza alimentare, proprio in virtù del fatto che il cibo debba essere disponibile, sempre, sia per le generazioni presenti, sia per quelle future²⁴⁷. È proprio il destino delle generazioni future a rischiare di essere compromesso se le più ampie questioni di sicurezza, salute e

²⁴² V. M. FASCIGLIONE, *op.cit.*, p. 437.

²⁴³ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 5.

²⁴⁴ V. M. FASCIGLIONE, *op.cit.*, p. 437.

²⁴⁵ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 8.

²⁴⁶ V. C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1/2017, p. 37.

²⁴⁷ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 7.

tutela ambientale esistenti attualmente non inglobassero al loro interno le esigenze di sviluppo e protezione della specie umana²⁴⁸.

Inoltre, la stessa sicurezza alimentare (termine già incontrato durante la trattazione del primo capitolo) che indirettamente richiama in mente il principio di corretta e sana alimentazione si traduce nella garanzia, per ogni individuo, di vedersi assicurato “non solo il benessere nella sua alimentazione, ma anche la stabilità del suo regolare accesso a provviste alimentari sufficienti”²⁴⁹.

2.1.4 Il diritto al cibo come oggetto di obblighi da parte degli Stati

Una volta definita la cornice giuridica internazionale nella quale far rientrare il diritto al cibo, diventa necessario, ai fini della trattazione di questo paragrafo, evidenziare quel complesso di responsabilità e doveri che incombono sulle varie autorità pubbliche. Il riferimento, nello specifico, è a quel complesso di obblighi giuridici previsti dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1996 e attribuibili a tutti gli Stati Parti del Patto allo scopo di identificare i profili di responsabilità e le soluzioni applicabili in occasione di violazione²⁵⁰. I tre livelli di obblighi statali in questione, sviluppati ampiamente da Asbjørn Eide²⁵¹ e successivamente riaffermati nelle Linee guida sul diritto all'alimentazione²⁵², si distinguono in dovere di rispettare (“*respect*”), di proteggere (“*protect*”) e di realizzare (“*fulfill*”).

Prima di passare alla trattazione di questi che sono considerati “*specific legal obligations*”, un rapido riferimento va fatto anche alle “*general legal obligations of States*” previste dall’art. 2 (il cui par. 1 è stato già menzionato precedentemente) e dall’art. 3 del Patto che sanciscono, rispettivamente, l’obbligo di assicurare che il diritto

²⁴⁸ V. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2010, p. 20.

²⁴⁹ V. M. CUTAZZO, *Il diritto all’alimentazione*, in S. DE BELLIS (a cura di), *Studi su diritti umani*, Bari, 2010, p. 67.

²⁵⁰ V. M. MOCHEGANI, *op.cit.*, p. 148.

²⁵¹ V. Commissione per i diritti umani, *The right to adequate food and to be free from hunger. Updated study on the right to food, submitted by A. Eide*, UN Doc. E/CN.4/ 1999/12 del 28 giugno 1999.

²⁵² V. FAO, *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, del 2004.

all'alimentazione sia realizzato senza discriminazioni ed esercitato equamente tra uomini e donne²⁵³.

La clausola di non discriminazione è stata stabilita nei Principi di *Limburg* (strumento interpretativo volto a definire le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali) secondo cui, al momento di diventare parte del Patto, gli Stati devono eliminare la discriminazione *de jure* abolendo senza indugio tutte le leggi, i regolamenti e le pratiche discriminatorie che incidono sul godimento dei diritti umani²⁵⁴. L'obbligo di non discriminazione *de jure* si lega al diritto all'alimentazione perché, ai sensi del *General Comment No. 12*, costituisce una violazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali l'esistenza di disposizioni discriminatorie basate su razza, colore, sesso, lingua, età, religione, opinione politica che possano compromettere l'accesso all'alimentazione e ai mezzi necessari per il suo approvvigionamento²⁵⁵.

Quanto all'eguale realizzazione del diritto al cibo da parte di donne e uomini, anche qui è prevista la modifica di tutte quelle leggi che impediscono alle donne l'eguale accesso alle risorse produttive o il pari diritto a godere di una remunerazione adeguata, con l'impegno degli Stati di attuare misure positive per evitare che la discriminazione abolita per legge possa persistere nella pratica²⁵⁶.

Passando ora, invece, alla prima delle *specific legal obligations* è possibile affermare che l'obbligo di rispettare il diritto all'alimentazione è essenzialmente un obbligo negativo, cioè un dovere a nome degli Stati di astenersi dall'adottare misure che impedirebbero agli individui di avere accesso a un'alimentazione adeguata²⁵⁷. Si deve al Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, Jean Ziegler, il merito di aver specificato le implicazioni di tale dovere e, soprattutto, le diverse modalità attraverso le quali si può registrare il mancato rispetto dell'obbligo "*to respect*": dalle azioni governative che limitano o eliminano l'accesso alla terra, alla mancanza di controlli sulla catena alimentare e al conseguente inserimento volontario da parte del governo di

²⁵³ V. C. GOLAY, *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO, 2009, p. 14.

²⁵⁴ V. *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/CN.4/1987/17, in *Human Rights Quarterly*, n. 2/1987, art. 2 (2), par. 37.

²⁵⁵ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12*, cit., par. 5.

²⁵⁶ V. C. GOLAY, *op.cit.*, p. 15.

²⁵⁷ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12*, cit., par. 15.

sostanze tossiche all'interno di questa, fino alla rimozione di tutte le disposizioni in materia di previdenza sociale nei confronti delle categorie più vulnerabili²⁵⁸.

I campi di applicazione di tale obbligo rimangono validi sia nel caso di catastrofi naturali, sia di disastri indotti dall'uomo destinati a danneggiare, in tutto o parzialmente, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, dove appunto la fame deliberata nei confronti dei civili è vietata²⁵⁹. Ciò è vero anche nel caso di conflitti armati, dove tale dovere è sostenuto da disposizioni di diritto internazionale umanitario²⁶⁰ che vietano la fame di civili come metodo di guerra²⁶¹, insieme a tutte quelle eventuali attività di distruzione "di beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, quali le derrate alimentari e le zone agricole che le producono, i raccolti, il bestiame"²⁶².

Per quanto riguarda i conflitti armati non internazionali, l'articolo 14 del Secondo Protocollo aggiuntivo proibisce la fame di civili come metodo di combattimento, utilizzando una formulazione simile a quella dell'art. 54 del Primo protocollo²⁶³.

Passando al secondo degli obblighi giuridici, il dovere "to protect", così come specificato dal *General Comment* No.12, richiede l'adozione per conto degli Stati contraenti di tutte quelle misure necessarie per assicurare che terzi (imprese, individui, o gruppi armati) non impediscano agli individui di godere del diritto di accesso a un'alimentazione adeguata²⁶⁴. Questo obbligo è stato definito genericamente anche nelle Linee Guida di Maastricht che attribuiscono agli Stati, anche qui, il dovere di attuare un quadro legislativo e istituzionale confacente alla protezione dei diritti economici sociali e culturali dei singoli individui²⁶⁵. Si legge, infatti, che:

²⁵⁸ V. Commissione per i diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, UN Doc. E/CN.4/2006/44 del 16 marzo 2006, par. 22.

²⁵⁹ V. Comitato internazionale della Croce Rossa, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva-Dordrecht, 1987, par. 2097.

²⁶⁰ V. L. COTULA, M. VIDAR, *The right to adequate food in emergencies*, in *FAO Legislative Study* n. 77/2003, Roma, p. 27.

²⁶¹ V. Comitato internazionale della Croce Rossa, *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, dell'8 giugno 1977, art. 54, par. 1.

²⁶² *Ivi*, art. 54, par. 2.

²⁶³ V. L. COTULA, M. VIDAR, *The right to adequate food in emergencies*, *cit.*, p. 28.

²⁶⁴ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12*, *cit.*, par. 15.

²⁶⁵ V. C. GOLAY, *op.cit.*, p. 17.

*The obligation to protect includes the State's responsibility to ensure that private entities or individuals, including transnational corporations over which they exercise jurisdiction, do not deprive individuals of their economic, social and cultural rights. States are responsible for violations of economic, social and cultural rights that result from their failure to exercise due diligence in controlling the behaviour of such non-state actors*²⁶⁶.

In virtù di quanto appena affermato, lo Stato potrebbe essere ritenuto responsabile delle violazioni del diritto a un'alimentazione adeguata, anche se commesse da attori non statali. Ciò potrebbe verificarsi nel caso in cui, di fronte alla decisione di un privato di espellere forzatamente una comunità indigena dalle proprie terre ancestrali o dinanzi a un episodio d'inquinamento dell'acqua di una comunità per opera di un'impresa privata, lo Stato in questione, invece di intervenire, manifestasse un atteggiamento di completa astensione²⁶⁷.

Non a caso, molteplici sono state le sentenze e i rapporti emessi da organismi internazionali per i diritti umani (sebbene con riguardo a diritti umani diversi dal diritto all'alimentazione adeguata) che hanno ritenuto gli Stati responsabili "*because of the lack of due diligence to prevent the violation or to respond to it*"²⁶⁸. Inoltre, rientra nell'obbligo "*to protect*" l'adozione da parte degli Stati Parti di misure idonee a garantire che le attività del settore commerciale privato e della società civile siano conformi al diritto al cibo²⁶⁹ e, di conseguenza, volte a istituire un sistema di produzione sicuro e di etichettatura degli alimenti che tuteli il consumatore dai cibi ritenuti non salubri perché nocivi o ricchi di pesticidi²⁷⁰.

Infine, l'obbligo "*to fulfill*" è il requisito che più si avvicina all'obbligo previsto dall'art. 2, par. 1 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali che, ricordiamo, prevedeva il dovere di attuare quelle azioni positive volte ad assicurare la completa realizzazione dei diritti riconosciuti dal Patto, tra cui quello all'alimentazione, mediante ogni mezzo consono e appropriato. Il dovere "*to fulfill*" implica, quindi, il soddisfacimento di un duplice obiettivo: l'impegno degli Stati di intraprendere attività

²⁶⁶ V. Commissione internazionale dei giuristi, *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, del 26 gennaio 1997, par. 18.

²⁶⁷ V. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli*, op. cit., p. 52.

²⁶⁸ V. Corte interamericana dei diritti umani, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, del 29 luglio 1988, Series C, No. 4, par. 172.

²⁶⁹ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12*, cit., par. 27.

²⁷⁰ V. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli*, cit., p. 52.

finalizzare a rafforzare l'accesso e l'utilizzo di risorse e mezzi necessari per la sicurezza alimentare e il corretto sostentamento delle singole persone (il cosiddetto obbligo “*to facilitate*”)²⁷¹ e, conseguentemente, garantire il diritto all'alimentazione ogni qualvolta un individuo o un gruppo non sia in grado di beneficiarne per ragioni che sfuggono al suo controllo (obbligo “*to provide*”)²⁷².

Quanto al primo, come precisato anche dall’ottava Linea guida sul diritto al cibo della FAO, gli Stati dovrebbero rispettare e proteggere i diritti degli individui e facilitare l'accesso sostenibile, non discriminatorio, efficiente ed equo a tutte le risorse, (tra cui terra, acqua, aree forestali, pesca e bestiame) essenziali per il loro sostentamento²⁷³. Prevedere, ad esempio, politiche di riforma agraria indirizzate a quelle categorie di persone non in possesso di terreni coltivabili rientra tra le tipologie di programmi attuabili per migliorare le prospettive di lavoro di questi ultimi e, di conseguenza, le loro possibilità di provvedere autonomamente ai bisogni alimentari²⁷⁴.

L'obbligo si applica anche in situazioni di catastrofi naturali o provocate dall'uomo. Nei conflitti armati, poi, il diritto internazionale umanitario afferma esplicitamente che gli Stati contraenti hanno il dovere di concedere e autorizzare il libero passaggio agli aiuti umanitari, tra cui vi è compreso proprio l’invio di viveri ritenuti indispensabili e indirizzati esclusivamente alla popolazione di un’altra Parte contraente, anche se nemica²⁷⁵.

Infine, l’obbligo di facilitare il diritto all’alimentazione è attribuibile anche agli Stati di transito, cioè quelli non direttamente colpiti da calamità naturali o indotte dall'uomo, ma nel cui territorio devono, appunto, transitare personale e attrezzature internazionali²⁷⁶. Ciò si evince dalla lettura dell’art. 5 della *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel* secondo cui “*a transit State shall facilitate the*

²⁷¹ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12*, cit., par. 15.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ FAO, *Voluntary Guidelines*, cit., guideline n. 8.

²⁷⁴ V. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli*, cit., p. 52.

²⁷⁵ V. Comitato internazionale della Croce Rossa, *Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*, del 12 agosto 1949, art. 23 e art. 59; V. anche Comitato internazionale della Croce Rossa, *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, cit., art. 70, par. 2; V. anche Comitato internazionale della Croce Rossa, *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali*, del 8 giugno 1977, art. 18, par. 2.

²⁷⁶ V. L. COTULA, M. VIDAR, *The right to adequate food in emergencies*, cit., p. 33.

unimpeded transit of United Nations and associated personnel and their equipment to and from the host State"²⁷⁷.

Con l'obbligo "to provide", gli Stati sono chiamati a garantire il godimento del diritto all'alimentazione a tutti coloro che non hanno, nel medio - lungo termine, prospettive di accederci con i propri mezzi, sia in condizioni normali, sia a causa del mancato intervento pubblico²⁷⁸. Si tratta, in sostanza, di assicurare un criterio di uguaglianza sostanziale tra le persone estendendo, quindi, tale obbligo a tutte quelle categorie d'individui più vulnerabili, dai bambini, ai detenuti, agli anziani, fino ai disabili. Ciò è ribadito anche dalla quattordicesima *Guidelines* della FAO sul diritto al cibo che dichiara come:

*States should consider (...) establishing and maintaining social safety and food safety nets to protect those who are unable to provide for themselves. As far as possible, and with due regard to effectiveness and coverage, States should consider building on existing capacities within communities at risk to provide the necessary resources for social safety and food safety nets to fulfill the progressive realization of the right to adequate food*²⁷⁹.

Obblighi specifici di prestazione da applicare confronti degli Stati, anche nel caso di occupazione di un territorio per via di conflitti internazionali²⁸⁰, sono sanciti dal diritto internazionale umanitario nei confronti di determinate categorie di persone come per i prigionieri di guerra²⁸¹ e per i detenuti²⁸². Lo Stato può naturalmente delegare

²⁷⁷ V. Assemblea Generale, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, del 9 dicembre 1994, art. 5.

²⁷⁸ V. C. GOLAY, *op.cit.*, p. 18.

²⁷⁹ V. FAO, *Voluntary Guidelines*, *cit.*, guideline n. 14.

²⁸⁰ V. Comitato internazionale della Croce Rossa, *Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*, *cit.*, art. 55: "La Potenza occupante ha il dovere di assicurare, nella piena misura dei suoi mezzi, il vettovagliamento della popolazione con viveri e medicinali; in particolare, essa dovrà importare viveri, medicinali e altri articoli indispensabili, qualora le risorse del territorio occupato fossero insufficienti. La Potenza occupante non potrà requisire viveri, articoli indispensabili o medicinali che si trovano nel territorio occupato, se non per le forze e l'amministrazione d'occupazione; essa dovrà tener conto dei bisogni della popolazione civile. Con riserva delle disposizioni di altre convenzioni internazionali, la Potenza occupante dovrà prendere le disposizioni necessarie affinché ogni requisizione sia risarcita secondo il suo giusto valore. Le Potenze protettrici potranno, in ogni tempo, controllare senza ostacolo lo stato d'approvvigionamento dei territori occupati con viveri e medicinali, con riserva delle restrizioni temporanee che fossero imposte da impellenti necessità militari". V. anche Comitato internazionale della Croce Rossa, *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, *cit.*, art. 69.

²⁸¹ V. Comitato internazionale della Croce Rossa, *Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, del 12 agosto 1949.

l'attuazione dell'obbligo di “provvedere” a livello locale, ma resta il responsabile ultimo dell'attuazione di tali disposizioni, nonostante una pletera di attori diversi dagli Stati possa continuare a influenzare il diritto al cibo²⁸³.

Sulla base delle riflessioni finora esposte, tutte le volte che uno Stato Parte si dimostra incapace di assicurare il soddisfacimento del livello minimo di tutela necessario per garantire la libertà dalla fame, alleviare le sofferenze degli affamati ed estendere, quindi, a tutti un adeguato diritto al cibo, tale Stato sarà ritenuto responsabile della violazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali²⁸⁴. Indipendentemente dal fatto se tali obblighi siano violati per omissione, per impossibilità di azione o per altre circostanze, spetta sempre allo Stato Parte il compito di rispondere a livello internazionale con specifiche spiegazioni che giustifichino la relativa inosservanza o inadempienza dei suoi oneri²⁸⁵.

Qualora uno Stato sostenga che l'esiguità delle risorse a sua disposizione renda impossibile fornire un adeguato accesso al cibo a chi non ne riesce a beneficiare autonomamente, lo Stato deve, infatti “*demonstrate that every effort has been made to use all the resources at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations*”²⁸⁶. Allo stesso modo, se l'inadempienza di tale obbligo si dovesse, invece, verificare per ragioni indipendenti che sfuggono, dunque, al controllo dello Stato, in tale caso è responsabilità di quest'ultimo provare che “*has unsuccessfully sought to obtain international support to ensure the availability and accessibility of the necessary food*”²⁸⁷.

Come si evince chiaramente dalla lettura del par. 19 del *General Comment No. 12*, le violazioni dell'obbligo degli Stati di garantire il diritto al cibo adeguato possono derivare da una molteplicità di situazioni e condotte: la sospensione della legislazione necessaria per il continuo godimento del diritto all'alimentazione; l'adozione di leggi e politiche manifestamente incompatibili con gli obblighi legali preesistenti relativi a quest'ultimo; la negazione discriminatoria dell'accesso all'alimentazione nei confronti di

²⁸² V. Comitato internazionale della Croce Rossa, *Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*, cit.

²⁸³ V. L. COTULA, M. VIDAR, *The right to adequate food in emergencies*, cit., p. 34.

²⁸⁴ V. M. MOCHEGANI, *op.cit.*, p. 148.

²⁸⁵ V. C. CARLETTI, *Diritto al cibo, tra accessibilità e giustiziabilità. Il contributo del Relatore Speciale delle Nazioni Unite al dibattito sul tema*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2/2015, p. 384.

²⁸⁶ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12*, cit., par. 17.

²⁸⁷ *Ibidem*.

determinate categorie d'individui o degli aiuti alimentari umanitari nei conflitti interni o in altre situazioni di emergenza; la mancata considerazione ad opera di uno Stato dei suoi obblighi legali internazionali in materia alimentare nel momento della stipulazione di accordi con altri Stati o con organizzazioni internazionali²⁸⁸.

Ora, se da un lato è vero che il sistema del patto in generale (e qui nello specifico con il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali) è considerato tra gli strumenti più vincolanti nel diritto internazionale, tuttavia non bisogna ritenere che a essere ignorata e tralasciata sia proprio la libertà d'azione degli Stati stessi i quali godono, infatti, di una certa discrezionalità sia nella modifica dei contenuti dei diritti esplicitati nei Patti, sia nella finale realizzazione e attuazione di questi in strumenti legislativi o piani nazionali e anche nell'introduzione di eventuali limitazioni che contraggano la tutela stabilita²⁸⁹.

Nell'analisi delle differenti obbligazioni statali sancite a livello internazionale e legate all'ampia tutela del cibo adeguato e dei conseguenti diritti individuali e collettivi, emergono comunque una serie di problematiche non trascurabili.

Per risolvere eventuali controversie o giudicare rivendicazioni relative alla violazione di determinati diritti, l'assenza di organi chiamati a comprovare l'idoneità delle misure attuate dagli Stati, in conformità con le disposizioni internazionali, può senz'altro rivelarsi controproducente²⁹⁰. L'istituzione di meccanismi di monitoraggio o procedure di ricorso diventano, allora, di primaria importanza. Quanto al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è prevista la realizzazione, e la conseguente trasmissione, a carico dello Stato dei cosiddetti rapporti periodici: strumenti di assicurazione per verificare la sua corretta applicazione sul piano interno dei differenti obblighi assunti cui seguono, in caso di riscontrate difformità, raccomandazioni specifiche su quelli che sono considerati comportamenti più rispondenti agli interessi comuni²⁹¹.

Sebbene il Comitato sui diritti economici sociali e culturali si sia visto riconoscere, a seguito dell'adozione del Protocollo facoltativo al Patto sui diritti

²⁸⁸ *Ivi*, par. 19.

²⁸⁹ V. F. VIOLA, *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*, in *Ragion pratica*, n. 11/1998, p. 51.

²⁹⁰ V. S. PITTO, *op.cit.*, p. 125.

²⁹¹ V. F. VIOLA, *op.cit.*, p. 52.

economici, sociali e culturali del 1966²⁹², la possibilità di ricevere comunicazioni individuali (provenienti da soggetti sottoposti alla giurisdizione di uno Stato Parte) ogni qualvolta si verifichi una presunta violazione dei diritti sanciti dal patto e, in caso di accertamento, la facoltà di porre in essere una conseguente procedura d'inchiesta, emergono, tuttavia, una serie di limiti strutturali in questo sistema di garanzia e monitoraggio²⁹³. Il riferimento, nello specifico, è all'assenza di un vero potere imperativo, e quindi vincolante, del Comitato e all'esistenza di vari casi d'inammissibilità²⁹⁴ delle comunicazioni che comunque vengono prese in considerazione solo successivamente all'esaurimento dei ricorsi interni²⁹⁵.

2.1.5 La Food Assistance Convention

La *Food Assistance Convention*, sostituita dalla *Food Aid Convention* del 1999, è l'unico accordo giuridico internazionale che definisce le regole globali per l'assistenza alimentare e richiede, quindi, ai firmatari di fornire una quantità minima di aiuti alimentari a dimostrazione del loro concreto impegno nella lotta alla fame nel mondo. Firmata a Londra nel 2012, per poi entrare in vigore il 1° maggio 2013, fin dal preambolo chiarisce esplicitamente come sia in capo agli Stati la responsabilità primaria di assicurare la sicurezza alimentare delle proprie Nazioni e, quindi, giungere alla piena concretizzazione del diritto al cibo adeguato.

Differentemente dalla *Food Aid Convention*, il cui scopo primario era “*making appropriate levels of food aid available on a predictable basis*”²⁹⁶, nella *Food Assistance Convention* del 1999 il nuovo testo ne propone uno più ampio e più generale relativo all'esigenza di affrontare “*the food and nutritional needs of the most vulnerable population through commitments made by the Parties to provide food assistance that*

²⁹² V. Assemblea Generale, *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, del 19 dicembre 1966.

²⁹³ V. M. MOCCHIGIANI, *op.cit.*, p. 150.

²⁹⁴ V. Assemblea Generale, *Optional Protocol, cit.*, art. 3: “The Committee shall consider inadmissible any communication under the present Protocol which is anonymous, or which it considers to be an abuse of the right of submission of such communications or to be incompatible with the provisions of the Covenant”.

²⁹⁵ V. Assemblea Generale, *Optional Protocol, cit.*, art. 2: “Subject to the provisions of article 1, individuals who claim that any of their rights enumerated in the Covenant have been violated and who have exhausted all available domestic remedies may submit a written communication to the Committee for consideration”.

²⁹⁶ V. Food Aid Committee, *Food Aid Convention*, adottata il 1 luglio 1999, art. 1, lett. a).

*improves access to, and consumption of, adequate, safe and nutritious food*²⁹⁷”. Affianco a tale missione, poi, vi rientra sia quella di garantire un’assistenza alimentare quanto più appropriata, tempestiva ed efficace possibile e basata su bisogni e principi condivisi²⁹⁸, ma, al tempo stesso, anche il bisogno di facilitare la condivisione delle informazioni, la cooperazione e il coordinamento tra Stati, attraverso *forum* di discussioni finalizzati a migliorare la loro capacità di rispondere alle diverse esigenze e il loro uso efficiente e coerente delle risorse a disposizione²⁹⁹.

Tra le innovazioni positive che marcano un miglioramento significativo rispetto al testo precedente vi è, senz’altro, la scelta del cambio di nome del trattato, da “*Aid Convention*” a “*Assistance Convention*”: indicatore importante ed elemento rivelatore del fatto che più tipi di assistenza alimentare (e non più solo cibo e sementi) possano essere contemplati dai donatori come parte dei loro impegni³⁰⁰. L’estensione, come specificato dall’art. 4 della Convenzione, si riferisce, dunque, a contanti, *voucher*, interventi nutrizionali e altri articoli volti non necessariamente a soddisfare i bisogni primari, ma a proteggere i mezzi di sussistenza in situazioni di emergenza e di recupero.

Il nuovo trattato incorpora anche cambiamenti che segnalano uno spostamento verso una *governance* e una partecipazione più inclusiva e trasparente, rimarcando l’importanza della responsabilità e invitando i donatori a “*monitor, evaluate, and communicate, on a regular and transparent basis the outcome and the impact of food assistance activities in order to further develop best practices and maximize their effectiveness*³⁰¹”.

Nonostante i progressi evidenti e i mutamenti avvenuti nella gestione della catena di distribuzione alimentare, sono ancora scarsi i finanziamenti monetari necessari per garantire il pieno approvvigionamento di cibo a livello locale o il recupero di mezzi di sussistenza. Infatti, se è vero che attraverso la *Food Assistance Convention* dovrebbe essere indirizzato, soprattutto ai paesi più bisognosi, un adeguato livello di sussidi alimentari, non esiste, però, a oggi un effettivo meccanismo di rendicontazione che

²⁹⁷ V. Assemblea Generale, *Food Assistance Convention*, adottata il 25 aprile 2012, art. 1, lett. a).

²⁹⁸ *Ivi*, art. 1, lett. b).

²⁹⁹ *Ivi*, art. 1, lett. c).

³⁰⁰ V. J. CLAPP, *The 2012 Food Assistance Convention: Is a Promise Still a Promise?*, 2012. *Triple Crisis: Global Perspectives on Finance, Development and Environment. Cross Posted to CIGI Blog: Inside the World Economy*. Disponibile su <http://triplecrisis.com/the-2012-food-assistance-convention-is-a-promise-still-a-promise/> (29/06/2021).

³⁰¹ V. Assemblea Generale, *Food Assistance Convention*, cit., art. 2, lett. d).

possa verificare il rispetto dei suddetti obblighi per conto degli Stati, il loro impegno a inviare compensi economici o *input* agricoli e l'uso appropriato delle risorse allocate dalla Convenzione³⁰².

Sempre all'interno del testo della Convenzione si ribadisce come le modalità con cui gli Stati Parti portano avanti e garantiscono il loro compito di assistenza debbano essere comprovate attraverso l'invio di un rapporto annuale al Segretariato, contenente una componente narrativa comprensiva di tutte quelle informazioni, politiche e programmi di aiuto alimentare messi in atto fino a quel momento.

Infine, è prevista (ai sensi dell'art. 7) l'istituzione di un Comitato per l'assistenza alimentare, la cui funzione è quella di prendere decisioni per consenso, promuovendo anche la creazione di un *forum* di discussione sulle questioni relative all'assistenza alimentare, e svolgere le funzioni necessarie (e in caso adottare norme) per garantire la piena attuazione delle disposizioni della Convenzione, conformemente ai principi e agli obiettivi da questa stabiliti.

2.2 Il ruolo del Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo

Non è possibile riuscire a possedere una panoramica completa del quadro sistemico internazionale del diritto al cibo senza menzionare il ruolo di rilievo svolto dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, il cui mandato è stato istituito con risoluzione n. 2000/10 del 17 aprile 2000³⁰³ dall'allora Commissione per i diritti umani. Sarà poi il Consiglio dei diritti umani a confermare tale Procedura Speciale con la risoluzione n. 6/2 del 27 settembre 2007³⁰⁴.

Sono molteplici le attività che appartengono agli ambiti di competenza del Relatore Speciale il quale assurge, infatti, da garante affinché gli obblighi, in ambito alimentare, attribuibili agli Stati e alle autorità governative siano effettivamente rispettati e non oggetto di violazioni. Il monitoraggio del Relatore si traduce, quindi, nella realizzazione di missioni e visite nei Paesi membri delle Nazioni Unite finalizzate

³⁰² V. OXFAM, *Colmare il divario. La riforma della governance globale della sicurezza alimentare*, in *Oxfam International*, 2009, pp. 4-5.

³⁰³ V. Commissione per i diritti umani, *The right to food*, UN Doc. E/CN.4/RES/2000/10, del 17 aprile 2000.

³⁰⁴ V. Consiglio dei diritti umani, *Mandate of the Special Rapporteur on the right to food*, UN Doc. A/HRC/RES/6/2, del 27 settembre 2007.

a valutare la progressione e l'attuazione effettiva del diritto al cibo all'interno di questi territori, a fronte, ad esempio, di una comunicazione proveniente da individui o ONG circa l'esistenza di eventuali criticità nel rispetto di tale diritto (ammesso sempre che lo Stato in questione abbia riconosciuto la procedura di *standing invitation* che riflette il suo impegno dichiarato a cooperare con le procedure speciali)³⁰⁵. A seguito della verifica dell'affidabilità delle comunicazioni pervenute al Relatore Speciale, è poi riconosciuta a quest'ultimo la possibilità di entrare in dialogo con le istituzioni nazionali competenti e formulare, di conseguenza, comunicazioni e rapporti contenenti raccomandazioni che rimangono, tuttavia, giuridicamente non vincolanti³⁰⁶.

Il ruolo del Relatore Speciale sul diritto al cibo è stato assunto per la prima volta da Jean Ziegler il quale, nell'arco degli otto anni in cui ha rivestito tale incarico (2000-2008) è stato protagonista di una serie di cruciali missioni aventi luogo in dieci paesi diversi: Niger, Brasile, Bangladesh, Territori Palestinesi, Etiopia, Mongolia, Guatemala, India Libano, Bolivia e Cuba³⁰⁷. Dal 2008 al 2014 sono stati, invece, Nicaragua, Guatemala, Brasile, Benin, Siria, Messico, Madagascar, Sud Africa, Messico, Cina, Canada, Camerun, Malesia e Malawi i paesi oggetto di missioni portate a termine dal secondo Relatore speciale, Olivier de Schutter³⁰⁸. Si deve proprio a quest'ultimo, inoltre, il merito di aver ribadito, nel suo rapporto del 2014, relativamente all'efficacia e al potenziale trasformativo del diritto al cibo, come “*the key to transition is to rebuild local food systems, thus decentralizing food systems and making them more flexible, but also creating links between the cities and their rural hinterland, for the benefit both of local producers and of consumers*”³⁰⁹.

Ora, insieme a quanto finora riportato, tra le mansioni e funzioni del Relatore Speciale rientrano, da un lato, la conduzione di analisi specifiche in tema di diritto alimentare che trovano, poi, concretizzazione nella presentazione di rapporti annuali trasmessi all'Assemblea generale e al Consiglio dei diritti umani relativamente all'esercizio del suo mandato e, dall'altro, l'adesione dello stesso Relatore a eventi di

³⁰⁵ V. C. CARLETTI, *Diritto al cibo, tra accessibilità e giustiziabilità. Il contributo del Relatore Speciale delle Nazioni Unite al dibattito sul tema*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2/2015, p. 381.

³⁰⁶ *Ivi*, pp. 381-382.

³⁰⁷ V. M. BOTTIGLIERI, *op.cit.*, p. 143.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ V. Assemblea Generale, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter. The transformative potential of the right to food*, UN Doc. A/HRC/25/5, del 24 gennaio 2014, par. 36.

portata nazionale o internazionale, di stampo accademico e scientifico, la cui partecipazione si estende anche alla società civile³¹⁰.

L'attuale Relatore Speciale, nominata nel giugno del 2014, è Hilal Elver. Si deve a Elver l'aver formulato un importante rapporto dal titolo "*Access to justice and the right to food: the way forward*"³¹¹ con il plurimo obiettivo di analizzare l'attuale quadro giuridico internazionale e i rimedi giudiziari attivabili in caso di eventuale mancato rispetto delle obbligazioni relative al diritto all'alimentazione e, al tempo stesso, riconoscere a carico degli Stati Parti del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali una reale responsabilità in materia³¹². Tale rapporto, diffuso al Consiglio dei diritti umani, è stato, infatti, al centro di un dibattito che ha avuto a oggetto l'identificazione delle criticità derivanti dal mancato rispetto del diritto al cibo nella disciplina giuridica internazionale e nei sistemi legislativi nazionali³¹³.

2.3 Il diritto al cibo nelle convenzioni universali destinate a categorie specifiche di soggetti

"La società è composta di due grandi classi: quelli che hanno più pranzi che appetito, e quelli che hanno più appetito che pranzi"³¹⁴. Quella di Nicolas de Chamfort, scrittore moralista francese, è un'osservazione forte ma realistica che riflette un atteggiamento comune d'indifferenza. Il fenomeno della globalizzazione ha evidenziato, in maniera sempre più chiara, che i problemi di diseguaglianza alimentare nel mondo non potranno essere risolti senza precise e mirate politiche economiche e di crescita³¹⁵. Affianco a queste, va precisato che l'opera di realizzazione di principi, disposizioni e previsioni normative (sia costituzionali, sia legislative), per quanto efficace e necessaria, ha bisogno di procedere in un binario parallelo con quel pacchetto di azioni nazionali e transnazionali per poter garantire un'adeguata tutela del diritto all'alimentazione. È solo

³¹⁰ V. C. CARLETTI, La tutela e la promozione del diritto al cibo. Osservazioni sul contributo del relatore speciale nella sua attività di reporting annuale e sulla recente visita-paese in Italia, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1/2020, p. 157.

³¹¹ V. Assemblea Generale, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver. Access to justice and the right to food: the way forward*, UN Doc. A/HRC/28/65, del 12 gennaio 2014.

³¹² V. C. CARLETTI, *Diritto al cibo, tra accessibilità e giustiziabilità*, cit., p. 384.

³¹³ *Ivi*, p. 385.

³¹⁴ V. N. DE CHAMFORT, *Massime e pensieri*, 1795 (postumo).

³¹⁵ V. F. ALICINO, *Il diritto al cibo*, cit., p. 4.

così, quindi, che l'obiettivo di riforma del sistema globale del cibo potrà ricevere un fondamentale contributo³¹⁶.

Garantire l'accesso, la fruibilità e l'uso adeguato degli alimenti diventa una sfida ancora più complicata quando i soggetti cui dover assicurare determinate tutele sono quelli che rientrano nelle categorie di persone socialmente più vulnerabili (bambini, anziani, disabili) la cui assistenza e protezione necessita, infatti, un coinvolgimento e un'attenzione specifica alle loro rispettive condizioni esistenziali³¹⁷.

2.3.1 La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne

Nonostante una ben precisa attenzione alla necessità di prevenire discriminazioni nell'accesso al cibo o alle risorse alimentari fosse stata posta già dal *General Comment* No.12³¹⁸, non è possibile non menzionare in questa sede le disposizioni incluse nella Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1979 (CEDAW)³¹⁹. Questa, pur non facendo riferimento specifico al diritto a un'alimentazione adeguata, tuttavia si propone di garantire l'uguaglianza tra uomo e donna nell'accesso a tutti quei requisiti fondamentali per la realizzazione del diritto all'alimentazione: accesso alla terra, al credito, al reddito e alle reti di sicurezza sociale³²⁰.

Come rimarcato dal preambolo della Convenzione, sono proprio le donne, in situazioni di povertà diffusa, a disporre di un sempre minor accesso al cibo, all'istruzione, alla formazione e alle opportunità di lavoro. Questo quadro allarmante esplicita, purtroppo, come ancora oggi la tutela dei diritti delle donne, da un lato, e quella del diritto al cibo, dall'altro, non siano strettamente correlate tra di loro in ogni area del globo, rendendo evidente le conseguenze economiche, sociali, sanitarie e politiche che tutto ciò, naturalmente, comporta. Se poi si considera che nei Paesi a basso reddito con *deficit* alimentare il divario tra uomo e donna continua a rimanere a livelli piuttosto elevati, nonostante queste ultime svolgano ruoli di primaria importanza

³¹⁶ *Ibidem.*

³¹⁷ V. A. PIROZZOLI, *op. cit.*, p. 501.

³¹⁸ V. Comitato dei diritti economici e culturali, *General Comment No. 12*, cit., par. 26.

³¹⁹ V. Assemblea Generale, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, adottata con risoluzione 34/180 del 18 dicembre 1979.

³²⁰ V. J. PINGSDORF, *The right to food: from law to practice lessons from the Nepalese experience 2007-2016*, Padova, 2015-2016, p. 37.

nell'ambito agricolo e della sicurezza alimentare, non è difficile comprendere come garantire forme di prevenzione alla discriminazione delle donne nel loro diritto di accesso al cibo sia attualmente un obiettivo quanto mai urgente³²¹.

È proprio l'art. 12 della Convenzione a precisare, nel rispetto del dettato internazionale, quelle misure che gli Stati dovranno intraprendere e le tutele che questi sono chiamati ad assicurare “*to eliminate discrimination against women in the field of health care in order to ensure, on a basis of equality of men and women, access to health care services, including those related to family planning*”³²². Inoltre, “*States Parties shall ensure to women appropriate services in connection with pregnancy, confinement and the post-natal period, granting free services where necessary, as well as adequate nutrition during pregnancy and lactation*”³²³.

All'art. 14 si deve, invece, il merito di aver riconosciuto la salvaguardia del significativo ruolo che la “donna rurale” svolge nel sostentamento e nella sopravvivenza economica della propria famiglia e, di conseguenza, aver previsto la parità di trattamento nella riforma fondiaria e agraria e nell'accesso a crediti e prestiti agricoli³²⁴.

In conclusione, non va dimenticato come il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne abbia elaborato, nella sua ventesima sessione, una raccomandazione generale sull'articolo 12 della sopracitata Convenzione. È proprio qui che, in corrispondenza del par. 7, si ribadisce come la piena realizzazione del diritto alla salute delle donne potrà ritenersi soddisfatta solo nel momento in cui a esse sarà garantito un adeguato benessere nutrizionale e un conseguente accesso fisico ed economico alle risorse alimentari necessarie per tutto il loro ciclo di vita³²⁵.

2.3.2 La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo

Mai come negli ultimi tempi è aumentata esponenzialmente la consapevolezza dell'urgenza di assicurare al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza un'adeguata tutela a livello internazionale al fine di riequilibrare la posizione del minore rispetto all'adulto

³²¹ V. A. PIROZZOLI, *op.cit.*, p. 502.

³²² V. Assemblea Generale, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, *cit.*, art. 12, par. 1.

³²³ *Ivi*, art. 12, par. 2.

³²⁴ *Ivi*, art. 14, par. 2, lett. g).

³²⁵ V. Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *CEDAW General Recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (Women and Health)*, UN Doc. A/54/38/Rev.1, chap. I, 1999, par. 7.

e consentire, così, il pieno riconoscimento e godimento di quei diritti di cui ne è destinatario³²⁶.

Numerose sono state le dichiarazioni e convenzioni che hanno avuto a oggetto le specifiche esigenze del fanciullo e le sue condizioni giuridiche: dai problemi di cittadinanza a quelli di sfruttamento minorile, fino al soddisfacimento dei bisogni alimentari. È proprio con riferimento a quest'ultimo ambito che un espressivo contributo è stato offerto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo³²⁷, firmata a *New York* nel 1989, in vigore dal 2 settembre del 1990, e che ha visto la ratifica di un ampio numero di Stati: simbolo della crescente importanza da questi attribuita alla tutela del minore, indipendentemente dalle specifiche tradizioni giuridico – culturali di cui ognuno è portatore³²⁸. L'art. 24 della Convenzione, infatti, nel vincolare il soddisfacimento del diritto al cibo al godimento da parte del fanciullo di un elevato livello di salute, dichiara che è compito degli Stati Parti adottare misure appropriate “*to combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through (...) the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution*”³²⁹.

Ai sensi dell'art. 27, invece, è diritto di ogni fanciullo vedersi riconosciuto dagli Stati un tenore di vita adeguato al proprio sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale³³⁰. Infatti, spetta ai genitori del fanciullo, o a tutte quelle persone aventi la sua responsabilità finanziaria (sia che risiedano nello stesso Stato o in uno diverso da quello del minore), provvedere al recupero degli alimenti necessari al suo sostentamento³³¹. Gli Stati contraenti, inoltre, devono mostrarsi disposti a offrire ai genitori assistenza materiale e programmi di sostegno, con specifico riferimento all'alimentazione³³².

Nonostante tale Convenzione, differentemente dalla dichiarazione di principi che rimane priva di obbligatorietà, si traduca in strumento giuridicamente vincolante per gli Stati, non esiste, a oggi, un reale sistema di giustiziabilità. È vero che, al fine di vagliare

³²⁶ V. A. TIZIANO. Presentazione a *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, di A. BERGHÈ LORETI (a cura di), Padova, 1995, p. xi.

³²⁷ V. Assemblea Generale, *Convention on the Rights of the Child*, adottata con risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989.

³²⁸ V. A. BERGHÈ LORETI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, Padova, 1995, p. 4.

³²⁹ V. Assemblea Generale, *Convention on the Rights of the Child*, cit., art. 24, par. 2, lett. c).

³³⁰ *Ivi*, art. 27, par. 1.

³³¹ *Ivi*, art. 27, par. 4.

³³² *Ivi*, art. 27, par. 3.

i miglioramenti da questi attuati e ultimati nell'adempimento degli obblighi assunti nella presente Convenzione, è stata prevista l'istituzione di un Comitato sui diritti del fanciullo³³³ che ha confermato la giustiziabilità del diritto al cibo dichiarando, ad esempio, che “*economic, social and cultural rights, as well as civil and political rights, should be regarded as justiciable*”³³⁴, tuttavia, il sistema di garanzia si è rivelato deludente.

Se da un lato è previsto, infatti, che gli Stati siano obbligati a presentare al Comitato rapporti periodici al fine di adeguare la prassi nazionale alla Convenzione, d'altro, va detto che tutte le ipotetiche inosservanze o le eventuali problematiche che potrebbero sorgere nell'attuazione di tali diritti non possono essere deferite a un organo imparziale, né da parte degli Stati, né da parte dei destinatari delle norme, dovendo gli Stati limitarsi a un esclusivo obbligo di rendiconto nei confronti del Comitato³³⁵.

2.3.3 *La Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra*

Come già precisato nel paragrafo relativo agli obblighi “*to respect, protect and fulfill*” degli Stati, anche il diritto internazionale umanitario agisce in tutela dell'accesso adeguato al cibo. Nello specifico, è possibile fare riferimento all'art. 20 della Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra³³⁶, la quale stabilisce chiaramente che, nel rispetto umano dei prigionieri di guerra, la Potenza detentrica garantirà “ai prigionieri di guerra trasferiti acqua potabile e vitto in sufficienza, come pure il vestiario e le cure mediche necessarie”.

Successivamente, l'art. 26 della stessa Convenzione prosegue affermando che, al fine di assicurare un livello adeguato di salute, tali individui devono poter usufruire di razioni alimentari in quantità, qualità e varietà sufficienti a impedire eventuali perdite di peso o problemi di denutrizione. Insieme al bene primario dell'acqua, garantito in quantità consone, gli stessi prigionieri potranno ricevere dalla Potenza detentrica anche

³³³ V. Assemblea Generale, *Convention on the Rights of the Child, cit.*, art. 43, par. 1 “For the purpose of examining the progress made by States Parties in achieving the realization of the obligations undertaken in the present Convention, there shall be established a Committee on the Rights of the Child, which shall carry out the functions hereinafter provided”.

³³⁴ V. Comitato per i diritti dei fanciulli, *General comment No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, UN Doc. CRC/GC/2003/5, del 27 novembre 2003, par. 6.

³³⁵ V. A. BERGHÈ LORETI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, cit., pp. 8-9.

³³⁶ V. Comitato internazionale della Croce Rossa, *Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, cit.*

tutti quegli strumenti funzionali a partecipare al processo di preparazione del loro vitto³³⁷.

2.3.4 La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

Particolare menzione va fatta, anche, alla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità che, in corrispondenza di due specifici articoli, tutela in forma più o meno esplicita la garanzia al diritto all'alimentazione.

L'art. 25, nell'enunciare che alle persone con disabilità debba essere garantito un elevato *standard* di cure e un adeguato accesso ai servizi sanitari, che tenga conto delle differenze di genere³³⁸, tutela il diritto al cibo attraverso il chiaro riferimento dell'obbligo "*to prevent discriminatory denial of health care or health services or food and fluids on the basis of disability*"³³⁹.

È in corrispondenza dell'art. 28, invece, che l'accesso a un cibo adeguato (oltre alla disponibilità di vestiario e alloggio) rientra nel più ampio diritto delle persone con disabilità di godere di un corretto *standard* di vita, per se stessi e per le loro famiglie³⁴⁰. Promuovere la realizzazione di questo diritto necessita, conseguentemente, il dovere degli Stati di porre in essere tutte quelle misure ritenute appropriate e, soprattutto, prive di qualsiasi discriminazione legate alla disabilità³⁴¹.

