



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

ILARIA TANI*

L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO A UN'ALIMENTAZIONE ADEGUATA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE. RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA *LHAKA HONHAT*

SOMMARIO: 1. Premessa in fatto e ambito dell'indagine. – 2. Alcune considerazioni sulla natura del diritto a un'alimentazione adeguata. – 3. L'azionabilità del diritto a un'alimentazione adeguata tra contrapposte posizioni dottrinali. – 4. L'azionabilità del diritto a un'alimentazione adeguata alla prova del giudice internazionale. – 5. Il diritto a un'alimentazione adeguata nel caso dell'Associazione *Lhaka Honhat* contro Argentina. – 6. Conclusioni.

Der Mensch ist, was er ißt.
LUDWIG FEUERBACH, 1862.

1. Premessa in fatto e ambito dell'indagine

La pronuncia della Corte interamericana dei diritti dell'uomo (in seguito, "Corte interamericana") del 6 febbraio 2020 nel caso *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina* si inserisce in un nuovo indirizzo giurisprudenziale nel contesto regionale. Attraverso tale pronuncia, per la prima volta in un caso contenzioso, la Corte interamericana ha riconosciuto la violazione dei diritti a un ambiente sano, all'identità culturale, a un'alimentazione adeguata e all'acqua, analizzati autonomamente nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali inquadabili, attraverso l'art. 26, nelle tutele previste dalla

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Convenzione americana sui diritti dell'uomo (San José, 1969; in seguito, "Convenzione americana")¹.

I fatti da cui muove la pronuncia si collegano a una rivendicazione del diritto di proprietà su determinati lotti di terra da parte di numerose comunità indigene² riunite nell'Associazione delle comunità aborigene *Lhaka Honhat*³ (in seguito, "Associazione"). I lotti in questione, corrispondenti a circa 643,000 ettari, si trovano nella Provincia argentina di Salta, al confine con la Bolivia e il Paraguay. La presenza nell'area di queste comunità, che insieme oltrepassano le duemila famiglie e i diecimila individui, risulta attestata con carattere di continuità almeno fin dal 1629, secondo le relazioni presentate dai periti⁴. All'inizio del XX secolo, tuttavia, famiglie creole (*criollas*), cioè di derivazione europea, iniziarono a insediarsi sul territorio, conducendo pastorizia e anche attività illegali di deforestazione⁵. Sul finire del secolo, anche le autorità statali avviavano varie opere sul territorio, inclusa la costruzione di un ponte internazionale⁶, senza la consultazione delle comunità indigene. L'insieme di questi interventi ha ridotto le risorse forestali e la biodiversità, forzando, nel tempo, una modifica dei modi di vivere delle comunità originarie, che si fondavano su caccia, raccolta, agricoltura e pesca con metodi tradizionali.

Nel quadro dell'obbligo generale, gravante su tutti gli Stati parte alla Convenzione americana, di rispettare e di garantire senza discriminazione i diritti e le libertà da questa sanciti (art. 1), la Corte interamericana ha, in primo luogo, considerato l'Argentina responsabile per aver violato l'art. 21 del medesimo strumento, che riconosce il diritto di proprietà, in combinazione con i diritti e le garanzie di carattere processuale di cui all'art. 8, par. 1⁷, considerato parimenti violato, e di tutela giudiziaria di cui all'art. 25, par. 1⁸, nonché con i diritti di carattere politico di cui all'art. 23, par. 1⁹. In secondo luogo, la Corte interamericana ha riconosciuto l'Argentina

¹ Tra i primi commenti sulla sentenza, si vedano M. A. TIGRE, *Inter-American Court of Human Rights Recognizes the Right to a Healthy Environment*, in *ASIL Ins.*, 2020; della stessa Autrice, disponibile sulla rete interconnessa per THE GLOBAL NETWORK FOR HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT, *Lhaka Honhat Association vs. Argentina: The Human Right to Environment in the Inter-American Court*, 2020; P. PATARROYO, *Justiciability of 'Implicit' Rights: Developments on the Right to a Healthy Environment at the Inter-American Court of Human Rights*, in *EJIL:Talk!*, 2020; INTERNATIONAL JUSTICE RESOURCE CENTER, *Inter-American Court Decides First Environmental Rights Case against Argentina*, 2020; S. RAMÍREZ, *Lhaka Honhat vs. Argentina – Comentario sobre la primera sentencia de la Corte Interamericana que protege derechos indígenas*, in *Diálogos Derechos Humanos*, 2020.