Giunti a questo punto della trattazione, se è vero che il riferimento all'ampio complesso di strumenti normativi, elencati in questo capitolo, potrebbe rendere oggetto di discussione la questione relativa al reputare il diritto al cibo al pari del diritto internazionale consuetudinario che, in quanto tale, non necessiterebbe di ratifica da parte delle autorità dei Paesi membri, tuttavia, essendo proprio questi ultimi

³³⁷ *Ivi*, art. 26: "La razione alimentare quotidiana di base sarà di quantità, qualità e varietà sufficienti per mantenere i prigionieri in buona salute ed impedire perdite di peso o perturbamenti dovuti a denutrizione. Sarà pure tenuto conto del regime cui i prigionieri sono abituati. La Potenza detentriche fornirà ai prigionieri di guerra che lavorano i supplementi di vitto necessari per l'adempimento del lavoro al quale sono adibiti. L'acqua potabile sarà fornita ai prigionieri di guerra in misura sufficiente. L'uso del tabacco sarà permesso. I prigionieri di guerra dovranno partecipare, in tutta la misura del possibile, alla preparazione del loro vitto; essi potranno, a questo scopo, essere adibiti alle cucine. Essi riceveranno, inoltre, i mezzi per prepararsi da sé i viveri supplementari di cui disponessero. Locali convenienti saranno previsti come refettori e mense. Sono vietati i provvedimenti disciplinari collettivi che colpiscono i prigionieri nel vitto".

³³⁸ V. Assemblea Generale, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, UN Doc. A/RES/61/106, adottata il 13 dicembre 2006, art. 25.

³³⁹ *Ivi*, art. 25, lett. f).

³⁴⁰ *Ivi*, art. 28.

³⁴¹ *Ibidem*.

condizionati e vincolati da tali norme ad attuare quell'insieme di atti necessari a renderle effettive, non è possibile poter prescindere da un processo di costituzionalizzazione del diritto al cibo (che comunque nel corso dei secoli ha subito un'evoluzione sempre maggiore in senso multidimensionale)³⁴².

2.4 La regionalizzazione della tutela del diritto al cibo

Nell'ambito d'analisi del diritto al cibo adeguato è rilevante concentrare l'attenzione anche sulle Carte dei diritti umani stipulate a livello regionale. Essendo questi fortemente connessi al *background* culturale e sociale di un Paese, parlare di regionalizzazione dei diritti significa garantire meccanismi di applicazione molto più efficaci e produttivi rispetto alla loro realizzazione a livello universale, nonostante la definizione e il concetto di universalità invocino una determinata uniformità nella tutela dei diritti, in generale, e di quello al cibo, nello specifico³⁴³.

Se da un lato le tendenze cosmopolite e universalistiche dello spazio giuridico dei diritti umani contribuiscono a consolidare e identificare, tra i vari spazi continentali, comuni denominatori nella tutela dei suddetti diritti, è, però, altrettanto evidente che la frammentazione etnica, linguistica, culturale e politica degli attori statali, insieme alla dimensione continentale o sub continentale dei diritti, fa sì che ogni sistema nazional-costituzionale non si ponga necessariamente in un legame di forte correlazione con gli altri, ma concepisca la tutela del proprio spazio giuridico regionale come ambito proprio e singolare³⁴⁴.

Ora, anche in quelle aree che, al termine della dominazione coloniale, mostravano un atteggiamento piuttosto impermeabile alle teorie del costituzionalismo classico e tendente, invece, a preservare le passate tradizioni degli antenati, si sono poste le basi per un graduale processo di codificazione costituzionale dei diritti³⁴⁵. È il caso delle aree asiatiche e africane la cui tutela dei diritti umani, insieme al sistema interamericano, è meritevole di una specifica trattazione nei paragrafi che seguono.

³⁴² V. F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, cit., p. 5.

³⁴³ V. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2009, p. 51.

³⁴⁴ V. A. DI STASI, *op.cit.*, p. 1.

³⁴⁵ V. E. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, Milano, 2002, p. 105.

2.4.1 Il sistema interamericano di tutela dei diritti dell'uomo

In un contesto, quindi, di sempre maggiore regionalizzazione in cui, cioè, l'ambito continentale e sub continentale dei diritti umani si consolida all'interno del più ampio quadro giuridico globale, è proprio il continente americano ad aver rafforzato il suo impegno di creazione di uno spazio giuridico internazionale dei diritti umani attraverso, ad esempio, il rispetto convenzionale degli atti promossi dalle Nazioni Unite (come l'art. 55 della Carta delle Nazioni Unite³⁴⁶) e dando seguito alla spinta propulsiva morale e giuridica della Dichiarazione universale dei diritti umani³⁴⁷. Non va dimenticato, infatti, come proprio attraverso la Dichiarazione universale dei diritti umani “si è usciti dal paradigma romantico degli Stati come monadi culturali e politiche, più o meno disponibili a relazioni pacifiche, ma pur sempre reciprocamente irriducibili e si è rientrati in un paradigma universalista”³⁴⁸.

Fatte tali premesse, nell'ambito specifico di trattazione del diritto al cibo adeguato, uno dei riferimenti più importanti, quando si parla di sistema interamericano di tutela dei diritti umani, è proprio la Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo³⁴⁹, adottata il 2 maggio del 1948, che in corrispondenza dell'art. 11 sostiene come “*every person has the right to the preservation of his health through sanitary and social measures relating to food, clothing, housing and medical care, to the extent permitted by public and community resources*”³⁵⁰. Tale Dichiarazione, che assume lo status di “*authoritative interpretation of the reference to fundamental rights of the individual*”³⁵¹, richiama, quindi, all'interno del generico diritto di ciascun individuo a godere di adeguate misure sanitarie lo specifico riferimento all'alimentazione.

Si deve, invece, alla Carta dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA)³⁵², firmata a Bogotà nel 1948, il merito di aver rimarcato quella connotazione più autonoma del diritto al cibo (da non interpretare, cioè, esclusivamente come elemento

³⁴⁶ V. Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale, *Charter of the United Nations*, del 26 giugno 1945, art. 55, lett. c): “universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”.

³⁴⁷ V. A. DI STASI, *op.cit.*, pp. 197-198.

³⁴⁸ V. M. DOGLIANI, S. SICARDI, *Diritti umani e uso della forza*, Torino, 1999, p. 45.

³⁴⁹ V. Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo (IACHR), *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, del 2 maggio 1948.

³⁵⁰ *Ivi*, art. 11.

³⁵¹ V. S. DAVIDSON, *The Inter-American Human Rights System*, Dartmouth, 1997, p. 13.

³⁵² V. Organizzazione degli Stati americani (OAS), *Charter of the Organisation of American States*, del 30 aprile 1948.

integrante di altri diritti fondamentali) e di aver concentrato l'attenzione anche sul miglioramento del sistema produttivo agricolo e sulla difficile missione dell'eliminazione della povertà estrema³⁵³. L'art 34 di tale Carta afferma, infatti, che gli Stati membri, avendo tra i principali obiettivi di sviluppo quello di garantire pari opportunità, s'impegnano a destinare le loro azioni alla modernizzazione della vita rurale con un piano di riforme che porti a sistemi di proprietà fondiaria equi ed efficienti, all'aumento della produttività agricola e al conseguente ampliamento dell'uso della terra, alla diversificazione della produzione e al miglioramento nei processi di elaborazione e commercializzazione dei prodotti agricoli³⁵⁴; senza dimenticare, anche, il raggiungimento di una piena e adeguata nutrizione da raggiungere specialmente attraverso l'accelerazione e l'unione degli sforzi nazionali per accrescere la disponibilità di cibo³⁵⁵.

Un ulteriore passo in avanti è compiuto con la Convenzione interamericana sui diritti umani³⁵⁶. Questa, conosciuta come Patto di *San José* e stipulata nel 1969, ha visto la ratifica di 25 Stati dell'America latina e centrale (ad esclusione di Stati Uniti e Canada) e, soprattutto, ha dato origine a quei due organi che sarebbero poi stati responsabili del meccanismo internazionale di garanzia dei diritti a livello americano: la Commissione e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo³⁵⁷. Il diritto al cibo è qui tutelato indirettamente attraverso la garanzia del riconoscimento della dignità dei singoli³⁵⁸ e il comune impegno degli Stati Parti a implementare misure, sia a livello interno, sia mediante la cooperazione internazionale, necessarie alla piena realizzazione dei diritti enunciati nelle norme economiche, sociali, educative, scientifiche e culturali nella Carta dell'Organizzazione degli Stati americani³⁵⁹.

Infine, il vero riferimento diretto ed evidente al diritto al cibo adeguato è rinvenibile nel Protocollo Addizionale alla Convenzione interamericana sui diritti

³⁵³ V. S. PITTO, *op.cit.*, p. 134.

³⁵⁴ V. Organizzazione degli Stati americani (OAS), *Charter of the Organisation of American States, cit.*, art. 34, lett. d).

³⁵⁵ *Ivi*, art. 34, lett. j).

³⁵⁶ V. Organizzazione degli Stati Americani (OAS), *American Convention on Human Rights, "Pact of San José"*, Costa Rica, del 22 novembre 1969.

³⁵⁷ V. A. CASSESE, *op.cit.*, p. 51.

³⁵⁸ V. Organizzazione degli Stati Americani (OAS), *American Convention on Human Rights, cit.*, art. 11, par. 1: "Everyone has the right to have his honor respected and his dignity recognized".

³⁵⁹ *Ivi*, art. 26.

economici sociali e culturali, denominato Protocollo di *San Salvador*³⁶⁰. In corrispondenza del primo paragrafo dell'art. 12, infatti, si legge come “*everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development*”. Oltre a stabilire il diritto per ogni singolo individuo a beneficiare di un livello di nutrizione adeguata, lo stesso articolo prosegue, al successivo paragrafo³⁶¹, definendo i compiti che gli Stati Parti devono assumere per garantire la ricezione del suddetto diritto. Il quadro di tutela è poi completato dalla garanzia del diritto all'alimentazione nei confronti dei bambini e degli anziani prevista dagli articoli 15³⁶² e 17³⁶³ del Protocollo.

Giunti a questo punto, una domanda sorge spontanea: il complesso di obblighi finora esposto può, però, considerarsi di completa efficacia ed effettività? Va precisato, infatti, che sebbene esista un meccanismo internazionale di garanzia del rispetto dei diritti umani (rappresentato dalla Commissione e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo), l'assimilazione delle norme internazionali e interamericane di protezione dei diritti umani cambia a seconda degli ordinamenti. Il rispetto degli Stati di quella gamma di diritti umani, percepiti come obbligazioni derivanti dagli strumenti internazionali, ha rafforzato l'impegno di questi ad adottare, nell'ambito del sistema interamericano, strumenti funzionali e rispondenti al loro “impegno di rispetto e garanzia”³⁶⁴. Nell'ambito dei diritti umani, in virtù del fatto che le Costituzioni di tale regione (che in quanto diritto interno sono soggette al diritto internazionale) hanno incorporato al loro interno forme di controllo di costituzionalità al fine di assicurare l'osservanza dei diritti umani riconosciuti in un trattato, si è assistito al processo in cui

³⁶⁰ V. Organizzazione degli Stati Americani (OAS), *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights ("Protocol of San Salvador")*, del 16 November 1999.

³⁶¹ *Ivi*, art. 12, par. 2: “in order to promote the exercise of this right and eradicate malnutrition, the States Parties undertake to improve methods of production, supply and distribution of food, and to this end, agree to promote greater international cooperation in support of the relevant national policies”.

³⁶² *Ivi*, art. 15 par 3, lett. b): “To guarantee adequate nutrition for children at the nursing stage and during school attendance years”.

³⁶³ *Ivi*, art. 17, lett. a): “Provide suitable facilities, as well as food and specialized medical care, for elderly individuals who lack them and are unable to provide them for themselves”.

³⁶⁴ V. R. HERNANDEZ VALLE, *L'utilizzazione della giurisprudenza della Corte americana dei diritti dell'uomo da parte dei supremi tribunali e dei tribunali costituzionali dell'America latina*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, 2010, p. 87.

le fonti del diritto, affianco alle norme giuridiche, vengono integrate dalle pronunce dei giudici e dall'oculata azione delle Corti Costituzionali³⁶⁵.

Un simile processo ha riguardato, ad esempio, la Corte Interamericana dei diritti dell'uomo, organo giudiziario per la protezione dei diritti umani le cui decisioni sono definitive e inappellabili. Solo la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo o uno Stato può, però, avanzare una specifica questione dinanzi la Corte la quale, in casi ritenuti di estrema gravità e con la finalità di prevenire un danno irreparabile, può ordinare misure cautelari³⁶⁶. Dovendo, quindi, gli Stati adempiere alla sentenza di condanna della Corte e dar seguito alle sue interpretazioni, la dottrina giurisprudenziale della Corte, attraverso la creazione di questo controllo di convenzionalità delle norme giuridiche degli ordinamenti nazionali degli Stati, si è tradotta in fonte di produzione del diritto internazionale dei diritti umani³⁶⁷.

2.4.2 Il sistema africano di tutela dei diritti dell'uomo

Nel continente africano i diritti umani sono riconosciuti, direttamente o indirettamente, in tre strumenti: la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli³⁶⁸, la Carta africana dei diritti e del benessere del bambino³⁶⁹ e il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne³⁷⁰.

Cominciando dalla prima, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata nel 1981 in seno all'OUA (attualmente Unione Africana) nel precisare, all'art. 21, che tutti gli individui devono disporre liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali ed esercitare tale diritto nell'interesse esclusivo del popolo africano, richiama la tematica alimentare in corrispondenza del quinto paragrafo, dove si legge che gli Stati contraenti "*shall undertake to eliminate all forms of foreign economic exploitation, particularly that practiced by international monopolies, so as to enable their peoples to*

³⁶⁵ V. C. LANDA, *Gli standard del controllo di convenzionalità nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016, p. 1.

³⁶⁶ V. C. GOLAY, *op.cit.*, p. 40.

³⁶⁷ V. C. LANDA, *op.cit.*, p. 4.

³⁶⁸ V. Organizzazione dell'unità africana (OAU), *African Charter on Human and Peoples' Rights* ("*Banjul Charter*"), OAU Doc. CAB/LEG/67/3, del 27 giugno 1981.

³⁶⁹ V. Organizzazione dell'unità africana (OAU), *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, OUA Doc. CAB/LEG/24.9/49, dell'11 luglio 1990.

³⁷⁰ V. Unione Africana, *Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa*, dell'11 giugno 2003.

*fully benefit from the advantages derived from their national resources*³⁷¹». Inoltre, la Carta annovera tra gli obblighi a carico degli individui quello di preservare lo sviluppo armonioso e la coesione della famiglia provvedendo anche ai loro fabbisogni materiali al fine di “*maintain them in case of need*”³⁷².

Passando, invece, alla Carta africana dei diritti e del benessere del bambino il riferimento al diritto al cibo viene, invece, enunciato esplicitamente nell’art 14 che richiede agli Stati di garantire un’alimentazione adeguata e la fornitura di acqua potabile sicura³⁷³ per combattere, al tempo stesso, le malattie e la malnutrizione nel quadro dell’assistenza sanitaria primaria, attraverso l’uso di tecnologie appropriate³⁷⁴. Ulteriore rimando si trova in coincidenza delle responsabilità genitoriali elencate all’art. 20 della presente Carta. Gli Stati Parti devono adottare, conformemente ai loro mezzi e alle loro condizioni nazionali, nei confronti dei genitori o dei responsabili della tutela del fanciullo, quelle misure atte a garantire assistenza materiale e programmi di sostegno, nello specifico per quanto riguarda l’alimentazione, la salute, l’istruzione, il vestiario e l’alloggio³⁷⁵.

Infine, il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli sui diritti delle donne acquisisce importante rilevanza nell’ambito di trattazione del cibo, perché, in corrispondenza dell’art. 15 rubricato “*right to food security*”, esplicita chiaramente che gli Stati Parti, per assicurare alle donne una congrua accessibilità ai beni alimentari, sono chiamati a porre in essere strumenti appropriati per “*provide women with access to clean drinking water, sources of domestic fuel, land, and the means of producing nutritious food*”³⁷⁶ e conseguentemente “*establish adequate systems of supply and storage to ensure food security*”³⁷⁷. Non è casuale, in questo caso, il singolare richiamo al diritto all’acqua. Oltre ad essere componente primaria e costitutiva dei mari, oceani, fiumi e ghiacciai, parlare di acqua significa, anche, andare ad analizzare quel complesso di azioni poste in essere dall’uomo con la finalità di sfruttare i vantaggi che derivano da questa risorsa idrica in tutte le sue forme possibili e, di

³⁷¹ V. Organizzazione dell’unità africana (OAU), *African Charter on Human and Peoples’ Rights*, cit., art. 21, par. 5.

³⁷² *Ivi*, art. 29.

³⁷³ V. Organizzazione dell’unità africana (OAU), *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, cit., art. 14, par. 2, lett. c).

³⁷⁴ *Ivi*, art. 14, par. 2, lett. d).

³⁷⁵ *Ivi*, art. 20, par. 2, lett. a).

³⁷⁶ V. Unione Africana, *Protocol to the African Charter*, cit. art. 15, lett. a).

³⁷⁷ *Ivi*, art. 15, lett. b).

conseguenza, comprendere le modalità con cui l'acqua ha penetrato il diritto diventando, nel tempo, supporto imprescindibile per l'esistenza umana.³⁷⁸ Proprio in virtù del fatto che il diritto all'acqua si presenta come preconditione ed elemento funzionale al godimento degli altri diritti umani (tra cui quello al cibo adeguato), non stupisce come sia proprio il mancato soddisfacimento di questa a rischiare di compromettere il diritto degli individui a beneficiare di una vita sana³⁷⁹.

Chiariti gli obblighi concernenti la protezione del diritto al cibo adeguato, sorge spontaneo domandarsi quale sia il meccanismo di garanzia previsto dal sistema africano di tutela dei diritti umani. La Carta africana ha, infatti, dato vita a un sistema di garanzia composto da due organi principali: la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (priva, però, di funzione giudiziaria) e la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. La Commissione è incaricata di promuovere e proteggere i diritti umani e i diritti dei popoli africani, vigilando sul rispetto della Carta africana dei diritti umani, attraverso l'esame di rapporti periodici presentati dagli Stati Parti ogni due anni. È compito della Commissione, infatti, analizzare le comunicazioni a lei pervenute (sia dagli Stati, sia da individui, sia da ONG) e, in caso di riscontro di eventuali violazioni dei diritti, procedere alla trasmissione di raccomandazioni, pur sempre non vincolanti³⁸⁰.

Quanto, invece, alla Corte africana dei diritti umani e dei popoli, unico organo giudiziario per i diritti umani e dei popoli in Africa, questa è stata istituita da un Protocollo aggiuntivo entrato in vigore nel 2004. Il procedimento contenzioso, che può essere avviato dalla Commissione, dagli Stati contraenti che abbiano presentato un ricorso alla Commissione o contro i quali tale ricorso sia stato mosso, o dalle organizzazioni intergovernative africane (sempre se lo Stato ha notificato di riconoscere la competenza della Corte a ricevere tali casi³⁸¹), termina con la pronuncia di pareri consultivi o sentenze definitive, che seppur papabili d'interpretazioni da parte della

³⁷⁸ V. R. LOUVIN, *Aqua aequa*, Torino, 2018, p. 3 ss.

³⁷⁹ *Ivi*, p. 176.

³⁸⁰ V. C. GOLAY, *op.cit.*, pp. 38-39.

³⁸¹ V. Organizzazione dell'unità africana (OAU), *Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights*, del 10 giugno 1998, art. 34, par. 6: "At the time of the ratification of this Protocol or any time thereafter, the State shall make a declaration accepting the competence of the Court to receive cases under article 5 (3) of this Protocol. The Court shall not receive any petition under article 5 (3) involving a State Party which has not made such a declaration".

Corte stessa, risultano vincolanti per gli Stati Parti del Protocollo che s'impegnano, infatti, a darne piena attuazione.³⁸²

2.4.3 Il mondo asiatico e quello arabo-islamico

Passando all'analisi del sistema asiatico di tutela dei diritti umani, l'unico riferimento riscontrabile nell'ambito del diritto al cibo è quello relativo alla Carta asiatica del 1998³⁸³ che, per quanto costituisca un testo non vincolante, contiene al suo interno espliciti rimandi alla tematica della nutrizione. Già nel preambolo emerge come le condizioni di salute e i livelli di nutrizione dell'Asia, con la presenza di risorse naturali consumate in maniera del tutto irresponsabile, si collocano per una larga fascia della popolazione al di sotto dei parametri necessari a salvaguardare uno *standard* di vita dignitoso³⁸⁴. In corrispondenza, invece, del par. 3.2, è nel garantire il fondamentale diritto alla vita (al cui interno rientra, quindi, anche quello al sostentamento) che lo Stato ha l'onere di attuare tutti i provvedimenti necessari per ridurre la mortalità infantile e giungere allo sradicamento della malnutrizione³⁸⁵. Infine, nell'elencare le violazioni delle norme riconosciute a livello internazionale nei confronti di prigionieri e detenuti politici, il par. 14.2 evidenzia come tra i vari trattamenti inumani cui tali persone sono sottoposte, vi rientra anche la privazione di un adeguato livello di nutrizione³⁸⁶.

L'ultima componente della trattazione di questo capitolo è dedicata al sistema arabo-islamico e alla tutela da questo riconosciuta ai diritti dell'uomo. Non possono non essere citate, dunque, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo nell'Islam del 1981³⁸⁷ e la Dichiarazione del Cairo sui diritti umani nell'Islam del 1990³⁸⁸. Entrambe, seppur testi

³⁸² V. A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2011, p. 146 ss.

³⁸³ V. Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related, *Asian Human Rights Charter*, Kwangju Corea del Sud, del 17 maggio 1998.

³⁸⁴ *Ivi*, par. 1.3.

³⁸⁵ *Ivi*, par. 3.2: "The state must also take all possible measures to prevent infant mortality, eliminate malnutrition and epidemics, and increase life expectancy through a clean and healthy environment and adequate preventative as well as curative medical facilities. It must make primary education free and compulsory".

³⁸⁶ *Ivi*, par. 14.2: "Detainees and prisoners are often forced to live in unhygienic conditions, are denied adequate food and health care and are prevented from having communication with, and support from, their families".

³⁸⁷ V. Consiglio islamico d'Europa, *Universal Islamic Declaration of Human Rights*, del 19 settembre 1981.

³⁸⁸ V. Organizzazione della Cooperazione Islamica (OIC), *Cairo Declaration on Human Rights in Islam*, del 5 agosto 1990.

non giuridicamente vincolanti per l'intera comunità islamica, presentano, però, un canale di collegamento con la tematica del diritto al cibo adeguato³⁸⁹. La Dichiarazione del Cairo, infatti, in corrispondenza dell'art. 3 ribadisce come in caso di conflitto armato non sia possibile negare ai prigionieri di guerra il loro diritto a essere nutriti³⁹⁰ e danneggiare i raccolti o il bestiame con bombardamenti, esplosioni o qualsiasi altro mezzo³⁹¹. Inoltre, “*the State shall ensure the right of the individual to a decent living which will enable him to meet all his requirements and those of his dependants, including food (...) and all other basic needs*”.³⁹² All'interno, invece, della Dichiarazione dei diritti dell'uomo nell'Islam, è l'art. 17 che assicura il diritto di ognuno, ma soprattutto di chi non è in grado di prendersi cura di se stesso, a beneficiare di una vita dignitosa che permetta di rispondere alle esigenze primarie tra cui quella dell'alimentazione³⁹³.

³⁸⁹ V. M. BOTTIGLIERI, *op.cit.*, p. 113.

³⁹⁰ *Ivi*, art. 3, lett. a).

³⁹¹ *Ivi*, art. 3, lett. b).

³⁹² *Ivi*, art. 23.

³⁹³ V. Consiglio islamico d'Europa, *Universal Islamic Declaration of Human Rights, cit.*, art. 17: “Every person has the right to food, shelter, clothing, education and medical care consistent with the resources of the community. This obligation of the community extends in particular to all individuals who cannot take care of themselves due to some temporary or permanent disability”.

CAPITOLO TERZO
IL RUOLO DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER
L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA NELLA TUTELA DEL DIRITTO
AL CIBO

3.1 Excursus storico e nascita della FAO

Per poter comprendere a fondo il ruolo primario della FAO nella sua azione di sradicamento della fame e nella sua opera di diffusione di una consapevolezza sempre maggiore dell'importanza della sicurezza alimentare, è necessario ripercorrere i passi storici che hanno condotto all'istituzione di questa grande Organizzazione.

Insieme a quel primordiale impulso combattivo e propenso alla guerra, da sempre insito nell'essere umano e ribadito anche dal preambolo della Costituzione dell'Unesco secondo cui “*since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed*”³⁹⁴, anche il cibo è da secoli pilastro centrale per l'esistenza dell'uomo in quanto mezzo esclusivo di soddisfacimento dei suoi bisogni di prima necessità³⁹⁵.

La sempre più evidente rilevanza assunta dal settore primario, incaricato di garantire un uniforme e sufficiente sviluppo industriale dei Paesi avanzati, da un lato, e la mancanza, fino al XX secolo, di una vera catena solida e coesa di aiuti all'interno del vasto settore agricolo, dall'altro, sono stati i due fattori scatenanti del processo di cooperazione agroalimentare internazionale (successivo al secondo conflitto bellico) e destinato a impattare positivamente sulla formazione e sul funzionamento organizzativo di quella che oggi è conosciuta come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)³⁹⁶.

Le radici di quest'ultima, infatti, vengono fatte risalire al lungimirante pensiero di David Lubin, uomo di scienza californiano, ma di origine polacca. David Lubin, infatti, preoccupato seriamente delle fluttuazioni croniche dei prezzi dei prodotti

³⁹⁴ V. Unesco, *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, del 16 novembre 1945.

³⁹⁵ V. B. GASPAR, *Notas sobre el pasado, presente y futuro de la FAO*, in *Revista de Política Internacional*, n. 112/1970, pp. 125-126.

³⁹⁶ V. S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao)*, Milano, 1992, p. 20.

agricoli, che così spesso erano sinonimo di perdite finanziarie e rendimenti ridotti per un numero sempre maggiore di agricoltori e contadini, iniziò a riflettere e considerare come la causa principale della gran parte di tali mali potesse essere riscontrabile nella mancanza di conoscenza e che, quindi, una soluzione attuabile fosse proprio quella di garantire una più ampia diffusione d'informazioni sulle condizioni delle colture e sullo sviluppo delle aziende agricole in tutto il mondo³⁹⁷.

Concepita, dunque, come una camera di compensazione d'informazioni sulla produzione e il commercio agricolo, quello di David Lubin fu il primo vero tentativo di progettazione e creazione di un'istituzione internazionale che favorisse un'azione di coordinamento internazionale della produzione e della distribuzione agricola e che, nonostante incertezze iniziali, riuscì comunque a ottenere, dopo udienza, il favore positivo di Vittorio Emanuele III³⁹⁸. Il riferimento è alla sottoscrizione, il 7 giugno 1905, della convenzione istitutiva dell'Istituto Internazionale di Agricoltura (organo embrionale della FAO). Tale istituto, però, nonostante sia stato determinante per comprendere e unificare gli studi e gli sforzi compiuti fino a quel momento, e volti a garantire, quindi, un adeguato *standard* agricolo e uno stimolo alla cooperazione, tuttavia, fin dalla sua istituzione, ha mostrato i suoi limiti non riuscendo a estendere il proprio raggio d'azione al di là del continente europeo (non così tanto bisognoso di quelle attenzioni come i paesi del Terzo Mondo) e riducendo le sue attività alla raccolta e trasmissione d'informazioni, soprattutto in ambito statistico-economico³⁹⁹. I validi contributi offerti dall'Istituto nel corso del tempo, e relativi alla pubblicazione di dati sulla produzione agricola annuale di molti Paesi del mondo e delle aziende esistenti in quel settore, non furono sufficienti, però, a risparmiargli una fase di declino che lo avrebbe condotto allo scioglimento nel 1948.

Fino al 1935, i problemi economici e monetari all'interno della Società delle Nazioni e conseguenti al drammatico contesto che condusse alla crisi del 1929 soffocarono le preoccupazioni per l'agricoltura e l'alimentazione. Infatti, è a partire dagli anni successivi a questa data che s'iniziò ad assistere a uno scenario completamente

³⁹⁷ V. A. H. BOERMA, *La FAO e il problema alimentare mondiale: passato presente e futuro / discorso pronunciato a Roma, il 3 ottobre 1968, nella sede del Banco di Roma, sotto gli auspici del centro italiano di studi per la conciliazione internazionale*, Roma, 1969, pp. 20-21.

³⁹⁸ V. FAO, MAE, *FAO/Italia: una storia che viene da lontano*, 2011, p. 19. Disponibile su:

<http://www.fao.org/uploads/media/FAO%20Italia%20.pdf>

³⁹⁹ V. V. B. GASPAR, *op.cit.*, p. 126.

mutato (che avrebbe poi progressivamente condotto alla nascita della FAO) grazie al duplice apporto sia della stessa Società delle Nazioni, che nominò due comitati per analizzare, rispettivamente, i bisogni alimentari e le implicazioni dell'adozione, da parte di tutte le nazioni, di politiche nutrizionali, sia, dell'agricoltore e consigliere economico australiano Frank McDougall⁴⁰⁰.

Quest'ultimo (per anni consigliere economico dell'Alto Commissario dell'Australia a Londra), ben conscio del legame esistente tra l'accesso ad adeguati *standard* nutrizionali e il miglioramento del tenore di vita, pubblicò, nell'estate del 1935, un *memorandum* dal titolo "*The Agricultural and Health problems*" destinato a porre ufficialmente le basi per lo sviluppo di uno spirito critico comune e internazionale sul diritto al cibo che, conseguentemente, sarebbe sfociato nella proposta d'istituzione di una vera organizzazione intergovernativa. McDougall scriveva, infatti, che

*It would argue a bankruptcy of statesmanship if it should prove impossible to bring together a great unsatisfied need for highly nutritious food and the immense potential production of modern agriculture. Indeed it is probable that failure to do so, in the very near future, may lead to undesirably rapid and politically enforced changes in the present economic system*⁴⁰¹».

Il Presidente degli Stati Uniti, Franklin Delano Roosevelt, accolse con favore l'idea di un'agenzia internazionale ideata per combattere la fame e massimizzare la produzione alimentare e decise, allora, di convocare a Hot Springs una conferenza delle Nazioni Unite sull'alimentazione e l'agricoltura, che si tenne dal 18 maggio al 3 giugno. L'Atto Finale della Conferenza evidenziò, nero su bianco, la necessità, ormai urgente, di garantire da parte di tutti gli Stati adeguati livelli di produzione agricola e di *food security*, insieme a stimolanti scambi commerciali, e fu assegnato alla Commissione provvisoria (istituita a termine della Conferenza) l'incarico di elaborare lo Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura⁴⁰².

Alla firma ufficiale dell'atto costitutivo della FAO, avvenuta il 16 ottobre 1945 in Québec, Canada, da parte dei rappresentanti di 34 nazioni, seguì immediatamente dopo la prima Conferenza ufficiale dell'Organizzazione che convertì i principi fissati a

⁴⁰⁰ *Ivi*, p. 127

⁴⁰¹ V. L. MCDUGALL, *The McDougall Memoranda: The Agricultural and Health Problem*, FAO, 1935, par. 10.

⁴⁰² V. FAO, MAE, *op. cit.*, p. 29.

Hot Springs in raccomandazione per gli Stati membri⁴⁰³. In conformità con il preambolo del documento costitutivo della nuova Organizzazione, le Nazioni si dedicavano a:

*raising levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions; securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products; bettering the condition of rural populations; and thus contributing towards an expanding world economy and ensuring humanity's freedom from hunger*⁴⁰⁴.

Come in precedenza anticipato, il 27 febbraio del 1948 venne pronunciata la parola “fine” per l’Istituto internazionale di agricoltura che cessò, appunto, di esistere con un mandato divenuto ormai troppo simile a quello della FAO che, infatti, con la sua sede a Washington, ne inglobò la struttura e le mansioni⁴⁰⁵.

Fu Norris Edward Dodd (a seguito dell’approvazione dell’Accordo, concluso a Washington il 31 ottobre 1950, fra l’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura e il Governo della Repubblica Italiana relativo alla sede centrale della FAO⁴⁰⁶) a essere l’artefice del trasferimento del Palazzo FAO presso le Terme di Caracalla, a Roma, luogo dove l’Organizzazione continua tuttora a operare godendo del principio di extraterritorialità⁴⁰⁷. In virtù, infatti, della Legge 9 gennaio 1951, n. 11 “il Governo concede alla FAO, e la FAO accetta dal Governo, il diritto di uso permanente e di occupazione della sede centrale (...) La FAO è tenuta a versare al

⁴⁰³ V. Rappresentanza Permanente d’Italia ONU- Roma, “Istituto Internazionale di Agricoltura”.

Disponibile su:

https://rapponuroma.esteri.it/rapp_onu_roma/it/italia_polo_agroalimentare_onu/polo_agroalimentare/fao-food-and-agriculture-organization/istituto-internazionale-di-agricoltura.html (13/07/2021).

⁴⁰⁴ V. FAO, *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Roma, 2017.

⁴⁰⁵ V. FAO/MAE, *op.cit.*, p. 33.

⁴⁰⁶ V. Legge 9 gennaio 1951, n. 11, in *G.U.* del 27 gennaio 1951, recante “Approvazione ed esecuzione dell’Accordo fra l’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura concluso a Washington il 31 ottobre 1950”.

⁴⁰⁷ Il concetto di extraterritorialità è usato per spiegare le condizioni che sottraggono certe persone o cose alle autorità dello Stato di residenza, come se queste persone o cose, si trovassero nel proprio territorio nazionale. Si può configurare, dunque, come una “condizione di eccezione” al principio della territorialità della legge, secondo il quale la legge di uno Stato è sempre e comunque operante nell’ambito dei suoi confini, tranne appunto in quei luoghi, edifici o mezzi di trasporto, che sono sottratti alla sua giurisdizione in forza di una disposizione del diritto internazionale ufficialmente convenuta. In concreto, ciò si sostanzia in un’imposizione a carico dello Stato ospitante, il quale, nell’area geografica soggetta a extraterritorialità, dovrà esimersi dal porre in essere azioni e atti d’imperio lesivi verso i soggetti e oggetti destinatari di tale condizione. V. A. GIORDANO, *Limiti. Frontiere, confini e la lotta per il territorio*, Roma, 2018.

Governo, per l'uso e l'occupazione della sede centrale, la somma totale di un dollaro degli Stati Uniti d'America (\$ 1,00) all'anno”⁴⁰⁸.

Non va dimenticato, infatti, che esistono, a carico degli Stati membri, una serie di obblighi da rispettare nei confronti delle organizzazioni internazionali, come quello di “cooperare con l'organizzazione stessa in modo da consentirle di realizzare le finalità per le quali è stata costituita e di proteggerne le funzioni attraverso la concessione a essa e ai suoi agenti di una serie d'immunità e privilegi”⁴⁰⁹, provvedendo, quindi, a una corretta applicazione interna delle norme presenti nei trattati costitutivi delle organizzazioni di cui tali Stati fanno parte.

3.2 Le funzioni dell'Organizzazione e la sua missione globale

La FAO è una delle più importanti agenzie specializzate delle Nazioni Unite in ambito alimentare di cui fanno parte 194 paesi e l'Unione europea e che, insieme con una fitta rete di uffici regionali dipendenti dalla sede centrale di Roma, che si occupano dei problemi concernenti le rispettive regioni e delle attività intergovernative per lo scambio di conoscenze ed esperienze, basa il suo tridente organizzativo in tre organi principali: la Conferenza plenaria dei Paesi membri, il Consiglio e il Direttore generale⁴¹⁰.

Come specificamente riportato all'interno dei *Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, la Conferenza può, a maggioranza dei due terzi dei voti espressi, decidere di ammettere come membro supplementare dell'Organizzazione, sia una qualsiasi nazione che abbia presentato una domanda di adesione e una dichiarazione in cui s'impegna ad accettare gli obblighi della Costituzione in vigore al momento dell'ammissione⁴¹¹, sia un'organizzazione di integrazione economica regionale che, però, per poter presentare domanda dovrà essere costituita da Stati sovrani, la maggioranza dei quali membri dell'Organizzazione⁴¹².

Con la sua rete strategica di uffici decentralizzati, la sua profonda capacità tecnica e operativa e una significativa esperienza nel settore agroalimentare, la FAO da

⁴⁰⁸ V. Legge 9 gennaio 1951, *cit.*, art. 2, sez. 3.

⁴⁰⁹ V. U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, p. 58.

⁴¹⁰ V. V. B. GASPAR, *op.cit.*, p. 128.

⁴¹¹ V. FAO, *Basic texts of the Food and Agriculture Organization*, *cit.*, art. 2, par. 2.

⁴¹² *Ivi*, art. 2, par. 4.

anni si muove nella direzione di promuovere il dialogo politico e le *partnership* a tutti i livelli, monitorando e diffondendo dati utili a sostenere l'attuazione di strumenti normativi (quali accordi internazionali, codici di condotta, standard tecnici) e l'implementazione di programmi di sviluppo e investimenti basati su dati concreti con l'obiettivo di incrementare la produttività e il livello di occupazione⁴¹³.

Gli anni del dopoguerra segnarono un periodo connotato da estrema scarsità di cibo. Rappresentando l'agricoltura il pilastro di crescita e stabilità della maggior parte dei Paesi in via di sviluppo e la più importante fonte di occupazione e reddito, non deve stupire, allora, come gran parte del lavoro della FAO riguardasse, all'epoca, l'equa assegnazione e distribuzione di prodotti alimentari ai diversi paesi e, inoltre, come tale Organizzazione si sia trasformata radicalmente, nell'arco di due decenni, in un'efficiente agenzia di sviluppo con il più grande programma di assistenza tecnica⁴¹⁴. I criteri che, a Hot Springs, volevano attribuire alla nuova organizzazione una funzione meramente informativa si scontravano, ora, con quelli che la vedevano come un organo di azione.

Come già ampiamente ribadito nei capitoli precedenti, il diritto al cibo non è solo un diritto individuale, ma assume carattere collettivo. Tuttavia, va specificato come la garanzia del rispetto di quest'ultimo, nella sua veste di diritto umano fondamentale, rischi di non essere assicurata e rimanere, quindi, concetto in sé molto astratto, soprattutto se a mancare è proprio la disponibilità governativa dei singoli Paesi e il concreto impegno di tutti i cittadini⁴¹⁵.

Fatte queste premesse, è chiaro, quindi, come la nascita della FAO, chiamata ad "*analyze, interpret and disseminate information relating to nutrition, food and agriculture*"⁴¹⁶, si legasse profondamente al bisogno di sostenere i Paesi nella lotta alla fame, facendo appello all'impegno collettivo dei rispettivi governi di compiere tutte le azioni economiche e sociali necessarie per innalzare le condizioni alimentari e di vita delle proprie popolazioni e contribuire, così, all'appello urgente del raggiungimento della *food security*.

⁴¹³ V. FAO, IFAD, WFP, *Collaboration among the United Nations Rome-based Agencies: Delivering on the 2030 Agenda*, Doc. WFP/EB.2/2016/4-D/Rev.1, Roma, del 14–18 novembre 2016, par. 8.

⁴¹⁴ V. A. H. BOERMA, *La FAO e il problema alimentare mondiale*, cit., p. 22.

⁴¹⁵ V. D. LIAKOPOULOS, *La sicurezza alimentare come diritto fondamentale. Una realtà o utopia?* In *Diritto&Diritti*, 2004, par. 3.

⁴¹⁶ V. FAO, *Basic texts of the Food and Agriculture Organization*, cit., art. 1, par. 1.

Era, dunque, fondamentale che l'azione condotta nei settori di competenza della FAO procedesse in parallelo e si coordinasse con lo sviluppo globale dei paesi interessati. A titolo esemplificativo, si ricorda come l'allora Direttore generale della FAO, Addeke Hendrik Boerma, avesse proposto di collegare, nel continente africano, l'azione della sua Organizzazione a quella della Commissione Economica per l'Africa (una delle cinque commissioni economiche regionali che riportano al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite), esortando i governi a sviluppare i propri programmi nazionali secondo gli indirizzi e le linee stabilite dalla FAO⁴¹⁷.

Se è vero che l'azione della FAO si è negli anni estesa in maniera sempre più capillare al punto che ormai in quasi tutti i Paesi del continente africano, asiatico e dell'America Latina l'Organizzazione è impegnata con uno o più progetti di sviluppo, non va dimenticato, però, come l'efficacia degli sforzi sia chiaramente subordinata alle opportunità e alle risorse materiali e scientifiche che gli Stati hanno a disposizione per rimediare alla carenza di cibo. Non prive di significato sono state, infatti, le parole di elogio di John Kennedy nei confronti della scienza: strumento mediante il quale poter abolire la povertà⁴¹⁸ e, insieme al progresso tecnologico, solida base per garantire la salvezza e il pieno sviluppo dell'umanità⁴¹⁹.

La piaga dell'insufficienza alimentare, unita alla problematica della fluttuazione dei prezzi e degli squilibri registrati all'interno delle aree sottosviluppate, offrì, infatti, un forte impulso al dibattito, sorto negli anni Sessanta, sul compito della FAO di fronte alle crisi alimentari e sulla sua missione globale di sradicamento della fame e lotta alla malnutrizione. Appurato che assicurare adeguati *standard* nutritivi e un regolare accesso a quantità sufficienti di cibo rientri nella *mission* primaria dell'Organizzazione, non è, però, sfida semplice riassumere tutta la gamma di attività quotidianamente messe in pratica. Fu Addeke Hendrik Boerma, durante il discorso pronunciato a Roma il 3 ottobre 1968 in merito al problema alimentare mondiale, a compiere un tentativo di classificazione di queste in cinque macro aree.

I principali campi d'azione in cui la FAO sarebbe chiamata a operare, secondo l'ex Direttore Generale, riguarderebbero, quindi, lo sviluppo delle nuove varietà ad alto rendimento di grano e riso, destinate ad avere un grande impatto sulla situazione

⁴¹⁷ V. V. B. GASPAR, *op.cit.*, p. 133.

⁴¹⁸ V. J. F. KENNEDY, *The Strategy of Peace*, New York, 1961, p. 214.

⁴¹⁹ V. V. B. GASPAR, *op.cit.*, p. 131.

alimentare in molti paesi in via di sviluppo; la campagna di riduzione degli sprechi dopo il raccolto che non andrebbe, così, persa a causa delle depredazioni di roditori, o per metodi errati di stoccaggio e commercializzazione; un'intensificazione degli sforzi per incoraggiare la produzione di proteine animali e quelle meno convenzionali per migliorarne la loro distribuzione; un uso più completo della manodopera rurale, principale risorsa di molti paesi in via di sviluppo e ambito da potenziare con molteplici strumento quali l'istruzione e la formazione, la riforma agraria, la creazione di cooperative e il credito rurale; e, infine, la promozione dei guadagni e dei risparmi in valuta estera da svolgere in stretta collaborazione con il GATT e l'UNCTAD⁴²⁰.

Inoltre, l'Organizzazione sostiene e, se del caso, sollecita azioni nazionali e internazionali per quanto riguarda attività di ricerca relative alle pratiche nutrizionali, all'adozione di metodi più efficienti di produzione agricola e al miglioramento della commercializzazione e della distribuzione dei prodotti alimentari, insieme a politiche internazionali relative agli accordi sui prodotti agricoli di base⁴²¹.

3.3 L'ampliamento della base sociale della FAO e l'obiettivo di cooperazione

Di fronte a un vasto panorama di paesi sottosviluppati e poveri in continua sofferenza a causa dei radicati problemi alimentari e delle scarse risorse a disposizione per farvi fronte, non fu difficile comprendere come l'allargamento della base sociale della FAO e una solida rete di cooperazione globale (composta non solo da Stati, ma anche ONG e cittadini) rappresentassero i pilastri essenziali su cui basare e vincere l'epocale sfida della lotta alla fame.

Sebbene il processo di decolonizzazione abbia avuto come diretta conseguenza l'ingresso degli Stati di nuova indipendenza nello scacchiere internazionale e, riguardo alla FAO, l'ampliamento numerico dei suoi membri, transitati da un numero di 60 nel 1949, fino ai 148 nel 1977, non furono, però, così rilevanti i cambiamenti registrati nel *modus operandi* dell'Organizzazione, né vi furono i requisiti per poter parlare di un concluso processo di universalizzazione⁴²². D'altronde, al fianco di un iniziale comune

⁴²⁰ V. A. H. BOERMA, *La FAO e il problema alimentare mondiale*, cit., p. 33.

⁴²¹ V. FAO, *Basic texts of the Food and Agriculture Organization*, cit., art. 1, par. 2.

⁴²² V. S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *op.cit.*, p. 58.

atteggiamento rigido e poco aperto anche dei Paesi dell'est europeo, la partecipazione e la scelta di cooperazione economica dell'Urss con le organizzazioni internazionali tendeva a legarsi agli obblighi d'informazione sul suo sistema economico e politico interno⁴²³.

3.3.1 La campagna mondiale contro la fame

Giunti a questo punto, non sarebbe possibile analizzare e valutare se la FAO sia dimostrata all'altezza delle esigenze e delle richieste della società mondiale in quegli anni senza prima citare il progetto di Campagna mondiale contro la fame. Dopo cinque anni di negoziati, iniziati il 16 marzo 1955 e avviati grazie all'interesse manifestato dalla *First Lady* Eleanor Roosevelt e da Frank McDougall, nel 1960 la FAO dava vita alla Campagna mondiale contro la fame.

Nella consapevolezza dell'urgenza di dover affrontare la duplice questione della corretta gestione delle eccedenze alimentari, da un lato, e della lotta alla carestia in ampie parti del globo, dall'altro, tale Campagna era stata concepita con una finalità ben precisa: portare avanti una forte attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica mondiale che potesse incrementare il livello generale di coscienza dei cittadini di fronte al tema del diritto al cibo e, conseguentemente, giungere all'identificazione di soluzioni tangibili di rango nazionale o internazionale per garantirne il pieno rispetto⁴²⁴.

Composta da un ufficio di coordinamento presso la sede dei comitati nazionali e da un comitato consultivo con funzione di affiancamento al Direttore generale nell'articolazione e attuazione del programma di lavoro, la Campagna si è rivelata di estremo bisogno soprattutto nell'ambito dello sviluppo rurale, giocando, al tempo stesso, un ruolo di primo piano nell'evidenziare il contributo delle Organizzazioni non governative, a discapito di quello marginale degli Stati, nel tessere la *partnership* con la FAO e nell'assicurare un impegno sociale e istituzionale nella lotta alla malnutrizione⁴²⁵.

D'altronde, le stesse parole pronunciate dal Direttore Generale della FAO Binay Ranjan Sen, secondo cui "il persistere di fame e malnutrizione era moralmente e

⁴²³ V. E. CLAUDE, *The Soviet union and the United Nations*, in *International Organization*, 1952, p. 21.

⁴²⁴ V. FAO, "70° Anniversario della FAO", 2021. Disponibile su <http://www.fao.org/70/1955-65/it/> (14/07/2021).

⁴²⁵ V. S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *op. cit.*, p. 69.

socialmente inaccettabile, era incompatibile con la dignità degli esseri umani e con l'uguaglianza delle opportunità cui avevano diritto, ed era una minaccia alla pace sociale e internazionale"⁴²⁶, non lasciavano spazio a equivoci sull'importanza della tematica, ma, anzi, fungevano da riflessione sul fatto che il solo incremento della produzione agricola, senza un aiuto radicato e coordinato da parte di tutti, non sarebbe stato né allora, né in futuro, arma idonea nel debellare la piaga dell'insufficienza alimentare. In virtù, comunque, del buon esito della campagna, oggetto del sostegno di molti Stati, questa fu estesa fino ai primi anni Ottanta.

3.3.2 *Il World Food Programme*

Si deve sempre al Direttore generale Sen il merito di aver posto le basi per la creazione e concretizzazione di un'ulteriore iniziativa, da intendere come integrazione e completamento della precedente campagna mondiale, relativa all'aiuto alimentare: il *World Food Programme* (WFP). La causa scatenante la nascita del WFP si fa risalire alla volontà di far emergere la vera essenza della FAO e concepire questa come il cuore pulsante e il pilastro di riferimento dei programmi multilaterali di aiuto alla sicurezza alimentare e non, semplicemente, un organo relegato alle singole funzioni di assistenza tecnica o monitoraggio delle carestie⁴²⁷.

Istituito per la prima volta nel 1961, il *World Food Programme* (il Programma Alimentare Mondiale, in italiano) è il principale garante dell'assistenza alimentare nel mondo e la più grande organizzazione umanitaria che, con un organico di circa 20.000 persone (il 90% delle quali lavora nei Paesi in via di sviluppo) si occupa della lotta alla fame e di migliorare la nutrizione e la qualità della vita delle persone più vulnerabili, promuovendone l'autosufficienza.

Merita menzione la particolare composizione organizzativa e istituzionale che ha caratterizzato per anni il WFP: l'istituzione di un apposito comitato intergovernativo (con membri eletti equamente dalla FAO e dall'ECOSOC) la cui competenza era quella di vigilare sulle attività e la buona riuscita dei progetti predisposti dal WFP è la chiara testimonianza di come quest'ultimo si presentasse come un'unità amministrativa a metà

⁴²⁶ V. B. R. SEN, *Lancio della Campagna mondiale contro la fame*, Roma, 1960. Disponibile su <https://soundcloud.com/unfao/br-sen-direttore-generale-fao-lancio-della-campagna-mondiale-contro-la-fame-roma>.

⁴²⁷ V. S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *op.cit.*, p. 72.

strada tra la FAO e l'ONU, oggetto, quindi, del controllo congiunto da parte delle due organizzazioni⁴²⁸. Le successive modifiche e i programmi di riforme avviati nel corso del tempo hanno portato, poi, alla conformazione attuale del WFP, un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite a tutti gli effetti autonoma nelle sue attività e decisioni e la cui *mission*, da anni, viene svolta in stretta collaborazione, non solo con gli altri due pilastri del polo agroalimentare romano (FAO e IFAD⁴²⁹), ma anche con un elevato numero di Organizzazioni non governative nazionali e internazionali.

La risoluzione 14/96 del 1960, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, costituisce la base normativa del *World Food Programme* e darà il via al concepimento di un sistema di assistenza alimentare fondato sul recupero delle eccedenze di cibo (provenienti generalmente dall'Occidente) e da indirizzare e destinare al progresso economico e sociale dei paesi meno avanzati.

Dopo aver iniziato formalmente il suo lavoro nel 1963, con un mandato della FAO e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite su una base sperimentale di tre anni, oggi, il WFP, dalla sua sede centrale di Roma e con più di ottanta uffici nazionali in tutto il mondo e grazie, anche, ai finanziamenti e alle donazioni volontarie di governi nazionali, aziende e privati, si adopera per offrire sostegno materiale alle persone non in grado di produrre e godere di adeguati *standard* nutrizionali per sé e per le loro famiglie⁴³⁰.

Tra i numerosi punti di forza su cui il WFP fa quotidianamente leva durante le sue attività di lavoro e nello svolgimento del suo ruolo primario di fornire assistenza alimentare in contesti emergenziali, vi rientrano la capacità di operare in situazioni instabili come nei conflitti o in seguito a disastri naturali; l'abilità di gestione dei rischi, la valutazione dei bisogni congiunti di sviluppo umanitario e l'analisi dei dati; lo sforzo di garantire parità di genere nella risposta ai bisogni alimentari e, infine, la volontà di contribuire allo sviluppo di politiche rilevanti per il suo mandato⁴³¹.

Tutto ciò evidenziato, non deve far passare in secondo piano, però, il fatto che, insieme all'obiettivo di ridurre la mortalità infantile, combattere le malattie e promuovere la stabilità ambientale ed economica dei paesi, una particolare attenzione

⁴²⁸ V. FAO, MAE, *op.cit.*, p. 40.

⁴²⁹ Per un'analisi dell'IFAD si rimanda al successivo paragrafo.

⁴³⁰ V. E. ZALITE, *World Food Programme - An Overview*, Stanford University Library, pag. 1.

⁴³¹ V. FAO, IFAD, WFP, *Collaboration among the United Nations Rome-based Agencies*, *cit.*, par. 10.

sia dedicata, soprattutto, al preservare la salute materna. Questa scelta trova motivazione nell'esperienza accumulata in quasi cinque decenni di lavoro in ambiti di emergenza che ha dimostrato come garantire cibo alle donne possa facilitarne una migliore e uniforme distribuzione anche a tutti i membri della famiglia (a titolo esemplificativo, basti pensare che parte della risposta al terremoto di Haiti del 2010 è consistita proprio nella distribuzione di aiuti alimentari alle donne)⁴³².

I dati del 2011 sono un semplice esempio quantificato del contributo pratico offerto da tale Agenzia nella lotta alla fame: nel 2011, circa 23 milioni di bambini hanno ricevuto uno speciale supporto nutrizionale, beneficiando di pasti scolastici o razioni da portare a casa, mentre il totale di acquisti alimentari da parte del WFP e indirizzati a 87 Paesi ha raggiunto il valore di oltre 1,2 milioni di dollari per un peso complessivo stimato di 2,4 milioni di tonnellate di cibo (di cui il 71% sarebbe stato acquistato nei Paesi in via di sviluppo, per un valore stimato di 870 milioni di dollari)⁴³³.

3.3.3 *L'IFAD e la partnership condivisa con la FAO*

Il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, fondata nel 1977, che opera in regioni remote dei paesi in via di sviluppo e in situazioni di fragilità dove poche agenzie o istituzioni finanziarie internazionali si avventurano, investendo su produttori in difficoltà, donne, giovani, popolazioni indigene e altri gruppi vulnerabili con la finalità specifica di avviare un processo di trasformazione delle economie rurali e dei sistemi alimentari⁴³⁴.

Assodato come le miglorie nelle aree rurali promuovano la prosperità, la sicurezza alimentare e contribuiscano a ridurre la povertà a livello generale, L'IFAD s'impegna da anni a concedere prestiti e sovvenzioni a basso tasso d'interesse per l'avvio di programmi innovativi di sviluppo rurale fungendo, così, da catalizzatore per aumentare la gamma di investimenti pubblici e privati in agricoltura e implementando strumenti innovativi per la finanza rurale, l'accesso ai mercati e lo sviluppo inclusivo

⁴³² V. E. ZALITE, *op.cit.*, p. 2.

⁴³³ *Ibidem*.

⁴³⁴ V. IFAD, "IFAD at a glance", 2020, p. 2. Disponibile su: <https://www.ifad.org/documents/38714170/39211820/ifadglance.pdf/31f8d586-6f4e-44d4-b27e-13491bb7aab9?t=1580725495000> (15/07/2021).

della catena del valore⁴³⁵. Sostenere i governi nazionali nell'attuazione di tali strategie significa, indirettamente, offrire aiuto concreto ai gruppi di piccoli agricoltori, alle donne, ai giovani abitanti delle zone rurali, alle popolazioni indigene e ai pescatori nel loro processo di crescita e rafforzamento della loro resilienza dinanzi le difficoltà.

Solo nel 2019, a livello globale, circa 2,6 milioni di persone hanno beneficiato di un programma di formazione in pratiche e tecnologie di produzione agricola e zootecnica, 8.645 sono stati i chilometri di strade costruite o riparate, 163.637 le microimprese che hanno avuto accesso ai servizi di promozione, e, infine, 3,1 milioni gli ettari di terreno oggetto di una migliorata gestione⁴³⁶.

Data la natura prolungata e ricorrente delle crisi contemporanee, e l'approvazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile⁴³⁷, una solida e robusta sinergia tra le Agenzie delle Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali (e i loro rispettivi mandati) è sicuramente fondamentale. Quella tra la FAO (che ospita dieci uffici nazionali dell'IFAD nelle proprie strutture) e l'IFAD è una storia di cooperazione reciproca che va avanti da circa quarant'anni, con la prima che riveste il ruolo di più grande e antica agenzia di conoscenza tecnica e normativa specializzata in alimentazione e agricoltura, e con la seconda che gestisce uno dei portafogli di investimenti rurali più ampi tra le istituzioni finanziarie internazionali, con un potenziale unico nel finanziamento di progetti innovativi⁴³⁸.

Lavorando attraverso un partenariato su più fronti, da un lato la FAO sostiene i paesi membri fornendo loro un contributo diretto all'attuazione dei progetti sovvenzionati dall'IFAD, dall'altro quest'ultima rafforza l'assistenza tecnica attraverso sussidi alla FAO. Dal 1977, quando il Fondo è stato istituito, a oggi, l'IFAD ha finanziato 340 operazioni di investimento grazie al supporto del Centro Investimenti della FAO⁴³⁹, per un totale valutato più di 11 miliardi di dollari⁴⁴⁰. Tra gli esempi

⁴³⁵ V. FAO, IFAD, WFP, *Collaboration among the United Nations Rome-based Agencies*, cit., par. 9.

⁴³⁶ V. IFAD, "IFAD at a glance", cit., p. 3.

⁴³⁷ Per un approfondimento si rimanda al sottoparagrafo 3.5.3.

⁴³⁸ V. FAO, IFAD, "Complementary and cooperation", 2016, p. 5. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i6164e/i6164e.pdf> (15/07/2021).

⁴³⁹ Il Centro investimenti della FAO promuove importanti investimenti in agricoltura e nello sviluppo rurale, assistendo i paesi in via di sviluppo a individuare e pianificare politiche, programmi e progetti agricoli sostenibili. Segue la preparazione di progetti e programmi in collaborazione con istituzioni multilaterali come la Banca mondiale, il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo, banche regionali per lo sviluppo e fondi internazionali, oltre alla stessa FAO. Annualmente, il Centro investimenti è

rilevanti di collaborazione merita menzione un'iniziativa, della durata di vent'anni, progettata con la finalità di proteggere le foreste, i suoli e la biodiversità in Nepal e migliorare, al tempo stesso, la sicurezza alimentare e l'inclusione sociale degli abitanti più poveri che vivono nelle zone montuose⁴⁴¹.

Vi è ampio e condiviso accordo, ormai, sulla necessità urgente di promuovere una risposta coerente a livello di sistema delle Nazioni Unite volta ad accelerare la ripresa dei Paesi colpiti dalle crisi: in questo l'IFAD si è sempre posizionata in prima linea, sia nell'affrontare concretamente emergenze complesse, sia attraverso la partecipazione a vari *forum*⁴⁴². Tra questi ultimi, è possibile richiamare il *Joint Consultative Group On Policy* (JCGP) o l'*Administrative Committee on Coordination* (ACC), istituito dal Consiglio economico e sociale con risoluzione 13 (III) del 21 settembre 1946 come comitato permanente “*for the purpose of taking all appropriate steps, under the leadership of the Secretary General, to insure the fullest and most effective implementation of the agreements entered into between the United Nations and the specialized agencies*”⁴⁴³ e che vanta la partecipazione di 14 agenzie specializzate, oltre alle Nazioni Unite.

Le conoscenze agronomiche della FAO sono spesso un requisito importante per le operazioni di sostegno al credito rurale condotte dall'IFAD con lo scopo di permettere ai piccoli proprietari di partecipare a catene di valore imprenditoriali. Inoltre, FAO e IFAD collaborano sul fronte della politica e della ricerca, sostenendo iniziative come la *Family Farming Knowledge Platform*⁴⁴⁴, ma contribuiscono anche, come membri attivi, a importanti piattaforme *multi-stakeholder* tra cui il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale, il Forum globale sulla ricerca e l'innovazione nell'agricoltura

coinvolto in progetti e programmi per un valore di 3 miliardi di dollari (V. FAO, “Programma sul campo”, Roma. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i0765i/i0765i11.pdf>)

⁴⁴⁰ V. FAO, IFAD, “Complementary and cooperation”, *cit.*, p. 5.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² V. IFAD, *Post-crisis assistance: the role of IFAD*, Roma, 1999, p. 20.

⁴⁴³ V. M. HILL, *The Administrative Committee on Coordination*, in *The Evolution of International Organizations*, 1966, p. 129.

⁴⁴⁴ La piattaforma di conoscenza dell'agricoltura familiare raccoglie informazioni digitalizzate di qualità sull'agricoltura familiare da tutto il mondo; incluse leggi e regolamenti nazionali, politiche pubbliche, buone pratiche, dati e statistiche rilevanti, ricerche, articoli e pubblicazioni. Fornisce un unico punto di accesso alle informazioni internazionali, regionali e nazionali relative alle problematiche dell'agricoltura familiare; integrando e sistematizzando le informazioni esistenti per meglio informare e fornire assistenza, basata sulla conoscenza, ai responsabili politici, alle organizzazioni di agricoltori familiari, agli esperti di sviluppo, nonché alle parti interessate sul campo. V. FAO, “Family Farming Knowledge Platform”, 2021. Disponibile su: <http://www.fao.org/family-farming/background/en/>

(GFAR), la Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne, il sistema d'informazione del mercato agricolo, il Comitato permanente delle Nazioni Unite sulla nutrizione e molti altri⁴⁴⁵.

Gli sforzi congiunti, messi in atto per raggiungere i nuovi obiettivi globali di aumentata sicurezza alimentare e ridotta povertà, richiedono ulteriori modalità di collaborazione. Oltre alla FAO, che in situazioni di post-crisi vanta, certamente, una maggiore esperienza nell'opera di analisi dei bisogni di una nazione e nella valutazione dei requisiti da possedere per beneficiare dei programmi di assistenza agricola, l'IFAD mantiene stretti rapporti anche con il *World Food Programme*, che rimane uno dei suoi *partner* più importanti, e ha, infatti, collaborato in stretta sintonia con entrambe le organizzazioni nel fornire sostegno a paesi come l'Angola, la Corea e il Ruanda⁴⁴⁶.

Alla luce di queste complementarità, oltre alle attività operative sul campo, l'IFAD s'incontra e si consulta regolarmente con la FAO e il WFP anche a livello politico, condividendo informazioni sulle rispettive attività progettuali da avviare per meglio fissare le priorità globali per l'Agenda 2030⁴⁴⁷ e, soprattutto, per produrre il rapporto annuale sullo Stato della sicurezza alimentare e della nutrizione nel mondo.

Al fianco delle principali sfide, volte ad assicurare migliori opportunità economiche agli abitanti delle zone rurali in un'epoca di migrazioni di massa e passare dalla fornitura di aiuti alla cessazione dei bisogni, non devono essere, però, dimenticate le critiche conseguenze derivanti dal cambiamento climatico. Dinanzi all'innalzamento del livello del mare, a episodi di siccità sempre più intensi, a tempeste e inondazioni che mettono sotto pressione gli ecosistemi da cui gli agricoltori dipendono, l'IFAD s'impegna, attraverso progetti d'investimento e iniziative di *capacity building*, a promuovere una produzione alimentare sostenibile dal punto di vista ambientale⁴⁴⁸.

Basti pensare al programma *Adaptation for Smallholder Agriculture*, il più grande piano globale di adattamento climatico per i piccoli proprietari agricoli con cui l'IFAD, attraverso un finanziamento pluriennale, ha l'obiettivo di sostenere una trasformazione rurale inclusiva e dinamica, migliorando la produzione, riducendo e diversificando i rischi legati al clima e, in ultimo, fondendo approcci collaudati allo

⁴⁴⁵ V. FAO, IFAD, "Complementary and cooperation", *cit.*, p. 6.

⁴⁴⁶ V. IFAD, *Post-crisis assistance: the role of IFAD*, *cit.*, p. 20.

⁴⁴⁷ Si rimanda al sottoparagrafo 3.5.3.

⁴⁴⁸ V. IFAD, "IFAD at a glance", *cit.*, p. 3.

sviluppo rurale con il *know-how* e le tecnologie di adattamento pertinenti⁴⁴⁹. Tutto ciò aumenterà la capacità di milioni di piccoli agricoltori di espandere le loro opzioni di sostentamento in un ambiente incerto e in rapido cambiamento.

L'IFAD, oltre ad essere uno dei maggiori istituti di credito a sostegno dei servizi finanziari rurali e dell'accesso a tecnologie e mercati innovativi, nel corso dei suoi vent'anni di attività, ha anche sviluppato partenariati strategici con le maggiori istituzioni finanziarie internazionali, mantenendo stretti legami con le banche multilaterali di sviluppo⁴⁵⁰. Collabora, inoltre, con il settore privato, centri di ricerca agricola, ONG e organizzazioni della società civile.

3.4 Il ruolo della FAO in direzione di un impegno globale per un ordine mondiale più giusto

La FAO, per portare a termine in maniera soddisfacente il suo mandato, volto a incrementare le generali condizioni di vita delle persone attraverso la garanzia di adeguati *standard* nutrizionali e un progressivo sradicamento della fame, è incaricata dalla comunità internazionale a guidare gli sforzi collettivi e monitorare il livello raggiunto di sicurezza alimentare, nazionale e globale, mediante il *Prevalence of Undernourishment* (indicatore di Prevalenza della Sottoutilizzazione)⁴⁵¹. Si tratta di un modello di misura che calcola, su un'intera popolazione di un Paese, la percentuale di frequenza con cui un singolo individuo, selezionato a caso, viene trovato nella condizione di non poter beneficiare di una quantità di calorie sufficienti a garantirgli un corretto e sano stile di vita, il tutto sulla base di parametri ricavati da fonti statistiche che contengono al loro interno, sia bilanci di approvvigionamento rilevati dalla FAO, sia indagini sui consumi medi a livello nazionale⁴⁵².

Le preoccupanti stime degli ultimi anni che, nonostante i progressi avvenuti, continuano a far registrare un numero ancora troppo elevato di persone sottonutrite e private del loro diritto a un cibo adeguato hanno rafforzato ulteriormente la missione della FAO, sede, nel corso del tempo, di fondamentali vertici mondiali e conferenze

⁴⁴⁹ V. IFAD, *Adaptation for Smallholder Agriculture Programme*, Roma, 2015, pag. 2. Disponibile su: <https://www.ifad.org/documents/38714170/40213192/asap.pdf/b5a8c1f9-f908-4a68-ad30-e3d5eeb17c31>

⁴⁵⁰ V. IFAD, *Post-crisis assistance: the role of IFAD*, cit., p. 21.

⁴⁵¹ V. P. CONFORTI, F. DE FILIPPIS, "Geopolitica dell'alimentazione e della sicurezza alimentare". *Treccani*, 2015. Disponibile su: https://www.treccani.it/enciclopedia/geopolitica-dell-alimentazione-e-della-sicurezza-alimentare_%28Atlante-Geopolitico%29/ (01/07/2021).

⁴⁵² V. P. CONFORTI, *La sotto-alimentazione nel mondo attuale*, in *Agriregionieuropa*, n. 40/2015.

internazionali sulla nutrizione che hanno condotto all'adozione di strumenti normativi rilevanti per la tutela del *food right*.

3.4.1 *La World Food Conference del 1974*

L'anno 1974 si era contraddistinto per un bilancio piuttosto negativo. Da un lato, per la seconda volta in tre anni, la produzione cerealicola mondiale era diminuita di 40-50 milioni di tonnellate con le scorte mondiali di cereali (ad eccezione di Cina e URSS) destinate, con grande probabilità, a scendere sotto i 100 milioni entro la metà del 1975, cioè meno della metà del livello del 1970; dall'altro, un rilevante declino del livello generale di produzione alimentare si era registrato anche nelle due regioni considerate più importanti per l'approvvigionamento alimentare mondiale: il Nord America (il maggiore esportatore di cibo) e l'Estremo Oriente⁴⁵³.

Accanto alla generale scarsità di prodotti alimentari e all'aumento dei prezzi dei fertilizzanti chimici, la situazione era ritenuta particolarmente critica anche sul fronte dell'economia mondiale che, con i suoi alti tassi d'inflazione, crescenti squilibri della bilancia dei pagamenti e continua instabilità monetaria, aveva rimarcato ancora di più l'esigenza di giungere a un'azione comune che garantisse migliori tassi di crescita economica e un'equa distribuzione delle scorte alimentari, con particolare attenzione ai bisogni dei Paesi più gravemente colpiti⁴⁵⁴.

La Conferenza Mondiale dell'Alimentazione, convocata dall'ONU nel 1974, si svolse a Roma presso la sede della FAO in un momento di forte preoccupazione di fronte all'evidente carenza di cibo nel mondo e vide la partecipazione, al fianco di Nazioni Unite e Organizzazioni intergovernative, dei Rappresentanti di 135 Stati. Mentre la FAO si adoperò per fornire assistenza organizzativa e sostegno pratico, la Conferenza concesse e riconobbe l'approvazione e il sostegno politico a molte delle proposte della FAO: un impegno internazionale per la sicurezza alimentare mondiale; l'ulteriore sviluppo di un rapido sistema globale d'informazione e di allarme; l'istituzione della Commissione FAO sui fertilizzanti; il rafforzamento del lavoro della FAO sui pesticidi e sulle sementi⁴⁵⁵. Tra i risultati rilevanti bisogna menzionare,

⁴⁵³ V. FAO, *Report of the Council of FAO*, Roma, 1974, par. 14-15. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/F5340E/F5340E00.htm>

⁴⁵⁴ *Ivi*, par. 17.

⁴⁵⁵ V. R. W. PHILIPPS, *FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981*, Roma, 1981, par. 10.

senz'altro, anche la creazione di un Comitato permanente per la sicurezza alimentare mondiale (*Committee on World Food Security*), nato come comitato tecnico della FAO e divenuto nel 2009 organismo autonomo. Il suo scopo primario, portato avanti anche grazie alla partecipazione congiunta di governi, istituzioni internazionali e società civile, era quello di osservare e mantenere sotto esame le pratiche concernenti la sicurezza alimentare e l'accesso al cibo, suggerendo l'attuazione delle direttive ritenute necessarie e fungendo, di fatto, da organo di discussione sulle tematiche relative alla nutrizione⁴⁵⁶.

La convocazione della Conferenza Mondiale sull'alimentazione ha rappresentato la concretizzazione dell'unione degli sforzi su larga scala per consolidare la rete di relazioni economiche nel mondo e ha contribuito a un mutato atteggiamento mentale da parte dei protagonisti della politica mondiale sulla necessità di dover dar vita a una coerente strategia per tradurre le generali proposte, avanzate fino a quel momento, in soluzioni concrete e a lungo termine⁴⁵⁷. Il fatto che tra i principali patrocinatori di tale Conferenza vi furono proprio gli Stati Uniti (uno dei Paesi più ricchi del mondo e tra i più grandi produttori di generi alimentari) deve essere sicuramente visto come un segno d'incoraggiamento e, allo stesso tempo, di conferma di quel nascente sforzo cooperativo per l'inaugurazione di una politica alimentare mondiale⁴⁵⁸.

Detto questo, va però precisato come l'importanza della Conferenza si faccia rinvenire soprattutto nell'adozione, il 16 novembre 1974, della Dichiarazione Universale sull'eliminazione della fame e della malnutrizione⁴⁵⁹, successivamente approvata dall'Assemblea Generale con risoluzione 3348 (XXIX) del 17 dicembre 1974⁴⁶⁰. La Dichiarazione, constatando come le gravi crisi alimentari che colpivano, prevalentemente, i Paesi in via di sviluppo andavano a minare i principi e i valori fondamentali del diritto alla vita e alla dignità umana sanciti, sia dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, sia dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, riconosceva come urgente necessità di tutti gli Stati quella di giungere a un

⁴⁵⁶ V. C. MORINI, *op.cit.*, p. 41.

⁴⁵⁷ V. A. H. BOERMA, *Risultati della conferenza mondiale per l'alimentazione. Commento e considerazioni conclusive del Sen. Prof. Giuseppe Medici Presidente della Conferenza mondiale per l'alimentazione*, Roma, 1974, p. 18.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 21.

⁴⁵⁹ V. Assemblea Generale, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*, del 17 dicembre 1974.

⁴⁶⁰ V. Assemblea Generale, *World Food Conference*, A/RES/3348, adottata il 17 dicembre 1974.

consolidamento del sistema internazionale che si fondasse su un impegno globale nel combattere la fame e abolire qualsiasi tipo di disegualianza sociale⁴⁶¹. Questo è ancor più vero se si considera, come si legge dalla Dichiarazione, che le condizioni di malnutrizione vissute da molte popolazioni derivavano, spesso, da una serie di circostanze che avevano caratterizzato la storia di molti dei loro Paesi d'origine tra cui vi rientravano i casi di dominazione coloniale, l'occupazione straniera, la discriminazione razziale, *l'apartheid* e il neocolonialismo in tutte le sue forme e che continuano, nostro malgrado, a costituire i maggiori ostacoli alla piena emancipazione e al progresso di tutti i popoli coinvolti⁴⁶².

Il paragrafo con cui si apriva la Dichiarazione, sancendo chiaramente come “*every man, woman and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition in order to develop fully and maintain their physical and mental faculties*”⁴⁶³, è estremamente significativo e riassuntivo di quanto finora esposto.

Nonostante alcuni aspetti della Conferenza e delle politiche da questa raccomandate siano stati giudicati parziali e non esaustivi è innegabile, però, come tramite questa sia stato compiuto un importante passo in avanti nello sviluppo di un dibattito nuovo, anche in ambito FAO, relativo a come rispondere collettivamente alle problematiche alimentari e concepire, in tal senso, una migliorata gestione della produzione agricola (e da cui, tra l'altro, sono venuti a galla suggerimenti utili che andavano ben al di là delle proposte enunciate dalla Conferenza⁴⁶⁴).

In realtà, se è vero che il concetto di responsabilità comune degli Stati chiamati ad attuare, congiuntamente con le Organizzazioni internazionali, un piano strategico favorevole a una sempre maggiore integrazione economico-sociale si deve, senza dubbio, ai risultati di tale Conferenza, tuttavia questo processo di ideologizzazione venne giudicato negativamente sia dall'ex Direttore generale Sen, favorevole, a una politica di neutralità e secondo cui la convocazione della Conferenza fu “*a departure from the idea of the founding fathers to keep fao above politics*”⁴⁶⁵, sia da Direttore

⁴⁶¹ V. E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, *La acción internacional contra el hambre y la ayuda alimentaria al desarrollo de la Unión Europea*. Tesi di dottorato, Univesitat de Valencia, 2005, p. 211.

⁴⁶² V. Assemblea Generale, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*, cit., lett. c).

⁴⁶³ *Ivi*, par. 1.

⁴⁶⁴ V. S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *op.cit.*, pp. 100-101.

⁴⁶⁵ V. B. R. SEN, *Towards a newer world. The life of the senior Indian diplomat and former director-general of the food and agriculture organization of the United Nations*, Dublin, 1982.

generale aggiunto Phillips il quale dichiarò senza esitazione che “*such an injection of political considerations into sessions through which government and mental support for the activities of a technical organization is insured can only lead to deterioration in their effectiveness*”⁴⁶⁶.

Le parole di Addeke Hendrik Boerma, che rimarcavano come “*we must follow up intensively and hard so that this Conference may be marked as a turning point in man’s struggle to ensure the most basic element in life*”, rimanevano comunque ottimistiche e gettavano le basi per la costruzione di un migliore ordine alimentare mondiale⁴⁶⁷.

3.4.2 La International Conference on Nutrition del 1992 e del 2014

Nonostante a cinquant’anni di distanza dalla fondazione della FAO la produzione alimentare globale fosse aumentata considerevolmente, contribuendo a un sostanziale declino nella prevalenza della malnutrizione a livello globale, tuttavia, secondo le stime dell’Organizzazione, in quegli anni il numero di persone ancora private del loro diritto a un cibo adeguato raggiungeva la quota spaventosa di circa 800 milioni. Inoltre, in alcune parti dell’Africa, dell’Asia, dell’America Latina e dei Caraibi era sempre più crescente la percentuale di bambini malnutriti al di sotto dei cinque anni di età, mentre centinaia di milioni di persone continuavano a soffrire di malattie trasmissibili e non trasmissibili causate dall’assunzione di cibo e acqua contaminati⁴⁶⁸.

Riconoscendo la gravità di tale scenario, la FAO e l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), che già in passato avevano collaborato (come nel caso della campagna *Freedom from Hunger* che B. R. Sen aveva lanciato negli anni Settanta), convocarono presso la sede FAO di Roma, nel dicembre 1992, la prima conferenza globale dedicata esclusivamente ai problemi nutrizionali del mondo⁴⁶⁹. La *International Conference on Nutrition (ICN)* vide la partecipazione di 159 paesi e della Comunità Economica Europea (compresi 137 ministri) e dei rappresentanti di 144 ONG, di 11 organizzazioni intergovernative e di 16 organismi delle Nazioni Unite.

⁴⁶⁶ V. S. PHILLIPS, *Fao: Its origin information and Evolution, 1945 -1981*, Roma, 1981, pp. 76-77.

⁴⁶⁷ V. A. H. BOERMA, *Risultati della conferenza mondiale per l’alimentazione*, cit., p. 45.

⁴⁶⁸ V. Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *World Declaration and Plan of Action for Nutrition*, Roma, del dicembre 1992, par. 3.

⁴⁶⁹ V. D. SHAW, *World Food Security. A History since 1945*, London, 1979, p. 304.

Nei tre anni che hanno preceduto la ICN, numerose sono state le attività preparatorie intraprese in tutto il mondo che hanno visto, infatti, un intenso impegno, sia da parte dei governi nel realizzare documenti tecnici descrittivi della situazione alimentare del loro Paesi e dello stato nutrizionale dei gruppi più vulnerabili della popolazione, sia da parte di esperti e rappresentanti politici nel partecipare a riunioni regionali e nazionali, come quella del comitato preparatorio dell'agosto 1992 tenutasi presso la sede dell'OMS a Ginevra⁴⁷⁰. Da questo intenso processo consultivo è stata redatta una Dichiarazione mondiale e un Piano d'azione per la nutrizione, presentato alla Conferenza per la successiva discussione e l'approvazione.

Già nel primo paragrafo della Dichiarazione Mondiale sulla Nutrizione⁴⁷¹, adottata dalla Conferenza Internazionale sulla Nutrizione nel dicembre 1992, ritroviamo righe di forte intensità in cui vi è scritto che:

*Hunger and malnutrition are unacceptable in a world that has both the knowledge and the resources to end this human catastrophe. We recognize that access to nutritionally adequate and safe food is a right of each individual. We recognize that globally there is enough food for all and that inequitable access is the main problem*⁴⁷².

Impegnandosi ad agire in solidarietà per garantire che la libertà dalla fame diventi una realtà concreta, i 159 Stati dichiaravano il fermo impegno a lavorare insieme per assicurare il benessere nutrizionale (condizione preliminare per lo sviluppo socioeconomico e obiettivo chiave del progresso umano) di tutte persone in un mondo quanto più pacifico, giusto e sicuro dal punto di vista ambientale. Questo era vero soprattutto alla luce del fatto che ogni governo aveva *“the prime responsibility to protect and promote food security and the nutritional well-being of its people, especially the vulnerable groups. However (...) such efforts of low-income countries should be supported by actions of the international community as a whole*^{473”}.

Non a caso, durante lo svolgimento della Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, gli stessi governi hanno espresso il loro pieno coinvolgimento e dedizione nell'eliminare o ridurre sostanzialmente, prima del prossimo millennio, la fame diffusa, la denutrizione (specie tra i bambini, le donne e gli anziani), le carenze di micronutrienti

⁴⁷⁰ V. FAO, *Food, nutrition and agriculture*, in *Fao Journal* n. 13/14, 1995.

⁴⁷¹ V. Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *World Declaration on Nutrition*, cit.

⁴⁷² *Ivi*, par. 1.

⁴⁷³ *Ivi*, par. 16.

(ferro, iodio e vitamina A), le malattie trasmissibili e non trasmissibili legate all'alimentazione e migliorare, dunque, le strutture sanitarie ritenute inadeguate insieme alle scarse condizioni igieniche⁴⁷⁴.

D'altra parte, invece, tra le finalità enunciate con il Piano d'azione per la nutrizione, sempre adottato dalla Conferenza nel 1992, vi era, senz'altro, l'obiettivo di garantire eque e paritarie condizioni sociali, politiche ed economiche tra uomini (senza alcuna distinzione di sesso) tali da salvaguardare il rispetto del diritto al cibo e dell'accesso agli alimenti, aspetti imprescindibili, questi, per migliorare la stabilità degli approvvigionamenti e, soprattutto, iniziare un processo di sradicamento della povertà a livello globale⁴⁷⁵. Infatti, "*each country should make firm social, economic and political commitments to achieving the objective of promoting the nutritional well-being of all its people as an integral part of its development policies, plans and programmes in the short and long run*"⁴⁷⁶.

All'interno del Patto d'azione si legge esplicitamente che, se è vero che un'azione coerente ed efficace a livello locale, nazionale e internazionale è, in quest'ambito, senza dubbio imperativa, tuttavia le risorse, i bisogni e i problemi alimentari variano da Paese a Paese, così come tra regioni del mondo. Pertanto, la situazione di ognuno di questi deve essere valutata attentamente al fine di giungere alla formulazione di specifici piani nazionali e regionali che siano espressione concreta degli impegni assunti a livello politico per migliorare il benessere nutrizionale della popolazione⁴⁷⁷.

La maggior parte dei Piani Nazionali d'Azione per la Nutrizione, che dovrebbero prendere in considerazione gli obiettivi stabiliti nella Dichiarazione mondiale sulla nutrizione, sono, infatti, concepiti come strumenti necessari a indirizzare i Paesi e le ONG nell'attuazione di progetti e strategie di sviluppo settoriali, utili ad alleviare il problema della fame nel mondo e, se integrati nei piani di sviluppo nazionali, vengono percepiti anche come meccanismi volti a mobilitare il sostegno politico e finanziario da rivolgere ai programmi alimentari.

⁴⁷⁴ V. FAO, *Food, nutrition and agriculture*, cit.

⁴⁷⁵ V. D. LIAKOPOULOS, *op.cit.*, par. 3.

⁴⁷⁶ V. Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *Plan of Action for Nutrition*, cit., par. 9.

⁴⁷⁷ *Ivi*, par. 4.

In virtù del valore intrinseco della vita umana, la ICN ha contribuito a rendere più espliciti i legami tra nutrizione e sviluppo agricolo, mettendo in atto un vero processo cooperativo tra governi, organizzazioni multilaterali e non governative, e settore privato. È proprio in occasione di tale Conferenza che la FAO, concentrandosi sulle aree di competenza tecnica che rientrano nel suo mandato, ha giocato un ruolo fondamentale nel favorire le iniziative nazionali e incorporare le questioni alimentari all'interno dei programmi di sviluppo dei singoli Stati. Questo è avvenuto, sia fornendo assistenza tecnica a 92 Paesi per l'implementazione di vari piani, sia stanziando più di 1,5 milioni di dollari in assistenza finanziaria per la realizzazione di *workshop* nazionali, progetti e altre attività legate all'ICN, adempiendo, così, gli obblighi per i quali l'Organizzazione è stata fondata⁴⁷⁸.

Nella prospettiva di un'aumentata consapevolezza dell'importanza della sicurezza alimentare e dell'intersezione dei suoi aspetti critici con altre questioni giuridiche chiave si collocherà, poi, anche la Dichiarazione di Pechino sulla sicurezza degli alimenti⁴⁷⁹, adottata a Pechino nel 2007 in occasione dell'*International Food Safety Forum*, al cui interno molti dei contenuti espressi nella già analizzata Dichiarazione Mondiale sulla Nutrizione del 1992, saranno ribaditi con l'inserimento di aggiornate modifiche.

Cavalcando l'onda dell'impellente raggiungimento e concretizzazione di politiche efficienti, la Dichiarazione di Pechino dava voce alla preoccupazione della comunità globale di adottare un approccio unico e integrato, spingendo tutte le parti interessate a intraprendere una positiva collaborazione internazionale, al posto d'inefficienti misure bilaterali, e rafforzando i legami tra i diversi settori coinvolti⁴⁸⁰. La Dichiarazione, infatti, riconoscerà che "*integrated food safety systems are best suited to address potential risks across the entire food-chain from production to consumption*"⁴⁸¹ e che "*oversight of food safety is an essential public health function that protects consumers from health risks*"⁴⁸².

⁴⁷⁸ V. FAO, *Food, nutrition and agriculture*, cit.

⁴⁷⁹ V. High-Level International Forum on Food Safety, *The Beijing Declaration on Food Safety*, del 27 novembre 2007.

⁴⁸⁰ V. S. NEGRI, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, n. 1/2009, p. 2.

⁴⁸¹ V. High-Level International Forum on Food Safety, *The Beijing Declaration on Food Safety*, cit.

⁴⁸² *Ibidem*.

A ventidue anni di distanza dalla prima ICN, nel novembre del 2014, con lo slogan "*better nutrition, better lives*", si svolse, invece, la seconda International Conference on Nutrition (ICN2), ospitata dalla FAO e dall'OMS a Roma dal 19 al 21 novembre 2014. Con oltre 2200 partecipanti in totale, presero parte all'incontro più di 170 Stati, 150 rappresentanti della società civile e quasi 100 della comunità imprenditoriale. La conferenza, che ha avuto come oggetto di discussione cibo, agricoltura, salute, istruzione e protezione sociale, pose al centro dell'attenzione l'importanza di revisionare i progressi fino a quel momento compiuti e di identificare le sfide ancora aperte, con le eventuali opportunità di progresso, per poter mobilitare l'impegno politico degli Stati e l'utilizzo di risorse volte a migliorare gli *standard* nutrizionali a livello globale⁴⁸³. Con l'obiettivo di affrontare le principali sfide alimentari odierne e identificare le priorità per una cooperazione internazionale rafforzata in materia, vennero approvati, dai governi partecipanti alla Conferenza, due significativi documenti: la Dichiarazione di Roma sulla nutrizione⁴⁸⁴ e il Quadro d'azione⁴⁸⁵.

Ciò su cui si decise di far leva nella Dichiarazione di Roma era la volontà di riproporre l'impegno congiunto nel collaborare in modo efficace per sostenere gli sforzi nazionali e regionali, rafforzando, così, la cooperazione internazionale e l'assistenza allo sviluppo. Riconoscendo, in particolare, che la malnutrizione, in tutte le sue forme, non solo colpisce il benessere fisico e mentale degli individui, ma determina anche un elevato onere sotto forma di negative conseguenze sociali ed economiche che ne derivano, furono proprio i Ministri e i rappresentanti della FAO e dell'OMS a fare appello "*to support national governments, upon request, in developing, strengthening and implementing their policies, programmes and plans to address the multiple challenges of malnutrition*"⁴⁸⁶.

Inoltre, concependo l'eliminazione di tutte le sfaccettature della malnutrizione come un imperativo categorico da attuare per ragioni sanitarie, etiche, politiche, sociali

⁴⁸³ V. S. PEPINO, *Nutrition, Education and Awareness Rising for the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014, p. 6. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i3895e/i3895e.pdf>

⁴⁸⁴ V. Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *Conference Outcome Document: Rome Declaration on Nutrition*, Doc. ICN2 2014/2, Roma, del 19-21 novembre 2014.

⁴⁸⁵ V. Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *Conference Outcome Document: Framework for Action*, Doc. ICN2 2014/3 Corr.1, Roma, del 19-21 novembre 2014.

⁴⁸⁶ V. Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *Conference Outcome Document: Rome Declaration on Nutrition*, cit., par. 16.

ed economiche, si evidenziò, nel testo della Dichiarazione, come fosse necessario sostenere una visione comune e una conseguente azione coordinata tra i diversi attori, a livello internazionale e comunitario, ma anche regionale e nazionale, mediante politiche e iniziative trasversali per la promozione di sistemi alimentari sostenibili⁴⁸⁷.

Passando, ora, all'analisi del Quadro d'azione, anzitutto va precisato come questo sia composto da ben sessanta raccomandazioni. Ferma restando la sua natura volontaria e prendendo come base di partenza gli impegni e gli obiettivi esistenti nella Dichiarazione di Roma sulla nutrizione, tale documento offriva una serie di opzioni e strategie politiche che i governi, agendo in collaborazione con altri *stakeholder*, potevano attuare e implementare nei loro piani nazionali e tenere presente per future negoziazioni su accordi internazionali in ambito agro-alimentare.

Fra le numerose *recommended set of policy and programmed options*, finalizzate a migliorare gli *standard* nutrizionali in tutti i settori, meritano speciale menzione le azioni raccomandate a favore dei sistemi alimentari sostenibili per promuovere diete (*recommended actions for sustainable food systems promoting healthy diets action*). I molteplici suggerimenti *ivi* contenuti prevedevano, tra gli altri, lo sforzo da parte dei vari governi nel rivedere i propri investimenti nazionali, implementando gli obiettivi sulla nutrizione nelle rispettive politiche alimentari e agricole; il rafforzamento della produzione e la lavorazione locale del cibo, specialmente da parte dei piccoli agricoltori, prestando particolare attenzione *all'empowerment* delle donne nella convinzione che un commercio efficiente ed efficace fosse la chiave per raggiungere gli obiettivi nutrizionali stabiliti; la promozione e la diversificazione delle colture, una maggiore produzione di frutta e verdura e di prodotti di origine animale mediante pratiche sostenibili e un'adeguato controllo delle risorse naturali; l'ottimizzazione delle tecnologie e i sistemi di stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione per ridurre l'insicurezza alimentare stagionale e lo spreco di cibo⁴⁸⁸ e, infine, la previsione di *standard* alimentari tali da garantire diete sane e un accesso sicuro all'acqua in strutture pubbliche come ospedali, luoghi di lavoro, università, scuole, servizi di ristorazione⁴⁸⁹.

Accanto a quanto finora esposto, seguivano poi tutta una serie di ulteriori *Recommended actions*: quelle per l'informazione e l'educazione nutrizionale, quelle per

⁴⁸⁷ *Ivi*, par. 13, lett. c).

⁴⁸⁸ *Ivi*, Recommendation n. 11.

⁴⁸⁹ *Ivi*, Recommendation n. 16.

il commercio internazionale e gli investimenti, quelle finalizzate a promuovere, proteggere e sostenere l'allattamento al seno, quelle volte ad affrontare questioni di spreco o problemi legati al blocco della crescita o situazioni di sovrappeso e obesità infantile, quelle in materia di protezione sociale, quelle il cui scopo era far fronte all'anemia nelle donne in età riproduttiva, oppure azioni raccomandate nei servizi sanitari per migliorare la nutrizione la resistenza antimicrobica.

3.4.3 I World Food Summit: realizzare una sicurezza alimentare sostenibile per tutti

La fine degli anni '90 e il primo decennio del 2000 hanno simboleggiato un periodo d'importanti avvenimenti internazionali che, sotto l'egida della FAO, hanno condotto all'apertura di fondamentali Vertici mondiali: quelli sull'alimentazione del 1996 e del 2002, la Conferenza ad alto livello sulla sicurezza alimentare mondiale del 2008 e il Vertice mondiale sulla sicurezza alimentare del 2009. Tutti eventi, questi, finalizzati a identificare soluzioni concrete da mettere in pratica nella lotta alla fame e a giungere, in seconda battuta, beneficiando anche del sostegno offerto dalle Organizzazioni economiche regionali, a una rinnovata e solida sicurezza alimentare⁴⁹⁰.

Centrale rilevanza, ai fini di questa trattazione, assume senza dubbio il *World Food Summit* (WFS) del 1996, svoltosi presso la sede della FAO di Roma dal 13 al 17 novembre 1996 e da dover concepire come uno dei pilastri fondanti nella ormai lunghissima battaglia verso la tutela del diritto al cibo adeguato. I due risultati concreti derivanti da tale Vertice mondiale si fanno risalire ai due documenti (non vincolanti) della Dichiarazione di Roma sulla Sicurezza alimentare mondiale⁴⁹¹ e del Piano d'azione⁴⁹².