² Sul tema si veda L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina. Uno studio di diritto comparato*, Tricase, 2018.

³ "Lhaka Honhat" significa "la nostra terra".

⁴ Parr. 49 e 50 della sentenza.

⁵ Parr. da 262 a 265 della sentenza.

⁶ Parr. da 297 a 299 della sentenza.

⁷ «Every person has the right to a hearing, with due guarantees and within a reasonable time, by a competent, independent, and impartial tribunal, previously established by law, in the substantiation of any accusation of a criminal nature made against him or for the determination of his rights and obligations of a civil, labor, fiscal, or any other nature».

⁸ «Everyone has the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal for protection against acts that violate his fundamental rights recognized by the constitution or laws of the state concerned or by this Convention, even though such violation may have been committed by persons acting in the course of their official duties».

⁹ «1. Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities: a. to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; b. to vote and to be elected in genuine periodic elections, which

responsabile per aver violato i diritti ricordati in apertura (all'identità culturale, a un ambiente sano, a un'alimentazione adeguata e all'acqua¹⁰), ricollegandoli all'art. 26 della Convenzione americana¹¹. Tale disposizione sancisce l'obbligo degli Stati parte allo strumento di perseguire lo "sviluppo progressivo" dei diritti economici, sociali e culturali, con l'obiettivo della loro piena realizzazione, nel quadro dei principi stabiliti dalla Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (Bogotà, 1948)¹². Il Protocollo addizionale di San Salvador del 1988 alla Convenzione americana (in seguito, "Protocollo di San Salvador") ha ulteriormente specificato il quadro normativo relativo ai diritti economici, sociali e culturali nel contesto regionale.

La pronuncia della Corte interamericana rappresenta senza dubbio un passo avanti nella tutela del diritto alla terra ancestrale delle comunità indigene. In questo contributo, tuttavia, si vuole enucleare l'autonomo riconoscimento giurisprudenziale dello specifico diritto all'alimentazione, che è stato considerato dalla Corte interamericana nell'ambito più ampio del diritto di proprietà delle terre ancestrali da parte delle comunità indigene e del diritto a un ambiente sano.

Il cambiamento nel regime alimentare tradizionale di specifici gruppi, che consegue a fenomeni come l'industrializzazione, l'urbanizzazione, lo sviluppo economico, la globalizzazione dei mercati e – come in questo caso – l'occupazione di aree naturali nelle quali popoli indigeni si sostentano da tempo immemorabile, rientra nella c.d. transizione nutrizionale (*nutrition transition*), che rappresenta una delle prime cause di malattie non trasmissibili¹³ – ma, in certi casi, anche di malattie trasmissibili da uomo a uomo ovvero da animale a uomo. È stato opportunamente rilevato che, in questo momento storico, il riconoscimento del diritto all'alimentazione attraverso la predisposizione di misure concrete per la sua realizzazione, soprattutto in contesti ancora relativamente pristini, si dimostra «particularly timely, as this recognition is vital for preventing pandemics like COVID-19, given the zoonotic roots of the virus, which was in all likelihood

shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters; and c. to have access, under general conditions of equality, to the public service of his country».

¹⁰ Il diritto all'acqua non è approfondito nel presente contributo, ma è strettamente collegato al diritto all'alimentazione. L'accesso all'acqua, infatti, è strettamente connesso all'alimentazione sia perché, se ad uso potabile, l'acqua costituisce parte essenziale dell'alimentazione, sia perché, come risorsa idrica da utilizzare in agricoltura, essa è necessaria per assicurare l'alimentazione. In merito, si vedano F. SPAGNUOLO, *Accesso all'acqua per l'agricoltura e diritto ad un'alimentazione adeguata in situazioni di disastro*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, p. 361 ss.; A. TANZI, *Il tortuoso cammino del diritto internazionale delle acque tra interessi economici e ambientali*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2012, p. 516 ss.; P. URTEAGA CROVETTO, F. SEGURA URRUNAGA, M. SÁNCHEZ HINOJOSA, *El derecho humano al agua, los pueblos indígenas y el petróleo*, Breña, 2019; T. SCOVAZZI, *Los derechos a la alimentación, al agua y a la vivienda según la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in L. E. RÍOS VEGA, I. SPIGNO, M. Y. GÓMEZ ROBLES (a cura di), *Estudios de casos líderes latinoamericanos*, Valencia, 2019, p. 213 ss.