Proprio all'interno della Dichiarazione, nel ribadire senza indugio il diritto di ogni singolo uomo *“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”* i rappresentanti delle 180 nazioni partecipanti affermarono senza indugio di

pledge our political will and our common and national commitment to achieving food security for all and to an ongoing effort to eradicate hunger in all countries, with

⁴⁹⁰ V. FAO, MAE, *op.cit.*, p. 47.

⁴⁹¹ V. World Food Summit, *Rome Declaration on World Food Security*, del 13-17 novembre 1996.

⁴⁹² V. World Food Summit, *World Food Summit Plan of Action*, del 13-17 novembre 1996.

an immediate view to reducing the number of undernourished people to half their present level no later than 2015.

È oggetto di riflessione la considerazione secondo cui, nonostante le scorte di cibo fossero aumentate notevolmente, tuttavia, l'inadeguatezza dei redditi familiari e nazionali nell'acquisto dei beni di prima necessità, l'instabilità della domanda e dell'offerta, nonché i disastri naturali o quelli indotti dall'uomo continuavano a impedire il pieno soddisfacimento dei bisogni alimentari di base. Dinanzi al previsto aumento della popolazione mondiale e, assumendo i problemi legati all'insicurezza alimentare una dimensione globale, non fu difficile comprendere, dunque, come nell'esistenza di un ambiente politico, sociale ed economico pacifico e stabile doveva essere ritrovato il fondamento essenziale che avrebbe consentito agli Stati di dare adeguata priorità alla *food security* e all'eliminazione della povertà⁴⁹³. Ciò si tradusse, quindi, in sviluppo democratico, protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e una piena ed equa legittimazione di uomini e donne.

Parallelamente alla Dichiarazione, venne adottato anche il Piano d'azione cui si fa risalire, tra le altre cose, l'utilizzo per la prima volta del concetto di sicurezza alimentare da ritenersi raggiunta "*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*"⁴⁹⁴.

Alla luce del fatto che, se i governi nazionali e la comunità internazionale non avrebbero affrontato le molteplici cause alla base dell'insicurezza alimentare, il numero di persone affamate sarebbe rimasto molto elevato (soprattutto nei paesi in via di sviluppo e nell'Africa sub sahariana), l'obiettivo di tale Piano d'azione fu quello di muoversi nella direzione di uno sforzo continuo, a livello locale, regionale e internazionale, per sradicare la fame in tutti i Paesi⁴⁹⁵. Il Piano d'azione conteneva un elenco di sette impegni⁴⁹⁶ che dovevano fungere da principi guida per tutti coloro che

⁴⁹³ V. World Food Summit, *Rome Declaration*, cit.

⁴⁹⁴ V. World Food Summit, *World Food Summit Plan of Action*, cit., par. 1.

⁴⁹⁵ *Ivi*, par. 7.

⁴⁹⁶ 1) ensure an enabling political, social, and economic environment designed to create the best conditions for the eradication of poverty and for durable peace, based on full and equal participation of women and men, which is most conducive to achieving sustainable food security for all (2) implement policies aimed at eradicating poverty and inequality and improving physical and economic access by all, at all times, to sufficient, nutritionally adequate and safe food and its effective utilization; (3) pursue participatory and sustainable food, agriculture, fisheries, forestry and rural development policies and practices in high and low potential areas, which are essential to adequate and reliable food supplies at the

erano coinvolti nella formulazione delle politiche da attuare con la finalità di garantire adeguate condizioni nutritive e alimentari.

Il Comitato FAO per la Sicurezza Alimentare Mondiale, che aveva assunto il ruolo di *forum* negoziale per la preparazione del WFS, fu nominato per monitorare, a intervalli regolari, i progressi compiuti dagli Stati e, nella sessione del giugno 1998, presentò, infatti, una prima revisione delle azioni intraprese in ottemperanza di ciascuno dei sette impegni in questione⁴⁹⁷. Tra le misure istituzionali, introdotte per sostenere il Piano d'azione e i suoi obiettivi, vi erano: la creazione di meccanismi di coordinamento interministeriale; la revisione delle strategie nazionali alla luce degli obiettivi del Vertice mondiale sull'alimentazione; lo sviluppo di piani d'azione nazionali, ma anche l'avvio di campagne e iniziative, comprese le celebrazioni della Giornata Mondiale dell'Alimentazione, pensate allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica sugli aspetti problematici e cruciali della sicurezza alimentare⁴⁹⁸.

Va ricordato, inoltre, che fu proprio a seguito dell'invito rivolto a “*the UN High Commissioner for Human Rights (...) to better define the rights related to food in Article 11 of the Covenant*”⁴⁹⁹, che si fa risalire l'adozione del Commento generale n. 12, già analizzato nel precedente capitolo di questa tesi.

Tra i risultati del WFS del 1996 si assistette, anche, a un accresciuto ruolo della FAO nel tessere la tela delle iniziative internazionali a tutela del diritto al cibo e nel farsi carico, poi, di una serie di compiti di spessore nell'agenda politica internazionale, come quello concernente la pubblicazione dello “*State of Food Insecurity in the World*”: un rapporto annuale sulla condizione alimentare mondiale⁵⁰⁰.

Nonostante i passi in avanti compiuti a seguito di quello che è stato da molti definito come il più grande raduno mondiale di *leader*, organizzato per discutere della

household, national, regional and global levels, and combat pests, drought and desertification, considering the multifunctional character of agriculture; (4) ensure that food, agricultural trade and overall trade policies are conducive to fostering food security for all through a fair and market-oriented world trade system; (5) prevent and be prepared for natural disasters and man-made emergencies and to meet transitory and emergency food requirements in ways that encourage recovery, rehabilitation, development and a capacity to satisfy future needs; (6) promote optimal allocation and use of public and private investments to foster human resources, sustainable food, agriculture, fisheries and forestry systems, and rural development, in high and low potential areas; (7) implement, monitor, and follow-up this Plan of Action at all levels in cooperation with the international community.

⁴⁹⁷ V. FAO, *The Right to Food: In Theory and Practice*, 1998, p. 23.

⁴⁹⁸ *Ibidem*.

⁴⁹⁹ V. World Food Summit, *World Food Summit Plan of Action*, cit., par. 61, lett. e).

⁵⁰⁰ V. C. MORINI, *op.cit.*, p. 39.

sicurezza alimentare, i risultati concreti del WFS del 1996 si rivelarono, però, piuttosto deludenti. Sebbene, l'obiettivo cardine stabilito dal Vertice Mondiale (ovvero dimezzare la percentuale di popolazione mondiale che soffriva la fame) fosse stato raggiunto singolarmente da molti Paesi, rimanevano ancora molto ampi i margini di realizzazione di questo a livello globale dove, infatti, il totale delle persone ancora sottonutrite avrebbe dovuto diminuire di circa 300 milioni per toccare la quota del 50% di individui sottoalimentati registrata nel 1990-92⁵⁰¹.

Ecco che, allora, esattamente a cinque anni di distanza dallo svolgimento del primo *World Food Summit* del 1996, venne convocato, nel 2002, il *World Food Summit- fyl (five years later)*, in occasione del quale i capi di Stato e di governo invitarono tutte le parti a incrementare i loro contributi operando mediante un'alleanza internazionale per rinnovare gli impegni globali assunti nella Dichiarazione di Roma al Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996 e dar seguito, così, all'attuazione del Piano d'azione.

È proprio in corrispondenza del Documento finale, adottato al termine di tale *Summit* del 2002, ovvero la *Declaration of the World Food Summit: five years later*⁵⁰², che, nel preambolo, si ribadiva esplicitamente “*the right of everyone to have access to safe and nutritious food*”.

Dal momento che la maggioranza degli affamati e di coloro che vivevano in assoluta povertà era localizzata nelle aree più rurali del globo, la Dichiarazione riconobbe come il raggiungimento dell'obiettivo di dimezzare il numero di persone che soffriva la fame richiedesse, necessariamente, sia il coinvolgimento da parte dei Paesi meno sviluppati nell'avviare un processo di crescita sostenuta della produzione agricola (in particolare da parte dell'Africa sub sahariana), sia il consolidamento di ampi partenariati internazionali con la FAO chiamata, in prima linea, a garantire assistenza per l'attuazione del Piano d'azione del WFS e promuovere l'agricoltura sostenibile.

In seguito, fu ribadito l'impegno nel lavorare con spirito di cooperazione e solidarietà per rafforzare le attività della FAO, nell'ambito del suo mandato, che consentissero, quindi, ai Paesi in via di sviluppo e a quelli con economie in transizione

⁵⁰¹ V. P. CONFORTI, F. DE FILIPPIS, *op.cit.*

⁵⁰² V. The World Food Summit: five years later, *Declaration of the World Food Summit: five years later*, Rome, del 13 giugno 2002.

di affrontare i problemi di sicurezza alimentare, di utilizzare al meglio i benefici della ricerca e delle tecnologie e di rispondere efficacemente alle sfide e alle opportunità della globalizzazione mediante l'accesso a conoscenze scientifiche e tecniche fondamentali per uscire dagli scenari di povertà cui erano soggetti⁵⁰³. Infatti, come conseguenza della piena e maturata consapevolezza che il problema della malnutrizione non avrebbe potuto essere facilmente risolto, se i progressi orientati a ridurre la fame continuavano a essere percepiti, non come obblighi, ma come scelte preferenziali degli Stati, che si decise di rimarcare, all'interno del testo della Dichiarazione, il concetto di responsabilità condivisa, secondo cui *“responsibility for assuring national food security rests with national governments in cooperation with civil society and the private sector and with the support of the international community”*⁵⁰⁴.

Ulteriore, ma non meno importante, esito del WFS-fyl fu la costituzione di un gruppo di lavoro intergovernativo che, a seguito dell'invito rivolto al *“FAO Council to establish (...) a set of voluntary guidelines to support Member States' efforts to achieve the progressive realization of the right to adequate food in the context of National food security”* avrebbe dato vita alla definizione d'importanti Linee guida (le *Voluntary Guidelines*⁵⁰⁵) successivamente approvate dal Consiglio della FAO nel novembre 2004.

3.4.4 La Conferenza di alto livello sulla sicurezza alimentare mondiale del 2008 e il World Summit on Food Security

A Roma, dal 3 al 5 giugno 2008, sotto gli auspici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura si svolse la Conferenza ad Alto Livello sulla sicurezza alimentare mondiale durante la quale quarantadue capi di Stato e di governo, cento Ministri e sessanta organizzazioni non governative e della società civile di centottantuno Paesi membri discussero delle sfide che il cambiamento climatico, la bioenergia e l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari avevano comportato per la sicurezza alimentare mondiale⁵⁰⁶.

Durante il corso della Conferenza, fu proprio il Direttore Generale della FAO, Jacques Diouf, a ribadire come, di fronte ad una crisi alimentare mondiale che aveva

⁵⁰³ *Ivi*, par. 24.

⁵⁰⁴ *Ivi*, par. 3.

⁵⁰⁵ Per un'analisi approfondita si rimanda al sotto-paragrafo 3.4.4 del presente capitolo.

⁵⁰⁶ V. FAO, *High-Level Conference on World Food Security: the Challenges of Climate Change and Bioenergy*, 2008, disponibile su <http://www.fao.org/foodclimate/hlc-home/en> (19/07/2021).

avuto tragiche conseguenze sociali e politiche in diversi continenti, con rivolte e morti che avevano rischiato di mettere in pericolo la pace e la sicurezza mondiale, e dinanzi a un drastico calo degli aiuti all'agricoltura, scesi da 8 miliardi di dollari nel 1984 a 3,4 miliardi di dollari nel 2004, la produzione mondiale di cibo avrebbe dovuto essere raddoppiata per sfamare una popolazione di circa 6 miliardi di persone⁵⁰⁷.

Infatti, tenendo ben a mente l'esigenza di garantire un pieno riconoscimento del diritto al cibo, soprattutto in presenza di un tale scenario, e, dopo aver passato in esame le prospettive di azione nella lotta alla fame che emergevano dal lavoro eseguito, nei primi mesi del 2008, da parte di un gruppo di esperti, la Conferenza si concluse con l'adozione di una Dichiarazione⁵⁰⁸ che invitava la comunità internazionale ad aumentare l'assistenza verso i Paesi in via di sviluppo, in particolare quelli meno sviluppati e maggiormente colpiti dagli impatti negativi dovuti all'impennata dei prezzi alimentari⁵⁰⁹.

Sulla base della necessità di avviare operazioni urgenti e coordinate finalizzate a soddisfare le esigenze di sicurezza alimentare, globali e familiari, e, riaffermando che *“in adopting this Declaration, we pledge to embrace food security as a matter of permanent national policy, renew our commitment to achieving the World Food Summit objectives (...) and commit ourselves to the following measures⁵¹⁰”*, gli Stati stabilirono, quindi, l'impegno collettivo di dar seguito a una variegata lista di misure a breve, medio e lungo termine contenute nel testo della Dichiarazione.

Le *short-term measures* erano organizzate in due blocchi principali: le azioni urgenti di assistenza ai paesi più gravemente colpiti dalla crisi economica e le misure di sostegno alla produzione e al commercio agricolo.

Le prime erano implementate per mezzo dell'attuazione di programmi messi in atto dalle Agenzie ONU specializzate, il consolidamento dello spirito cooperativo a livello regionale al fine di affrontare efficacemente l'aumento dei prezzi alimentari, un'immediata assistenza umanitaria garantita dall'unione degli sforzi delle

⁵⁰⁷ V. FAO, *High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy. Report of the Conference*, Doc. HLC/08/REP, del giugno 2008, pag. 17.

⁵⁰⁸ V. High-Level Conference on World Food Security, *Declaration of the High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy*, adottata il 5 giugno 2008.

⁵⁰⁹ V. C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo*, in *Aggiornamenti sociali*, 2008, p. 491.

⁵¹⁰ V. High-Level Conference on World Food Security, *Declaration of the High-Level Conference*, cit., par. 3.

organizzazioni governative e non governative con quelle multilaterali e, infine, una migliorata capacità dei *donors* e delle istituzioni finanziarie nell'assicurare tempestivi interventi di adeguamento dei meccanismi di sostegno all'agricoltura⁵¹¹. Le seconde, invece, s'incentravano sulla promozione della cooperazione sud-sud, sulla partecipazione a iniziative internazionali e regionali volte a offrire assistenza alle nazioni più vulnerabili nell'elaborazione di politiche agricole e, infine, sull'adozione di misure atte a moderare fluttuazioni insolite dei prezzi dei cereali alimentari e incrementare, così, la sicurezza alimentare e le conseguenti capacità commerciali dei Paesi in via di sviluppo⁵¹².

Passando, ora, all'analisi del quadro delle *Medium and Long-Term Measures*, mediante queste ultime si esortavano i governi e la comunità internazionale a implementare un quadro politico a sostegno delle popolazioni più povere stanziato nelle aree rurali attraverso maggiori investimenti in campo agricolo' ad aumentare la resilienza degli attuali sistemi di produzione alimentare, attribuendo priorità alla salvaguardia della biodiversità come chiave per il futuro progresso' a intensificare con decisione gli investimenti negli ambiti di ricerca e nello sviluppo di tecnologie agro-alimentari' a indirizzare gli sforzi nel processo di liberalizzazione del commercio internazionale agricolo e offrire, in tal modo, nuove opportunità di vendita sui mercati mondiali e di realizzazione della *global food security*⁵¹³.

Nonostante fosse chiaro a tutti che la lotta alla fame difficilmente avrebbe potuto essere vinta senza prima aver ridotto le perduranti diseguaglianze sociali ancora esistenti tra molti aree del mondo e aver iniziato, di conseguenza, un cammino di crescita economica omogenea basato su risorse sufficienti a soddisfare autonomamente i bisogni di prima necessità della maggior parte della popolazione con l'agricoltura posta, di nuovo, al centro dell'agenda internazionale, tuttavia, i risultati della Conferenza apparvero, a un'analisi attenta, piuttosto insoddisfacenti⁵¹⁴.

Senza dubbio, in un contesto di rapida crescita del prodotto interno lordo dei Paesi emergenti, era necessario trovare soluzioni sostenibili e concretizzabili che riducessero il divario tra l'offerta e la domanda globale di cibo. Le sfide del

⁵¹¹ Vg. A. DI STEFANO, *La crisi alimentare mondiale e il diritto al cibo nelle conclusioni della FAO High-Level Conference on World Food Security*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2008, p. 2.

⁵¹² *Ibidem*.

⁵¹³ *Ivi*, par. 7, lett. e).

⁵¹⁴ V. A. DI STEFANO, *op.cit.*, p. 5.

cambiamento climatico, quelle legate alla bioenergia e alla volatilità dei prezzi delle materie prime agricole potevano essere affrontate solo attraverso relazioni internazionali equilibrate incentrate su dialoghi efficaci, analisi obiettive e senza interessi di parte⁵¹⁵.

Infatti, fu proprio di fronte alla percezione generale di un'effettiva mancanza di accordi o, quantomeno, di opinioni condivise su quei temi ritenuti cruciali che il documento finale di tale Conferenza, definito deludente rispetto alle premesse, si ritrovò oggetto di un'ondata di criticismo da parte di molti Stati sudamericani, tra cui il Venezuela che denunciò l'assenza di spirito umanitario o l'Argentina, piuttosto polemica verso i sussidi all'agricoltura per i Paesi più sviluppati⁵¹⁶.

Come conseguenza di questo nuovo clima di assistenza, si giunse, nel 2009, al *World Summit on Food Security* (il Vertice mondiale sulla sicurezza alimentare), svoltosi anch'esso a Roma e terminato con l'adozione di una Dichiarazione finale⁵¹⁷ il cui scopo, mediante un più consolidato e coordinato sostegno della comunità internazionale, era quello di “*eradicate hunger from the world*”⁵¹⁸.

Anzitutto, va ricordato come la nozione di *food security*, già incontrata nel primo paragrafo del *World Food Summit Plan of Action* del 1996, trovava qui una sua versione più estesa e ampliata secondo la definizione per cui “*food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*”.⁵¹⁹

Ora, dal momento in cui la gravità della crisi alimentare di quei decenni si legava profondamente ai quasi vent'anni di sottoinvestimenti in agricoltura, i Paesi iniziarono a concordare, di comune accordo, di voler lavorare per invertire il calo dei finanziamenti nazionali e internazionali e di promuovere, pertanto, nuovi investimenti nel settore per migliorare la *governance* delle questioni alimentari globali.

⁵¹⁵ V. FAO, *High-Level Conference on World Food Security*, cit., p. 19.

⁵¹⁶ V. R. ZUCCOLINI, “Vertice Fao, documento deludente”, *Corriere della Sera*. 2008. Disponibile su: https://www.corriere.it/cronache/08_giugno_05/vertice_fao_crisi_alimentare_ogm_20552ac2-32c8-11dd-83ed-00144f02aabc.shtml (20/07/2021).

⁵¹⁷ V. World Summit on Food Security, *Declaration of the world summit on food security*, adottata il 18 novembre 2009.

⁵¹⁸ *Ivi*, preambolo

⁵¹⁹ *Ivi*, nota n. 1.

Sono cinque, infatti, i principi cardine su cui la Dichiarazione intendeva basare i futuri impegni e le azioni di tutti gli Stati nella lotta alla fame: investire in piani nazionali, finalizzati a convogliare le risorse verso programmi e partenariati ben progettati; promuovere il coordinamento strategico a livello nazionale, regionale e globale per perfezionare la *governance* in ambito alimentare e una migliore allocazione delle risorse; eliminare le cause profonde della fame e della povertà mediante un approccio globale per la sicurezza alimentare che comprenda azioni dirette e programmi di sviluppo sostenibili a medio e lungo termine; garantire miglioramenti in efficienza, reattività, ed efficacia delle istituzioni multilaterali e, infine, assicurare dedizione e serietà da parte di tutti i *partner* mediante piani pluriennali d'investimento agricolo da realizzare tempestivamente e in modo affidabile.

Fatte queste considerazioni e, cercando di tirare le somme da quanto finora delineato, è possibile affermare che il ruolo fondamentale svolto non solo dagli Stati, ma soprattutto dalle Organizzazioni internazionali e dalle agenzie parte del Polo agricolo di Roma nel prevedere un piano di risorse finanziarie da offrire in maniera equa e ben organizzata a chi era maggiormente in difficoltà e l'aver dichiarato un pieno accordo sulla necessità di rinnovare l'assistenza a livello globale su tematiche inerenti la sicurezza alimentare mondiale può, senza dubbio, essere considerato il traguardo più positivo raggiunto da questo vertice del 2009⁵²⁰.

3.4.5 *Le Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*

Come già precedentemente anticipato, fu in seguito alla decisione presa nel *World Food Summit* del 2002, relativa al preparare una serie di linee guida volontarie che rappresentassero un codice di condotta sulle azioni da effettuare per sradicare la fame e spostare il *focus* sulla sicurezza alimentare e la nutrizione da una prospettiva tecnica a una basata sui diritti umani, che si giunse al risultato concreto delle *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* (RTFG)⁵²¹.

⁵²⁰ V. FAO, MAE, *op. cit.*, p. 51.

⁵²¹ V. FAO Council, *Voluntary Guidelines to support the realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Rome, adottata nel novembre 2004.

Le *Voluntary Guidelines* vennero adottate dalla 127° sessione del Consiglio della FAO nel novembre 2004 con l'intenzione, non solo di integrare i diritti umani nel lavoro delle agenzie del Polo agricolo di Roma, ma anche con lo scopo di fungere da mezzo per accelerare il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio⁵²², affrontare le cause sottostanti la malnutrizione e fornire, a tutte le parti interessate, un indirizzo pratico e una panoramica ponderata sull'attuazione delle iniziative finalizzate alla piena protezione e realizzazione del diritto al cibo⁵²³. Esse possono essere utilizzate, quindi, per migliorare gli attuali quadri di sviluppo, in particolare per quanto riguarda la dimensione sociale e umana, mettendo saldamente al centro i diritti delle persone.

Nonostante, come intuibile dal termine “*voluntary*”, non si tratti di strumenti giuridicamente vincolanti, queste Linee Guida, rivolte a tutti gli Stati della comunità internazionale (compresi quelli che non avevano aderito ai documenti internazionali in materia di diritto al cibo) sono la testimonianza concreta della riaffermazione, sul piano globale, dell'importanza dei diritti umani il cui valore aggiunto è rimarcato, sia dall'ampio processo partecipativo e dall'approccio multidisciplinare che ha visto coinvolti tutti, sia dalla volontà di oltrepassare il rapporto Stato - cittadino e individuare, anche, le responsabilità definibili come “extraterritoriali”⁵²⁴.

Promuovendo un processo per lo sviluppo di una strategia nazionale per la sicurezza alimentare basata sull'adesione a una serie di principi che includono partecipazione, responsabilità, non discriminazione, trasparenza, dignità umana, *empowerment* e stato di diritto, queste *Guidelines* sono da molti considerate un documento prezioso e completo, in grado di facilitare i dialoghi tra più parti e dar vita a un'intesa comune sui modi per realizzare progressivamente, ma in maniera decisa, il diritto al cibo e costruire una società più giusta in cui tutti possano nutrirsi con dignità⁵²⁵.

Sono 19 in tutto le Linee guida che riguardano i seguenti temi: 1) democrazia, buon governo, diritti umani e stato di diritto; 2) politiche di sviluppo economico; 3) strategie; 4) sistemi di mercato; 5) istituzioni; 6) *stakeholder*; 7) quadro giuridico; 8)

⁵²² Per un'analisi approfondita si rimanda al paragrafo successivo.

⁵²³ V. M. IMMINK, *The Current Status of the Right to Adequate Food in Food Security and Nutrition Policy Designs*, FAO, Rome, 2014, p. 1. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i3890e/i3890e.pdf>

⁵²⁴ V. C. MORINI, *op.cit.*, p. 41.

⁵²⁵ V. FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future. A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*, Rome, 2014, p. 2.

accesso a risorse e beni (lavoro, terra, acqua, risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, sostenibilità, servizi); 9) sicurezza alimentare e protezione dei consumatori; 10) nutrizione; 11) educazione e sensibilizzazione; 12) risorse finanziarie nazionali; 13) supporto ai gruppi vulnerabili; 14) reti di sicurezza; 15) aiuti alimentari internazionali; 16) disastri naturali e indotti dall'uomo; 17) sistema di monitoraggio; 18) istituzioni nazionali per i diritti umani; 19) dimensione internazionale.

Le Linee guida n. 2 e n. 3 sono esplicite nell'elencare gli obblighi che gli Stati hanno di formulare quel necessario pacchetto di politiche e strategie da dover implementare, in seconda battuta, sulla base dell'istituzione di meccanismi di coordinamento che ne rendano più praticabile le procedure di attuazione (linea guida 5) mediante un approccio *multi-stakeholder* (linea guida 6).

Seguendo la raccomandazione della linea guida 3.10, invece, negli ultimi anni si è assistito a un aumento delle strategie nazionali di sviluppo (come la scelta di istituire fronti parlamentari) basate su un'ampia cooperazione regionale e indirizzate a coordinare le azioni statali atte a garantire la piena realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata⁵²⁶. Tra i vari esempi, merita menzione la creazione di un Fronte parlamentare contro la fame nella regione dell'America Latina e dei Caraibi, istituito nel 2009 come piattaforma per lo scambio di esperienze e per il lancio di sfide tra i vari Paesi il cui obiettivo è quello di promuovere, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e mediante la collaborazione con la società civile, quadri istituzionali favorevoli alla tutela del cibo⁵²⁷.

Rilevanti, ai fini di questa trattazione, sono anche le *Guidelines* n. 9 e n. 10. La n. 9, in particolare, invita gli Stati ad adottare misure per far sì che tutti gli alimenti, prodotti localmente o importati, siano sicuri e conformi agli *standard* nazionali, istituire sistemi di controllo che assicurino ai consumatori la fornitura di cibi idonei e che riducano il rischio di malattie di origine alimentare, cooperare con le organizzazioni regionali e internazionali per una più efficiente sicurezza nell'intera catena alimentare e offrire assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo attraverso crediti, donazioni e sovvenzioni.

⁵²⁶ V. S. BLONDEAU, *Institutional Framework For the right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014, p. 3.

⁵²⁷ *Ibidem*.

Secondo la *Guidelines* n. 10, invece, spetta agli Stati, se necessario, assicurarsi che eventuali modifiche sulla possibilità e capacità di approvvigionamento alimentare non influenzino sfavorevolmente le sane abitudini nutrizionali e cercare di coinvolgere tutte le parti interessate nella progettazione, attuazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei programmi volti ad aumentare la produzione di sostanze ricche di micronutrienti prevenendo, così, il consumo eccessivo o le diete squilibrate tendenti a causare malnutrizione, obesità e malattie degenerative.

Inoltre, sulla base del fatto che il cibo è considerato, da sempre, parte vitale della cultura di un individuo, un ulteriore compito da attuare è quello di valorizzare le pratiche culturali e le abitudini alimentari delle diverse popolazioni, con un occhio sempre attento all'equa distribuzione all'interno delle singole comunità e con una particolare attenzione rivolta ai bisogni e ai diritti dei fanciulli, così come delle donne incinte, delle madri in allattamento e dei gruppi più fragili.

La linea guida n. 11, insieme alla n. 10, è tra le poche a ribadire come un accesso discriminatorio nei confronti, non solo del diritto all'alimentazione, ma di tutti quegli altri diritti collaterali (diritto alla salute, all'istruzione, all'informazione), precluda e limiti la possibilità, individuale o collettiva, di godere di adeguati e dignitosi *standard* nutrizionali per se stessi e gli altri. Viene sottolineata, per di più, proprio l'importanza dell'educazione e della formazione come aspetti cardine e strumenti essenziali attraverso cui sensibilizzare e assistere i più vulnerabili nel rivendicare i loro diritti, rafforzando, anche, le loro opportunità in termini di accesso all'istruzione. L'educazione alimentare deve essere, dunque, percepita come la chiave per costruire un mondo sicuro e più sostenibile⁵²⁸. Troppo spesso, purtroppo, modelli e tabù alimentari, consolidati da tempo, rischiano di contribuire alla malnutrizione generale. Ecco che, allora, fortificare le capacità individuali nel discernere tra informazioni credibili e pubblicità commerciali ingannevoli e fuorvianti può, senz'altro, migliorare lo sviluppo cognitivo con benefici sia a livello personale, sia per la società nel suo complesso e giungere, così, a un pieno ed equo godimento del diritto all'alimentazione⁵²⁹.

Quale conclusione trarre da quanto finora esposto? Sicuramente è possibile affermare come il valore aggiunto delle *Guidelines* risieda nella guida politica che esse

⁵²⁸ V. S. PEPINO, *op.cit.*, p. 3.

⁵²⁹ *Ivi*, p. 4.

forniscono, nel modo in cui queste fanno appello alla volontà politica degli Stati che, avendole adottate per consenso, s'impegnano a riequilibrare la situazione di *food security* nei rispettivi contesti nazionali, facendo leva sulla consapevolezza che il raggiungimento del benessere nutrizionale e la sua accettazione culturale debbano essere concepiti come parte integrante del processo di piena realizzazione del diritto al cibo adeguato⁵³⁰. D'altronde, non deve essere mai dimenticato che "*economic and agricultural growth should be 'nutrition-sensitive'. Good nutrition, in turn, is the key to sustainable economic growth*"⁵³¹.

Ora, per poter cogliere alcuni degli effetti delle *Guidelines*, è necessario guardare al livello globale, soprattutto a quella catena d'iniziative internazionali che si sono susseguite nel tempo e ai cambiamenti più recenti avvenuti a seguito della loro attuazione. Va citata, ad esempio la *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (ICARRD), tenutasi a Porto Alegre, Brasile, dal 7 al 10 marzo 2006 con la presenza di circa 1400 partecipanti. Dopo aver passato in rassegna gli impatti, i processi e i meccanismi delle diverse esperienze di riforma agraria attuate nel mondo e discusso proposte per azioni future, alla fine della conferenza venne adottata una Dichiarazione finale⁵³² che invitava tutti i governi ad adottare politiche che promuovessero lo sviluppo rurale e agrario a beneficio dei più poveri e dei più emarginati⁵³³. I governi affermavano, infatti, che "*wider, secure and sustainable access to land, water and other natural resources related to rural people's livelihoods is essential to hunger and poverty eradication, contributes to sustainable development and should therefore be an inherent part of national policies*"⁵³⁴.

Nel 2012, invece, il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale adottò le *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (VGGT)⁵³⁵. Ampliando i principi guida già contenuti nella RTFG, il loro scopo era quello di perfezionare la *governance*

⁵³⁰ V. S. PEPINO, *op. cit.*, p. 4.

⁵³¹ V. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2012*, Rome, 2012, p. 2.

⁵³² V. The International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, *Final declaration*, Porto Alegre, del 10 marzo 2006.

⁵³³ V. L. CRUZ, M. VIDAR, *Natural Resources Governance and the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014, pag. 7. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i3893e/i3893e.pdf>

⁵³⁴ V. The International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, *Final declaration, cit.*, par. 6.

⁵³⁵ V. Comitato Mondiale per la Sicurezza Alimentare, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, FAO, Roma, 2012.

dei regimi di proprietà della terra, della pesca e delle foreste, fissando obiettivi di sicurezza alimentare e muovendosi nella direzione della progressiva realizzazione del diritto al cibo, della stabilità sociale, dello sviluppo rurale, della protezione ambientale e dell'eliminazione della povertà a beneficio di tutti, nessuno escluso⁵³⁶.

Tra le altre iniziative recenti vi rientra anche la Conferenza internazionale sulle foreste per la sicurezza alimentare e la nutrizione, ospitata dalla FAO nel 2013 e organizzata in collaborazione con *Bioversity International*, il *Center for International Forestry Research*, il *World Agroforestry Centre (ICRAF)* e la Banca Mondiale e che si è rivelata essere una pietra miliare per aver, ancora una volta, confermato i forti legami esistenti tra silvicoltura, sicurezza alimentare e nutrizione⁵³⁷.

3.5 Trasformare il mondo attraverso l'alimentazione e l'agricoltura

Trasformare il mondo attraverso l'alimentazione e l'agricoltura: è questo l'obiettivo di cui la FAO si fa portavoce e che, sulla base di strumenti interconnessi e pratiche guide, cerca quotidianamente di raggiungere migliorando i sistemi alimentari mondiali. A livello globale è opportuno, a questo punto, menzionare alcune delle strategie e delle iniziative adottate che mirano, da qui ai prossimi dieci anni e grazie alla collaborazione di tutti, a rafforzare la *food security* e dimostrare come dalle radici di un'alimentazione sostenibile derivino i futuri frutti del processo trasformativo cui aspirare.

3.5.1 I Millennium Development Goals

Tra gli accadimenti storici che hanno segnato una tappa importante nell'obiettivo di vincere la difficile lotta alla fame è necessario richiamare, ai fini di questa trattazione, il Vertice del Millennio, svoltosi dal 6 all'8 settembre 2000 a New York e considerato uno dei più grandi raduni di *leader* mondiali. Fu proprio in tale circostanza che fu presa, da tutti i capi di Stato dei Paesi membri delle Nazioni Unite, la decisione di firmare la Dichiarazione del Millennio⁵³⁸. Il loro impegno storico di non risparmiare alcuno sforzo per liberare uomini, donne e bambini dalle condizioni degradanti della povertà estrema si tradusse immediatamente in un quadro ispiratore di

⁵³⁶ V. L. CRUZ, M. VIDAR, *Natural Resources Governance*, cit., p. 9.

⁵³⁷ *Ivi*, p. 10.

⁵³⁸ V. Assemblea Generale, *United Nations Millennium Declaration*, adottata con risoluzione A/55/2 l'8 settembre 2000.

otto obiettivi e passi pratici di vasta portata, da raggiungere entro il 2015, che avrebbero permesso alle persone di tutto il mondo di migliorare le loro vite e le loro prospettive future. Si trattava dei *Millennium Development Goals* (MDGs), il primo dei quali dichiarava esplicitamente l'intenzione

*to halve, by the year 2015, the proportion of the world's people whose income is less than one dollar a day and the proportion of people who suffer from hunger and, by the same date, to halve the proportion of people who are unable to reach or to afford safe drinking water*⁵³⁹.

Alla base di tale Dichiarazione, vi era la profonda consapevolezza da parte degli Stati di condividere, al di là delle rispettive responsabilità nei confronti della propria popolazione, “*a collective responsibility to uphold the principles of human dignity, equality and equity at the global level (...) a duty therefore to all the world's people, especially the most vulnerable and, in particular, the children of the world, to whom the future belongs*”⁵⁴⁰.

I MDGs hanno generato *partnership* nuove e innovative, mobilitato l'opinione pubblica e mostrato l'immenso valore di fissare obiettivi ambiziosi in maniera congiunta, sia rimodellando il processo decisionale nei Paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo, sia mettendo in primo piano l'essere umano e i suoi bisogni immediati⁵⁴¹.

Se da una parte tutto questo è vero, dall'altra, purtroppo, bisogna rilevare come le disparità tra aree rurali e urbane rimangano ancora troppo pronunciate e la quota di persone estremamente povere stenti a diminuire in maniera consistente. Ecco che, dunque, per affrontare le cause alla radice di tutto ciò e intraprendere il cammino verso un mondo più prospero ed equo sarà necessario integrare le dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile e fare leva su sforzi collettivi a lungo termine.

3.5.2 La Zero Hunger Challenge: verso una progressiva eliminazione della fame

Nel giugno 2012, durante la Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile Rio+20, il Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, lanciò una sfida

⁵³⁹ *Ivi*, par. 19.

⁵⁴⁰ *Ivi*, par. 2.

⁵⁴¹ V. Nazioni Unite, *The Millennium Development Goals Report 2015*, 2015, p. 3. Disponibile su: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

ambiziosa e destinata, ancora oggi, a rivestire una posizione centrale nell'agenda politica di molti Stati: *la Zero Hunger Challenge (ZHC)*. Concepita per avviare un movimento globale di lotta alla fame, quest'ultima fonda la sua azione sulla conquista di cinque obiettivi concreti: zero bambini con *deficit* di sviluppo sotto i due anni, 100 % di accesso al cibo adeguato, sistemi alimentari sostenibili, 100% di aumento della produttività e del reddito dei piccoli agricoltori, zero perdite o sprechi di cibo⁵⁴².

Studiata ed elaborata in consultazione con le agenzie delle Nazioni Unite, le organizzazioni della società civile, i rappresentanti del settore privato e l'Ufficio esecutivo del Segretario generale, la Sfida Fame Zero si basa sul *Comprehensive Framework for Action (CFA)*, sviluppato dalla *High Level Task Force on Global Food and Nutrition Security (HLTF)* il cui compito è quello di comprendere le risposte al problema dell'insicurezza alimentare e identificare pratiche politiche da mettere in campo per il suo sradicamento⁵⁴³.

Il successo, fin da subito notevole, scaturito dall'avvio di questa sfida si fa risalire al merito di aver rafforzato e implementato, insieme ad altre iniziative, una comune azione, a livello nazionale e regionale, nell'assicurare che la sicurezza alimentare e nutrizionale rimanesse in cima all'agenda dello sviluppo globale e, di conseguenza, cercare di eliminare le forme più crudeli di malnutrizione, ridurre i tassi di povertà rurale e giungere progressivamente a sistemi alimentari e agricoli inclusivi e sostenibili⁵⁴⁴.

3.5.3 L'Agenda 2030 e i Sustainable Development Goals (SDGs)

La *Zero Hunger challenge* ha trovato risposta da parte degli Stati presenti a Rio+20 nella *2030 Agenda for Sustainable Development*⁵⁴⁵, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015 e, seppur di per sé non vincolante, volta a stabilire un quadro d'azione globale per raggiungere lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni: economica, sociale e ambientale. Mai prima d'ora i *leader* mondiali si erano impegnati in uno sforzo comune su un'agenda politica così ampia e universale

⁵⁴² V. ONU, "Sfida Fame Zero. Uniti per un mondo sostenibile", 2015. Disponibile su: <http://www.fao.org/un-expo/it/il-tema.html> (23/07/2021).

⁵⁴³ V. HLTF, *Zero Hunger Challenge Advisory Notes*, 2015, p. 3. Disponibile su: <https://www.un.org/en/issues/food/taskforce/pdf/HLTF%20-%20ZHC%20Advisory%20Notes.pdf>

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

⁵⁴⁵ V. Assemblea Generale, Resolution 70/1. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015.

che ha, infatti, identificato ben 17 obiettivi⁵⁴⁶, i cosiddetti *Sustainable Development Goals* (SDGs) e 169 *target* da dover raggiungere entro il 2030 per poter finalmente considerare compiuto il processo di sradicamento della fame e della povertà a livello globale.

Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, che si dispongono in una linea di continuità con i precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio cercando di sopperire alle mancanze di questi ultimi, dimostrano l'ambizione di un'Agenda dalla portata e dal significato senza precedenti, accettata da tutti con obiettivi universali che coinvolgono il mondo intero, sia i Paesi sviluppati, sia quelli in via di sviluppo, nel rispetto delle diverse realtà nazionali.

I SDGs offrono una visione di un mondo più equo, prospero, pacifico e sostenibile in cui nessuno deve essere lasciato indietro. Senza un concreto progresso nell'opera di riduzione delle cause sottostanti la fame e la malnutrizione, l'intera gamma di tali Obiettivi non potrà essere raggiunta e questo si comprende chiaramente sulla base del fatto che nel cibo – e nel modo in cui viene coltivato, prodotto, consumato, scambiato, immagazzinato e commercializzato - risiede la connessione fondamentale tra le persone e il pianeta e, dunque, il percorso verso una crescita economica inclusiva e sostenibile⁵⁴⁷. Il secondo dei SDGs è specificamente destinato a “*end hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture*”⁵⁴⁸. Nello specifico, ciò a cui si mira, entro il 2030, è “*ensure access by all people, in particular the poor and people in vulnerable situations, including infants, to safe, nutritious and sufficient food all year round*”⁵⁴⁹ e, parallelamente, adoperarsi per porre fine a “*all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons*”⁵⁵⁰.

⁵⁴⁶ 1) no poverty 2) zero hunger 3) good health and well-being 4) quality education 5) gender equality 6) clean water and sanitation 7) affordable and clean energy 8) decent work and economic growth 9) industry, innovation and infrastructure 10) reduce inequalities 11) sustainable cities and communities 12) responsible consumption and production 13) climate action 14) life below water 15) life on land 16) peace, justice and strong institutions 17) partnerships for the goals.

⁵⁴⁷ V. FAO, *FAO and the 17 Sustainable Development Goals*, Roma, 2015, p. 1. Disponibile su <http://www.fao.org/3/i4997e/i4997e.pdf>

⁵⁴⁸ V. Assemblea Generale, Resolution 70/1, *cit.*, p. 14.

⁵⁴⁹ *Ivi*, p. 15, par. 2.1.

⁵⁵⁰ *Ivi*, p. 15, par. 2.2.

Le agenzie con sede a Roma (le *Rome-based agencies* - RBA) hanno svolto, e continuano a svolgere, un ruolo fondamentale nel contribuire a definire i contenuti dell'Agenda 2030 e sostenere gli Stati membri nel darne piena attuazione a livello nazionale. Ecco che allora, sulla base di quanto appena dichiarato, anche tale secondo obiettivo di sviluppo si pone al centro dei mandati delle RBA che, pienamente consapevoli del loro ruolo e della loro posizione strategica assunta nel più ampio contesto delle Nazioni Unite, condividono e portano avanti una visione comune, riconoscendo che le sinergie e i compromessi tra i vari obiettivi devono essere affrontati collettivamente, rafforzando gli sforzi di collaborazione e investendo in sistemi alimentari sostenibili.

La battaglia per garantire un'adeguata sicurezza alimentare deve essere combattuta principalmente nelle aree rurali, dove si concentra quasi l'80% delle persone povere nel mondo. Nutrire una popolazione globale in crescita sarà sicuramente una sfida monumentale, ma potrà essere compiuta migliorando la *governance* e assicurando la comune volontà politica di agire. Il costo degli investimenti aggiuntivi necessari per eliminare la povertà estrema e vincere, finalmente, la lotta alla fame è stimato essere attorno ai 265 miliardi di dollari all'anno tra il 2016 e il 2030, il che equivale allo 0,31% del PIL mondiale. Saranno proprio gli investimenti in protezione sociale, se combinati con idonee politiche di sviluppo rurale e iniziative nutrizionali mirate ad aiutare agricoltori e famiglie povere nel superare i vincoli finanziari e gestire meglio i rischi, a determinare impatti positivi sulla produzione alimentare, anche a livello aziendale⁵⁵¹.

È chiaro che, per produrre i massimi risultati e accelerare il raggiungimento dell'obiettivo *Zero hunger*, quanto detto dovrebbe avvenire in un contesto in cui le politiche siano quanto più possibile favorevoli e stabili, con quadri normativi chiari e istituzioni che premiano l'imprenditorialità, prevengano e risolvano i conflitti, creino opportunità e affrontino le eventuali asimmetrie di mercato⁵⁵². Per raggiungere la fame zero entro il 2030, la comunità internazionale, insieme ai governi, è, quindi, chiamata a basarsi su degli approcci, già dimostratisi efficaci, che combinino tre elementi importanti: garantire l'accesso al cibo attraverso programmi di protezione sociale, compresi i trasferimenti di denaro per alleviare la fame e aumentare il potenziale

⁵⁵¹ V. FAO, *FAO and the 17 Sustainable Development Goals*, cit., p. 3.

⁵⁵² V. FAO, IFAD, WFP, *Achieving Zero Hunger The critical role of investments in social protection and agriculture*, FAO, 2015, p. 18. Disponibile su <http://www.fao.org/3/i4951e/i4951e.pdf>.

produttivo umano; aumentare il livello medio dei redditi per i più bisognosi e migliorare i loro mezzi di sussistenza mediante la garanzia di condizioni di lavoro più eque e progetti d'investimento da indirizzare in infrastrutture, accesso al mercato e tecnologie dell'informazione e della comunicazione; assicurare la sostenibilità dei sistemi alimentari, sia diminuendo gli sprechi e le perdite alimentari nelle fasi di produzione, stoccaggio e consumo, sia riducendo le emissioni di gas serra nell'agricoltura e in altri settori, rallentando, in tal mondo, le conseguenze del cambiamento climatico e garantendo, così, maggiore sicurezza alimentare in futuro⁵⁵³.

Le RBA, grazie alla vasta gamma di conoscenze, alle competenze finanziarie e tecniche a disposizione, alla loro forza individuale, ma al tempo stesso complementare, continueranno a lavorare insieme a livello globale, a Roma, New York, Ginevra o ovunque si presenti tale opportunità, in aree quali il dialogo politico, la comunicazione e *l'advocacy*, per far progredire l'agenda sulla sicurezza alimentare e la nutrizione nei principali *forum* internazionali o durante eventi come la Giornata mondiale dell'alimentazione⁵⁵⁴.

Le crisi prolungate associate al cambiamento climatico, ai conflitti e alle migrazioni forzate determineranno sfide continue e sempre maggiori che richiederanno, quindi, sforzi significativi da parte di queste agenzie del Polo agricolo di Roma, ciascuna delle quali dovrà dar prova di saper affrontare i propri limiti di risorse per prevenire gli *shock* e agire come motore per il recupero post-crisi e la costruzione della resilienza.