¹¹ La Corte interamericana non ha invece ritenuto l'Argentina responsabile della violazione del diritto al riconoscimento della personalità giuridica (art. 3), della libertà di pensiero e di espressione (art. 13), della libertà di associazione (art. 16) e della libertà di movimento e di residenza (art. 22, par. 1).

¹² Il capitolo VII dello strumento, che prevede una serie di obiettivi di base, è dedicato al fine del c.d. sviluppo integrale: «Integral development encompasses the economic, social, educational, cultural, scientific, and technological fields through which the goals that each country sets for accomplishing it should be achieved» (art. 30).

¹³ A questo proposito, si segnala lo studio comparato su due comunità indigene, rispettivamente stanziate in Argentina (*Jujuy*) e in Canada (*Nunavut*), contenuto in S. DAMMAN, W. B. EIDE, H. V. KUHNLEIN, *Indigenous Peoples' Nutrition Transition in a Right to Food Perspective*, in *Food Policy*, 2008, p. 135 ss.

dislodged from a disruption of natural habitats»¹⁴. Si aggiunga che, se la transizione nutrizionale comporta già dei rischi per i popoli indigeni, conseguenze ben più gravi possono discendere dall'impossibilità di accedere alle uniche risorse alimentari di cui queste comunità dispongono sul proprio territorio, dal momento che una tale privazione può finanche inquadrarsi in una violazione del diritto alla vita.

Il diritto all'alimentazione è pertanto al centro del presente contributo, giacché esso rappresenta senza dubbio una parte integrante del diritto più generale a un ambiente sano, come sostenuto dalla Corte interamericana, ma, prima ancora, a parere di chi scrive, esso possiede i caratteri di un autonomo diritto assoluto e fondamentale, con proprie complessità, non solo di carattere sostanziale, ma anche e soprattutto attuative.

L'analisi che segue si muoverà a partire da alcune considerazioni sul quadro normativo e sulla natura del diritto a un'alimentazione adeguata, illustrandone le componenti essenziali e la peculiare complessità. Particolare attenzione sarà dedicata al collegamento tra alimentazione e identità culturale, dal momento che, in questa sede, il diritto umano in questione viene analizzato soprattutto in relazione alle popolazioni indigene. Saranno altresì evidenziati i limiti derivanti dalla classificazione del diritto all'alimentazione nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali, in un contesto internazionale caratterizzato da profonde asimmetrie di sviluppo.

In seguito, saranno avanzate alcune considerazioni sull'azionabilità del diritto in questione, sia secondo la dottrina, profondamente divisa a questo riguardo, sia nell'evoluzione della giurisprudenza internazionale.

Meglio compreso alla luce delle suddette illustrazioni, il diritto all'alimentazione sarà infine ricondotto al contesto della controversia tra l'Associazione *Lhaka Honhat* e l'Argentina, in occasione della quale si può ritenere che la Corte interamericana abbia compiuto, nel contempo, dei passi avanti e dei passi indietro.

2. Alcune considerazioni sulla natura del diritto a un'alimentazione adeguata

Nell'analisi qui condotta, si è preferito utilizzare l'espressione "diritto all'alimentazione", piuttosto che quella di "diritto al cibo", perché ritenuta più precisa¹⁵. Infatti, non è in gioco il diritto a un mero nutrimento, attraverso qualsiasi tipo di alimento disponibile: con il termine "alimentazione" si intende qualcosa di più ampio e complesso, che comporta innanzitutto il bilanciamento e il giusto apporto dei macronutrienti essenziali al benessere fisico dell'essere umano.

Il quadro normativo che, a livello internazionale, si occupa di questo diritto umano, primo fra tutti il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 1966; in

¹⁴ M. A. TIGRE, cit. L'esperienza di quest'anno può far ritenere provato agli occhi di tutti che «when humans push development into forests, without knowing the consequences, they unleash diseases», N. A. ROBINSON, *Global Health as a Foundation for World Peace. Preventing the "Next" Pandemic*, 2020, disponibile sulla rete interconnessa. Sul tema, si veda anche L. S. T. BLOOMFIELD, T. L. MCINTOSH, E. F. LAMBIN, *Habitat Fragmentation, Livelihood Behaviors, and Contact between People and Nonhuman Primates in Africa*, in *Landscape Ecology*, 2020, p. 985 ss.