A questo punto, è possibile affermare, senza dubbio, come l'Agenda 2030 e i SDGs rappresentino la più grande opportunità di collaborazione mai esistita tra FAO, IFAD e WFP e, allo stesso tempo, uno strumento di apprendimento utile, sia per riconoscere i progressi compiuti nel tempo, sia per superare quegli ostacoli incontrati nel comune percorso di cooperazione, facendo leva sull'impegno condiviso verso azioni collettive e su una concordata divisione dei compiti che rifletta e tenga conto dei mandati e dei punti di forza distintivi di ciascuna.

⁵⁵³ *Ivi*, p. 3.

⁵⁵⁴ V. WFP, *Collaboration among the United Nations Rome-based Agencies: Delivering on the 2030 Agenda*, UN Doc. WFP/EB.2/2016/4-D/Rev.1, del 18 novembre 2016, par. 32.

La FAO, da parte sua, continuerà a sostenere l'attuazione di una trasformativa Agenda 2030 che vedrà le persone interagire armoniosamente con gli ecosistemi del pianeta, preservando la biodiversità e tutte le risorse naturali per le generazioni presenti e future con la finalità ultima di garantire un tanto desiderato mondo libero dalla fame⁵⁵⁵.

È doveroso, a questo punto, concludere la stesura del presente capitolo con alcune righe finali di riflessione che facciano luce sul quadro evolutivo del diritto al cibo finora delineato. Diventa sempre più chiaro, ormai, come i diritti economici e sociali rappresentino un'unità fondamentale nel sistema dei diritti umani e come, da anni ormai, ci si stia muovendo verso la progressiva affermazione di un diritto umano a un'alimentazione sicura, che richiede che gli *standard* e le linee guida internazionali siano volontariamente rispettate, gli obblighi legali adempiuti e che tutte le parti interessate si attivino concretamente per migliorare la loro capacità di risposta alle continue minacce cui la sicurezza alimentare è soggetta⁵⁵⁶.

Questo si pone, senza dubbio, in sintonia con l'idea che la sicurezza alimentare contribuisca alla realizzazione della salute pubblica nella sua dimensione globale, concepita e teorizzata, cioè, come un bene comune. Tuttavia, a detta di alcuni, le risoluzioni approvate nell'arco di questi anni sembrano aver solamente consolidato risultati già raggiunti in passato ma, soprattutto, quella comune volontà politica di tutti gli Stati, ritenuta vitale per la salvaguardia e l'applicazione di tali diritti, non parrebbe mostrarsi, ovunque, così forte e coesa da trasformare quell'obbligo morale di garantire un adeguato accesso materiale ed economico al cibo in una realtà finalmente concreta⁵⁵⁷.

A ben vedere, lo stato attuale del diritto internazionale sulla regolamentazione della sicurezza alimentare presenta ancora alcuni difetti, come autorevolmente confermato dal Professor Francis Snyder, secondo cui *“food supply insecurity and unsafe food are tolerated, encouraged or even positively promoted by many aspects of*

⁵⁵⁵ V. FAO, *FAO and the 17 Sustainable Development Goals*, cit., p. 7.

⁵⁵⁶ V. S. NEGRI, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁵⁷ V. D. LIAKOPOULOS, *op.cit.*, par. 9.

current international law. Serious reform is essential if we want to create an international law for (and not just 'of') adequate food"⁵⁵⁸.

Come si posiziona, allora, in tale scenario l'azione della FAO e come poter quantificarne il suo contributo? Ma, soprattutto, qual è stato il risultato delle sue lunghe e continue battaglie? Domanda dalla risposta senz'altro difficile, ma che impone di formulare una precisazione urgente: se è vero, come ricordato da Manuel Boerma, che risolvere il problema alimentare del mondo implicherà ancora molto tempo, almeno fino a quando l'aumento della popolazione proseguirà a ritmi così elevati da richiedere livelli di produzione sempre maggiori per poter mantenere gli attuali *standard* nutrizionali, non va dimenticato, però, come sia merito della FAO aver aperto gli occhi sulla gravità della questione alimentare, nella consapevolezza che quantificare e rendere evidente la realtà di un fenomeno sia sempre un primo passo essenziale verso una sua futura soluzione⁵⁵⁹.

Partendo dalle riflessioni generali del Professor Gostin, in base alle quali "*existing legal solutions have deep structural faults*"⁵⁶⁰ sarebbe, allora, auspicabile che gli sforzi congiunti delle principali organizzazioni internazionali, coinvolte sia a livello universale sia regionale, riuscissero a plasmare un quadro giuridico migliore per la *governance* della sicurezza alimentare, che possa beneficiare dell'impegno e della cooperazione di tutti gli attori contribuendo, in tal modo, a realizzare un vero diritto al cibo sicuro, garantire una stretta osservanza degli *standard* e delle linee guida internazionali generalmente accettate e introdurre misure di responsabilità⁵⁶¹.

Dunque, di fronte a chi vede nella cultura post-industriale uno scenario di supremazia delle attività economiche, terziarie e quaternarie, piuttosto che di quelle primarie e secondarie, l'obiettivo a cui mirare, anche nella pianificazione delle future attività della FAO, è quello di giungere progressivamente a un mondo orientato all'aiuto reciproco, dove la cooperazione internazionale faccia da padrona in un campo così

⁵⁵⁸ V. F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, A. MAHIOU, F. SNYDER (a cura di), Leiden-Boston, 2006, p. 162.

⁵⁵⁹ V. A. H. BOERMA, *La FAO e il problema alimentare mondiale*, cit., p. 34.

⁵⁶⁰ V. L. O. GOSTIN, *Global Health Law Governance*, in *Emory International Law Review* n. 22/2008, pp. 36-37.

⁵⁶¹ V. S. NEGRI, *op. cit.*, p. 16.

fondamentale per l'umanità come quello alimentare, la cui fonte principale risiede ancora oggi, per ovvie ragioni, nell'agricoltura⁵⁶².

Alla luce di tutto ciò, chiarire se il diritto al cibo adeguato possa essere concepito come diritto autonomo e considerato come diritto umano fondamentale, sarà probabilmente oggetto di ulteriori approfondimenti da parte della futura dottrina giuridica. Ciò su cui si è concordi, però, è riconoscere il giusto valore all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura, forse una tra le agenzie cruciali, oggi, per lo sviluppo dei popoli e colonna vertebrale del sistema internazionale, e ammettere l'importanza della sicurezza alimentare⁵⁶³, già definita dal Direttore generale della FAO, Jacques Diouf, come "*an inalienable right of each individual and requires an effort of understanding, communication and cooperation*"⁵⁶⁴ in virtù, soprattutto, del fatto che "*the availability of safe food improves the health of people and is a basic human right*"⁵⁶⁵.

⁵⁶² V. V. B. GASPAR, *op.cit.*, pp. 136-137.

⁵⁶³ V. S. NEGRI, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁶⁴ V. FAO/WHO, *Global Forum of Food Safety Regulators. Improving Efficiency and Transparency in Food Safety Systems Sharing Experiences*, Marrakesh, del 28-30 gennaio 2002.

⁵⁶⁵ V. WHO, *WHO Global Strategy for Food Safety: Safer Food for Better Health*, Geneva, 2002, p. 5.

CAPITOLO QUARTO

PANDEMIA E CRISI ALIMENTARE: IL CASO DELL'AMERICA LATINA E DEI CARAIBI

4.1 Lo stato della sicurezza alimentare e nutrizionale

Molto spesso, il non essere riusciti a restituire al cibo il suo primario valore di diritto fondamentale ed essersi concentrati, al contrario, esclusivamente sulla sua natura commerciale di merce e prodotto di scambio ha contribuito, nel tempo, a spiegare l'antinomia e la discordanza esistente tra un'ampia disponibilità di scorte alimentari presenti in alcune zone del globo con conseguenti sprechi di sovrapproduzione e, dall'altra parte, una sempre perdurante piaga della malnutrizione che avanza colpendo i più vulnerabili e indigenti⁵⁶⁶.

Osservare le tematiche relative all'insicurezza alimentare dalla prospettiva dei diritti fondamentali dell'essere umano e accantonare il concetto di lotta alla fame come sfida alla (seppur esistente) quotidiana esigenza di soddisfacimento dei bisogni alimentari di ognuno, consente di apprezzare l'importanza e il carattere universale del diritto al cibo perseguendo con eguale efficacia, sia il risultato finale cui si aspira, sia le modalità attraverso le quali si persegue⁵⁶⁷.

Successivamente alla pubblicazione del rapporto delle Nazioni Unite sullo stato della sicurezza alimentare e della nutrizione⁵⁶⁸, finalizzato a evidenziare i temi cruciali dell'insicurezza alimentare globale, la *Global Network for The Right to Food and Nutrition* (GNRtFN) ha confermato mediante il rapporto “*State of The Right to Food and Nutrition*” del 2020 che, anche se a livello globale si produce abbastanza cibo da soddisfare i bisogni della popolazione mondiale, la fame continua a essere in aumento con un numero complessivo di persone sottonutrite che è salito di 10 milioni nell'ultimo anno e di 60 milioni dal 2014, raggiungendo la quota spaventosa di 690 milioni di

⁵⁶⁶ V. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari* in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2018, p. 2.

⁵⁶⁷ V. L. COLOMBO, *op.cit.*, p. 26.

⁵⁶⁸ V. FAO, IFAD, Unicef, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, 2020. Disponibile su: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>.

abitanti, con le conseguenze della pandemia che potrebbero spingere alla fame ulteriori 83-132 milioni di persone⁵⁶⁹.

Con circa 381 milioni d'individui denutriti, l'Asia si attesta come la regione che presenta lo scenario più preoccupante da un punto di vista di sicurezza alimentare, seguita immediatamente dopo dai 250 milioni dell'Africa (che però, secondo le previsioni odierne, sarebbe destinata nei prossimi decenni a crescere esponenzialmente nel suo numero di affamati cronici) e dall'America Latina al terzo posto (48 milioni)⁵⁷⁰.

Infatti,

la lotta allo spreco alimentare [...] e lo sviluppo di politiche e di strumenti giuridici volti a incentivare il recupero delle eccedenze alimentari e la loro redistribuzione per contrastare la fame [...] rappresentano allora una delle principali modalità per dare consistenza ed effettività al cibo come diritto fondamentale”⁵⁷¹.

D'altronde, se le tendenze dell'ultimo decennio dovessero proseguire sulla stessa strada di questi anni, lo scenario in cui si troverebbe il mondo nel 2030 sarebbe ancora molto distante dal concreto raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile e, soprattutto, della missione *Zero Hunger*, con uno stato nutrizionale e dei livelli di sicurezza alimentare a rischio di ulteriore deterioramento a causa degli impatti sanitari e socioeconomici della pandemia del *Covid-19*.

In un momento in cui i meccanismi di responsabilità rischiano di essere minati, queste cifre non fanno che confermare la pressante necessità di proteggere i diritti umani e, nello specifico, dare urgente priorità al diritto al cibo, rivendicando le necessità dei piccoli produttori e operando mediante la creazione di un quadro analitico che punti alla trasformazione dei sistemi alimentari nel contesto dell'Agenda 2030⁵⁷².

Di fronte a una crisi alimentare incombente, l'obiettivo dovrebbe essere quello di guardare oltre i numeri e monitorare la fame mediante un approccio basato sul *right to food and nutrition* (RtFN) che guardi alle questioni relative alle diverse forme di

⁵⁶⁹ V. GNRtFN, *State of The Right to Food and Nutrition Report. Executive Summary 2020*, 2020, p. 2. Disponibile su: https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2020/07/State-RtFN-Report_2020_Executive-summary-ES.pdf.

⁵⁷⁰ V. Unicef, “Rapporto ONU sull'alimentazione 2020, malnutrizione globale in aumento”. 2020. Disponibile su: <https://www.unicef.it/media/rapporto-sicurezza-alimentare-2020-malnutrizione-globale-in-aumento/> (04/08/2021).

⁵⁷¹ V. L. GIACOMELLI, *op.cit.*, p. 3.

⁵⁷² V. GNRtFN, *op.cit.*, p. 3.

discriminazione, applicando concretamente le intuizioni teoriche nelle diverse battaglie sul campo.

L'analisi emersa dal rapporto sul diritto al cibo e la nutrizione, fornita dalla GNRtFN, ha dovuto tener conto delle drammatiche conseguenze risultanti dalle misure di blocco imposte dai vari governi per limitare gli effetti di quella che poteva presentarsi come un'emergenza alimentare globale. A partire dall'Europa, sede di alcune delle città più ricche del mondo, fino alle più esposte popolazioni rurali e indigene, nessuno è stato risparmiato dall'improvviso aumento dell'insicurezza alimentare causato dal *Covid-19*, che ha messo chiaramente in luce le lacune dei vari sistemi di protezione sociale con tendenze all'autoritarismo che, soprattutto in India, nelle Filippine e in Malawi, hanno continuato a limitare la partecipazione pubblica e la giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali⁵⁷³.

4.2 Povertà, fame e malnutrizione

Stabilire concretamente quali siano le cause effettive della fame nel mondo non è certamente sfida semplice. Già nel preambolo della Dichiarazione sull'eliminazione definitiva della fame e della malnutrizione, adottata il 1974 dalla Conferenza Mondiale sull'alimentazione, si affermava come

*the situation of the peoples afflicted by hunger and malnutrition arises from their historical circumstances, especially social inequalities, including in many cases alien and colonial domination, foreign occupation, racial discrimination, apartheid and neo-colonialism in all its forms, which continue to be among the greatest obstacles to the full emancipation and progress of the developing countries and all the peoples involved*⁵⁷⁴.

Tra le molteplici facce nascoste della fame colpiscono, non solo i milioni di adulti denutriti nel mondo, ma, soprattutto, le immagini dei corpi minuti dei bambini africani che si vedono chiamati a lottare per la propria sopravvivenza minata quotidianamente da un complesso di cause disparate che determinano le loro sofferenze e che vanno dall'insicurezza rurale, ai disordini civili e politici, alle catastrofi naturali,

⁵⁷³ *Ivi*, p. 7.

⁵⁷⁴ V. Conferenza Mondiale sull'Alimentazione, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*, adottata il 16 novembre 1974.

alle perduranti diseguaglianze sociali, alle carestie, fino alla mancanza di riforme politiche adeguate e alla fragilità delle economie di molti dei loro Paesi⁵⁷⁵.

Non si tratta, purtroppo, di eventi ancorati a un lontano e ormai trascorso passato, ma di episodi ancora vivi nella memoria storica collettiva. La violenta carestia che interessò l'Unione Sovietica negli anni Trenta provocando la morte di milioni d'individui, le inondazioni del 1943 nel Bengala e la siccità decennale che nel 1984 uccise per fame 7 milioni di persone nel corno d'Africa sono solo alcuni degli episodi che hanno minato la sopravvivenza, a livello alimentare e sanitario, di molti Paesi e che raccontano la genesi della difficile lotta alla fame che il mondo è ancora chiamato a combattere⁵⁷⁶.

Sono molte le domande sul perché la fame e la malnutrizione esistano ancora in un mondo di abbondanza. La realtà, purtroppo, non è uniforme come ci si aspetterebbe e molte delle diseguaglianze sociali, legate a uno scenario globale in cui più del 75% delle persone povere del mondo vive in zone rurali o in aree oggetto di frequenti disastri naturali e in cui la metà della popolazione che attualmente soffre la fame è composta da piccoli agricoltori privi di un adeguato accesso alle risorse produttive, sono esacerbate dal fatto che le forze trainanti del benessere economico, e sociale, di molte nazioni, sia nel Nord industrializzato, sia nel Sud più arretrato, sono state per secoli l'agricoltura e l'allevamento industriale⁵⁷⁷.

Inoltre, le principali minacce ambientali nella produzione agricola globale provengono dall'industrializzazione di questa, che ha portato alla concentrazione di estese aree di terra fertili nelle mani di un numero decrescente di produttori. Se è vero che questo, da un lato, ha emarginato l'operato dei piccoli proprietari terrieri che, di fronte alla riduzione delle risorse e l'aumento della povertà, sono stati spinti a coltivare la terra in modo più intensivo e, di conseguenza, a lasciarsi alle spalle metodi agricoli più sostenibili dal punto di vista ambientale, in realtà, proprio i piccoli agricoltori sono stati per millenni i principali custodi dell'ambiente e la stessa diversità degli usi sostenibili della terra, del suolo, dell'acqua, delle foreste e delle risorse genetiche come i

⁵⁷⁵ V. D. LIAKOPOULOS, *cit.*, par. 1.

⁵⁷⁶ L. COLOMBO, *op.cit.*, p. 30.

⁵⁷⁷ V. M. WINDFUHR, J. JONSÉN, *Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems*, Rugby, 2005, pp. 3-4.

semi è, infatti, il risultato del lavoro e della conoscenza di molte generazioni di popolazioni rurali e indigene⁵⁷⁸.

*By far the greatest emergency facing the world's children today is the 'silent emergency' of frequent infection and widespread under nutrition. No 'loud emergency', no famine, no drought, no flood, has ever killed 280,000 children in a week. Yet that is what this silent emergency is now doing every week*⁵⁷⁹.

Queste furono le parole pronunciate nel 1987 dall'Unicef nel suo rapporto sullo stato dell'infanzia nel mondo e che, proprio nell'analisi delle tendenze globali che colpivano all'epoca i bambini, servono oggi da monito per non dimenticare l'importanza che la questione alimentare, soprattutto in questi tempi attuali di pandemia, riveste all'interno dell'agenda politica internazionale.

In conclusione, costituendo la lotta alla fame “uno degli obiettivi sociali nel senso più ampio dell'espressione, non limitandosi a rappresentare un problema meramente produttivo”⁵⁸⁰, non si può intraprendere una discussione fruttuosa e approfondita su come ridurre la povertà senza prima aver compreso a fondo e affrontato le cause strutturali della malnutrizione (la maggior parte delle quali sono direttamente collegate a un sistema in cui lo sviluppo locale, gli obiettivi sociali e ambientali non sono adeguatamente presi in considerazione).

4.3 Pandemia globale ed emergenza alimentare

Nei primi mesi dopo lo scoppio del *Covid-19* e fino alla metà del 2020, gli esperti e la scienza non sono stati in grado di fornire tutte le risposte di cui la società aveva bisogno sull'avanzare del virus *creando*, in tal modo, un importante vuoto informativo in cui sono entrate in gioco altre fonti di conoscenza, mentre l'incertezza e il bisogno d'informazioni crescevano esponenzialmente. Ora, in un periodo in cui il nemico rappresentato dalle *fake news* è una realtà preponderante, e lo scenario generato dalla pandemia è (ed è ancora) in evoluzione continua, è necessario saper riconoscere le informazioni veritiere da quelle errate, non verificate e (intenzionalmente o meno)

⁵⁷⁸ *Ivi*, p. 8.

⁵⁷⁹ V. Unicef, *The State of the World's Children 1987*, New York, 1987, p. 1.

⁵⁸⁰ V. L. COLOMBO, *op.cit.*, p. 38.

fuorvianti⁵⁸¹. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha parlato di "infodemics" con riferimento "to the rapid spread of information of all kinds, including rumours, gossip and unreliable information"⁵⁸².

La pandemia, e le misure adottate dagli Stati per contrastarla, hanno determinato gravi conseguenze nella produzione e nell'accesso a quantità di cibo sufficiente, colpendo i sistemi alimentari attraverso molteplici dinamiche e facendo assistere il mondo intero, non solo a una grande interruzione delle catene di approvvigionamento sulla scia dei blocchi innescati dalla crisi sanitaria globale, ma anche a un importante rallentamento economico globale che ha provocato, a catena, un abbassamento dei redditi e un aumento dei prezzi di alcuni alimenti, compromettendo il godimento universale del diritto al cibo e rallentando gli sforzi per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile *Zero Hunger*⁵⁸³.

In un contesto di esistente disuguaglianza e discriminazione strutturale, i timori di una potenziale crisi alimentare sono nel tempo aumentati e, solo a titolo esemplificativo, sono almeno 25 i Paesi, tra cui Libano, Yemen e Sud Sudan, a rischio di un significativo deterioramento della sicurezza alimentare dovuto agli impatti socio-economici secondari del *virus*. Infatti, in una dichiarazione rilasciata il 19 marzo 2020, il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale ha sottolineato quanto segue:

As a result of these shifts and changes (...) food availability is affected in both the short- and long-term. Food access is also compromised, in particular for those working in sectors that are likely to see job losses due to the recession as well for the poor who are likely to be made worse off. Nutrition is likely to be affected as people shift diets to more affordable as well as more shelf-stable and pre-packaged foods (which may be less nutritious) and as fresh fruits and vegetables become less available due to

⁵⁸¹ V. C. BÉNÉ [et al.], *Impacts of COVID-19 on People's Food Security: Foundations for a more Resilient Food System*, CGIAR, 2021, p. 11. Disponibile su: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/134295/filename/134506.pdf>.

⁵⁸² V. WHO, *Managing epidemics: Key facts about major deadly diseases*, Geneva, 2018, p. 26. Disponibile su: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/272442>.

⁵⁸³ V. CFS, HLPE, *Impacts of COVID-19 on food security and nutrition: developing effective policy responses to address the hunger and malnutrition pandemic*, Rome, 2020, p. 1. Disponibile su: <https://www.agroecology-europe.org/wp-content/uploads/2020/10/Covid-impact-on-food-security-and-nutrition-HLPE-2020.pdf>.

*panic buying and disruptions in food systems. Stability is compromised as the markets themselves are highly unstable leading to a great degree of uncertainty.*⁵⁸⁴

4.3.1 L'impatto del Covid-19 sulla nutrizione e il deterioramento dei diritti umani

Il contenimento della pandemia si è rivelato un'operazione impegnativa per le società e le autorità di tutto il mondo che ha rischiato, anche, di aprire la strada ad abusi di potere e violazioni sull'adeguatezza, la disponibilità e l'accesso sostenibile al cibo.

In alcuni Paesi la chiusura delle scuole ha ridotto l'accesso al cibo per i bambini o ha sostituito i programmi di alimentazione scolastica con una fornitura di prodotti nella maggior parte dei casi inadeguata. Il WFP stima che sono in totale 370 milioni i bambini che sono stati privati di un'adeguata assistenza alimentare a causa delle restrizioni imposte contro il Covid che hanno aumentato, infatti, il peso finanziario che le famiglie più povere hanno dovuto sostenere per nutrire i loro figli⁵⁸⁵.

A fronte di tutto ciò, mentre in India, ad esempio, gli *Anganwadi* (centri rurali di assistenza all'infanzia o per le donne incinte) sono stati oggetto di chiusura allo stesso modo di molte scuole ubicate nello Stato meridionale di Karnataka, in altri luoghi come il Brasile (dove spesso, in alcune zone, l'approvvigionamento di cibo non è assicurato e spesso sostituito da trasferimenti in denaro) il *Fórum Brasileiro De Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional* si è unito alla *Campanha Nacional Pelo Direito À Educação* del *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (movimento politico-sociale brasiliano che si batte per la riforma agraria) al fine di elaborare insieme una Guida all'alimentazione scolastica basata sul RtFN⁵⁸⁶.

Il rallentamento economico globale ha esacerbato le disuguaglianze sociali esistenti nella maggior parte dei Paesi, colpendo, in particolare, le attività agricole delle donne rurali e i loro ruoli di primo piano come garanti della sicurezza alimentare e della nutrizionale delle famiglie. Tutto ciò si è tradotto, spesso, nel mancato godimento di determinati diritti essenziali, tra cui l'accesso ai beni fondamentali (cibo, acqua) o ai

⁵⁸⁴ V. CFS, HLPE, *Interim Issues Paper on the Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition (FSN)*, 2020, p. 5. Disponibile su:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1920/Chair/HLPE_English.pdf.

⁵⁸⁵ V. WFP, *Global Monitoring of School Meals during COVID-19 Closures*, 2020. Disponibile su: <https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/>.

⁵⁸⁶ V. Fian International, *Monitoring Report on the Right to Food and Nutrition during Covid-19*, 2020, p. 3. Disponibile su: https://www.fian.org/files/files/Covid_Monitoring_Report_Template_EN.pdf.

servizi igienici di base, che ha aumentato l'esposizione al *Covid-19* accelerandone anche la proliferazione con implicazioni a catena in tema di produzione, lavorazione e commercio del cibo⁵⁸⁷.

Inoltre, in alcune regioni quali l'Africa sub sahariana, l'Asia meridionale e sudorientale e in determinate zone dell'America Latina, la maggior parte delle persone lavora mediante accordi informali e in quei Paesi, dove l'agricoltura dipende ormai dall'attività dei lavoratori migranti, ci si trova dinanzi a soli accordi di lavoro occasionali che costringono, dunque, tali migranti ad affrontare povertà e insicurezza alimentare e una sempre maggior condizione di vulnerabilità allo sfruttamento che fa, tra l'altro, registrare una forte incidenza di contagio da *Covid* rispetto ad altre popolazioni⁵⁸⁸.

Anche gli ambienti alimentari sono stati profondamente alterati dalla pandemia e dalle interruzioni della catena di approvvigionamento che hanno inciso fortemente sulla diversità alimentare cambiando il contesto e il modo in cui le persone interagivano con il sistema per acquisire, preparare e consumare il cibo. Oltre ai mercati alimentari locali e alla limitazione della distribuzione settimanale da parte delle cooperative agricole, diversi Paesi hanno introdotto misure che hanno determinato la chiusura anche dei mercati informali (che i governi percepivano come spazi di potenziale trasmissione del *virus*).

Per far fronte a quella che si prospettava essere una netta perdita di reddito da parte delle famiglie più emarginate e meno abbienti, con conseguenti rischi d'incremento del livello d'insicurezza alimentare, in Sudafrica il governo ha reagito alle proteste sociali contro tali misure permettendo ai negozi di generi alimentari e ai mercati di prodotti all'ingrosso, compresi i negozi informali nelle *township* - chiamati *spaza shop* - di rimanere aperti, a patto che avessero un permesso scritto da un'autorità municipale⁵⁸⁹.

⁵⁸⁷ V. FAO, *Gendered impacts of COVID-19 and equitable policy responses in agriculture, food security and nutrition. Policy brief*, Roma, 2020. Disponibile su: <http://www.fao.org/policy-support/toolsand-publications/resources-details/en/c/1276740>

⁵⁸⁸ V. CFS, HLPE, *Impacts of COVID-19 on food security and nutrition*, cit., p. 5.

⁵⁸⁹ V. Fian International, *Impact of COVID-19 on the Human Right to Food and Nutrition Preliminary monitoring report*, 2020, p. 7. Disponibile su: [https://www.fian.org/files/files/Preliminary_monitoring_report_-_Impact_of_COVID19_on_the_HRtFN_EN\(1\).pdf](https://www.fian.org/files/files/Preliminary_monitoring_report_-_Impact_of_COVID19_on_the_HRtFN_EN(1).pdf).

Parallelamente a questo scenario appena delineato, non è difficile comprendere come le diverse misure di contenimento adottate abbiano impattato negativamente sui lavoratori del settore alimentare e agricolo, soprattutto quelli stagionali, le cui condizioni di lavoro e di vita erano già state messe a dura prova prima del *Covid* per via dei salari bassi, della detrazione illegale di vitto e alloggio dalla loro paga, nonché della mancanza di accesso all'assicurazione sanitaria. La pandemia ha, quindi, ulteriormente esacerbato questi problemi e reso evidente la precarietà dell'approvvigionamento alimentare globale, rimarcando l'urgenza di giungere alle tanto necessarie riforme strutturali che pongano i diritti umani al di sopra del potere di mercato, dei profitti delle banche e delle imprese⁵⁹⁰.

Mentre Organizzazioni e *media* hanno continuato a segnalare crisi ed emergenze alimentari in diverse regioni, la negazione dell'accesso ai mercati con la conseguente distruzione dei raccolti, insieme alla perdita di reddito, ha dato vita a notizie echeggianti su casi di fame in Argentina, Paraguay, Indonesia e India, ma anche in aree più ricche e sviluppate come Spagna, Stati Uniti e Svizzera dove sempre più persone hanno dovuto ricorrere ai banchi alimentari⁵⁹¹. Mentre i contadini non sono stati in grado di consegnare cibo ai mercati urbani, governi come Colombia, Ecuador e Stati Uniti hanno sostenuto le catene alimentari agroindustriali e promosso il consumo di alimenti ultralavorati, spesso più economici e più accessibili rispetto alla scarsa disponibilità di frutta e verdura fresca, ma che hanno indebolito progressivamente la capacità del sistema immunitario di resistere alle malattie⁵⁹².

Secondo un'analisi effettuata nel Regno Unito, non è casuale, infatti, il dato secondo cui circa il 76,5% dei pazienti colpiti in forma critica dal *coronavirus* era in stato di sovrappeso, o soffriva di diabete o di altre malattie non trasmissibili legate all'alimentazione e strettamente correlate alla povertà⁵⁹³.

⁵⁹⁰ V. Fian International, *Monitoring Report, cit.*, p. 8.

⁵⁹¹ *Ivi*, p. 14.

⁵⁹² *Ibidem*.

⁵⁹³ V. IPES-Food, *COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions*, 2020, p. 5. Disponibile su: http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/COVID-19_CommuniqueEN%283%29.pdf.

4.3.2 Oscillazioni di domanda e offerta di cibo

Lo scenario in continuo mutamento scaturito dallo scoppio della pandemia con preoccupanti impatti, a medio e lungo termine, sui sistemi alimentari ha generato forti ripercussioni sull'offerta e sulla domanda di cibo incidendo, seppur indirettamente ma in modo altrettanto importante, sulla diminuzione del potere d'acquisto.

Dal quadro emergente dai Paesi ad alto reddito (Cina, Corea del Sud, USA ed Europa, tra quelli più colpiti), fin da subito si è potuto notare un chiaro rallentamento negativo sulla produzione alimentare e sulla disponibilità globale di cibo, con conseguenze sui mercati azionari che hanno messo a dura prova le catene di approvvigionamento locali, regionali e globali lanciando enormi sfide alla resilienza dei sistemi alimentari in tutto il mondo⁵⁹⁴.

Se da un lato, in alcune parti del globo, il cibo non raccolto è stato lasciato a marcire nei campi e il settore dell'allevamento ha affrontato un accesso ridotto ai mangimi, dall'altro, i supermercati, con il loro modello di approvvigionamento “*just in time*”, hanno lottato per far fronte a un'improvvisa impennata della domanda, dovuta all'acquisto spasmodico e all'accaparramento di cibo da parte dei consumatori e che si è tradotta in scaffali vuoti e, in particolare, in una carenza di frutta e verdura fresca nei Paesi sviluppati⁵⁹⁵.

A ciò ha fatto seguito, nel medio e lungo termine, una tendenza al declino, sia dal punto di vista di capacità fisica di comprare cibo a causa delle restrizioni di movimento e della chiusura di ristoranti, sia in termini di diminuzione di reddito e potere d'acquisto, legati alla perdita di posti di lavoro e al congelamento dei settori economici⁵⁹⁶.

Gli impatti sono stati, però, differenti e mutevoli in base agli Stati e le materie prime coinvolte. Va anzitutto precisato come la domanda di prodotti alimentari di base, come i cereali, sia generalmente meno elastica di quella di frutta e verdura o di carne e latticini. Ciò significa che un possibile *shock* non necessariamente si tradurrà in una minore assunzione di calorie complessive, ma in un deterioramento della qualità della dieta e un peggioramento dei tassi di malnutrizione: i consumatori più poveri

⁵⁹⁴ V. CFS, HLPE, *Interim Issues Paper on the Impact of COVID-19*, cit., p. 3.

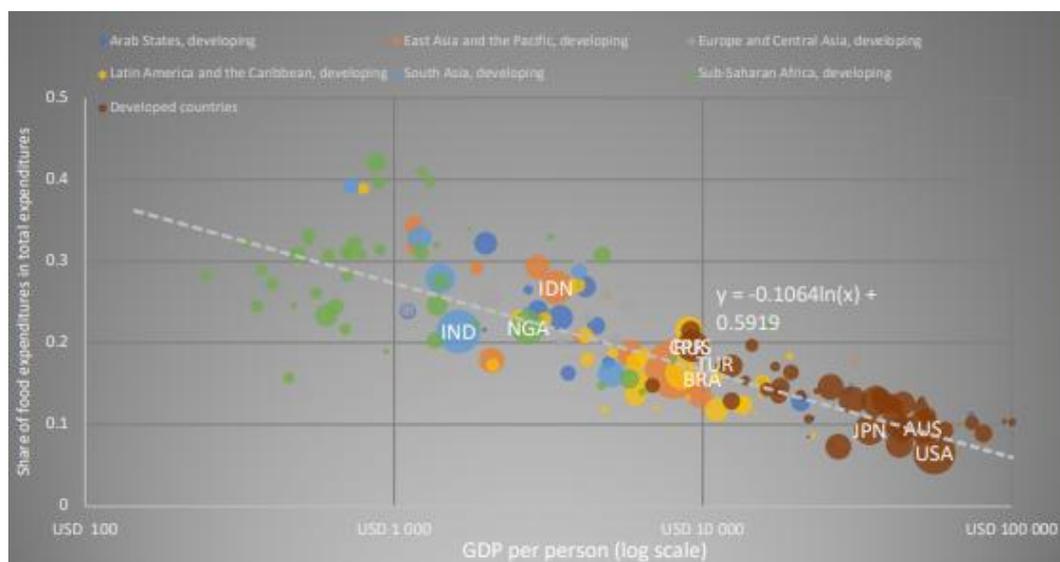
⁵⁹⁵ V. IPES-food, *op.cit.*, p. 3.

⁵⁹⁶ V. CFS, HLPE, *Interim Issues Paper on the Impact of COVID-19*, cit., p. 5.

cercheranno di mantenere stabile l'apporto calorico e, in considerazione del loro *budget* alimentare più ridotto, passeranno da alimenti più costosi e più nutrienti, come frutta, verdura, carne e latticini, a prodotti di base più economici come cereali, zucchero o radici e tuberi⁵⁹⁷.

A differenza dei Paesi più economicamente agiati (rappresentati nel quadrante in basso a destra della Figura 4.1) dove la maggior disponibilità di risparmi delle famiglie, la rapidità di risposta dei governi e l'accesso alle reti di sicurezza alimentare e ad altri programmi di protezione sociale ha ritardato eventuali cambiamenti sulla domanda di cibo, è, invece, in quelli a basso reddito (rappresentati nel quadrante superiore sinistro), che dipendono in larga misura dalle importazioni di cibo e dove la maggior parte della spesa complessiva della popolazione è rivolta a beni alimentari, che, anche senza un'ulteriore contrazione del PIL, i consumatori sono stati più esposti agli *shock* negativi della domanda⁵⁹⁸.

Fig. 4.1- Quote di spesa alimentare per livello di reddito



Fonte: International Comparison Program (ICP) - World Bank Group, 2011

Inoltre, la chiusura delle frontiere e le misure di quarantena che hanno avuto luogo nei centri di consumo asiatici ed europei hanno notevolmente ridotto gli scambi commerciali di prodotti agricoli, tra cui mais, grano, riso e soia, minando le economie che dipendevano dal mercato internazionale e dal commercio globale chiamato, questo,

⁵⁹⁷ *Ivi*, p. 26.

⁵⁹⁸ *Ivi*, pp. 27-29.

a sostenere la sicurezza alimentare in quei Paesi segnati da *deficit* alimentare e carenze della produzione locale.

Gli aumenti dei prezzi di alcuni alimenti sono stati anche il risultato delle decisioni di alcuni Stati di limitare le esportazioni le quali, interrompendo le catene di approvvigionamento di prodotti di base (come riso e grano), hanno influenzato il costo delle spedizioni, aumentato il rischio di speculazioni alimentari e reso, di conseguenza, il cibo più costoso e quindi più difficile da reperire, specialmente per le persone con un reddito limitato. Ad esempio, la sospensione delle esportazioni di riso ha comportato un aumento dei prezzi in Thailandia, Vietnam e Stati Uniti rispettivamente del 32, 25 e 10%, tra febbraio e metà aprile 2020, suscitando, tra l'altro, forti preoccupazioni in Malesia la cui chiusura delle frontiere ha, a sua volta, generato timori sulla possibilità che i cibi freschi da questa generalmente esportati non potessero raggiungere Singapore⁵⁹⁹.

Non è difficile, dunque, comprendere come attraverso la chiusura delle frontiere e il calo della domanda di alcuni beni alimentari, i produttori di alimenti, che dipendevano dalla vendita dei loro raccolti attraverso mercati di esportazione lontani, siano diventati in poco tempo soggetti altamente vulnerabili (in particolare quelli che si concentravano su prodotti deperibili). Allo stesso tempo, la chiusura dei mercati informali e all'aperto (tra cui quelli in Burkina Faso, Ruanda, Senegal, Sudafrica e Zimbabwe), si è rivelata essere piuttosto preoccupante, rivestendo i mercati territoriali il ruolo di principali vie di approvvigionamento per le comunità del Sud del mondo ed essenziali punti vendita per gli agricoltori⁶⁰⁰.

In sintesi, mentre l'effetto negativo del *Covid-19* sui diversi aspetti della sicurezza alimentare sembra essere chiaro e indiscutibile, l'intensità e le forme che esso assume e assumerà in futuro sono più difficili da stabilire con precisione. Questo è confermato dal fatto che l'incapacità di immettere i prodotti sul mercato e la domanda volatile ha avuto ripercussioni, non solo nei Paesi a basso reddito come il Myanmar, l'India, il Messico o il Brasile, che solo tra marzo e giugno del 2020 hanno sperimentato un'insicurezza alimentare moderata o grave, ma anche in zone economicamente

⁵⁹⁹ V. CFS, HLPE, *Impacts of COVID-19 on food security and nutrition*, cit., p. 7.

⁶⁰⁰ V. IPES-food, *op.cit.*, p. 3.

avanzate come il Vermont (USA)⁶⁰¹. Anzi, in alcuni casi, le famiglie urbane sono state tra quelle colpite più intensamente rispetto alla popolazione rurale, forse a causa di una maggiore dipendenza dai mercati per l'acquisto di cibo e di un legame più diretto tra i commercianti e gli importatori che hanno portato a un aumento dei prezzi, e le cui strategie di risposta sono avvenute spesso a spese di servizi come la sanità o l'istruzione⁶⁰².

A livello globale, chiaramente, le donne e le ragazze sono quelle che sopporteranno maggiormente il peso della fame insieme ai lavoratori migranti impiegati nel settore agricolo, non essendo questi ultimi in grado di beneficiare delle reti di sicurezza statali o di solidarietà sociale.

In conclusione, è vero che una sostanziale contrazione del PIL globale potrebbe condurre i Paesi in via di sviluppo a fronteggiare una crisi alimentare indotta, non dai prezzi, ma dal reddito, provocando così uno *shock* sulla domanda finale di cibo e abbassando il potere d'acquisto complessivo specialmente per un numero crescente di disoccupati, tuttavia l'entità dell'impatto sulla domanda alimentare dipenderà da numerosi fattori, tra cui la profondità e la durata dello *shock* macroeconomico, la disponibilità di risparmio e l'accesso al credito e ai meccanismi di sicurezza⁶⁰³.

4.3.3 Le dimensioni della sicurezza alimentare più vulnerabili al Covid-19

La comprensione di una crisi alimentare, osservata da una prospettiva dei diritti umani, richiede di andare oltre il mero calcolo di offerta e domanda, per prestare attenzione agli elementi costitutivi del diritto al cibo come l'accessibilità, l'adeguatezza e la sostenibilità.

Giungere a una comprensione globale dell'impatto reale della pandemia sulla sicurezza alimentare delle persone non è sicuramente compito facile, soprattutto in virtù del periodo di tempo relativamente breve trascorso dalle iniziali circolazioni del *virus* e per il fatto che la ricerca sul campo e la raccolta di dati primari sono state gravemente

⁶⁰¹ V. C. BÉNÉ [*et al.*], *op.cit.*, pp. 19-20.

⁶⁰² V. WFP, *COVID-19: Potential impact on the world's poorest people A WFP analysis of the economic and food security implications of the pandemic*, 2020, p. 7. Disponibile su: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114205/download/?_ga=2.241337546.952775517.1586900153-341597442.1584735263

⁶⁰³ V. CFS, HLPE, *Interim Issues Paper on the Impact of COVID-19*, *cit.*, p. 7.

compromesse dal susseguirsi di blocchi e restrizioni alla mobilità imposti in tutto il mondo. Tuttavia, tra le dimensioni della sicurezza alimentare che la pandemia ha colpito maggiormente vi rientrano le seguenti:

Anzitutto la disponibilità. Se le scorte mondiali di grano erano relativamente alte all'inizio della pandemia e la produzione di cereali nei Paesi ad alto reddito tende a essere altamente meccanizzata, al contrario, le catene di approvvigionamento per l'orticoltura, i prodotti lattiero-caseari e il confezionamento della carne si sono mostrati più vulnerabili agli impatti del *Covid-19* a causa della loro natura più intensiva di manodopera⁶⁰⁴.

La pressione al rialzo dei prezzi degli alimenti in alcuni contesti locali ha inciso, anche, sulla dimensione della stabilità del sistema alimentare e la continua incertezza economica, che ha contribuito a influenzare i valori delle valute, rappresenta un rischio continuo per l'equilibrio dei mercati alimentari globali riducendo, vista l'incertezza sull'evoluzione della pandemia, anche la volontà delle persone e delle imprese a investire nel settore agroalimentare⁶⁰⁵.

La pandemia s'intreccia, inoltre, con la dimensione della sostenibilità della sicurezza alimentare in modi complessi dove gli ecosistemi fragili, il degrado degli *habitat* della fauna selvatica, ma soprattutto, l'espansione dell'agricoltura industriale sono spesso associati a una crescente prevalenza di zoonosi - malattie che si trasmettono dagli animali all'uomo - di cui il *Covid-19* può essere un primo esempio⁶⁰⁶.

La sostenibilità a lungo termine dei sistemi alimentari è influenzata anche dalle perdite sociali ed economiche, dal cambiamento delle modalità di produzione e dalla diminuzione dei posti di lavoro e dei mezzi di sostentamento.

Se le restrizioni che minacciavano di influenzare la stabilità del sistema a livello locale e internazionale non hanno portato a nessun episodio importante di "carestia globale", invalidando così lo scenario catastrofico che alcuni esperti avevano inizialmente ipotizzato, questa conclusione non vale, tuttavia, per quella dimensione che

⁶⁰⁴ V. CFS, HLPE, *Impacts of COVID-19 on food security and nutrition*, cit., p. 8.

⁶⁰⁵ V. Unctad, *World Investment Report 2020: International production beyond the pandemic*, Geneva, 2020. Disponibile su: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf.

⁶⁰⁶ V. M. EVERARD [et al.], *The role of ecosystems in mitigation and management of Covid-19 and other zoonoses*. *Environmental Science & Policy*, 2020, p. 111.

più di ogni altra è stata colpita dalla crisi: l'accesso finanziario e fisico al cibo⁶⁰⁷. In assenza di ampie reti di sicurezza sociale la spesa per i generi alimentari è diminuita di pari passo con il calo dei redditi e, di conseguenza, gli aumenti dei prezzi hanno colpito direttamente la capacità di milioni di famiglie, in particolare nelle aree urbane e nei Paesi meno sviluppati, di acquistare sufficiente quantità di cibo.

4.3.4 Fattori aggravanti e misure intraprese dagli Stati

Il grado in cui i Paesi sono colpiti differisce anche in base alla capacità finanziaria e amministrativa delle autorità di rispondere alla crisi e alla natura e all'efficacia delle politiche pubbliche esistenti, in particolare per quanto concerne la salute, la sicurezza sociale, il cibo e la nutrizione. Tuttavia, sono le decisioni politiche prese dai governi che determineranno in larga misura se le disuguaglianze esistenti saranno esacerbate o se la realizzazione dei diritti umani e della giustizia sociale sarà rafforzata. Infine, gli impatti della pandemia sono intensificati dalla crisi economica in cui il mondo è entrato in questi due anni.

Le cause e i fattori aggravanti gli impatti del *virus* sono strettamente legati a diverse cause strutturali della fame e della malnutrizione. Queste vanno dal *land grabbing*, che spesso apre la strada all'agricoltura industriale e alle industrie estrattive con conseguenze negative per molte comunità locali costrette a una situazione di maggiore vulnerabilità, all'uso estensivo di pesticidi che ha reso i lavoratori agricoli tanto più esposti al *Covid* e ad altri agenti patogeni essendo il loro sistema immunitario indebolito dall'esposizione prolungata a tali sostanze⁶⁰⁸.

Ma la lista non termina qui. Tutto il complesso di politiche che dà priorità alla produzione agro-industriale di cibo e alla distribuzione attraverso catene alimentari globalizzate si rivela essere molto dannoso per i piccoli produttori agro ecologici e per i mercati locali del cibo, limitando la capacità di rispondere rapidamente alle carenze di alimenti causate dalla chiusura delle frontiere e/o dalle restrizioni alle esportazioni e aprendo la porta alla speculazione sui prezzi. A ciò si aggiunga, anche, come la famosa digitalizzazione del cibo, in altre parole la concentrazione della vendita al dettaglio nelle mani di piattaforme *online* di supermercati e l'aumento dell'uso di programmi di

⁶⁰⁷ V. C. BÉNÉ [*et al.*], *op.cit.*, p. 52.

⁶⁰⁸ V. Fian International, *Impact of COVID-19, cit.*, p. 3.

pagamento elettronico, abbiano minato i mercati territoriali ed escluso ampie parti della popolazione mondiale che non hanno accesso a tali tecnologie⁶⁰⁹.