¹⁵ Nonostante l'espressione inglese ricorrente sia *right to food* (traducibile letteralmente con "diritto al cibo"), il francese e lo spagnolo prediligono le espressioni *droit à l'alimentation* e *derecho a la alimentación*, rispettivamente.

seguito, il “Patto”)¹⁶, illustra con un aggettivo che non si tratta del diritto a un qualsivoglia alimento, secondo le disponibilità contingenti (*right to food*), ma del diritto a usufruire di un più complesso sistema alimentare costruito sul fabbisogno nutrizionale di ciascun individuo, sia esso un uomo, una donna o un bambino (*right to adequate food*)¹⁷. Il criterio dell’“adeguatezza”, oltretutto, non si riflette esclusivamente nel contenuto in termini nutrizionali di una determinata dieta. Ulteriori elementi vengono messi in luce dalla definizione fornita nel 2001 da Jean Ziegler, il primo Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto all’alimentazione, che descrisse il diritto a un’alimentazione adeguata come «the right to have regular, permanent and free access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear»¹⁸.

Secondo questa concezione, il diritto all’alimentazione è un diritto complesso, che include alcune componenti essenziali, di tipo non solo temporale (*regular, permanent*), qualitativo (*adequate; which ensures a physical and mental health*) e quantitativo (*sufficient; individual and collective*), ma anche culturale (*corresponding to the cultural traditions*) e morale (*which ensures a fulfilling and dignified life free of fear*). La combinazione di tutti questi elementi comporta un lavoro interpretativo articolato, nella valutazione dei singoli casi concreti, e la necessità di un costante sforzo di adattamento alle molteplici situazioni che possono presentarsi nella – spesso assai difforme – molteplicità dei contesti economici, sociali e culturali¹⁹.

Affrontando in questo ambito il diritto a un’alimentazione adeguata delle comunità indigene, è senz’altro utile tenere in particolare considerazione l’elemento della c.d. accettabilità culturale (*cultural acceptability*) rispetto a un determinato cibo, che è stato interpretato dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (in seguito, il “Comitato”)²⁰ in questi termini: «[c]ultural or consumer acceptability implies the need also to take into account, as far as possible, perceived non-nutrient-based values attached to food and food consumption and informed consumer concerns regarding the nature of accessible food supplies»²¹.

¹⁶ Ulteriori strumenti normativi rilevanti sono indicati in seguito nel presente paragrafo. Sul Patto si veda anche F. COOMANS, *Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2007, p. 359 ss.

¹⁷ Art. 11, par 1, del Patto. Sul particolare tema dei diritti umani dell’infanzia, anche relativamente all’accesso a un’alimentazione adeguata, si veda M. ENSALACO, L. C. MAJKA, *Children’s Human Rights: Progress and Challenges for Children Worldwide*, New York, 2005. Sul criterio dell’adeguatezza, C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2007, p. 33 ss.

¹⁸ UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report by the Special Rapporteur on the Right to Food*, 7 February 2001, E/CN.4/2001/53.

¹⁹ «... food and nutrition are not black and white issues. ... there are wide varieties of understandings, positions and groups that do not necessarily fully agree with each other, traversing all colours of the rainbow», F. L. S. VALENTE, *Towards the Full Realization of the Human Right to Adequate Food and Nutrition*, in *Development*, 2014, p. 156.

²⁰ Il Comitato è stato istituito con risoluzione n. 1985/17 del 28 maggio 1985 del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite per svolgere le funzioni di monitoraggio affidate a quest’ultimo dal Patto.

²¹ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, 12 May 1999, E/C.12/1999/5, par. 11.

Distaccandosi dalla componente elementare della dieta, per posizionarsi nella sfera psichica, morale o religiosa, le tradizionali abitudini alimentari di una individuata comunità ne rafforzano quindi la relativa identità culturale, la quale può senza dubbio definirsi come un “non-nutrient-based value” di una determinata alimentazione. Oltre, pertanto, al contenuto in termini calorici, ovvero di proteine, grassi e carboidrati, nei diversi alimenti si inseriscono ulteriori connotazioni, di varia natura, che rendono ogni valutazione estremamente più complessa²².

Se il collegamento tra alimentazione e condizioni fisiche risulta immediatamente evidente, anche quello tra alimentazione e psiche merita di conseguenza una particolare considerazione in un contesto in cui è in gioco l'identità culturale, dal momento che, per riprendere le parole di Feuerbach, la fame e la sete abbattano non solo il vigore fisico, ma anche quello spirituale e morale dell'uomo, lo privano della sua umanità, della sua intelligenza e della sua conoscenza. «L'uomo è» – in altre parole – «ciò che mangia»²³. Non è un caso, secondo il filosofo materialista tedesco, che fin dalla tradizione classica gli uomini siano stati descritti anche sulla base di ciò di cui si alimentano. Nell'Odissea, Omero chiama Lotofagi (Λωτοφάγοι) coloro che esposero Ulisse al rischio di dimenticare la patria, offrendogli il dolce frutto del loto, che aveva la caratteristica di far perdere la memoria. Per caratterizzare la rozzezza disumana e sovraumana del ciclope Polifemo, Omero lo descrive come mangiatore di uomini, chiamandolo esplicitamente antropofago (ανθρωποφάγος). Nell'Iliade, i membri della tribù nomade sciita degli Ippemologi vengono descritti come bevitori di latte (γαλακτοφάγοι)²⁴, e gli dei vengono distinti dagli uomini proprio perché non mangiano pane, né bevono vino, ma si cibano di ambrosia, perciò non hanno sangue e sono detti immortali²⁵. Storici e geografi greci dell'antichità identificavano le popolazioni anche sulla base delle loro tradizioni alimentari, descrivendo mangiatori di pesce (ιχθυόφαγοι), mangiatori di tartarughe (χελωνόφαγοι), mangiatori di cavallette (ακριδοφάγοι), mangiatori di ostriche (στρουθοφάγοι), mangiatori di radici (ριζοφάγοι), mangiatori di frutti degli alberi e di semenze (ξύλο- o σπερματοφάγοι). Nella *Naturalis Historia*, Plinio il Vecchio menziona gli uomini “agriofagi”, che si cibano della carne di pantere e leoni, i “panfagi”, che mangiano ogni cosa, e gli “antropofagi”, che si cibano di carne umana. Fin da tempo immemorabile, il cibo ha quindi costituito «a characteristic adjective and signifier of humans in general»²⁶. Per riprendere le parole di Feuerbach: «As the food, so the essence; as the essence, so the food»²⁷. Le tradizioni alimentari di ciascuno – e, in termini ancora più profondi, delle comunità indigene,

²² Per tale ragione, il diritto in questione non può restare circoscritto alla materia alimentare. Si veda, in merito, il rapporto predisposto da S. YESHANEW, M. WINDFUHR, *International Dimensions of the Right to Adequate Food*, Rome, 2014.

²³ L. FEUERBACH, *Das Geheimnis des Opfers oder: Der Mensch ist, was er ißt*, prima edizione 1866 (ma 1862).

²⁴ Il termine “ippemologo” significa “mangiatore di cavalli”, sui quali appunto si muovevano i nomadi, quindi l'espressione in realtà si riferisce ai consumatori di latte di cavallo.

²⁵ «Homer sets the difference between the gods and men in the very difference among their foods. The goddess Calypso placed before Odysseus: “all sorts of nourishment, of which he would eat and drink, which mortal men enjoy”: but for her, “her maidservants provided ambrosia and nectar”. The Iliad expressly states: “the gods do not eat bread, nor do they drink sparkling wine, and for that reason they have no blood and are called immortal.” They eat ambrosia; but ambrosia, according to the ancients, means immortal food. According to the moderns it is a substantive and means simply immortality. God is what he eats», traduzione inglese del testo di L. FEUERBACH, cit., in C. LEVITT (a cura di), *The Mystery of Sacrifice or Man is What He Eats*, 2007, p. 10.

²⁶ *Ibid.*, p. 11.

²⁷ *Ibid.*, p. 12.

isolate dai fenomeni globalizzati – si inseriscono in questo ordine di collegamento tra corpo e mente, tra nutrimento e psiche, tra alimentazione e identità²⁸.