È stato proprio a seguito della chiusura di molti centri di assistenza sociale e del venir meno di quell'apparato di sicurezza sociale pubblica, fondamentale per assistere i più vulnerabili contro la piaga della malnutrizione, che, in alcuni Paesi, sono stati adottati regolamenti per mantenere e garantire un adeguato accesso al cibo in quei centri. In particolare, in Brasile, il Forum Brasiliano per la Sovranità Alimentare e la Sicurezza Alimentare e Nutrizionale ha lanciato una serie di raccomandazioni all'amministrazione federale statale e municipale per combattere la fame nel contesto del *Covid-19* che hanno condotto alla creazione di comitati di emergenza contro la fame e all'adozione di misure sul controllo sui prezzi e sullo stoccaggio di cibo⁶¹⁰.

Va precisato, tuttavia, che sebbene le circostanze attuali siano eccezionali, la vulnerabilità dei sistemi alimentari alle perturbazioni legate al clima e alle malattie era chiara molto prima della crisi del *Covid-19*. I sistemi alimentari sono stati, infatti, ripetutamente destabilizzati da *shock*, dalla crisi petrolifera degli anni Settanta, da quella finanziaria del 2007-2008, fino alle epidemie della SARS e dell'Ebola. Solo un anno fa, infatti, la malattia che ha allarmato la Cina e sconvolto i mercati globali delle materie prime è stata la peste suina africana, che ha dato vita a un'epidemia che si è diffusa in tutta l'Europa orientale e in Asia⁶¹¹.

Senza dubbio, nel giro di poche settimane, il *virus* che oggi combattiamo ha messo a nudo i rischi, le fragilità e le disuguaglianze dei sistemi alimentari globali di fronte a sconvolgimenti di questa natura, mostrano la difficoltà di alcuni gruppi di persone nell'accesso a beni e servizi essenziali e, cosa più importante, rendendo evidente come il cibo non sia classificabile come una merce come tutte le altre.

È interessante, a questo punto, comprendere quale sia stato l'atteggiamento e la reazione messa in campo dai vari Paesi a tutela dei propri sistemi alimentari.

Una notevole ondata di solidarietà e attivismo di base si è dimostrata essere una delle risposte più efficaci alla crisi. Dalla diffusa donazione di cibo agli indigenti in India e Pakistan, alla fornitura di pasti alle popolazioni svantaggiate negli Stati Uniti e

⁶⁰⁹ *Ivi*, p. 4.

⁶¹⁰ *Ivi*, p. 6.

⁶¹¹ V. IPES-food, *op.cit.*, p. 5.

in Canada, le comunità si sono unite per colmare le lacune nel sistema alimentare e aiutare i bisognosi, mentre i governi si muovevano rapidamente a più livelli per garantire la protezione dei lavoratori e aumentare la produzione all'interno e intorno alla città, spesso lavorando di concerto con la società civile⁶¹².

Per avere una rapida panoramica (di certo non esaustiva), è utile ai fini di questo paragrafo menzionare come, mentre nel sistema indiano altamente decentralizzato, lo stato del Kerala ha garantito la distribuzione di alimenti tramite cucine comunitarie gratuite gestite da reti di donne, altrove, il Portogallo ha concesso diritti di cittadinanza temporanea ai lavoratori migranti e il governo francese ha lavorato con i sindacati degli agricoltori per mantenere attivi i mercati, nonché accelerare i piani per rilocalizzare la produzione di mangimi⁶¹³. Lo sforzo è stato, dunque, globale. Non sono mancate iniziative anche sul versante asiatico della Thailandia che ha intrapreso azioni per rafforzare il proprio sistema alimentare nazionale, facilitare la migrazione agricola e la promozione del consumo di frutta.

Non bisogna dimenticare come una delle caratteristiche principali dei sistemi alimentari risieda proprio nell'interconnettività esistente tra i suoi diversi attori e componenti (produttori primari, attori intermedi e consumatori), che dà vita a un'intera combinazione di percorsi non lineari che, però, interagendo a vicenda, combinano i loro effetti individuali in una complessità dinamica di effetti causali. Questa non è altro che la conferma di come gli impatti derivanti dal *Covid* non possano essere ricondotti esclusivamente a specifici campi e settori, ma abbiano assunto una portata di carattere generale con conseguenze dirette e indirette che hanno impattato su vari aspetti della vita, del benessere e della sicurezza alimentare di centinaia di milioni di persone in tutto il mondo, così come sull'economia della maggior parte dei Paesi, sia sviluppati, sia in via di sviluppo⁶¹⁴.

Cosa ci insegna questo? Che tutta la vasta gamma di misure necessarie per rimuovere i principali ostacoli all'approvvigionamento alimentare, sia quelle già approvate dalle Nazioni Unite e dalla FAO, sia quelle messe in campo dagli Stati (che dovranno, infatti, dimostrare di essere in grado di compiere questi passi senza timore di paralizzare le proprie finanze pubbliche e senza dover distogliere risorse da altre sfide

⁶¹² *Ivi*, p. 6.

⁶¹³ *Ibidem*

⁶¹⁴ V. C. BÉNÉ [*et al.*], *op.cit.*, p. 27.

urgenti) è importante che siano compatibili con l'ampia varietà di contesti culturali, socioeconomici o geografici, dal momento che le strategie locali sono state identificate dai ricercatori come fondamentali nelle risposte alle epidemie⁶¹⁵.

Detto ciò, di fronte a espressioni allarmanti quali “*economic devastation*”⁶¹⁶, “*real destitution*”⁶¹⁷, “*unprecedented crisis*”⁶¹⁸ e “*threat of catastrophic global famine*”⁶¹⁹, utilizzate per definire il carattere di tale pandemia, nel corso del 2020 è emersa una contro-narrazione il cui argomento si fondava sul fatto che non tutti i Paesi erano stati colpiti con la stessa intensità. Al contrario, in quelli ad alto reddito, l'ampia percentuale di famiglie che viveva già al di sopra della soglia di povertà e la disponibilità di un cuscinetto finanziario o di risparmi individuali sufficienti per mantenere un adeguato livello di sicurezza alimentare avevano attutito la gravità dell'impatto pandemico e le significative perdite di reddito che, invece, si erano registrate con conseguenze maggiori nei Paesi in via di sviluppo⁶²⁰.

Della stessa teoria è stato anche *l'Economist* che già nel maggio 2020 sosteneva come “*in the rich world, the impact of COVID-19 is not famine but inconvenient*”⁶²¹, cui si sono affiancate le opinioni di altri autori, secondo cui anche nei Paesi a medio e basso reddito (tendenzialmente più esposti agli effetti del *virus*) gli impatti negativi sulla sicurezza alimentare non si erano rivelati in tutti i casi sistematici.

In Malawi e Liberia “*market activity was severely disrupted and we observe large declines in income among market vendors, but we find no evidence of declines in food security for households in the short run*”⁶²². Allo stesso modo, in Burkina Faso, il

⁶¹⁵ V. IPES-food, *op.cit.*, p. 8.

⁶¹⁶ V. Oxfam International, *Dignity not destitution. An 'Economic Rescue Plan For All' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world*, 2020, p. 3. Disponibile su: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620976/mb-dignity%20not%20destitution-aneconomic-rescue-plan-for-all-090420-en.pdf>.

⁶¹⁷ V. BBC, “COVID: Casey's poverty warning difficult to ignore”, 2020. Disponibile su: <https://www.bbc.com/news/uk-politics54549457> (10/08/2021).

⁶¹⁸ V. World Bank, IMF, “Decisive Action in an Unprecedented Crisis”, 2020. Disponibile su: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/04/17/decisive-action-in-an-unprecedented-crisis> (10/08/2021).

⁶¹⁹ V. United Nations, “Amid threat of catastrophic global famine, COVID-19 response must prioritize food security, humanitarian needs, experts tell general assembly”, 2020. Disponibile su: <https://www.un.org/press/en/2020/ga12294.doc.htm> (10/08/2021).

⁶²⁰ V. C. BÉNÉ [et al.], *op. cit.*, p. 36.

⁶²¹ V. The Economist, “The world's food system has so far weathered the challenge of covid-19”, 2020. Disponibile su: <https://www.economist.com/briefing/2020/05/09/the-worlds-food-system-has-so-far-weathered-the-challenge-of-covid-19> (10/08/2021).

⁶²² V. S. AGGARWAL [et al.], *Did COVID-19 market disruptions disrupt food security? Evidence from households in rural Liberia and Malawi* in NBER Working Papers n. 27932/2020, p. 2.

settore agricolo e il sistema alimentare hanno continuato a funzionare quasi normalmente rispetto ad altre minacce come l'instabilità politica e il crescente numero di attacchi armati che negli ultimi due anni hanno paralizzato l'economia burkinabé in maniera molto più grave per la sicurezza alimentare delle popolazioni locali⁶²³.

Da questo scenario, si potrebbe sostenere, dunque, che il sistema alimentare globale sia riuscito, finora, a rimanere relativamente resistente alle perturbazioni causate dalla pandemia e che “*food supply chains in the developed world have demonstrated remarkable robustness and resilience in the face of Covid-19*”⁶²⁴.

Sicuramente la rapida decisione delle autorità di considerare la produzione alimentare, la commercializzazione e i punti di distribuzione formale del cibo come “servizi essenziali” e, così facendo, di proteggere *de facto* gli agricoltori e tutti gli altri attori del sistema alimentare permettendo loro di continuare a operare (mentre molti altri settori economici erano stati completamente chiusi) si è rivelata una decisione che ha cambiato i giochi e che ha evitato, forse, all'industria del sistema alimentare di crollare definitivamente⁶²⁵.

Non va dimenticato, infatti, che, accanto all'indubbia gravità delle perturbazioni economiche che hanno colpito il settore alimentare, locale e globale, una conseguenza altrettanto importante della crisi sanitaria è stata il ri-orientamento dei profitti e delle entrate di quei proprietari e lavoratori delle centinaia di migliaia di piccoli negozi di generi alimentari e imprese simili costrette a chiudere verso un gruppo più piccolo di attori. Il riferimento è, principalmente, alle drogherie locali su larga scala e alle catene internazionali di supermercati che, essendo stati autorizzati a rimanere aperte, a discapito di altri punti di ristoro, hanno mostrato un livello relativamente alto di resilienza, trovando nuovi modi per innovare, testare e implementare soluzioni pragmatiche per superare le varie sfide⁶²⁶.

⁶²³ V. C. BÉNÉ [et al.], *op. cit.*, p. 36.

⁶²⁴ V. OECD, *Food Supply Chains and COVID-19: Impacts and Policy Lessons*, 2020, p. 8. Disponibile su: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134305-ybqvdf0kg9&title=Food-Supply-Chains-and-COVID-19-Impacts-and-policy-lessons&_ga=2.208932946.193531400.1629987242-976303397.1629987242

⁶²⁵ V. C. BÉNÉ [et al.], *op. cit.*, p. 36

⁶²⁶ *Ivi*, p. 52.

4.4 America Latina e Caraibi: caso studio

I primi casi di *Covid-19* in America Latina e nei Caraibi sono comparsi all'inizio di marzo, determinando una reazione a catena che ha spinto i vari governi della regione a iniziare a prendere provvedimenti per rallentare il contagio, introducendo misure di quarantena e confinamento, in alcuni casi volontarie e in altri obbligatorie, in attesa di valutare e pianificare soluzioni a lungo termine per mitigare gli effetti economici e sociali⁶²⁷.

Non c'è Paese o Organizzazione internazionale che non abbia modificato il suo modo di operare. In un momento in cui la cooperazione e la collaborazione tra le parti interessate sono di vitale importanza, la pandemia ha spinto le diverse aree del globo a trarre vantaggio dal multilateralismo e ha obbligato tutti gli attori a ridefinire i propri piani d'azione reindirizzando le risorse disponibili, non solo verso gli obiettivi di Sviluppo Sostenibile per l'Agenda 2030 (ovvero favorire la sostenibilità economica, sociale e ambientale senza lasciare indietro nessuno), ma soprattutto verso l'attuazione di piani di risposta efficaci alla crisi sanitaria, economica e sociale⁶²⁸.

L'America Latina e i Caraibi hanno affrontato, e continuano ad affrontare, la pandemia da una posizione più debole rispetto al resto del mondo come dimostrano i crescenti tassi di povertà, la vulnerabilità macroeconomica, la persistenza delle disuguaglianze e il malcontento diffuso tra la popolazione, in uno scenario alquanto precario in cui la crisi sanitaria attuale ha sicuramente inflitto un colpo negativo sulla salute, sull'istruzione, così come sull'occupazione.

Se prima dello scoppio del *Covid* l'*Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC) aveva stimato che la regione sarebbe cresciuta di un massimo dell'1,3% nel 2020, tale calcolo è stato rivisto alla luce degli effetti della crisi, che ha determinato contrazioni economiche comprese tra il 3% e il 4%, se non di più⁶²⁹.

⁶²⁷ V. ECLAC, *Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean*, Santiago, 2020, p. 7. Disponibile su:

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45603/S2000312_en.pdf.

⁶²⁸ *Ibidem*.

⁶²⁹ V. ECLAC, *Latin America and the Caribbean and the COVID-19 pandemic Economic and social effects*, 2020, p. 5. Disponibile su:

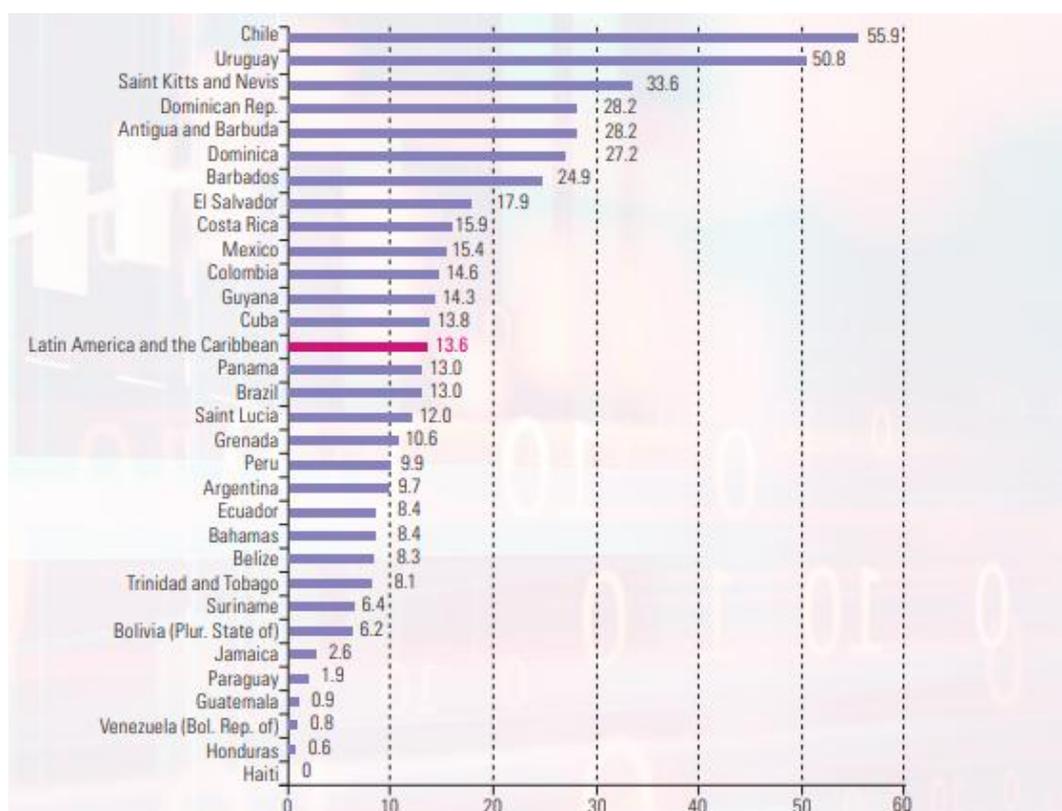
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45351/S2000263_en.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Anche se l'impatto economico finale dipenderà dalle azioni intraprese a livello nazionale, regionale e globale, l'estensione e la durata della pandemia, insieme ai suoi conseguenti effetti, rischiano di tradursi nella peggiore crisi economica e sociale della regione degli ultimi decenni, con effetti altamente dannosi soprattutto sulla sicurezza alimentare e sulla secolare lotta alla povertà.

Al 28 giugno 2021, il conteggio dei decessi in tutta l'area dell'America Latina e dei Caraibi ammontava alla quota spaventosa di 1,26 milioni di persone, cifra rappresentativa del 32% di tutti i decessi nel mondo⁶³⁰.

La disparità di accesso ai vaccini e ai servizi sanitari (tra i Paesi e tra i gruppi sociali) e una situazione estremamente disomogenea in tutta la regione (come si evince dalla figura 4.2), aggravata dall'emergere di nuove varianti del *virus*, hanno aumentato l'incertezza sul futuro corso della pandemia e sulla successiva apertura e ripresa economica.

Fig. 4.2 – Popolazione completamente vaccinata



Fonte: Our World in Data, 2021

⁶³⁰ V. ECLAC, *The recovery paradox in Latin America and the Caribbean Growth amid persisting structural problems: inequality, poverty and low investment and productivity*, 2021, p. 1. Disponibile su: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47059/4/S2100378_en.pdf.

A ciò va aggiunto come la presenza di sistemi sanitari frammentati e geograficamente centralizzati in pochi centri urbani, con servizi chiaramente diseguali e di qualità differente in base ai diversi gruppi di popolazione, non si è rivelata in grado di garantire una copertura sanitaria universale e necessaria per affrontare la crisi⁶³¹. L'impatto del *Covid* ha, dunque, pesato fortemente su un settore già indebolito dall'aumento dei costi, dalla carenza di manodopera qualificata e da scarse forniture mediche.

Sono quattro i principali canali di trasmissione esterni attraverso cui il *virus* ha influenzato il profilo economico e sociale di quest'area, fra cui troviamo il declino dell'attività economica dei principali *partner* commerciali, dalle cui esportazioni dipende tutta l'America Latina e il calo dei prezzi delle materie prime con il conseguente deterioramento delle ragioni di scambio che ha impattato negativamente sui livelli di reddito delle economie latinoamericane⁶³². A ciò ha fatto seguito l'interruzione delle catene globali del valore, che ha colpito soprattutto il Messico e il Brasile i cui settori manifatturieri sono i più grandi della regione, e una minore domanda di servizi turistici che è andata a discapito dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo dei Caraibi⁶³³.

Ecco che allora, in un contesto globale di crescenti asimmetrie economiche, sociali e ambientali, la pandemia ha spinto la regione alla più forte contrazione del PIL dal 1900 (6,8%), la più grave tra le regioni in via di sviluppo⁶³⁴. Questo, insieme alla debolezza dello stato sociale e dei sistemi sanitari e di protezione sociale, ha ulteriormente esacerbato i problemi strutturali preesistenti.

Più nello specifico, dal lato della domanda, l'effetto della pandemia si è tradotto in variazioni nel potere d'acquisto da parte di molte famiglie, avendo la crisi sanitaria compromesso la sostenibilità delle aziende, il livello di occupazione e il reddito familiare fondamentale per procurarsi beni e servizi di base (tutti effetti, questi, che aumenteranno in grandezza con il protrarsi dei periodi d'inattività economica)⁶³⁵.

⁶³¹ V. ECLAC, *Latin America and the Caribbean*, cit., p. 8.

⁶³² *Ivi*, p. 5.

⁶³³ *Ibidem*.

⁶³⁴ V. ECLAC, *The recovery paradox in Latin America and the Caribbean*, cit., p. 2

⁶³⁵ V. FAO, ECLAC, *Food security under the COVID-19 pandemic*, Rome, 2020, p. 7. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/ca8873en/CA8873EN.pdf>.

Sul lato dell'offerta alimentare, invece, le misure di restrizione alla mobilità o d'isolamento sociale hanno avuto impatti lungo la catena di approvvigionamento, sulla forza lavoro impiegata e sul capitale usato nel processo di produzione, lavorazione, e distribuzione, determinando volatilità o cambiamenti improvvisi nei prezzi degli alimenti pagati dai consumatori e ricevuti dai produttori⁶³⁶.

Infine, gli effetti sul commercio alimentare internazionale sono dipesi, e dipenderanno, dalla posizione relativa di ogni Paese rispetto alla bilancia commerciale agroalimentare.

Andando ad analizzare più nel dettaglio lo scenario di nostro interesse, è possibile osservare come la flessione dell'attività economica globale, in particolare negli Stati Uniti, in Cina e in Europa, abbia portato a cali storici dei prezzi di alcune materie prime, danneggiando i volumi commerciali in America Latina e nei Caraibi. Anche i prezzi di mercato di quei prodotti agricoli che non erano scesi tanto quanto quelli del petrolio o dei metalli, hanno iniziato a diminuire a causa della contrazione della domanda: questo è stato il caso sia della soia, del mais e del grano, che hanno registrato una decrescita fino al 4%, sia della carne di manzo e del pollo, scesi del 6%⁶³⁷.

Alla luce delle nuove prospettive economiche dei principali *partner* commerciali della regione e dell'accentuata caduta dei prezzi all'esportazione, non è stato complesso comprendere come quei Paesi dell'America Latina, tra cui quelli del Cono Sud che erano, e sono, esportatori netti di prodotti agricoli, abbiano sperimentato impatti diversi rispetto ai Paesi importatori come quelli dei Caraibi⁶³⁸.

Questo conferma come, da un lato, Argentina, Brasile Cile e Perù, dove più del 20% delle esportazioni rispettivamente di prodotti agricoli e minerari sono dirette nel continente asiatico, abbiano subito una forte battuta d'arresto a seguito della contrazione economica della Cina⁶³⁹, e, dall'altro, come la caduta dei prezzi delle materie prime e l'interruzione delle catene del valore abbia avuto un impatto evidente anche per Brasile e Messico che, come già anticipato, possiedono i più grandi settori manifatturieri della regione⁶⁴⁰.

⁶³⁶ *Ibidem*.

⁶³⁷ V. ECLAC, *Report on the economic impact of coronavirus, cit.*, p. 11.

⁶³⁸ V. FAO, ECLAC, *Food security under the COVID-19 pandemic, cit.*, p. 8.

⁶³⁹ V. ECLAC, *Latin America and the Caribbean, cit.*, p. 7.

⁶⁴⁰ V. ECLAC, *Report on the economic impact of coronavirus, cit.*, p. 11.

Se Messico e Costa Rica sono stati quelli più esposti ai cambiamenti delle condizioni della domanda e dell'offerta statunitense, Argentina, Cile, Messico e Brasile sono, invece, più vulnerabili sia agli andamenti economici della Cina, sia a quelli dell'Unione Europea.

Fig. 4.3 - *America Latina e Caraibi: impatto del Covid-19 sulle esportazioni di beni verso i partner commerciali esteri, previsione per il 2020*

Destination	Exports	Most affected sectors and countries
World	-10.7	
China	-21.7	Agricultural products (Argentina, Brazil); Mining (Chile and Peru)
United States	-7.1	Manufactures (Mexico, Costa Rica)
European Union	-8.9	Mining (Chile, Colombia, Peru) Agricultural and agro-industrial products (Argentina, Brazil, Chile, Peru)
Latin America and the Caribbean	-10.7	Low- and medium-tech manufactures

Fonte: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2020

Quanto, invece, a Repubblica Bolivariana del Venezuela, Ecuador e Colombia, questi rischiano di essere colpiti più duramente, poiché i loro costi di produzione sono più alti di quelli di molti altri produttori e, quindi, hanno meno capacità di sopportare un periodo prolungato di prezzi bassi.

Infine, se i Paesi dell'America centrale e i Caraibi, in quanto importatori netti di cibo ed energia, sono stati, invece, meno sensibili al calo dei prezzi delle materie prime, registrando una flessione più debole rispetto alla media della regione, tuttavia, l'impatto provocato dal declino del turismo e dall'attività negli Stati Uniti, loro principale *partner* commerciale e maggiore fonte d'investimenti diretti esteri e rimesse, non si può dire sia stato trascurabile⁶⁴¹.

Importanti tentativi sono stati condotti, anche, allo scopo di mantenere aperte le frontiere per il commercio internazionale di alimenti, mentre in alcune parti dell'America del Sud, sono state attuate iniziative a livello nazionale per la vendita diretta di prodotti freschi provenienti dall'agricoltura familiare, grazie all'uso di canali

⁶⁴¹ V. ECLAC, *Latin America and the Caribbean*, cit., p. 7.

digitali e all'avvio di una campagna di comunicazione che ha dato il giusto riconoscimento al lavoro dei piccoli proprietari⁶⁴².

Come conseguenza del fatto che molte delle misure sanitarie implementate per prevenire la diffusione del *virus* hanno avuto ripercussioni dirette sulla sicurezza alimentare, è importante per la regione latinoamericana saper identificare strategie e strumenti politici efficaci per riprendere il cammino della crescita sostenibile e inclusiva nel contesto del *Covid-19* e poter, così, raggiungere i SDGs nei tempi previsti.

D'altronde, un'eventuale interruzione del normale funzionamento del settore agroalimentare, fondamentale in America Latina e nei Caraibi in termini di contributo all'economia e alla creazione di posti di lavoro, rischia di causare contraccolpi sui livelli generali di povertà. Uno scenario, questo, purtroppo non così lontano dalla realtà dal momento che, quella che viene comunemente considerata come l'espressione estrema dell'insicurezza alimentare, ossia la fame, è sfortunatamente una piaga presente da tempo nel territorio, già prima dello scoppio della pandemia, e che, solo nel 2018, ha colpito 42,5 milioni di persone, numero corrispondente a un terzo della popolazione complessiva⁶⁴³.

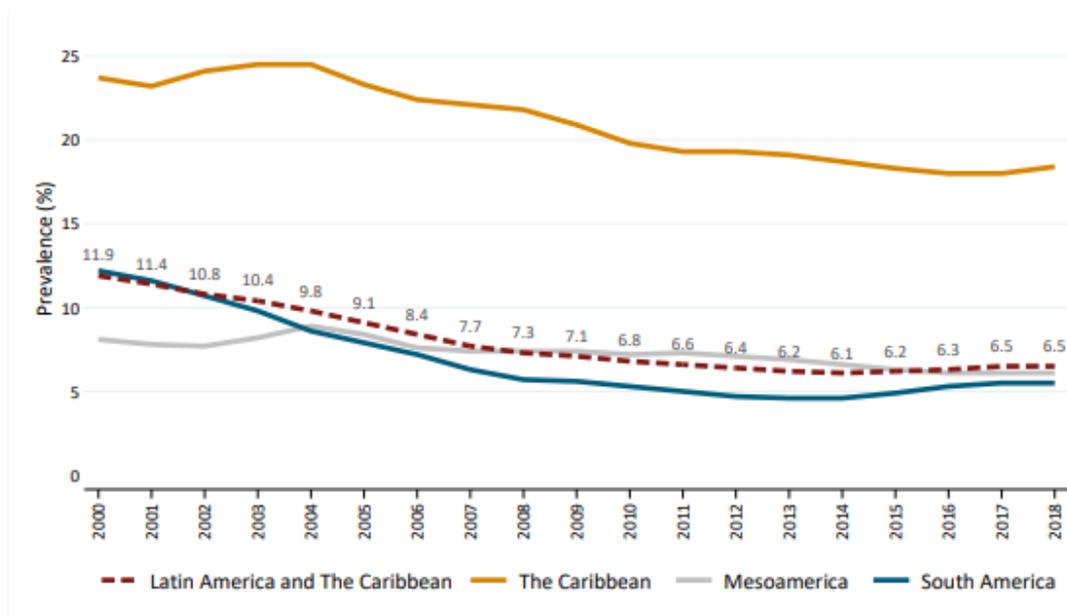
Quanto, invece, ai tassi di denutrizione, nonostante una significativa riduzione registrata tra il 2000 e il 2014 che li aveva visti decrescere dall'11,9% al 6,1%, questi sono tornati ad aumentare negli ultimi anni come conseguenza, soprattutto, della critica situazione in Sud America che, passando tra il 2014 e il 2018, da una cifra di 19 a 23,7 milioni di persone denutrite (un incremento percentuale che va dal 4,6% al 5,5% della popolazione), presenta lo scenario più drammatico se comparato con le altre due sottoregioni (Mesoamerica e Caraibi)⁶⁴⁴.

⁶⁴² V. FAO, *Food systems and COVID-19 in Latin America and the Caribbean. How to increase resilience*, 2020, p. 6. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/ca8872en/CA8872EN.pdf>.

⁶⁴³ V. FAO, ECLAC, *Food security under the COVID-19 pandemic*, cit., p. 1.

⁶⁴⁴ *Ivi*, p. 3.

Fig. 4.4 - Evoluzione dei tassi di denutrizione in America Latina e nei Caraibi in termini percentuale, 2000-2018



Fonte: FAO, IFAD, OMS, WFP, Unicef, FAO, FIDA, OMS, PMA. 2019. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2019.

Questo era lo scenario allarmante che spinse, infatti, nel 2015, il III Vertice degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi ad adottare il Piano CELAC per la sicurezza alimentare, la nutrizione e l'eliminazione della fame 2025⁶⁴⁵.

Il fatto che, in America Latina e nei Caraibi, il numero di persone bisognose di assistenza alimentare sia quasi triplicato rende evidente come la pandemia abbia esacerbato il livello d'insicurezza alimentare in un contesto geografico già fortemente segnato da problemi alimentari e carenze di cibo⁶⁴⁶.

Per avere un'idea, basti pensare che, nel 2018, i Paesi che registravano i più alti tassi di malnutrizione, in termini percentuali, erano Haiti (49,3%), Guatemala (15,2%), Nicaragua (17%), lo Stato Plurinazionale della Bolivia (17,1%) e la Repubblica

⁶⁴⁵ Adottato in occasione del III Summit of Heads of State and Government sulla base del nuovo contesto scaturito dalla pandemia di COVID-19, tale Piano dovrebbe concentrarsi sul sostegno ai paesi membri per accelerare il recupero e il pieno funzionamento dei loro sistemi agricoli e alimentari, in modo da non ostacolare la loro ambizione nel raggiungere il secondo obiettivo di sviluppo sostenibile: Zero Hunger, entro il 2030. V. ECLAC, *CELAC Plan for a Food Security, Nutrition and Hunger Eradication 2025*, FAO, 2015. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/bo925e/bo925e.pdf>.

⁶⁴⁶ V. Nazioni Unite, *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, 2020, p. 13. Disponibile su: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf.

Bolivariana del Venezuela (21,2%), mentre quanto al numero di persone che soffrivano la fame (in milioni) solo nella Repubblica Bolivariana del Venezuela (6,8), a Haiti (5,4), in Messico (4,7), in Perù (3,1) e in Guatemala (2,6) più della metà della popolazione della regione era denutrita⁶⁴⁷.

È chiaro, dunque, che durante la pandemia le *performance* settoriali sono dipese molto dalle caratteristiche individuali di ogni settore. Questo spiega come, di pari passo con la perdita di posti di lavoro e la riduzione globale dei redditi che nel 2020 ha colpito ampi gruppi di popolazione, specialmente i segmenti più economicamente svantaggiati determinando un tasso di povertà del 33,7% (pari a 209 milioni di persone, 22 milioni in più rispetto al 2019), anche l'insicurezza alimentare, fenomeno strettamente legato alla povertà estrema, non ha potuto che aumentare in tutte le sottoregioni del territorio⁶⁴⁸.

Ecco che, allora, in uno scenario di crollo economico e di aumento sostenuto dei prezzi degli alimenti, nonostante le politiche di sostegno implementate dalle varie autorità politiche abbiano giocato il loro ruolo, l'insicurezza alimentare moderata o grave ha colpito il 40,4% della popolazione complessiva, segnando un aumento di 6,5 punti percentuali rispetto al livello dell'anno precedente⁶⁴⁹.

Fig. 4.5 - America Latina e Caraibi: incidenza dell'insicurezza alimentare, 2015, 2019 e 2020 (percentuali)



Fonte: M. TORERO, Presentation made at the Third Hemispheric Meeting of Ministers and Secretaries of Agriculture of the Americas (FAO), 2021.

⁶⁴⁷ V. FAO, ECLAC, *Food security under the COVID-19 pandemic*, cit., p. 4.

⁶⁴⁸ V. ECLAC, *The recovery paradox in Latin America and the Caribbean*, cit., p. 21.

⁶⁴⁹ *Ivi*, p. 20.

In una regione che è stata oggetto di un numero significativo di crisi politiche e proteste nel 2019 e il cui modello di sviluppo si trovava già di fronte a gravi limiti strutturali, segnati da alti livelli di disuguaglianza, vincoli alla bilancia dei pagamenti ed esportazioni concentrate in settori a bassa tecnologia (che si sono manifestate in ricorrenti crisi valutarie e livelli bassi di crescita⁶⁵⁰), già nei primi mesi dallo scoppio della pandemia si sono evidenziati importanti segnali di azione quanto a politiche e iniziative attuate per mitigare gli effetti del *virus* e garantire la disponibilità e l'accesso al cibo.

In base a quanto raccolto dagli uffici nazionali della FAO, di fronte al rischio che l'aumento delle disuguaglianze economiche e sociali influenzasse negativamente il godimento dei diritti umani, nei Caraibi, da un lato, una serie di politiche incentrate sull'autoproduzione hanno aiutato agricoltori e famiglie più vulnerabili a coltivare prodotti di base - come fagioli, verdure e tuberi - nelle loro abitazioni private, mentre la messa a disposizione di terreni pubblici ne ha sicuramente favorito il consumo pubblico, dall'altro, lo Stato ha provveduto a fornire cibo alle comunità in quarantena ed è stato stabilito un accordo di partenariato pubblico-privato per controllare i prezzi interni del paniere alimentare⁶⁵¹. L'agricoltura familiare e i mercati locali hanno, inoltre, visto l'emergere di programmi di sostegno e formazione sulla produzione sostenibile per l'autoconsumo o il commercio locale, in ambienti rurali o urbani.

Non sono mancate, poi, iniziative di assistenza e sostegno rivolte alle popolazioni vulnerabili, basate su reti di solidarietà associate al movimento agro-ecologico e alle vendite dirette di cibo dal produttore al consumatore (che generalmente esistevano prima della pandemia), e molte catene di approvvigionamento sono state rafforzate e adattate ai nuovi protocolli di salute e sicurezza⁶⁵².

Nei Paesi mesoamericani, invece, lo sforzo si è concentrato nel dare continuità ai già esistenti programmi sociali destinati alla consegna di generi alimentari all'interno di mense e scuole e, mediante l'adozione di tutte le precauzioni sanitarie raccomandate, è stata anche prevista la consegna di "cesti alimentari di solidarietà" a quelle famiglie più vulnerabili e con un accesso limitato ai mercati a causa delle misure di quarantena

⁶⁵⁰ V. Nazioni Unite, *Informe: El impacto del COVID-19*, cit., p. 2.

⁶⁵¹ V. FAO, *Food systems and COVID-19 in Latin America and the Caribbean*, cit., p. 7.

⁶⁵² V. ECLAC, *The recovery paradox in Latin America and the Caribbean*, cit., p. 21.

imposte⁶⁵³. Infatti, la distribuzione di cibo attraverso canali non governativi ha visto aumenti del 49% in termini di volume e del 104% nel numero di persone raggiunte nel 2020 rispetto al 2019⁶⁵⁴.

Va ricordato, tra l'altro, come l'interruzione delle attività negli istituti scolastici abbia avuto conseguenze significative, non solo sul piano dell'apprendimento, ma anche su quello nutrizionale con milioni di bambini cui non è stata garantita a pieno la continuità dei programmi di alimentazione scolastica. Questi ultimi, concepiti come la rete di protezione sociale più predominante nel mondo e un enorme investimento pubblico per la popolazione, sono esplicitamente incorporati, in America Latina e nei Caraibi, nei quadri politici nazionali sulla sicurezza alimentare⁶⁵⁵. Il loro ruolo è, infatti, cruciale nella lotta contro la fame e nel garantire il diritto umano a un'alimentazione adeguata e a una vita sana in questi Paesi che, da anni, stanno mettendo a rischio il raggiungimento dell'obiettivo "Zero hunger"⁶⁵⁶.

Le circostanze economiche e sociali finora delineate si stanno svolgendo in una situazione di diffusa instabilità e di veri e propri sconvolgimenti politici, con una fiducia verso le istituzioni che mai come negli ultimi decenni è stata messa così in discussione e se i governi non riusciranno a garantire una reazione adeguata al *Covid-19*, tutto ciò rischierà di compromettere il futuro della democrazia, dando vita a una crisi geopolitica sempre più profonda⁶⁵⁷.

Se la crisi sanitaria ha esposto la fragilità del sistema globalizzato, dimostrando che le economie sono esposte a vulnerabilità globali, la risposta alla pandemia, che dovrebbe essere vista come opportunità per ricordare i benefici dell'azione multilaterale e per avviarsi verso il raggiungimento di un modello di sviluppo sostenibile e inclusivo in linea con i SDGs, richiede, in tal senso, di trovare un nuovo equilibrio tra il ruolo dello Stato, del mercato e della società civile, enfatizzando la trasparenza, una maggiore

⁶⁵³ *Ibidem.*

⁶⁵⁴ *Ibidem.*

⁶⁵⁵ V. FAO, WFP, *Strengthening School Feeding Programmes: FAO and WFP Joint Work in Latin America and the Caribbean*, Panama City, 2019, p. 1. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/ca4444en/CA4444EN.pdf>

⁶⁵⁶ *Ivi*, p. 2.

⁶⁵⁷ V. ECLAC, *Latin America and the Caribbean and the COVID-19 pandemic*, cit., p. 12.

responsabilità e più alti livelli d'inclusione per consolidare la democrazia, rafforzare lo stato di diritto e promuovere un modello saldamente fondato sui diritti umani⁶⁵⁸.

Le azioni concernenti l'alimentazione e all'agricoltura sono chiaramente attività strategiche d'interesse pubblico nazionale che necessitano un'attenzione speciale e il sostegno di tutti gli organi dello Stato, così come quello della popolazione in generale.

In questo ambito, saranno le tecnologie digitali a giocare un ruolo critico nella trasformazione dei sistemi agroalimentari, poiché sono potenzialmente in grado di cambiare il modo in cui il cibo viene prodotto, scambiato e consumato (riducendo i costi e diversificando i mercati), favorendone l'efficienza, l'inclusività e la resilienza, oltre ad aprire nuove opportunità di generazione di reddito e occupazione nei territori rurali⁶⁵⁹.

È, dunque, responsabilità del settore pubblico e delle organizzazioni internazionali e *non profit* assicurare che le famiglie rurali vulnerabili abbiano accesso e godano dei frutti del progresso tecnologico (i cui benefici potranno contribuire alla progressiva ripresa post-pandemia) ed evitare, in tal modo, che la digitalizzazione diventi un fattore di esclusione piuttosto che d'inclusione. Non a caso, per affrontare questi divari, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) ha deciso di lanciare quest'anno l'iniziativa *Aldeas Digitales* (villaggi digitali), attraverso la quale sarà messo a disposizione un pacchetto di sostegno specifico nel campo dell'innovazione digitale, con una prima fase indirizzata al settore del turismo rurale e poi a quello agroalimentare⁶⁶⁰.

A conclusione di quanto finora esposto, non deve essere lasciato spazio a dubbi sul fatto che, di fronte a una crisi sanitaria senza precedenti nella storia recente, fare di alcune modalità di azione contro il *virus* delle pietre miliari su cui costruire un futuro più resiliente e sostenibile e progettare in modo strategico adeguate risposte politiche potrà condurre i Paesi dell'America Latina, e non solo, a ottenere risultati a breve e lungo termine che andranno a beneficio degli interessi nazionali e globali, rendendo l'agricoltura una forza trainante per la crescita verde, per la creazione di nuovi posti di lavoro e per opportunità imprenditoriali e d'inclusione sociale.

⁶⁵⁸ V. Nazioni Unite, *Informe: El impacto del COVID-19*, cit., p. 2.

⁶⁵⁹ V. FAO, ECLAC, *Food systems and COVID-19 in Latin America and the Caribbean. Digitalizing agriculture for an inclusive transformation of rural societies*, Santiago, 2021, p. 3. Disponibile su: <https://doi.org/10.4060/cb4677en>.

⁶⁶⁰ *Ivi*, p. 4.

CAPITOLO QUINTO

UNA VALUTAZIONE CONCLUSIVA DELL'ATTIVITÀ DELLA FAO

5.1 Critiche e apprezzamenti

Scopo di quest'ultimo capitolo è giungere a una valutazione conclusiva dell'azione della FAO, tenendo conto dei parametri giuridici illustrati nei capitoli precedenti e del ruolo e degli obiettivi dell'Organizzazione.

All'incontro di fondazione della FAO in Quebec, tenutosi nell'ottobre 1945, due diversi concetti si scontrarono su ciò su cui la nuova istituzione avrebbe dovuto operare: concentrarsi sul cibo, la preoccupazione del Direttore Generale John Boyd Orr, o sull'agricoltura, un'idea guidata dagli italiani il cui centro di ricerca sull'agricoltura aveva raggiunto la ribalta in Europa.

Se l'espressione latina che compare nell'emblema della FAO, "*Fiat Panis*" (che ci sia il pane), accanto ad una spiga di grano, sembrerebbe dar ragione a J. B. Orr, tuttavia, il valore e il destino della più antica agenzia tecnica delle Nazioni Unite avrebbe pian piano coperto una gamma molto più ampia di attività a cavallo tra la produzione agricola e la nutrizione, e non solo.

Affianco ai molteplici ambiti d'intervento in cui opera la FAO, non vanno dimenticati i traguardi raggiunti nel tempo e le diverse iniziative adottate per stimolare la ricerca e l'innovazione, non esclusivamente in campo agricolo e alimentare. Si ricorda, a tal proposito, la collaborazione con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) iniziata nel 1964, l'istituzione, insieme all'OMS, di una Commissione che avrebbe elaborato il *Codex Alimentarius*, fino alla sottoscrizione della Convenzione Internazionale per la Protezione delle Piante (IPPC) che prevede la regolamentazione mondiale dei pesticidi⁶⁶¹.

Questo forte attivismo dell'Organizzazione si tradusse in due facce della stessa medaglia, portando alla FAO, sia grandi vantaggi, sia alcuni svantaggi. L'inclusione delle questioni alimentari, fin dall'inizio fece, sì che la FAO avesse una portata molto ampia e non si presentasse semplicemente come *forum* tecnico di esperti, ma soprattutto

⁶⁶¹ V. C. FORTHOMME, "FAO: a United Nations Agency Born with a Dual Personality", 2014. *Impakter*. Disponibile su: <https://impakter.com/fao-a-united-nations-agency-born-with-a-dual-personality/> (24/08/2021).

come *forum* politico che poneva la preoccupazione per la salute e la sopravvivenza umana al centro di tutte le sue attività.

Del resto, concentrarsi sulla salute umana e sulla sopravvivenza di fronte alla fame significava portare avanti il ruolo di incoraggiare e illustrare ai Paesi in via di sviluppo il modo migliore per dare priorità alle attività di sviluppo agricolo. Se è vero, infatti, che gli impegni presi dai governi si riflettono negli investimenti e nelle politiche che essi adottano, proprio per questo, per decenni, la FAO si è impegnata in prima linea nel sostenere i Paesi del Terzo mondo in progetti finalizzati a ridisegnare politiche, strategie, leggi e piani d'investimento volte a migliorare la loro efficacia nell'affrontare l'insicurezza alimentare e la malnutrizione⁶⁶².

Mentre, però, di fronte a nuove questioni politiche e situazioni di emergenza l'ambito della FAO si espandeva, d'altra parte, il ruolo appena acquisito da questa nelle zone a medio e basso reddito è stato visto con sospetto e spesso denigrato in Occidente, dove tra i principali critici vi erano gli Stati Uniti che vedevano tale Agenzia come un'inutile rivale delle organizzazioni non governative americane e degli enti di beneficenza, impegnati anch'essi negli aiuti all'agricoltura⁶⁶³.

Inoltre, negli anni successivi alla nascita dell'IFAD nel 1997, alla perdita di controllo da parte della FAO sul sistema di ricerca internazionale e alla creazione, alla fine degli anni Ottanta, del *World Food Programme* (WFP), vi fu un invito a rivedere le attività dell'Organizzazione, insieme al suo mandato generale, in una prospettiva di maggiore semplificazione per evitare duplicazioni con le altre Agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Infatti, non solo l'IFAD e il WFP (oggi, insieme alla FAO, i due pilastri del polo agroalimentare romano), ma anche l'UNICEF, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) o il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) erano, infatti, impegnate nel quotidiano in attività di supporto allo sviluppo agricolo e tutela dell'ambiente e dell'uso sostenibile delle risorse naturali, senza dimenticare, poi, le organizzazioni non governative quali *CARE International*, *Oxfam* o

⁶⁶² V. FAO, *Our priorities – The Strategic Objectives of FAO*. Rome, 2019, p. 7. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/I8580EN/i8580en.pdf>.

⁶⁶³ V. C. FORTHOMME, "FAO: From a Technical to a Highly Politicized Agency", 2015. *Impakter*. Disponibile su: <https://impakter.com/fao-from-a-technical-to-a-highly-politicized-agency/?nowprocket=1> (24/08/2021).

Save the Children, proiettate nella loro lotta alla povertà a garantire migliori stili di vita, anche alimentari⁶⁶⁴.

La revisione s'ispirò alla cosiddetta visione "*One UN*" promossa dal quartetto scandinavo formato da Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia la cui idea era basata sulla convinzione che l'ONU avrebbe dovuto rappresentare un unico grande ente, dove ogni agenzia agiva nell'ambito del proprio mandato, offrendo una valida *leadership* laddove avesse, in termini di competenza, un chiaro vantaggio comparativo sulle altre⁶⁶⁵. Alla fine, la competenza della FAO in tutte le questioni agricole è stata riconosciuta e questa è diventata la *leader* in alcune aree ben definite.