Si deve inoltre considerare che le comunità indigene costituiscono una categoria umana vulnerabile, proprio a causa del fatto che la loro stessa sopravvivenza è collegata alla disponibilità delle risorse naturali sul territorio. Il Comitato ha infatti rilevato che «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»²⁹.

Oltre all'adeguatezza, che include l'accettabilità culturale, le più basilari componenti del complesso diritto in esame sono sinteticamente individuabili nella disponibilità del cibo, in senso quantitativo e qualitativo, rispetto ai bisogni di specifici individui o collettività; nella stabilità delle possibilità di approvvigionamento; nell'accessibilità al cibo, sia in senso fisico sia in senso economico; e nella sostenibilità, intesa come possibilità di preservare le risorse alimentari anche per le generazioni future. Le relazioni intercorrenti tra ciascuna di queste componenti, così come gli obblighi corrispondenti degli Stati³⁰, sono già stati profusamente richiamati e analizzati sia dal Comitato³¹ sia dalla dottrina³² e non si intende riproporre le medesime considerazioni in questa sede. Piuttosto, qui si tratta di ripercorrere la direzione intrapresa dall'approccio normativo rispetto al diritto in questione, che lo ha in ultima istanza inserito nell'ambito dei c.d. «diritti di seconda generazione»³³, e di valutare la costruzione giurisprudenziale che ne è conseguita a livello internazionale e, nello specifico, nella sentenza in commento.

²⁸ Sul collegamento tra alimentazione e cultura, si vedano M. C. MAFFEI, *Food as a Cultural Choice: A Human Right to be Protected?*, in S. BORELLI, F. LENZERINI (a cura di), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity: New Developments in International Law*, Leiden – Boston, 2012, p. 83 ss; P. L. PETRILLO, *Diritti culturali e cibo. La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale e il ruolo dell'UNESCO*, in L. SCAFFARDI & V. Z. ZENCOVICH (a cura di) *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Vol. 1, Roma, 2020, p. 81 ss.

²⁹ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *General Comment No. 12*, cit., par. 13.

³⁰ Il contenuto degli obblighi degli Stati è riconducibile a quanto segue: 1) obblighi negativi di prevenire (*to prevent*), cioè di astenersi da azioni o attività in grado di compromettere o ostacolare il godimento del diritto al cibo; 2) obblighi positivi di proteggere (*to protect*) attraverso la vigilanza sulle attività di terzi, persone fisiche o giuridiche, che potrebbero privare altri dell'accesso al cibo; 3) obblighi di realizzare (*to fulfill*), nel senso di facilitare (*to facilitate*), che implicano l'azione degli Stati per accrescere le possibilità di ciascuno di avere accesso alle risorse e ai mezzi necessari per il proprio sostentamento; 4) obblighi di realizzare (*to fulfill*), nel senso di garantire direttamente (*to provide*) un diritto al cibo effettivo e sradicare fame e malnutrizione.

³¹ Si veda COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *General Comment No. 12*, cit.

³² Si vedano, *ex multis*, G. KENT (a cura di), *Freedom from Want: The Human Right to Adequate Food*, Washington D. C., 2005; C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2017, p. 35 ss.; F. SEATZU, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Food*, in *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 571 ss.; S. SOARES, *Análise do direito humano à alimentação adequada: um direito social e político*, in *Revista de Direito Sanitário*, 2018, p. 36 ss.

³³ Sul tema si veda G. CORDINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2019, p. 145 ss. Secondo la ricostruzione richiamata dall'Autore, «la dottrina ha individuato differenti 'generazioni di diritti'. In un primo tempo sono stati enunciati i diritti di libertà e i diritti civili e politici come conseguenza diretta di uno storico processo di liberazione dell'uomo dalla tirannia e dall'assolutismo e come garanzia d'indipendenza rispetto ai preesistenti poteri del Sovrano. ... Una seconda generazione si è affermata in conseguenza della rivoluzione industriale nell'ottica di alleviare gli esseri umani da insopportabili pesi e da talune fatiche, quale ausilio alla persona e nella considerazione dei suoi limiti allo scopo di assicurare talune garanzie e varie previdenze in ambito sociale (lavoro, previdenza, salute e ambiente si collocano in un tale contesto per cui si parla di diritti economici e

La complessità del diritto umano qui considerato è caratteristica anche di altri diritti. La molteplicità dei possibili soggetti coinvolti, la varietà delle situazioni concrete, il costante intreccio tra componenti oggettive e sfera morale, che impediscono di ridurre il contenuto del diritto a una prescrizione elementare e immutabile, non sono estranei, per esempio, alla libertà di espressione e al diritto all'istruzione. Se questa complessità comporta, come si è illustrato, un articolato e costante lavoro di adattamento e di interpretazione rispetto ai singoli casi concreti, essa può fornire spunti interessanti in sede di giudizio sul piano complessivo, come meglio si illustrerà in seguito, dal momento che «the diversity of actors and situations involved by the human right to food does not foreclose, but actually opens up the opportunities for justiciability»³⁴.

Un oggettivo limite per la piena e concreta realizzazione del diritto in questione potrebbe derivare, invece, dal considerarlo esclusivamente come un diritto economico, sociale e culturale³⁵. La sua attuazione, infatti, in questo modo potrebbe finire col dipendere dalla disponibilità delle risorse che è più o meno garantita dai soggetti obbligati a tutelare tale diritto (gli Stati³⁶). In ultima istanza, la realizzazione del diritto all'alimentazione finirebbe col dipendere da una volontà politica. In questo senso, tale diritto rischia di veder sfumare la propria natura di diritto assoluto e fondamentale, da garantire a ciascun essere umano anche a prescindere dal livello di sviluppo dello Stato del quale egli è cittadino (in quanto diritto collegato alla stessa esistenza dell'individuo, il quale, per vivere, deve innanzitutto mangiare), per diventare un diritto la cui realizzazione dipende in ultima istanza da considerazioni di carattere economico, con tutte le conseguenze che ne derivano, soprattutto in termini di effettività.

Nei diritti umani fondamentali, i c.d. diritti “inviolabili” – tra i quali si ritiene rientri anche il diritto all'alimentazione, come libertà dalla fame, quale presupposto del diritto alla vita – si può configurare un fondamento di diritto naturale, che rende questi diritti “assoluti” proprio in quanto alla base di un ordine morale, giuridico e politico che non ammette deroghe in funzione della capacità (o volontà) dello Stato di garantirli. I diritti economici, sociali e culturali, invece, traendo la loro base giuridica dal diritto positivo (sia esso un trattato o una carta costituzionale), vengono condizionati dal presente storico e possono, di conseguenza, subire delle limitazioni nel bilanciamento con esigenze o interessi considerati prevalenti.

sociali). Una terza generazione viene in essere in rapporto alle nuove conoscenze acquisite in campo tecnologico ... (informatica, biotecnologie, applicazioni che riguardano la vita e la morte della persona)», p. 147.

³⁴ C. COURTIS, *Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in Max P. YB Un. Nat. Law, 2007, p. 325.

³⁵ Per questa categoria di diritti si vedano M. M. SEPÚLVEDA CARMONA, *Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, Oxford, New York, 2003; F. BESTAGNO, *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela della comunità internazionale*, Milano, 2009.

³⁶ L'art. 2, par. 1, del Patto recita: «Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures». Naturalmente, «[l]a natura progressiva di molti obblighi in materia economica, sociale e culturale non significa ... che gli Stati siano autorizzati a ritardare indefinitamente il loro adempimento, né che essi siano liberi di trascurare i settori più vulnerabili della popolazione. L'avverbio ‘progressivamente’ non equivale a ‘mai’, ma indica un obbligo di procedere con andamento regolare verso il raggiungimento di un determinato obiettivo», G. CITRONI, T. SCOVAZZI, *Parte III: La tutela internazionale dei diritti umani*, in T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2013, p. 20.

A questo proposito viene certamente in aiuto la circostanza che, a livello normativo internazionale, almeno formalmente, il diritto in questione viene in realtà più ampiamente compreso, interpretato e graduato, muovendosi tra tutte le connotazioni (adeguatezza, qualità) sopra richiamate e il suo “nocciolo duro”, o *standard* minimo: quello del diritto a essere liberi dalla fame, in tal modo ricollegandosi ancor più esplicitamente al diritto alla vita³⁷.