Non vi è dubbio alcuno sul fatto che la FAO stia rispondendo adeguatamente ai bisogni del Terzo Mondo in materia di sviluppo agricolo e lotta per la sicurezza alimentare nelle zone più a rischio. Ad esempio, il modo in cui incorpora il diritto al cibo nelle iniziative globali e regionali per la sicurezza alimentare è meglio esemplificato dalla *Alliance Against Hunger and Malnutrition*, istituita nel 2003. Si tratta di un'alleanza finalizzata a collegare in una serie d'iniziative di sviluppo i principali attori operanti a livello internazionale e nazionale: dalle varie organizzazioni ONU, ai governi nazionali, fino alle ONG che operano sul campo, in un'azione congiunta verso un mondo libero dalla fame e dalla malnutrizione.

Tuttavia, vi sarebbero aree in cui la FAO stessa si è rivelata essere meno presente di quanto ci si sarebbe potuti aspettare, come nell'ambito delle biotecnologie, dove la sua posizione è poco conosciuta e non è stato avviato un significativo dibattito tecnico in materia, oppure in relazione al commercio agricolo, dove il suo ruolo è limitato alla diffusione d'informazioni statistiche, mentre il processo decisionale politico resta di competenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio⁶⁶⁶.

In risposta a ciò, non deve essere però dimenticato come il raggiungimento di un obiettivo così ambizioso e urgente, come contribuire ad accrescere i livelli generale di nutrizione, non possa non richiedere una comprensione comune delle cause profonde che vi sono alla base di tali fenomeni e necessita, per tale motivo, di disporre

⁶⁶⁴ V. C. FORTHOMME, "FAO: A Descent into Hell", 2014. *Impakter*. Disponibile su <https://impakter.com/fao-a-descent-into-hell/> (24/08/2021).

⁶⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶⁶ V. C. FORTHOMME, "FAO: Revived But For How Long?", 2015. *Impakter*. Disponibile su <https://impakter.com/fao-revived-but-for-how-long/> (24/08/2021).

d'informazioni affidabili e certe, e non di fonti frammentarie o inesatte. Ecco che allora l'attività della FAO incentrata, anche, sul lavorare fianco a fianco con i governi per raccogliere dati, potenziare i sistemi informativi, produrre documenti pertinenti, tra cui l'annuale *State of Food Security and Nutrition in the World* (SOFI) e fornire, inoltre, assistenza ai Paesi per monitorare le politiche, i programmi e gli investimenti in corso valutandone il loro impatto sui tassi di fame e insicurezza alimentare si rivela, in questo senso, cruciale.

Che dire, a questo punto, degli altri problemi che l'umanità deve affrontare? Un'Agenzia dell'importanza come la FAO potrebbe, o dovrebbe, fare di più? C'è chi ha avanzato critiche fondate sul fatto che, se negli anni Settanta e Ottanta, la FAO realizzava con successo progetti per testare metodi di produzione nuovi o migliorati e illustrare agli agricoltori locali la corretta via da seguire, oggi ciò che ci si aspetta maggiormente è che tale Organizzazione sia il centro organizzativo di *forum* e discussioni incentrate sul settore agro-alimentare, funzionando più da unità di coordinamento per le altre agenzie, piuttosto che operare essa stessa come ente di sostegno e aiuto⁶⁶⁷.

Ciò è vero in parte. Di certo non si può negare come liberare il mondo dalla fame e dall'insicurezza alimentare sia una sfida difficilmente raggiungibile a livello individuale, ma che, al contrario, richieda necessariamente uno sforzo comune e un'azione coordinata a tutti i livelli: dai consumatori ai produttori, così come dalle organizzazioni della società civile e dal settore privato ai governi e alle organizzazioni internazionali. La FAO, senza dubbio, assiste tutte le parti interessate a migliorare la loro *governance* e i meccanismi di coordinamento a livello nazionale, regionale e internazionale, ma, accanto a ciò, opera anche direttamente sul campo mediante una vasta gamma di attività.

Basti pensare che FAO e WFP, ribadendo il loro impegno comune nel migliorare la collaborazione a livello globale, s'impegnano da anni, al fine di migliorare gli stili alimentari delle generazioni future e rilanciare le economie locali dell'America latina e dei Caraibi, a sostenere i vari programmi di alimentazione scolastica, che si trovano in sostanza in tutti i Paesi della regione, e a espandere la loro copertura nazionale mediante l'adozione di menù adeguati e culturalmente conformi alle linee guida nutrizionali dei

⁶⁶⁷ *Ibidem.*

Paesi⁶⁶⁸. A ciò sono poi affiancate attività di coinvolgimento e partecipazione sociale da parte della comunità, di acquisto di prodotti provenienti direttamente dall'agricoltura familiare locale, d'implementazione di orti scolastici pedagogici e di adeguamento strutturale di cucine, mense e magazzini che diano un senso di dignità e rispetto all'atto del mangiare.⁶⁶⁹

La FAO, infatti, in oltre settant'anni, ha consolidato una vasta esperienza nello sviluppo di metodologie per affrontare le cause strutturali dell'insicurezza alimentare, presentano un approccio integrativo verso la nutrizione e l'istruzione, allo scopo di sviluppare opportunità per le donne e i giovani nel partecipare ai processi di approvvigionamento pubblico, migliorare il loro status socio-economico e favorire lo sviluppo di ambienti idonei alla promozione di cibo sano a livello scolastico, attraverso strumenti politici, migliori infrastrutture e meccanismi di coordinamento intersettoriale⁶⁷⁰.

5.2 I principali interventi e piani d'azione messi in campo

Ora, soprattutto di fronte al progredire della pandemia, che ha determinato una reale preoccupazione per il rischio di carestie in quei Paesi la cui sopravvivenza è indissolubilmente legata alla produzione agricola locale e spesso ai mercati informali, le azioni di assistenza alimentare umanitaria non potevano aspettare che la crisi sanitaria terminasse e, per questo, la FAO ha messo in campo interventi mirati per salvaguardare le catene di approvvigionamento e proteggere l'accesso e la disponibilità di cibo per i più vulnerabili.

Merita menzione, a tal riguardo, il *Covid-19 Response and Recovery Programme* che, progettato per affrontare in modo proattivo e sostenibile gli impatti socio-economici della pandemia, fa parte del Piano globale di risposta umanitaria lanciato dall'ONU e s'inserisce pienamente nel programma della FAO per aumentare la

⁶⁶⁸ V. FAO, WFP, *Strengthening School Feeding Programmes: FAO and WFP joint work in Latin America and the Caribbean*, Panama City, 2019, p. 6. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/ca4444en/CA4444EN.pdf>.

⁶⁶⁹ *Ivi*, p. 7.

⁶⁷⁰ *Ibidem*.

resilienza dei piccoli proprietari terrieri nella ripresa post pandemica, concentrandosi sull'azione preventiva e sul sostegno ai mezzi di sussistenza⁶⁷¹.

Tale piano contribuisce anche all'iniziativa della FAO *Hand-in-Hand*, anch'essa coincisa con l'inizio della pandemia e volta ad accelerare la trasformazione agricola e lo sviluppo rurale sostenibile, soprattutto per quelle aree con un buon potenziale agricolo, ma alti livelli di povertà, e che si è dimostrata un modello utile per coordinare una risposta rapida in ambito alimentare e dare priorità ai Paesi il cui sostegno internazionale era più limitato o dove le sfide operative, comprese le crisi naturali o provocate dall'uomo, erano maggiori⁶⁷².

Certamente garantire l'accesso al cibo e la distribuzione di prodotti alimentari per le popolazioni più soggette a elevati tassi d'insicurezza rientra nelle immediate priorità dell'Organizzazione romana, impegnata sul campo in diverse località, come in Sud Sudan dove è stata in grado di assicurare continuità nella fornitura di beni agricoli vitali a più di 4 milioni di persone, nonostante le restrizioni di movimento e sempre nel pieno rispetto delle linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) in materia di salute e sicurezza⁶⁷³.

Non solo, a fronte di un rischio crescente di perdite post-raccolto dovute alla chiusura dei mercati o dell'interruzione dei trasporti, la FAO agisce nella direzione di migliorare le strutture di stoccaggio e le opportunità per la lavorazione su piccola scala e la conservazione dei prodotti deperibili, in linea con il suo scopo di sostenere l'approvvigionamento alimentare delle aree più vulnerabili. Inoltre, essendo molti dei beneficiari principali della FAO ubicati in zone remote, difficili da raggiungere, spesso rurali e con un accesso limitato ai servizi sanitari di base o ai mezzi di comunicazione usati dallo Stato per sensibilizzare l'opinione pubblica, nel corso dei decenni, ha costruito solide relazioni con gli attori locali, lavorando con gruppi di donne, come i *Dimitra Clubs* (gruppi di donne e uomini rurali che decidono di incontrarsi regolarmente per discutere le sfide che sono chiamati ad affrontare e prendere decisioni collettive sulle azioni da intraprendere per risolvere i problemi della comunità con i

⁶⁷¹ V. FAO, *FAO COVID-19 Response and Recovery Programme - Global Humanitarian Response Plan: Addressing the impacts of COVID-19 and safeguarding livelihoods in food crisis contexts*, Rome, 2020, p. 2. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/cb0285en/cb0285en.pdf>.

⁶⁷² V. FAO, *The Hand-in-Hand Initiative*, 2019, p. 1. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/cb0746en/cb0746en.pdf>.

⁶⁷³ V. FAO, *FAO COVID-19 Response and Recovery Programme*, cit., p. 2.

propri mezzi) o utilizzando radio comunitarie per aumentare la consapevolezza comune della popolazione⁶⁷⁴.

La FAO, inoltre, collabora con l'Unione Europea verso l'obiettivo comune di sradicare la fame in tutto il mondo e, a partire dal 2015, ha rafforzato questa cooperazione con il lancio di FIRST - il programma *Food and Nutrition Security Impact, Resilience, Sustainability and Transformation*.

Questo strumento ha aiutato i Paesi a creare un ambiente favorevole per rendere gli investimenti in agricoltura sostenibile più efficaci, rinnovando il dialogo politico tra i responsabili politici e i *partner* di sviluppo in paesi come Kenya, Etiopia, Ciad, Pakistan, Myanmar, Honduras e Guatemala per porre fine a tutte le forme di malnutrizione⁶⁷⁵.

FIRST ha sostenuto Paesi come il Niger nello sviluppo di piani d'investimento agricolo per assicurare un progresso costante verso il raggiungimento della sicurezza alimentare assistendo anche i governi dei Paesi parte della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) nella revisione delle politiche e delle esigenze del settore della pesca (con un'attenzione specifica ai compromessi tra la pesca commerciale finalizzata all'esportazione e la pesca su piccola scala), così come nelle sfide legate allo sviluppo dell'acquacoltura nella regione⁶⁷⁶.

In conclusione, sarebbe auspicabile che le misure prese per frenare la crisi siano il punto di partenza per una trasformazione del sistema alimentare che rafforzi la resilienza a tutti i livelli, apportando benefici alla salute umana, operando in modo tale che la sana produzione di cibo fresco e nutriente sia accessibile a tutti, garantendo salari equi ai lavoratori agricoli e riducendo, così, la loro vulnerabilità a futuri shock economici e il rischio di contrarre e diffondere le malattie.

Il Covid-19 ha dimostrato che i governi possono agire in nome del benessere garantendo azioni coordinate a livello regionale e locale, mediante l'uso di politiche, mezzi e strumenti da impiegare di concerto con la società civile, le organizzazioni internazionali e i gruppi di agricoltori, attori cuscinetto contro gli impatti della crisi il

⁶⁷⁴ *Ibidem*.

⁶⁷⁵ V. FAO, *Our priorities – The Strategic Objectives of FAO*, cit., p. 7.

⁶⁷⁶ *Ibidem*.

cui ruolo diventa sempre più cruciale nell'affrontare le sfide incombenti⁶⁷⁷. La crisi offre anche l'occasione perfetta per proiettare gli sforzi futuri in vista del *Summit* delle Nazioni Unite sui Sistemi Alimentari, che si svolgerà, insieme all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2021 a New York, dove l'alimentazione e l'agricoltura saranno poste sotto i riflettori. Ora più che mai è necessario evitare la frammentazione di questo settore.

5.3 L'apporto della FAO nell'aumento della codificazione costituzionale

Per valutare l'effettività dell'apporto che l'azione della FAO ha avuto, non solo a livello pratico nei diversi territori, ma anche sul piano normativo come impulso alla tutela giuridica del diritto al cibo, è interessante notare come quella gamma di strumenti da lei realizzati (a partire dalle già citate *FAO Voluntary Guidelines*, fino ai documenti delle *Guide on legislating for the right to food*⁶⁷⁸ e i *Right to Food Handbooks*) abbia funto da acceleratore per molti Paesi nell'adozione di provvedimenti legislativi in ambito di sicurezza alimentare.

Già il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali aveva raccomandato l'adozione di una legge quadro come strumento principale nell'attuazione di una strategia nazionale per il diritto all'alimentazione dichiarando, chiaramente, come gli Stati

*should consider the adoption of a framework law as a major instrument in the implementation of the national strategy concerning the right to food. The framework law should include provisions on its purpose; the targets or goals to be achieved and the time frame to be set for the achievement of those targets*⁶⁷⁹.

Negli ultimi dieci anni, si è assistito, infatti, da parte di un numero crescente di Paesi, a un sempre maggiore interesse per l'adozione di leggi quadro sulla *food security*, ispirate alle indicazioni dei documenti FAO, e che riconoscono e sostengono la progressiva realizzazione del diritto al cibo⁶⁸⁰.

⁶⁷⁷ V. IPES-food, *op.cit.*, pp. 9-10.

⁶⁷⁸ V. FAO, *Guide on Legislating for the Right To Food*, Rome, 2019. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i0815e/i0815e.pdf>.

⁶⁷⁹ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12, cit.*, par. 19.

⁶⁸⁰ V. FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future. A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*, Rome, 2014, p. 5. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i4145e/i4145e.pdf>

Tra i Paesi che hanno implementato tali leggi o decreti vi sono: l'Argentina⁶⁸¹, la Bolivia, dove nel primo considerando del Decreto No. 28667 è ribadito che una buona salute e un'alimentazione adeguata sono diritti fondamentali ed è obbligo dello Stato garantirne l'esercizio⁶⁸², ma anche il Brasile⁶⁸³ e l'Ecuador⁶⁸⁴. Meritano menzione, poi, El Salvador, dove all'art. 1 del Decreto No. 63 si legge come “la sicurezza alimentare e nutrizionale si pone quale obiettivo prioritario del Governo al cui raggiungimento sono vincolate tutte le organizzazioni facenti parte e annesse all'Organo esecutivo, nei termini che il presente Decreto prevede⁶⁸⁵” e, allo stesso modo, il Guatemala che si è attivato mediante l'approvazione di una serie di decreti e regolamenti in tema di sicurezza alimentare⁶⁸⁶. In riferimento a questi ultimi, risultano rilevanti ai fini di quest'analisi gli art. 1 e 2 del Decreto No. 32-2005 che dichiarano, rispettivamente “il diritto di ciascun individuo ad avere accesso fisico, economico e sociale, tempestivo e permanente, a un'alimentazione adeguata in termini di quantità e qualità (...)”⁶⁸⁷ e che “la discriminazione nell'accesso al cibo, nonché nei mezzi e nei diritti per ottenerlo, basata su razza, etnia, colore, sesso, lingua, età, religione, opinione politica, origine nazionale o sociale, posizione economica, nascita o altra condizione sociale (...) costituisce una violazione della presente Legge⁶⁸⁸”.

Va citato, anche, il Nicaragua, dove la *Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*⁶⁸⁹ del 2009 è stata pensata con lo scopo di garantire a tutti i nicaraguensi il diritto ad alimenti nutrienti e confacenti ai loro bisogni primari, attraverso lo sviluppo da parte dello Stato di politiche pubbliche a tutela della sovranità

⁶⁸¹ V. Ley No. 25.724, 16 enero 2003 “Crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación”.

⁶⁸² V. Decreto Supremo No. 28667, 5 de abril de 2006. “Modificar el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición - CONAN, con la finalidad de impulsar la nueva Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

⁶⁸³ V. Lei No. 11.346 de 15 de Setembro de 2006 ementa “cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências”.

⁶⁸⁴ V. Ley No. 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en Registro Oficial n. 259 de 27 de Abril 2006; Ley No. 583 del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en Registro Oficial Suplemento 583 de 5 de Mayo de 2009.

⁶⁸⁵ V. Decreto No. 63 – Normas para la Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 16 de Octubre de 2009, art. 1 [trad. mia].

⁶⁸⁶ V. Decreto No. 32-2005, Ley Del Sistema Nacional De Seguridad Alimentaria Y Nutricional; V. Acuerdo Gubernativo No. 75/2006, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Decreto No. 32/2005".

⁶⁸⁷ V. Decreto No. 32-2005, *cit.*, art. 1 [trad. mia].

⁶⁸⁸ *Ivi*, art. 2 [trad. mia].

⁶⁸⁹ V. Ley No. 693 Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en la Gaceta, Diario Oficial No. 133 del 16 de Julio de 2009.

alimentare. Concludono la lista Indonesia (che è stata tra i primi ad adottare una legge⁶⁹⁰ che stabiliva un quadro di coordinamento istituzionale in materia di *right to food*, nonché un Consiglio per la sicurezza alimentare presieduto dal presidente della Repubblica che ha successivamente emanato, nel 2015, un più recente regolamento governativo⁶⁹¹ in ambito di sicurezza alimentare), Perù⁶⁹² e Venezuela⁶⁹³.

Ora, di fronte all'incremento normativo osservato poc'anzi, senza dubbio necessario per promuovere l'attuazione pratica e assicurare un'azione concertata per la realizzazione del diritto al cibo, va precisato, tuttavia, come si sia parallelamente registrata anche una preferenza per il ricorso alla tecnica della codificazione costituzionale⁶⁹⁴.

Primi di passare a una più mirata analisi, è bene ribadire come la protezione legale del diritto all'alimentazione sia di cruciale importanza in qualsiasi Paese e tra i diversi percorsi possibili per il raggiungimento di tale obiettivo, è proprio la Costituzione a rappresentare lo strumento più forte dal punto di vista normativo. Incorporare, quindi, in modo chiaro ed esplicito il diritto al cibo nella Costituzione di un Paese è una delle azioni legislative più importanti e durature che possano essere intraprese a livello nazionale, poiché questa, data la sua collocazione gerarchica nell'ordine legislativo, stabilisce diritti e doveri di tutti gli individui, insieme gli obblighi cui lo Stato deve sottostare, sempre nel rispetto della sua legittima autorità governativa⁶⁹⁵.

Sebbene le disposizioni costituzionali, da sole, non sono chiaramente sufficienti a garantire la sicurezza alimentare e giungere, in tal modo, alla progressiva eliminazione

⁶⁹⁰ V. Acf of The Republic of Indonesia No.7 of 1996 on Food.

⁶⁹¹ V. Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 17 of 2015 concerning "Food and Nutrition Security".

⁶⁹² V. Decreto Supremo No. 118-2002-PCM — Crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria; V. Decreto Supremo No. 139-02-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo No. 116-2020-PCM, Decreto Supremo que establece las medidas que debe observar la ciudadanía en la nueva convivencia social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia de COVID-19, modificado por los Decretos Supremos No. 129-2020-PCM y N° 135-2020-PCM.

⁶⁹³ V. Decreto Ley No. 6.071/08 - Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria; V. Ley de alimentación para los trabajadores, Gaceta Oficial No. 38.094 de 27 de Diciembre de 2004; V. Decreto No. 4448, Reglamento de la Ley de alimentación para los trabajadores, Gaceta Oficial No. 38426 de 28 de Abril de 2006.

⁶⁹⁴ V. S. PITTO, *cit.*, p. 165.

⁶⁹⁵ V. FAO, *Right to adequate food in constitutions*, Rome, 2019, p. 3. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/CA3518EN/ca3518en.pdf>.

della fame, tuttavia, si rivelano certamente funzionali nel coadiuvare i governi a stabilire un quadro giuridico il più adeguato possibile, fornire garanzie contro misure retroattive e aumentare la conoscenza e la consapevolezza comune circa l'importanza dei diritti umani⁶⁹⁶.

Fatta questa premessa, stupisce come tra il 1995 e il 2005 fossero solo tre le disposizioni costituzionali esistenti in materia di diritto al cibo: quella del Malawi, in base a cui

*the State shall take all necessary measures for the realization of the right to development. Such measures shall include, amongst other things, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, shelter, employment and infrastructure*⁶⁹⁷,

la Costituzione del Sudafrica, dove ogni singola persona si vedeva riconosciuto il diritto ad avere accesso a “*sufficient food and water*”⁶⁹⁸ e quella dell’Ucraina, il cui art. 48 sanciva “*the right to a standard of living sufficient for himself or herself and his or her family that includes adequate nutrition, clothing and housing*”⁶⁹⁹.

È solo nell’arco del decennio 2005-2015, successivo quindi all'adozione delle *Right to Food Guidelines* e degli altri documenti emanati da parte della FAO, che un numero crescente di Paesi ha, invece, iniziato ad adottare nuove Costituzioni che proteggevano il diritto al cibo o modificato quelle già esistenti in materia. Tra gli esempi di recenti emendamenti costituzionali si ricorda la Costituzione della Repubblica del Niger del 2010, che stabilisce come “*each one has the right to life, to health, to physical and moral integrity, to a healthy and sufficient food supply, to potable water, to education and instruction in the conditions specified by the law*”⁷⁰⁰, mentre l'attuale Costituzione delle Maldive, ratificata dal presidente Maumoon Abdul Gayyoom il 7 agosto 2008 ed entrata in vigore sostituendo e abrogando quella precedente del 1998, chiede allo Stato di “*achieve the progressive realization of these rights by reasonable*

⁶⁹⁶ *Ivi*, p. 4.

⁶⁹⁷ V. Malawi National Assembly, *The Democratic Constitution of Malawi* del 17 maggio 1995, art. 30.

⁶⁹⁸ V. Constitutional Assembly, *Constitution of the Republic of South Africa* del 18 dicembre 1996, art. 27, lett. b).

⁶⁹⁹ V. Constitution of Ukraine, del 28 giugno 1996, art. 48.

⁷⁰⁰ V. *Niger's Constitution of 2010 with Amendments through 2017*, del 31 ottobre 2010, art. 12.

*measures within its ability and resources*⁷⁰¹" che includono, tra gli altri, il diritto a godere di "*adequate and nutritious food and clean water*"⁷⁰².

Risale al 18 dicembre del 2006, invece, l'approvazione, mediante *referendum* popolare, della Costituzione della Repubblica Democratica del Congo che, in corrispondenza dell'art. 47, precisa esplicitamente che "*the right to health and to food security is guaranteed. The law defines the fundamental principles and the rules of organization for public health and food security*"⁷⁰³, seguita pochi anni dopo, nel 2009, dalla nuova Costituzione boliviana che tutela il diritto di ognuno a disporre di un accesso sufficiente ad acqua e cibo⁷⁰⁴, ribadendo come tra i compiti dello Stato ci debba essere quello di assicurare la sicurezza alimentare attraverso un'alimentazione sana e adeguata per tutta la popolazione⁷⁰⁵.

Si richiamano, inoltre, l'art. 13 della Costituzione dell'Ecuador, l'art. 57 della Costituzione della Repubblica Dominicana, l'art. 6 della Costituzione del Brasile, l'art. 43 della Costituzione del Kenya, l'art. 4 della Costituzione messicana, l'art. 77 della Costituzione dello Zimbabwe, l'art. 36 della Costituzione della Repubblica delle Fiji, l'art. 79 della Costituzione della Repubblica Arabica Egiziana del 2014 e l'art. 36 della Costituzione della Repubblica del Nepal⁷⁰⁶.

A oggi sono circa 23 i Paesi che riconoscono in maniera esplicita e diretta il *right to adequate food*, sia nei confronti di tutta la popolazione, sia a tutela di sole specifiche categorie d'individui, come i bambini, i prigionieri e i detenuti. Tuttavia, è bene precisare, il riconoscimento costituzionale del diritto all'alimentazione può rientrare anche in altre categorie. Può essere implicito, ad esempio, in un'interpretazione più ampia di altri diritti umani, come quello a godere di un salario minimo che assicuri un'esistenza dignitosa, quello alla sicurezza sociale, all'assistenza ai disabili e agli anziani o alla protezione dei bambini (orfani) e delle madri lavoratrici⁷⁰⁷. Altri, invece, che non riconoscono esplicitamente il diritto all'alimentazione, fanno comunque

⁷⁰¹ V. *Constitution of the Republic of the Maldives*, del 7 agosto 2008, art. 23.

⁷⁰² *Ivi*, art. 23, lett. a).

⁷⁰³ V. *Constitution of the Democratic Republic of the Congo* del 18 febbraio 2006, art. 47.

⁷⁰⁴ V. *Asamblea Constituyente de Bolivia, Nueva Constitución Política Del Estado* del 7 febbraio 2009, art. 16, par. I.

⁷⁰⁵ *Ivi*, art. 16, par. II.

⁷⁰⁶ V. FAO, "The Right to Food Timeline", 2016. Disponibile su: <http://www.fao.org/right-to-food-timeline/national-milestones/en/#22> (26/08/2021).

⁷⁰⁷ V. FAO, *Right to adequate food in constitutions*, cit., p. 16.

riferimento a questo nelle disposizioni che stabiliscono gli obiettivi o i principi direttivi della politica statale, che spesso rappresentano i valori cui quella società aspira come nel caso di *Etiopia (art. 90)*, *India (art. 47)* o *Pakistan (art. 38)*⁷⁰⁸.

Giunti al termine di questo elaborato e, nello specifico, cercando di tirare le somme dal quadro complessivo delineato in questo capitolo, è possibile comprendere come l'assenza di un riconoscimento esplicito del diritto all'alimentazione in una Costituzione non significhi che questo sia totalmente privo di protezione in un determinato Stato. Tuttavia, la sua inclusione può senz'altro aiutare l'interpretazione delle leggi correlate e gli eventuali emendamenti e il fatto che, attualmente, ci siano ancora un numero decisamente consistente di Paesi in cui tale protezione costituzionale avviene in forma indiretta, oltre ad essere la testimonianza di quanto ancora ci sia molto lavoro da attuare, deve fungere da stimolo per nuovi e futuri miglioramenti.

⁷⁰⁸ *Ivi*, p. 18.

CONCLUSIONI

Terminata la stesura dell'elaborato, è utile porre di nuovo l'attenzione sugli obiettivi inizialmente prefissati con l'intento di offrire una visione conclusiva dell'argomento oggetto di trattazione.

La stesura del primo capitolo ha avvalorato e confermato il riconoscimento del cibo come bene culturale, in quanto simbolo di umanità e mezzo mediante il quale l'uomo trasferisce alle generazioni che verranno tutto quel patrimonio sociale di pratiche e credenze che rivelano la profonda ricchezza di una civiltà⁷⁰⁹. Si è compresa, dunque, l'importanza di assicurare la disponibilità dei beni alimentari in maniera conforme alle tradizioni culturali proprie delle diverse comunità muovendosi, al tempo stesso, verso l'emersione di un diritto globale dei beni culturali. Successivamente, l'analisi del carattere multidimensionale del diritto al cibo ha fatto emergere quanto il diritto dell'alimentazione (*food law*) rappresenti sì un aspetto centrale, ma comunque non esaustivo, di quell'altra componente che è il diritto al cibo adeguato (*right to adequate food*) la quale, determinando ciò cui l'essere umano ha legittimamente diritto a usufruire, costituisce, invece, il vero presupposto del diritto dell'alimentazione⁷¹⁰.

Nel secondo capitolo, l'importanza di scandagliare quella pluralità di norme e di carte internazionali sui diritti dell'uomo, dove l'istituto del diritto al cibo adeguato ha trovato riconoscimento e protezione, ha permesso di recepirne l'effettiva portata e gli obblighi che ne derivano. Eloquente passo in avanti si è compiuto con il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (e nello specifico con l'art. 11) che, pur non riconoscendo l'autonoma posizione giuridica soggettiva del diritto al cibo, ha svolto chiaramente un ruolo di primo piano nell'individuazione di una soglia minima di tutela che gli Stati devono garantire. In ogni caso, come già visto, è soprattutto grazie alle Carte dei diritti umani stipulate a livello regionale che, essendo fortemente connesse al *background* culturale e sociale di un Paese, si è stati in grado di assicurare meccanismi di applicazione molto efficaci, nonostante la definizione e il concetto di universalità invocino una determinata uniformità nella tutela dei diritti, tra cui quello al cibo⁷¹¹. D'altronde, il rispetto di quest'ultimo rischia di non essere concretamente

⁷⁰⁹ V. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *op.cit.*, p. 19.

⁷¹⁰ V. M. BOTTIGLIERI, *op.cit.*, p. 38.

⁷¹¹ V. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2009, p. 51.

assicurato se a venire meno è proprio la disponibilità governativa dei singoli Paesi e il concreto impegno di tutti i cittadini.

La complessa e difficile lotta alla fame richiede un'azione coerente ed efficace a livello locale, nazionale e internazionale e, in quest'ambito, il terzo capitolo ha reso facile comprendere come l'allargamento della base sociale della FAO, insieme a una forte e consolidata rete di cooperazione globale (formata non solo da Stati, ma anche ONG e cittadini) costituiscano i pilastri essenziali su cui basare e vincere questa epocale sfida.

I vertici mondiali e le conferenze internazionali di cui la FAO è stata sede, hanno, infatti, contribuito a rendere più espliciti i legami tra nutrizione e sviluppo agricolo, a incorporare le questioni alimentari all'interno dei programmi di sviluppo dei singoli Stati e a evidenziare come, in presenza di sviluppo democratico, riconoscimento delle libertà fondamentali e piena ed equa legittimazione di uomini e donne doveva essere ritrovato il fondamento essenziale che avrebbe consentito di dare adeguata priorità alla *food security*.

La ricostruzione dei vari interventi della FAO nel campo della realizzazione del diritto al cibo, portata avanti nel terzo capitolo, ha rivelato, poi, un accresciuto ruolo dell'Organizzazione nel tessere la tela delle iniziative internazionali, nell'incoraggiare un'azione coordinata mediante politiche e iniziative trasversali per la promozione di sistemi alimentari sostenibili e nel rinnovare l'assistenza a livello globale, finalizzata a uscire definitivamente dagli ancora troppo diffusi scenari di povertà.

La sicurezza alimentare deve, quindi, rimanere in cima all'agenda dello sviluppo globale. Ciò significa che intraprendere il cammino verso un mondo più prospero ed equo potrà essere obiettivo più facilmente concretizzabile solo facendo leva su una comune volontà politica di agire e su sforzi collettivi a lungo termine, dove il ruolo delle tre agenzie del Polo agricolo di Roma si rivelerà cruciale nel fornire un indirizzo pratico sulle iniziative da attuare per la piena protezione del "*right to adequate food*".

L'approfondimento compiuto nella stesura del quarto capitolo ha dimostrato come giungere a una comprensione globale dell'impatto del *Covid-19* sui diversi aspetti della sicurezza alimentare non sia operazione facile e immediata. Tuttavia, nessuno Stato può dirsi essere stato risparmiato dall'improvviso aumento dell'insicurezza alimentare causato dalla pandemia. Questa, infatti, insieme alle misure adottate dagli

Stati per contrastarla, ha determinato gravi conseguenze nella produzione e nell'accesso a quantità di cibo sufficiente, generando al contempo un rallentamento economico che ha accelerato la diffusione del *virus* il cui contenimento, infatti, si è tradotto in un'impresa estremamente gravosa e laboriosa.

Attraverso l'analisi delle oscillazioni sull'offerta e sulla domanda di cibo si è potuto osservare una tendenza al declino, sia dal punto di vista di capacità fisica di comprare alimenti, sia in termini di diminuzione di reddito e potere d'acquisto, che ha generato conseguenze insperate sui mercati azionari. La decisione, inoltre, di alcuni Stati di limitare le esportazioni ha innescato una reazione che, provocando l'interruzione delle catene di approvvigionamento di prodotti di base, ha aumentato il rischio di speculazioni alimentari e impattato in maniera più evidente su quei Paesi a basso reddito e maggiormente dipendenti dalla vendita dei loro raccolti attraverso mercati di esportazione.

Di conseguenza, le fragilità e le disuguaglianze dei sistemi alimentari globali si sono palesate in maniera lampante, scatenando una conseguente ondata di solidarietà e attivismo messa in campo dai vari Stati e finalizzata a tutelare, non solo il benessere globale degli individui, ma, nello specifico, l'accesso adeguato ai beni di prima necessità.

Sulla scia di questo scenario, cosa bisogna apprendere, dunque, dalle riflessioni tratte sul caso studio dell'America Latina e dei Caraibi? A manifestarsi è stato un quadro alquanto critico, rivelatore di una posizione piuttosto debole da parte di tali Paesi nel far fronte alla crisi pandemica, comprovata e spiegata dai notevoli tassi di povertà registrati, dalla difficile situazione macroeconomica e della persistente disuguaglianza sociale.

I volumi commerciali di queste nazioni, deteriorati dalle oscillazioni dei prezzi di alcune materie prime (conseguenti alla flessione dell'attività economica globale negli Stati Uniti, in Cina e in Europa) hanno messo fortemente a rischio il corretto funzionamento del settore agroalimentare, così strategico e cruciale in America Latina e nei Caraibi in termini di contributo all'economia e di posti di lavoro da necessitare un'attenzione collettiva. Dai risultati del presente studio è emerso, quindi, come ripercorrere la via della crescita sostenibile e della ritrovata sicurezza alimentare imporrà alla regione latinoamericana, oggi più che mai, di saper riconoscere e

implementare efficacemente nuove strategie e strumenti in grado di contenere l'influenza del *virus* e fare dell'agricoltura una forza trainante per il futuro sviluppo economico e sociale.

Le considerazioni conclusive sull'operato della FAO, evidenziate nel quinto e ultimo capitolo, hanno contribuito a delineare un quadro finale ed esplicativo di tale elaborato di ricerca. Lavorando al fianco dei governi e garantendo assistenza a numerosi Paesi, con l'obiettivo di incentivare l'avvio di nuovi programmi e investimenti e valutarne il futuro impatto sui tassi generali di fame, è evidente come l'Organizzazione con sede a Roma rivesta una posizione cruciale nel migliorare i meccanismi di coordinamento a livello nazionale, regionale e internazionale. Non solo, insieme allo sviluppo di nuove metodologie per far fronte alle cause strutturali dell'insicurezza alimentare, non può non essere apprezzato lo sforzo da questa compiuto nel mettere in atto, in pieno periodo pandemico, azioni di assistenza alimentare umanitaria efficaci per salvaguardare le catene di approvvigionamento e proteggere l'accesso e la disponibilità di cibo per i più vulnerabili.

Da un punto di vista legislativo, poi, l'incremento della codificazione costituzionale e dell'adozione di leggi quadro sulla *food security*, ispirate alle indicazioni dei documenti prodotti dalla FAO, è sicuramente la chiara dimostrazione dell'efficace apporto che tale Agenzia ha avuto sul piano normativo e di come la protezione legale del diritto al cibo, specie se a livello costituzionale, sia di fondamentale importanza in qualsiasi Paese.

In conclusione, risolvere definitivamente la piaga della malnutrizione globale non sarà sfida immediata e semplice nel breve termine, tuttavia aver aumentato la consapevolezza generale sull'urgenza di modellare un quadro giuridico migliore per la *governance* della sicurezza alimentare, facendo leva, anche, sull'aiuto reciproco e la cooperazione, è sempre un primo passo essenziale verso una definitiva soluzione in un campo così fondamentale per l'umanità come quello agro-alimentare.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

- 1) AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016.
- 2) S. AGGARWAL [et al.], *Did COVID-19 market disruptions disrupt food security? Evidence from households in rural Liberia and Malawi* in *NBER Working Papers* n. 27932/2020, p. 2.
- 3) M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WT*, Torino, 2018.
- 4) F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC* n. 3/2016, pp. 1-4.
- 5) F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Cibo e Società. Una relazione da esplorare*, M. DE CASTRIS (ed.), Roma, 2018, p. 81.
- 6) S. BALDINI, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni LatinoAmericane*, n. 10/2014, p. 4.
- 7) B. BARBER, *Da cittadini a clienti*, Torino, 2010.
- 8) B. BARBER, *Consumati. Da cittadini a clienti (2007)*, Torino, 2010.
- 9) A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online* n. 1/2014.
- 10) Z. BAUMAN, *Consumo, dunque sono (2007)*, Roma-Bari, 2010.
- 11) A. BERGHÈ LORETI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, Padova, 1995.
- 12) A. H. BOERMA, *La FAO e il problema alimentare mondiale: passato presente e futuro/ discorso pronunciato a Roma, il 3 ottobre 1968, nella sede del Banco di Roma*,

sotto gli auspici del centro italiano di studi per la conciliazione internazionale, Roma, 1969.

13) A. H. BOERMA, *Risultati della conferenza mondiale per l'alimentazione. Commento e considerazioni conclusive del Sen. Prof. Giuseppe Medici Presidente della Conferenza mondiale per l'alimentazione*, Roma, 1974.

14) M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, in *Polis Working Papers online*, n. 222/2015.

15) M. BROCCA, *Cibo e cultura: nuove prospettive giuridiche*, in *Federalismi - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2017, pp. 1-9.

16) M. BROCCA, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale immateriale tra Stato e autonomie territoriali in La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015)*, A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015.

17) P. CAMPORESI, Introduzione a P. Artusi, *La scienza in cucina e l'arte di mangiar bene*, Torino, 2007.

18) E. CANETTI, *Massa e potere*, Milano, 1972.

19) C. CARLETTI, *La tutela e la promozione del diritto al cibo. Osservazioni sul contributo del relatore speciale nella sua attività di reporting annuale e sulla recente visita-paese in Italia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1/2020, p. 157.

20) C. CARLETTI, *Diritto al cibo, tra accessibilità e giustiziabilità. Il contributo del Relatore Speciale delle Nazioni Unite al dibattito sul tema*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2/2015, pp. 381-384

21) L. CASINI, «*Todo es peregrino y raro ...*»: Massimo Severo Giannini e i beni culturali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/2015, p. 995.

22) A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2009.

23) S. CASSESE, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2012, p. 781.

- 24) P. DE CASTRO, *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, 2012.
- 25) R. CAVALIERI, *La natura linguistica del gustare*, in *Bollettino della Società Filosofica Italiana*, n. 205/2012.
- 26) R. CAVALIERI, *Note sul concetto di cultura alimentare*, in *Xaos Giornale di confine*, 2016, pp. 49 ss.
- 27) E. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, Milano, 2002.
- 28) A. CICERCHIA, *Cultura, Cibo e Paesaggio: lo sguardo economico*, in *Economia della cultura*, n. 1/2010, pp. 1-8.
- 29) L. COLOMBO, *Fame. Produzione di Cibo e Sovranità Alimentare*, Milano, 2002.
- 30) L. COLOMBO, A. ONORATI, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano, 2009.
- 31) P. CONFORTI, *La sotto-alimentazione nel mondo attuale*, in *Agriregionieuropa*, n. 40/2015.
- 32) A. CORRADO, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa* n. 22/2010.
- 33) L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002.
- 34) E. CLAUDE, *The Soviet union and the United Nations*, in *International Organization*, 1952, p. 51.
- 35) M. CUTAZZO, *Il diritto all'alimentazione*, in S. DE BELLIS (a cura di), *Studi su diritti umani*, Bari, 2010.
- 36) S. DAVIDSON, *The Inter-American Human Rights System*, Dartmouth, 1997.
- 37) P. DE CASTRO, *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, 2012.
- 38) N. DECHAMFORT, *Massime e pensieri*, 1795 (postumo).
- 39) A. DI STASI, *Il sistema americano dei diritti umani. Circolazione e mutamento di una international legal tradition*, Torino, 2004.

- 40) A. DI STEFANO, *La crisi alimentare mondiale e il diritto al cibo nelle conclusioni della FAO High-Level Conference on World Food Security*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2008, pp. 1-5.
- 41) M. DOGLIANI, S. SICARDI, *Diritti umani e uso della forza*, Torino, 1999.
- 42) U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010.
- 43) F. ENGELS, *La condizione della classe operaia in Inghilterra (1845)*, Roma, 1978.
- 44) M. EVERARD [et al.], *The role of ecosystems in mitigation and management of Covid-19 and other zoonoses*. *Environmental Science & Policy*, 2020.
- 45) M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2014, pp. 435-437.
- 46) M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012.
- 47) L.A. FEUERBACH, *Das Geheimnis des Opfers. Oder der Mensch ist was er isst*, Lipsia, 1862.
- 48) M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017.
- 49) F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, p. 20.
- 50) B. GASPAR, *Notas sobre el pasado, presente y futuro de la FAO*, in *Revista de Política Internacional*, n. 112/1970, pp. 125-137.
- 51) M. E. GAZZOTTI, *Il cibo e l'alimentazione nel percorso analitico della sociologia*, in *Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, n. 1/2018, pp. 25-27.
- 52) A. GERMANÒ, *Sul patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo*, in *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015)*, A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015.
- 53) L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale* n. 1/2018, pp. 2-7.

- 54) M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1976, pp. 3-24.
- 55) A. GIORDANO, *Limiti. Frontiere, confini e la lotta per il territorio*, Roma, 2018.
- 56) I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, n. 33/2013, p. 81.
- 57) O. GOSTIN, *Global Health Law Governance*, in *Emory International Law Review* n. 22/2008, pp. 36-37.
- 58) S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006.
- 59) E. GUDYNAS, *La ecología política del giro biocéntrico en la nueva constitución de Ecuador*, in *Revista Estudios Sociales*, n. 32/2009, pp. 37-39.
- 60) A. GUSMAI, *Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà*, AA.VV., *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Vol. 1 - Tomo II, 2016.
- 61) R. HERNANDEZ VALLE, *L'utilizzazione della giurisprudenza della Corte americana dei diritti dell'uomo da parte dei supremi tribunali e dei tribunali costituzionali dell'America latina*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, 2010.
- 62) M. HILL, *The Administrative Committee on Coordination*, in *The Evolution of International Organizations*, 1966, p. 129.
- 63) J. F. KENNEDY, *The Strategy of Peace*, New York, 1961.
- 64) C. LANDA, *Gli standard del controllo di convenzionalità nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016, pp. 1-4.
- 65) D. LIAKOPOULOS, *La sicurezza alimentare come diritto fondamentale, una realtà o utopia?* In *Diritto&Diritti*, 2004.
- 66) E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, *La acción internacional contra el hambre y la ayuda alimentaria al desarrollo de la Unión Europea*. Tesi di dottorato, Univesitat de Valencia, 2005.
- 67) R. LOUVIN, *Aqua aequa*, Torino, 2018.

- 68) C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo*, in *Aggiornamenti sociali*, 2008.
- 69) A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2011.
- 70) S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao)*, Milano, 1992.
- 71) K. MARX, *Lineamenti fondamentali di critica all'economia politica*, Roma, 2012.
- 72) M. B. MIRRI, *La tutela del Patrimonio culturale immateriale e il riconoscimento delle diete e cucine come patrimonio dell'umanità* in *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015)*, A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015.
- 73) M. MOCHEGANI, *Il "diritto ad un cibo adeguato" davanti ai giudici*, AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016.
- 74) M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2012.
- 75) G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 1/2014.
- 76) C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1/2017, pp. 37-41.
- 77) A. MORRONE, *Diritto al cibo e sovranità alimentare. Illustrazione dei contenuti della sessione ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016.
- 78) S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014.
- 79) S. NEGRI, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, n. 1/2009, pp. 2-16.
- 80) P. NORA, *La mémoire collective*, in *La nouvelle histoire sous la direction de Jacques Le Goff*, Parigi, 1978.
- 81) J. B. ORR. *As I Recall*, Macgibbon & Kee, London, 1966.

- 82) C. PETRINI, *Buono, pulito, giusto. Principi di Nuova Gastronomia*, Torino, 2004.
- 83) M. PIERRI, *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2016, pp. 44-49.
- 84) M. PIMBERT, *Towards Food Sovereignty: Reclaiming Autonomous Food Systems*, Londra, 2009.
- 85) J. PINGSDORF, *The right to food: from law to practice lessons from the Nepalese experience 2007-2016*, Padova, 2015-2016.
- 86) A. PIROZZOLI, *Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo in Ordine internazionale e diritti umani*, 2019.
- 87) S. PITTO, *Problemi costituzionali in tema di alimentazione e diritto al cibo adeguato*, Genova, 2019.
- 88) R. W. PHILIPPS, *FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981*, Roma, 1981.
- 89) F. POLACCHINI, *Il diritto al cibo come diritto (anche) culturale*, AA.VV., Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile, Vol. 1 - Tomo II, 2016.
- 90) M. POLLAN, *In difesa al cibo* (2008), Milano, 2009.
- 91) C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012.
- 92) C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, 2012.
- 93) E. DI RIENZO, *Oltre l'edibile: su alcune valenze antropologico-culturali del cibo*, in *Economia della cultura*, n. 1/2010, p. 59.
- 94) A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, p. 15.
- 95) A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1/2015, p. 111.

- 96) S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2013.
- 97) S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013.
- 98) R. SASSATELLI, *L'alimentazione: gusti, pratiche e politiche*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4/2004, p. 7.
- 99) G. SCIULLO, *I beni*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, C. BARBATI, M. CAMELLI, G. SCIULLO (a cura di), Bologna, 2011.
- 100) A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford University Press, 1981.
- 101) B. R. SEN, *Towards a newer world. The life of the senior Indian diplomat and former director-general of the food and agriculture organization of the United Nations*, Dublin, 1982.
- 102) G. SEVERINI, *Immaterialità dei beni culturali? I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche* in *Aedon Rivista di arti e diritto online*, n. 1/2014.
- 103) D. SHAW, *World Food Security. A History since 1945*, London, 1979.
- 104) V. SHIVA, *Chi nutrirà il mondo? Manifesto per il cibo del terzo millennio* (2014), Milano, 2015.
- 105) N. SMITA, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, n. 3/ 2006.
- 106) F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, A. MAHIOU, F. SNYDER (a cura di), Leiden-Boston, 2006.
- 107) S. SÖLLNER, *The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment No. 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, in Koninklijke Brill NV, n. 11/ 2007.
- 108) G. STRAMBI, *Introduzione sulla ricerca IDAIC nel progetto sm@rtinfra* in *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo, Atti del Seminario (Firenze, 21 aprile 2015)*, A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), Milano, 2015.

- 109) A. TIZIANO. Presentazione a *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, di A. BERGHÈ LORETI (a cura di), Padova, 1995.
- 110) M. TOTIS, *Il diritto all'alimentazione. La Sicurezza Alimentare e l'influenza del Land Grabbing nei Paesi in via di sviluppo*, Prova finale in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità, Università Ca' Foscari Venezia, 2017.
- 111) S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001.
- 112) U. VILLANI, *Dalla dichiarazione universale alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2021.
- 113) F. VIOLA, *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*, in *Ragion pratica*, n. 11/1998.
- 114) M. WINDFUHR, J. JONSÉN, *Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems*, Rugby, 2005.
- 115) J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.
- 116) L. ZAGATO, *La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile*, in *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco. Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, S. PINTON (a cura di), Padova, 2008.
- 117) E. ZALITE, *World Food Programme - An Overview*, Stanford University Library
- 118) C. ZANGHI, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2006.

DOCUMENTI

- 119) Acf of The Republic of Indonesia No.7 of 1996 on Food.
- 120) Acuerdo Gubernativo No. 75/2006, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Decreto No. 32/2005".
- 121) Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política Del Estado* del 7 febbraio 2009.
- 122) Asamblea Constituyente de Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador* del 20 ottobre 2008.

- 123) Assemblea Generale, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, adottata con risoluzione 34/180 del 18 dicembre 1979.
- 124) Assemblea Generale, *Convention on the Rights of the Child*, adottata con risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989.
- 125) Assemblea Generale, *Food Assistance Convention*, adottata il 25 aprile 2012.
- 126) Assemblea Generale, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adottato con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966.
- 127) Assemblea Generale, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter. The transformative potential of the right to food*, UN Doc. A/HRC/25/5, del 24 gennaio 2014.
- 128) Assemblea Generale, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver. Access to justice and the right to food: the way forward*, UN Doc. A/HRC/28/65, del 12 gennaio 2014.
- 129) Assemblea Generale, *Resolution 63/187. The right to food*, UN Doc. A/63/430/Add.2, del 18 dicembre 2008.
- 130) Assemblea Generale, *Resolution 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015.
- 131) Assemblea Generale, *The Human Right to Water and Sanitation*, UN Doc. A/RES/64/292 del 28 luglio 2010.
- 132) Assemblea Generale, *United Nations Millennium Declaration*, adottata con risoluzione A/55/2 dell'8 settembre 2000.
- 133) Assemblea Generale, *Universal Declaration of Human Rights*, adottata con risoluzione 217 A (III) del 10 dicembre 1948.
- 134) Assemblea Generale, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*, del 17 dicembre 1974.
- 135) Assemblea Generale, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, adottata con risoluzione 61/106 del 13 dicembre 2006.
- 136) Assemblea Generale, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, del 9 dicembre 1994.

- 137) Assemblea Generale, *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, del 19 dicembre 1966.
- 138) Assemblea Generale, *World Food Conference*, UN Doc. A/RES/3348, del 17 dicembre 1974.
- 149) Banca Mondiale, *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*, Washington DC, 1986.
- 140) C. BÉNÉ [et al.], *Impacts of COVID-19 on People's Food Security: Foundations for a more Resilient Food System*, CGIAR, 2021, disponibile su: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/134295/filename/134506.pdf>.
- 141) S. BLONDEAU, *Institutional Framework For the right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014.
- 142) CFS, HLPE, *Impacts of COVID-19 on food security and nutrition: developing effective policy responses to address the hunger and malnutrition pandemic*, Rome, 2020, disponibile su: <https://www.agroecology-europe.org/wp-content/uploads/2020/10/Covid-impact-on-food-security-and-nutrition-HLPE-2020.pdf>.
- 143) CFS, HLPE, *Interim Issues Paper on the Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition (FSN)*, 2020, disponibile su: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1920/Chair/HLPE_English.pdf.
- 144) Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food under article 11 of the Covenant*, UN Doc. E/C.12/1999/5 del 12 maggio 1995.
- 145) Comitato internazionale della Croce Rossa, *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, dell'8 giugno 1977.
- 146) Comitato internazionale della Croce Rossa, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva-Dordrecht, 1987.
- 147) Comitato internazionale della Croce Rossa, *Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*, del 12 agosto 1949.

- 148) Comitato internazionale della Croce Rossa, *Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, del 12 agosto 1949.
- 149) Comitato internazionale della Croce Rossa, *Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali*, del 8 giugno 1977.
- 150) Comitato Mondiale per la Sicurezza Alimentare, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, FAO, Roma, 2012.
- 151) Comitato per i diritti dei fanciulli, *General comment No. 5 on General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, UN Doc. CRC/GC/2003/5 del 27 novembre 2003, par. 6.
- 152) Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *CEDAW General Recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (Women and Health)*, UN Doc. A/54/38/Rev.1, chap. I, 1999.
- 153) Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde della Commissione sui Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea*, COM(97) 176 def. del 30 aprile 1997.
- 154) Commissione delle Comunità europee, *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, COM(2008) 641 def. del 15 ottobre 2008.
- 155) Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo (IACHR), *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, del 2 maggio 1948.
- 156) Commissione internazionale dei giuristi, *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, del 26 gennaio 1997.
- 157) Commissione per diritti umani, *Report by the Special Rapporteur on the right to food*, Jean Ziegler, UN Doc. E/CN.4/2001/53 del 7 febbraio 2001.
- 158) Commissione per diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, UN Doc. E/CN.4/2006/44 del 16 marzo 2006.

- 159) Commissione per i diritti umani, *The right to adequate food and to be free from hunger. Updated study on the right to food, submitted by A. Eide*, UN Doc. E/CN.4/1999/12 del 28 giugno 1999.
- 160) Commissione sui diritti umani, *The right to food*, UN Doc. E/CN.4/RES/2000/10, del 17 aprile 2000.
- 161) Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale, *Charter of the United Nations*, del 26 giugno 1945.
- 162) Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *World Declaration and Plan of Action for Nutrition*, Roma, del dicembre 1992.
- 163) Conferenza Mondiale sull'Alimentazione, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*, adottata il 16 novembre 1974.
- 164) Consiglio dei diritti umani, *Mandate of the Special Rapporteur on the right to food*, UN Doc. A/HRC/RES/6/2, del 27 settembre 2007.
- 165) Consiglio islamico d'Europa, *Universal Islamic Declaration of Human Rights*, del 19 settembre 1981.
- 166) *Constitution of the Democratic Republic of the Congo* del 18 febbraio 2006.
- 167) *Constitution of the Republic of the Maldives*, del 7 agosto 2008.
- 168) *Constitution of Ukraine*, del 28 giugno 1996.
- 169) Constitutional Assembly, *Constitution of the Republic of South Africa* del 18 dicembre 1996.
- 170) COOPI, *Food security policy. Sicurezza Alimentare*, 2018
- 171) Corte interamericana dei diritti umani, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, del 29 luglio 1988, Series C, No. 4.
- 172) L. COTULA, M. VIDAR, *The right to adequate food in emergencies*, in *FAO Legislative Study* n. 77/2003, Roma.
- 173) L. CRUZ, M. VIDAR, *Natural Resources Governance and the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014, disponibile su: <http://www.fao.org/3/i3893e/i3893e.pdf>.
- 174) Decreto del Ministero della Salute 26 luglio 2007, in G.U. n.231 del 4 ottobre 2007, recante "Organizzazione delle funzioni di cui al Regolamento (CE) del 28

gennaio 2002, n. 178, del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di valutazione del rischio della catena alimentare”.

175) Decreto Ley No. 6.071/08 - Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.

176) Decreto No. 63 – Normas para la Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 16 de Octubre de 2009

177) Decreto Supremo No. 118-2002-PCM – Crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.

178) Decreto Supremo No. 139-02-PCM que modifica el Decreto Supremo No. 116-2020-PCM que establece las medidas que debe observar la ciudadanía en la nueva convivencia social y proroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia de COVID-19, modificado por los Decretos Supremos No. 129-2020-PCM y N° 135-2020-PCM.

179) Decreto Supremo No. 28667, 5 de abril de 2006. “Modificar el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición - CONAN, con la finalidad de impulsar la nueva Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

180) Decreto-legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

181) Decreto-Legislativo 26 marzo 2008, n. 62, in G.U. n. 84 del 9 aprile 2008, recante “Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali”.

182) Direttiva n. 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989 relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

183) Direttiva n. 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari.

184) ECLAC, *CELAC Plan for a Food Security, Nutrition and Hunger Eradication 2025*, FAO, 2015, disponibile su: <http://www.fao.org/3/bo925e/bo925e.pdf>.

185) ECLAC, *Latin America and the Caribbean and the COVID-19 pandemic: economic and social effects in COVID-19 Special Report*, No. 1, Santiago, 2020,

disponibile:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45351/S2000263_en.pdf?sequence=6&isAllowed=y.

186) ECLAC, *Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean*, Santiago, 2020, disponibile su: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45603/S2000312_en.pdf.

187) ECLAC, *The recovery paradox in Latin America and the Caribbean Growth amid persisting structural problems: inequality, poverty and low investment and productivity*, 2021.

188) FAO, *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Roma, 2017.

189) FAO, ECLAC, *Food security under the COVID-19 pandemic*, Rome, 2020, disponibile su: <http://www.fao.org/3/ca8873en/CA8873EN.pdf>.

190) FAO, ECLAC, *Food systems and COVID-19 in Latin America and the Caribbean: How to increase resilience*. Santiago, 2020 disponibile su: <https://doi.org/10.4060/ca8872en>.

191) FAO, *FAO and the 17 Sustainable Development Goals*, Roma, 2015, p. 1, disponibile su <http://www.fao.org/3/i4997e/i4997e.pdf>.

192) FAO, *FAO COVID-19 Response and Recovery Programme - Global Humanitarian Response Plan: Addressing the impacts of COVID-19 and safeguarding livelihoods in food crisis contexts*, Rome, 2020, disponibile su: <http://www.fao.org/3/cb0285en/cb0285en.pdf>.

193) FAO, *Food systems and COVID-19 in Latin America and the Caribbean. How to increase resilience*, 2020, disponibile su: <http://www.fao.org/3/ca8872en/CA8872EN.pdf>.

194) FAO, *Food, nutrition and agriculture*, in *Fao Journal* n. 13/14, 1995.

195) FAO, *Gendered impacts of COVID-19 and equitable policy responses in agriculture, food security and nutrition. Policy brief*, Roma, 2020, disponibile su: <http://www.fao.org/policy-support/toolsand-publications/resources-details/en/c/1276740>.

- 196) FAO, *Guide on Legislating for the Right To Food*, Rome, 2019, disponibile su: <http://www.fao.org/3/i0815e/i0815e.pdf>.
- 197) FAO, *High-Level Conference on World Food Security: the Challenges of Climate Change and Bioenergy*, 2008, disponibile su <http://www.fao.org/foodclimate/hlc-home/en>.
- 198) FAO, *High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy. Report of the Conference*, Doc. HLC/08/REP, del giugno 2008.
- 199) FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, 2020, disponibile su: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>.
- 200) FAO, IFAD, WFP, *Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture*, Roma, 2015, disponibile su <http://www.fao.org/3/i4951e/i4951e.pdf>.
- 201) FAO, IFAD, WFP, *Collaboration among the United Nations Rome-based Agencies: Delivering on the 2030 Agenda*, Roma, del 14–18 novembre 2016.
- 202) FAO, MAE, *FAO/Italia: una storia che viene da lontano*, 2011, disponibile su: <http://www.fao.org/uploads/media/FAO%20Italia%20.pdf>.
- 203) FAO, *Our priorities – The Strategic Objectives of FAO*. Rome, 2019, disponibile su: <http://www.fao.org/3/I8580EN/i8580en.pdf>.
- 204) FAO, *Programma sul campo*, Roma, disponibile su: <http://www.fao.org/3/i0765i/i0765i11.pdf>.
- 205) FAO, *Report of the Council of FAO*, Roma, 1974.
- 206) FAO, *Right to adequate food in constitutions*, Rome, 2019.
- 207) FAO, *The Right to Food: In Theory and Practice*, 1998.
- 208) FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future. A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*, Rome, 2014.
- 209) FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future. A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*, Rome, 2014, disponibile su: <http://www.fao.org/3/i4145e/i4145e.pdf>.

- 210) FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2012*, Rome.
- 211) FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security*, 2017, disponibile su: <http://www.fao.org/3/i7695en/i7695en.pdf>.
- 212) FAO, *The Hand-in-Hand Initiative*, 2019, disponibile su: <http://www.fao.org/3/cb0746en/cb0746en.pdf>.
- 213) FAO, *Voluntary Guidelines to support the realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Rome, 2004.
- 214) FAO, WFP, *Strengthening School Feeding Programmes: FAO and WFP Joint Work in Latin America and the Caribbean*, Panama City, 2019, disponibile su: <http://www.fao.org/3/ca4444en/CA4444EN.pdf>.
- 215) FAO/WHO, *Global Forum of Food Safety Regulators. Improving Efficiency and Transparency in Food Safety Systems Sharing Experiences*, Marrakesh, del 28-30 gennaio 2002.
- 216) Fian International, *Impact of COVID-19 on the Human Right to Food and Nutrition Preliminary monitoring report*, 2020.
- 217) Fian International, *Monitoring Report on the Right to Food and Nutrition during Covid-19*, 2020, disponibile su: https://www.fian.org/files/files/Covid_Monitoring_Report_Template_EN.pdf.
- 218) Food Aid Committee, *Food Aid Convention*, adottata il 1 luglio 1999.
- 219) Food Assistance Committee, *Food Assistance Committee Members Respond to Famine Threat in Four Countries*, Londra del 17 marzo 2017.
- 220) Forum Mundial sobre Soberanía alimentaria, *Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty*, Havana, Cuba, del 7 settembre 2001, disponibile su: https://base.socioeco.org/docs/doc-792_en.pdf.
- 221) Forum Sovranità Alimentare, *Dichiarazione di Nyeleni*, Sélingué, Mali del 27 febbraio 2007.

- 222) GNRtFN, *State of The Right to Food and Nutrition Report. Executive Summary 2020*, 2020, disponibile su: https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2020/07/State-RtFN-Report_2020_Executive-summary-ES.pdf.
- 223) Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 17 of 2015 concerning “Food and Nutrition Security”.
- 224) C. GOLAY, *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO, 2009.
- 225) High-Level Conference on World Food Security, *Declaration of the High-Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy*, adottata il 5 giugno 2008.
- 226) High-Level International Forum on Food Safety, *The Beijing Declaration on Food Safety*, del 27 novembre 2007.
- 227) HLTF, *Zero Hunger Challenge Advisory Notes*, 2015, disponibile su: <https://www.un.org/en/issues/food/taskforce/pdf/HLTF%20-%20ZHC%20Advisory%20Notes.pdf>.
- 228) IFAD, *Adaptation for Smallholder Agriculture Programme*, Roma, 2015, disponibile su: <https://www.ifad.org/documents/38714170/40213192/asap.pdf/b5a8c1f9-f908-4a68-ad30-e3d5eeb17c31>.
- 229) IFAD, *Post-crisis assistance: the role of IFAD*, Roma, 1999.
- 230) M. IMMINK, *The Current Status of the Right to Adequate Food in Food Security and Nutrition Policy Designs*, FAO, Rome, 2014, disponibile su: <http://www.fao.org/3/i3890e/i3890e.pdf>.
- 231) II International Conference Of The Via Campesina, *Tlaxcala Declaration of the Via Campesina*, Tlaxcala, Mexico, 18-21 Aprile 1996, disponibile su: <https://viacampesina.org/en/ii-international-conference-of-the-via-campesina-tlaxcala-mexico-april-18-21/>.
- 232) International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, *Final declaration*, Porto Alegre, del 10 marzo 2006.

- 233) International Labour Organization, *Report of the Director-General: Reducing the decent work deficit - a global challenge*, 89th Session of the International Labour Conference, Ginevra, del giugno 2001.
- 234) International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty (IPC), *Land, Territory and Dignit. For a New Agrarian Reform Based on Food Sovereignty*, Porto Alegre, 6-9 marzo 2006.
- 235) IPES-Food, *COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions*, 2020.
- 236) L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World*, FAO, Right to Food Unit, Rome, 2011.
- 237) Legge 9 gennaio 1951, n. 11, in *G.U.* del 27 gennaio 1951, recante “Approvazione ed esecuzione dell'Accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura concluso a Washington il 31 ottobre 1950”.
- 238) Lei No. 11.346 de 15 de Setembro de 2006 ementa “cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências”.
- 239) Ley de alimentación para los trabajadores, Gaceta Oficial No. 38.094 de 27 de Diciembre de 2004.
- 240) Ley No. 25.724, 16 enero 2003 “Crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación”.
- 241) Ley No. 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en Registro Oficial n. 259 de 27 de Abril 2006.
- 242) Ley No. 583 del Régimen de la Soberanía Alimentaria, publicada en Registro Oficial Suplemento 583 de 5 de Mayo de 2009.
- 243) Ley No. 693 Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en la Gaceta, Diario Oficial No. 133 del 16 de Julio de 2009.
- 244) Malawi National Assembly, *The Democratic Constitution of Malawi* del 17 maggio 1995.

245) L. MCDOUGALL, *The McDougall Memoranda: The Agricultural and Health Problem*, FAO, 1935.

246) Nazioni Unite, *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, 2020, disponibile su: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf.

247) Nazioni Unite, *The Millennium Development Goals Report 2015*, 2015, disponibile su:
[https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).

248) NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, *Food Sovereignty: A Right for All. Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty*, Roma, 8-13 giugno 2002, disponibile su: <https://nyeleni.org/spip.php?article125>.

249) *Niger's Constitution of 2010 with Amendments through 2017*, del 31 ottobre 2010.

250) O. DE SCHUTTER, *Countries tackling hunger with a right to food approach. Significant progress in implementing the right to food at national scale in Africa, Latin America and South Asia*, 2010, disponibile su:
https://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing_Note_01_May_2010_EN.pdf

251) OECD, *Food Supply Chains and COVID-19: Impacts and Policy Lessons*, 2020.

252) Organizzazione degli Stati Americani (OAS), *American Convention on Human Rights, "Pact of San Jose"*, Costa Rica, del 22 novembre 1969.

253) Organizzazione degli Stati Americani (OAS), *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights ("Protocol of San Salvador")*, del 16 November 1999.

254) Organizzazione degli Stati americani (OAS), *Charter of the Organisation of American States*, del 30 aprile 1948.

255) Organizzazione dell'unità africana (OAU), *Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights*, del 10 giugno 1998.

256) Organizzazione della Cooperazione Islamica (OIC), *Cairo Declaration on Human Rights in Islam*, del 5 agosto 1990.

- 257) Organizzazione dell'unità africana (OAU), *African Charter on Human and Peoples' Rights ("Banjul Charter")*, OAU Doc. CAB/LEG/67/3, del 27 giugno 1981.
- 258) Organizzazione dell'unità africana (OAU), *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, OUA Doc. CAB/LEG/24.9/49, dell'11 luglio 1990.
- 259) Oxfam International, *Dignity not destitution. An 'Economic Rescue Plan For All' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world*, 2020, disponibile su: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620976/mb-dignity%20not%20destitution-aneconomic-rescue-plan-for-all-090420-en.pdf>.
- 260) OXFAM, *Colmare il divario. La riforma della governance globale della sicurezza alimentare*, in *Oxfam International*, 2009.
- 261) S. PEPINO, *Nutrition, Education and Awareness Rising for the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014.
- 262) S. PEPINO, *Nutrition, Education and Awareness Rising for the Right to Adequate Food*, FAO, Rome, 2014.
- 263) Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related, *Asian Human Rights Charter*, Kwangju Corea del Sud, del 17 maggio 1998.
- 264) Regolamento (CE) n.178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GU L 31 del 1 febbraio 2002.
- 265) Seconda Assemblea Costituente del Nepal, *The Constitution of Nepal*, adottata il 20 settembre 2015.
- 266) Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *Conference Outcome Document: Rome Declaration on Nutrition*, Doc. ICN2 2014/2, Roma, del 19-21 novembre 2014.
- 267) Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, *Conference Outcome Document: Framework for Action*, Doc. ICN2 2014/3 Corr.1, Roma, del 19-21 novembre 2014.

- 268) *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/CN.4/1987/17, in *Human Rights Quarterly*, n. 2/1987, art. 2 (2).
- 279) Unctad, *World Investment Report 2020: International production beyond the pandemic*, Geneva, 2020.
- 280) Unesco, *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, del 16 novembre 1945.
- 281) Unesco, *Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, Parigi del 23 novembre 1972.
- 282) Unesco, *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, Parigi del 17 ottobre 2003.
- 283) UNI EN ISO 8402:1995, *Gestione per la qualità ed assicurazione della qualità. Termini e definizioni* del 31 ottobre 1995.
- 284) Unicef, *The State of the World's Children 1987*, New York, 1987.
- 285) Unione Africana, *Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa*, dell'11 giugno 2003.
- 286) Via Campesina, *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Roma, 11-17 Novembre 1996, disponibile su: <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-A-guide-Low-Res-Vresion.pdf>.
- 287) WFP, *Collaboration among the United Nations Rome-based Agencies: Delivering on the 2030 Agenda*, UN Doc. WFP/EB.2/2016/4-D/Rev.1, del 18 novembre 2016.
- 288) WFP, *COVID-19: Potential impact on the world's poorest people A WFP analysis of the economic and food security implications of the pandemic*, 2020.
- 289) WFP, *Global Monitoring of School Meals during COVID-19 Closures*, 2020, disponibile su: <https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/>.
- 290) WHO, *Managing epidemics: Key facts about major deadly diseases*, Geneva, 2018. Disponibile su: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/272442>.
- 291) WHO, *WHO Global Strategy for Food: Safer Food for Better Health*, Geneva, 2002.

292) World Food Summit, *Rome Declaration on World Food Security*, del 13-17 novembre 1996.

293) World Food Summit, *World Food Summit Plan of Action*, del 13-17 novembre 1996.

294) World Food Summit: five years later, *Declaration of the World Food Summit: five years later*, Rome, del 13 giugno 2002.

295) World Summit on Food Security, *Declaration of the world summit on food security*, adottata il 18 novembre 2009.

SITOGRAFIA

296) BBC, “COVID: Casey's poverty warning difficult to ignore”, 2020. Disponibile su: <https://www.bbc.com/news/uk-politics54549457> (10/08/2021).

297) J. CLAPP, “The 2012 Food Assistance Convention: Is a Promise Still a Promise?”, 2012. *Triple Crisis: Global Perspectives on Finance, Development and Environment. Cross Posted to CIGI Blog: Inside the World Economy*. Disponibile su <http://triplecrisis.com/the-2012-food-assistance-convention-is-a-promise-still-a-promise/> (29/06/2021).

298) Committee on World Food Security, “*Making a difference in food security and nutrition*”. 2021. Disponibile su: <http://www.fao.org/cfs/en/>.

299) P. CONFORTI, F. DE FILIPPIS, “Geopolitica dell'alimentazione e della sicurezza alimentare”. *Treccani*, 2015. Disponibile su: https://www.treccani.it/enciclopedia/geopolitica-dell-alimentazione-e-della-sicurezza-alimentare_%28Atlante-Geopolitico%29/ (01/07/2021).

300) Enciclopedia online Treccani, voce *Alimento*. Disponibile su: <https://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/alimento/> (10/05/2021).

301) FAO, “The Right to Food Timeline”, 2016. Disponibile su: <http://www.fao.org/right-to-food-timeline/national-milestones/en/#22> (26/08/2021)

302) FAO, “70° Anniversario della FAO”, 2021. Disponibile su <http://www.fao.org/70/1955-65/it/> (14/07/2021).

- 303) FAO, “Family Farming Knowledge Platform”, 2021. Disponibile su: <http://www.fao.org/family-farming/background/en/> (17/07/2021).
- 304) FAO, IFAD, “Complementary and cooperation”, 2016. Disponibile su: <http://www.fao.org/3/i6164e/i6164e.pdf> (15/07/2021).
- 305) FORTHOMME, “FAO: a United Nations Agency Born with a Dual Personality”, 2014. *Impakter*. Disponibile su: <https://impakter.com/fao-a-united-nations-agency-born-with-a-dual-personality/> (24/08/2021).
- 306) FORTHOMME, “FAO: A Descent into Hell”, 2014. *Impakter*. Disponibile su <https://impakter.com/fao-a-descent-into-hell/> (24/08/2021).
- 307) FORTHOMME, “FAO: From a Technical to a Highly Politicized Agency”, 2015. *Impakter*. Disponibile su: <https://impakter.com/fao-from-a-technical-to-a-highly-politicized-agency/?nowprocket=1> (24/08/2021).
- 308) FORTHOMME, “FAO: Revived But For How Long?”, 2015. *Impakter*. Disponibile su <https://impakter.com/fao-revived-but-for-how-long/> (24/08/2021).
- 309) IFAD, “IFAD at a glance”, 2020. Disponibile su: <https://www.ifad.org/documents/38714170/39211820/ifadglance.pdf/31f8d586-6f4e-44d4-b27e-13491bb7aab9?t=1580725495000> (15/07/2021).
- 310) ONU, “Sfida Fame Zero. Uniti per un mondo sostenibile”, 2015. Disponibile su: <http://www.fao.org/un-expo/it/il-tema.html> (23/07/2021).
- 311) Peoples Food Sovereignty Network, “*Statement on peoples' food sovereignty*”, 2021. Disponibile su https://nyeleni.org/IMG/pdf/Peoples_Food_Sovereignty_Statement.pdf (24/04/2021).
- 312) Rappresentanza Permanente d'Italia ONU- Roma, “Istituto Internazionale di Agricoltura”. Disponibile su: https://rapponuroma.esteri.it/rapp_onu_roma/it/italia_polo_agroalimentare_onu/polo_agroalimentare/fao-food-and-agriculture-organization/istituto-internazionale-di-agricoltura.html (13/07/2021).

- 313) Rappresentanza Permanente d'Italia ONU- Roma, "Istituto Internazionale di Agricoltura". Disponibile su: https://rapponuroma.esteri.it/rapp_onu_roma/it/italia_polo_agroalimentare_onu/polo_agroalimentare/fao-food-and-agriculture-organization/istituto-internazionale-di-agricoltura.html (13/07/2021).
- 314) F.D.ROOSEVELT, "The Four Freedom". *AmericanRethoric*. Disponibile su: <https://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm> (23/04/2021).
- 315) B. R. SEN, "Lancio della Campagna mondiale contro la fame", Roma, 2015, disponibile su <https://soundcloud.com/unfao/br-sen-direttore-generale-fao-lancio-della-campagna-mondiale-contro-la-fame-roma>.
- 316) J. SCHMIDHUBER, J. POUND, B. QIAO, *COVID-19: Channels of transmission to food and agriculture*. Rome, 2020. Disponibile su: <https://doi.org/10.4060/ca8430en>
- 317) The Economist, "The world's food system has so far weathered the challenge of covid-19", 2020. Disponibile su: <https://www.economist.com/briefing/2020/05/09/the-worlds-food-system-has-so-far-weathered-the-challenge-of-covid-19> (10/08/2021).
- 318) M.THTATCHER, "Speech to General Assembly of the Church of Scotland", 2021. *BBC Sound Archive*. Disponibile su <https://www.margaretthatcher.org/document/107246> (23/04/2021).
- 319) Unicef, "Rapporto ONU sull'alimentazione 2020, malnutrizione globale in aumento". 2020. Disponibile su: <https://www.unicef.it/media/rapporto-sicurezza-alimentare-2020-malnutrizione-globale-in-aumento/> (04/08/2021).
- 320) United Nations, "Amid threat of catastrophic global famine, COVID-19 response must prioritize food security, humanitarian needs, experts tell general assembly", 2020. Disponibile su: <https://www.un.org/press/en/2020/ga12294.doc.htm> (10/08/2021).
- 321) World Bank, IMF, "Decisive Action in an Unprecedented Crisis", 2020. Disponibile su: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/04/17/decisive-action-in-an-unprecedented-crisis> (10/08/2021).
- 322) R. ZUCCOLINI, "Vertice Fao, documento deludente", *Corriere della Sera*. 2008. Disponibile su:

https://www.corriere.it/cronache/08_giugno_05/vertice_fao_crisi_alimentare_ogm_20552ac2-32c8-11dd-83ed-00144f02aabc.shtml (20/07/2021).

SUMMARY

The problem of food insecurity has always been one of the main threats facing mankind and the food divide unfortunately continues to show negative trends, leading to ever greater subjective inequality in access to food.

The food history of mankind, from its beginnings to more recent times, has always been marked by a solid relationship between food and history, which can be found in the multiplicity of rules of conduct and cultural heritages that characterise humans in all its facets.

The aim of this research work, structured into five chapters, is therefore to analyse the vast food issue from a multifaceted perspective: starting from the legal foundation of the right to food and its main normative framework, we will explore in detail the role of the Food and Agriculture Organisation of the United Nations in the fight against hunger and then assess how much the impact of Covid-19 has affected nutrition and the deterioration of human rights.

In the first chapter, a process of reconsideration of food was carried out, combining its commercial and economic value with its socio-cultural significance. In other words, an attempt was made to prefigure and analyse the qualification of the right to food as a cultural right because it is necessary for understanding today's society and the political, economic and social responsibilities that distinguish it. Thus, between food, history and culture it is possible to reconstruct a very close relationship in order to consider food as a tool for preserving traditions and group identity.

This means that analysing food today is not such a simple process. If every food bears a cultural value that varies according to the place of origin, production methods and eating habits, food can then be considered as a cultural asset which, as such, becomes the subject of legal regulation at the same level of any other good.

Studying food means engaging in a much broader exercise of overcoming some of the dichotomies (material/symbolic, production/consumption, object/subject) that have marked the social theoretical thought, allowing to rediscover in food an immaterial and not only material nature. Clearance of cultural heritage from the constraint of materiality undoubtedly has a disruptive impact on the historicist and material conception of such goods.

It is precisely with reference to agri-food diversity that we can speak of intangible cultural heritage of agricultural interest, where food must be considered as a symbol of humanity and an instrument through which man conveys to future generations that cultural heritage which reveals the profound richness of a civilisation. A fundamental contribution in this direction comes from international law on cultural heritage, in particular the UNESCO Convention of 17 October 2003 for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, which emphasises the close link and affinity between tangible, intangible and natural cultural assets. Added to this is the important recognition of the cultural value of food in the international legal system by UNESCO, which on 17 November 2013 included the Mediterranean diet in the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity. Moreover, the entire evolutionary line of Unesco only emphasises the importance of the universal and identity value of culture.

We then went on to analyse the multidimensional nature of the right to food and the long and complex process of defining the term “food sovereignty”, whose enjoyment, in fact, is increasingly dependent on the complex of socio-economic action programmes and environmental measures entrusted to national and local authorities. Since, therefore, hunger and malnutrition have always existed, the supporters of food sovereignty claim for peoples and governments the concrete competence to design their own agricultural policies to move in the direction of a right to native food.

While it is true that peasant and family agriculture has often proved to be much more productive than industrial agriculture, and while food sovereignty seems to focus mainly on the sovereign subjectivity of political communities and states, however the role played by that network of international economic organisations in slowing down the rampant threat of malnutrition should not be overlooked.

In the light of the fact that food sovereignty brings the issue of the right to food within a broader perspective of re-territorialisation, precisely relating to the effective recognition of local rights, the framework that is being traced is therefore oriented towards encompassing a series of principles that protect the political space of peoples together with their models for defining food choices. Based on that, various countries have assimilated some of the basic components of food sovereignty into their respective constitutions. This has been the case, above all, for Bolivia, Ecuador and Nepal, which

have initiated radical reforms aimed at breaking with neo-liberal policies and affirming new principles of social organisation.

Before moving on to a detailed analysis of the various regulatory profiles, we focused on the broad issue of the terminological debate of a sector, such as food, which has always been characterised by fragmentation and multidisciplinary. What do we mean by “right to food”? First of all, the right to food, in its broadest sense, has the task of protecting human dignity, both by guaranteeing nourishment in sufficient quantities and by fighting for the conquest of freedom from hunger. Having said this, in most of the positive normative disciplines currently in force, it is a widespread opinion to differentiate, at a lexical level, food law (which includes all those laws, regulations and administrative provisions concerning food in general and its safety) from the right to adequate food (“the right to have regular, permanent and unrestricted access (...) to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs”⁷¹²).

The latter, establishing what the human being is legitimately entitled to enjoy and, by enhancing the profiles related to food security more widely, constitutes the real prerequisite of the right to food.

In conclusion, attention was drawn to the concept of quality, but above all to that of food security, analysed in its twofold meaning of food security, linked to food requirements and necessary to allow a dignified and healthy life, and food safety linked to the healthiness and consequent hygienic-sanitary safety of food from the perspective of consumer protection.

After attempting to expose the complex multidimensional character of the right to food, the second chapter examines the justiciability profiles of the right to food, delving into the international legal framework and the plurality of international norms and charters where the right to adequate food has found recognition and protection. It is from the 1960s that the debate on food security began a serious process of maturation in the international arena and, in fact, it was the Universal Declaration of Human Rights, with Article 25, that first recognised the existence of a human right to food (functional

⁷¹² V. Commissione dei diritti umani, *Report by the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*, UN Doc. E/CN.4/2001/53 del 7 febbraio 2001, par. 14.

to the full satisfaction of an adequate standard of living for the well-being of the individual). A significant step forward, however, was taken with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (specifically with art. 11) which, while not recognising the autonomous subjective legal position of the right to food, clearly played a leading role in identifying a minimum threshold of protection that States must guarantee. Moreover, in order to detect the responsibility profiles and the applicable solutions in the event of violation, it has helped to identify the set of responsibilities and the attributable legal obligations to all States Parties to the Covenant which can be distinguished into three levels: obligation to “respect”, to “protect” and to “fulfil”.

Based on the foregoing, regardless of whether these obligations are violated by omission, impossibility of action or other circumstances, it is always up to the State Party to respond at the international level with explanations justifying the relative failure to comply with its obligations and “demonstrate that every effort has been made to use all the resources at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations”⁷¹³. In any case, it should not be considered that it is the freedom of action of the States themselves that is being ignored and neglected, since they enjoy a certain discretion both in modifying the content of the rights set out in the Covenants and in the final implementation of these in legislative instruments.

However, the General Comment No. 12 of 1999 gave a precise definition of the normative content of the right to food, “indivisibly linked to the inherent dignity of the human person”⁷¹⁴, attributing to it an increasingly autonomous connotation where the common notion of a “derived” right was progressively abandoned.

A further step, fundamental to the discussion of this chapter, was to sound out the intrinsic meaning of the “adequate” adjective through the analysis of three specific dimensions such as availability, accessibility, and adequacy, and then move on to examine the important role played by the United Nations Special Rapporteur on the right to food, whose mandate was established by resolution n. 2000/10 of 17 April 2000.

The second chapter ended with a focus on the protection of the right to food in universal conventions aimed at specific categories of people, since guaranteeing the

⁷¹³ V. Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 12*, cit., par. 17.

⁷¹⁴ *Ivi*, par. 4

enjoyment of food becomes an even more complicated challenge when the individuals to whom it is necessary to ensure certain protections fall into the most socially vulnerable categories (children, the elderly, the disabled). This was followed by an analysis of the human rights charters drawn up at a regional level (in the African, Asian, Inter-American and Arab-Islamic area) which, being strongly linked to the cultural and social background of a country, were able to ensure very effective enforcement mechanisms, despite the fact that the definition of universality call for a certain uniformity in the protection of rights, including the right to food.

In the third chapter, an attempt was made to highlight FAO's leading role in eradicating hunger and in supporting countries in fighting the scourge of malnutrition. If FAO proved to be up to the needs and demands of world society in those years it is due, among other things, to the need to promote a coherent response across the United Nations system, and thus to the shared partnership with the World Food Programme (WFP) and the International Fund for Agricultural Development (IFAD) whose joint efforts aim to achieve the new global goals of increased food security and reduced poverty. Embarking on the path towards a more prosperous and equitable world can therefore be made concrete by leveraging a common political will to act where the role of the three Agencies of the roman Agricultural Pole will prove crucial in providing practical guidance on the initiatives to be carried out for the full protection of the right to adequate food and the achievement of nutritional well-being.

Faced with the worrying estimates of recent years, which continue to show that the number of undernourished people is still too high, FAO has, over time, become the venue for fundamental world summits and international conferences (from the World Food Conference, to the International Conference on Nutrition, up to the organization of numerous World Food Summits). A central part of the chapter was therefore devoted to a detailed reconstruction of these Summits, which contributed to making the links between nutrition and agricultural development more explicit, to incorporating food issues into the development programmes of individual states and to highlighting how the necessary foundations to give adequate priority to food security had to be found in the presence of democratic development, of fundamental freedoms and of equal legitimisation of men and women.

Furthermore, the reconstruction of FAO's various interventions in the fight against hunger revealed an increased role of the Organisation in encouraging coordinated action through cross-cutting policies and initiatives in order to finally emerge from the still too widespread scenarios of poverty.

It is worth mentioning, in this regard, the adoption of regulatory instruments and guidelines relevant to the protection of the right to food, including the Voluntary Guidelines, adopted in November 2004, with the intention of providing practical guidance for the full protection and realisation of the right to food.

Finally, if transforming the world through food and agriculture is one of the objectives for which FAO is the spokesperson, ample space has also been dedicated to reconstructing some of the main strategies and initiatives implemented by the Organisation and aimed, from now until the next ten years, at reinforcing food security and demonstrating how the roots of sustainable food derive the future fruits of the transformative process to which to aspire.

The reference is, on the one hand, to the Millennium Development Goals, a set of eight far-reaching goals to be achieved by 2015, that would enable people all over the world to improve their lives and their future prospects and that, by generating innovative partnerships, have mobilised public opinion and shown the immense value of jointly setting ambitious goals.

On the other hand, the ambitious Zero Hunger Challenge should not be forgotten. This one, placed inside the 2030 Agenda for Sustainable Development adopted by the United Nations General Assembly in September 2015, ensured that food and nutrition security remained at the top of the global development agenda.

Conceived to launch a global movement to fight hunger, the Zero Hunger Challenge is specifically designed to “end hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture⁷¹⁵”.

The fourth chapter opened with a quick overview of the current state of food security, which confirmed that hunger continues to be on the rise with an overall number of undernourished people reaching the frightening quota of 690 million. This

⁷¹⁵ V. General Assembly, Resolution 70/1. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015.p. 14.

means that if the current trends were to continue on the same path as in recent years, the scenario in which the world would find itself in 2030 would still be very far from the concrete achievement of the Sustainable Development Goals, with levels of food security at risk of further deterioration due to the impacts caused by the Covid-19 pandemic.

Establishing the actual causes of hunger in the world is certainly not a simple challenge. There are many questions as to why hunger and malnutrition still exist in a world of plenty. Unfortunately, the reality is not as uniform as one would expect, and many of the social inequalities are exacerbated by the fact that the driving forces behind the economic well-being of many nations have been for centuries agriculture and factory farming. This view serves today as a warning not to forget the importance that the food issue has within the international political agenda.

The central part of the chapter focused on analysing the impact of Covid-19 on nutrition. This task proved to be quite difficult, mainly because of the relatively short period of time elapsed since the initial circulations of the virus and the fact that field research and data collection have been severely compromised by the succession of blockades and restrictions on mobility imposed worldwide.

The precariousness of the global food supply and school closures, with the consequent reduction in school feeding programmes for children, have often resulted in the disenfranchisement of certain essential rights, slowing down the efforts to achieve the Zero Hunger sustainable development goal. The global economic slowdown has hit, in particular, the agricultural activities of rural women who, due to their leading roles as guarantors of food security, will be the ones that will bear the brunt of hunger, together with migrant workers (unable to benefit from state safety nets).

Through the analysis of fluctuations in food supply and demand, a declining trend could be observed, both in terms of physical capacity to buy food and in terms of declining income and purchasing power, which generated unintended consequences on stock markets. This obviously made containing the pandemic a very challenging task.

Furthermore, the decision of some states to limit exports has triggered a chain reaction which, by causing the interruption of the supply chains of basic products, has increased the risk of food speculation and impacted more clearly on those countries dependent on the sale of their crops through export markets.

The impacts have, however, been different and varied according to the countries and commodities involved. For example, demand for basic food products, such as cereals, has been less elastic than demand for fruit and vegetables or meat and dairy products. Similarly, in lower-income countries, which rely heavily on food imports, consumers have been more exposed to negative demand shocks.

Border closures and quarantine measures significantly reduced trade in agricultural products, including maize, wheat, rice and soybeans, undermining economies that depended on the international market and global trade. As a result, the fragilities and inequalities of global food systems became glaringly apparent, triggering a subsequent wave of solidarity and activism aimed at protecting not only the well-being of individuals, but more importantly, the adequate access to basic necessities.

From the widespread donation of food to the destitute in India and Pakistan, to the provision of meals to underprivileged populations in the United States and Canada, communities came together to fill gaps in the food system, while governments swiftly moved at multiple levels to increase production in and around the city. In fact, the degree to which nations are affected also differs according to the financial and administrative capacity of authorities to respond to the crisis, along with the nature of existing public policies, particularly with regard to health, social security, food and nutrition.

It should not be forgotten that one of the main characteristics of food systems precisely lies in the interconnectivity existing between its different actors and components (primary producers, intermediate actors and consumers). This confirms that the impacts resulting from Covid-19 cannot be exclusively traced to specific fields and sectors, but have assumed a general scope, impacting on various life aspects of the millions of people in the world.

The fourth chapter ended with a specific case study on Latin America and the Caribbean and focused on how these countries dealt with the pandemic. The research outlined a rather precarious scenario, characterised by high rates of poverty, a difficult macroeconomic situation and persistent social inequalities, which clearly exacerbated the negative effects of the health crisis education and employment.

Unequal access to vaccines and geographically centralised health systems in a few urban centres have uncertainty increased about the future course of the pandemic and the subsequent economic opening and recovery.

As for the effects on international food trade, these have depended on the relative position of each country with respect to the agri-food trade balance. On the one hand, Argentina, Brazil, Chile and Peru, where more than 20% of agricultural and mineral exports go to Asia, have suffered a sharp setback following the economic contraction in China. On the other hand, the fall in commodity prices and the disruption of value chains have also had a clear impact on Brazil and Mexico, which possess the largest manufacturing sectors in the region.

All this has seriously jeopardized the proper functioning of the agri-food sector, which is so strategic and crucial in Latin America and the Caribbean in terms of contribution to the economy and jobs. The economic and social circumstances outlined so far are taking place in a situation of widespread instability and real political upheavals, with a trust in institutions that has never been so questioned as in recent decades.

Food and agriculture activities require special attention and support from all state bodies, as well as that of the population in general. Thus, retracing the path of sustainable growth will require the Latin American region, now more than ever, to recognise and effectively implement new strategies to finally make agriculture a driving force for future economic and social development.

The aim of the fifth and final chapter was to arrive at a conclusive evaluation of FAO's action, taking into account the legal parameters illustrated in the previous chapters and the Organisation's role. Alongside the many areas of intervention in which FAO operates, we should not forget the achievements made over time and the various initiatives taken in order to stimulate research and innovation and to adequately respond to the needs of the Third World in terms of agricultural development and the fight for food security.

In this regard, we recall the collaboration with the International Atomic Energy Agency (IAEA) and the signing of the International Plant Protection Convention (IPPC), which provides for the worldwide regulation of pesticides.

Moreover, the way FAO incorporates the right to food into global and regional food security initiatives is best exemplified by the 2003 Alliance Against Hunger and Malnutrition (aimed at connecting key international and national actors in a series of development initiatives), by today's Covid-19 Response and Recovery Programme (designed to proactively and sustainably address the socio-economic impacts of the pandemic) and by FAO's Hand-in-Hand initiative, aimed at accelerating agricultural transformation and sustainable rural development. FAO also works with the European Union towards the common goal of eradicating hunger worldwide and, starting in 2015, strengthened this cooperation with the launch of FIRST - the Food and Nutrition Security Impact, Resilience, Sustainability and Transformation programme.

At the end of the work, in order to assess the effectiveness of FAO's action on the regulatory level, it is noteworthy how the range of tools this Agency has developed, from the FAO Voluntary Guidelines to the Right to Food Handbooks, have acted as an accelerator for many countries in the adoption of legislative measures in the field of food safety. This is certainly a clear demonstration of how the legal protection of the right to food, especially at the constitutional level, represents a crucial step in increasing common knowledge and awareness about the importance of human rights.

In conclusion, definitively solving the scourge of global malnutrition will not be an immediate challenge in the short term, but raising general awareness on the urgency of shaping a better legal framework for food security governance, by leveraging also on mutual aid and cooperation, is always an essential first step towards a future solution in a field as fundamental to humanity as the agro-food one.