In effetti, il problema della fame nel mondo non è una questione di risorse, ma di diritti fondamentali dell'uomo³⁸. Amartya Sen dimostrava che le carestie non sono da collegare a una carenza della produzione, ma alle politiche inappropriate che causano disuguaglianze di reddito e diminuiscono il potere di acquisto e l'accesso al cibo di intere fasce della popolazione: si tratta, quindi, di un problema politico, prima che tecnico³⁹. Poiché l'ostacolo maggiore, quindi, non consiste nella mancanza di dette risorse, ma nella relativa redistribuzione, l'attuazione del diritto all'alimentazione inteso come assoluto e fondamentale non può essere fatta dipendere dalla volontà politica degli Stati di allocare o meno quanto è necessario a garantire a tutti il diritto di nutrirsi⁴⁰, lasciando ad altri il relativo onere. La visione solo misericordiosa del dovere morale

³⁷ Il Patto opera questo fondamentale collegamento, in quanto l'art. 11, al par. 1, sancisce il *right to adequate food*, ma al par. 2 si riferisce al *fundamental right to be free from hunger*. Lo scarto tra i due concetti potrebbe ricollegarsi alla distinzione tra *hunger or undernourishment*, da un lato, e *malnutrition*, dall'altro, operata da Ziegler nel 2001: «Hunger or undernourishment refer to an insufficient supply or, at worst, a complete lack of calories. Malnutrition, on the other hand, is characterized by the lack or shortage, in food which otherwise provides sufficient calories, of micronutrients ... A child may be receiving sufficient calories but if it lacks micronutrients it will suffer from stunted growth, infections and disabilities», UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report by the Special Rapporteur on the Right to Food*, cit., par. 16. Stando a questa distinzione, in certi casi sarebbe in gioco il diritto a un'alimentazione adeguata e il diritto alla salute, mentre in altri casi sarebbe in gioco il diritto alla vita, anche se una distinzione netta è molto difficile da individuare nella prassi.

³⁸ S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, Milano, 2014. Che le cause alla base della fame nel mondo siano sociali (come i conflitti) e politiche (in proposito si veda J. CASTRO, *Géopolitique de la faim*², Parigi, 1972) non vale a disconoscere la natura assoluta e fondamentale del diritto in questione, presupposto del diritto alla vita.

³⁹ A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, 1981 - New Delhi, 1982. A fronte di queste considerazioni, da più parti si è contestato l'approccio fondato sulla rivendicazione di un “diritto umano” al cibo, da far valere nei confronti degli Stati, e si è proposta la rivendicazione della c.d. “sovranità alimentare” (*food sovereignty*). Tale nozione comprende e presuppone i concetti di diritto all'alimentazione e di sicurezza alimentare e si basa sull'assunto che, per garantirli, occorre agire sui meccanismi che regolano la politica agroalimentare sul piano internazionale (si vedano T. D. BEUCHELT, D. VIRCHOW, *Food Sovereignty or the Human Right to Adequate Food: Which Concept Serves better as International Development Policy for Global Hunger and Poverty Reduction?*, in *Agriculture and Human Values*, 2012, p. 259 ss.; C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2010, p. 1 ss.). La nozione di sovranità alimentare è stata promossa a partire dagli anni Novanta dal movimento internazionale *Via Campesina*, che raggruppa organizzazioni contadine in diverse parti del mondo con l'obiettivo di promuovere politiche agricole e alimentari solidali e sostenibili. Su questo movimento, si vedano A. A. DESMARAIS, *La Via Campesina. Globalization and the Power of Peasants*, Halifax, Winnipeg, 2007; R. PATEL, *The Value of Nothing: How to Reshape Market Society and Redefine Democracy*, London, 2009.

⁴⁰ Ponendolo al primo posto tra i suoi otto Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*), l'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'8 settembre del 2000 aveva indicato l'obiettivo (evidentemente disatteso) di dimezzare entro l'anno 2015 la percentuale delle persone che soffrono la fame nel mondo e che non hanno accesso all'acqua potabile. Sulla relativa dichiarazione si veda G. VENTURINI, *Diritto allo sviluppo e Obiettivi del Millennio nella prospettiva dei diritti umani*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Liber amicorum in onore di Paolo Picone, Napoli, 2011, p. 175 ss.; e, in precedenza, G. VENTURINI (a cura di), *Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nella prospettiva del diritto internazionale*, Torino, 2009.

individuale, ma non azionabile, consistente nell'offrire cibo agli affamati è da tempo superata, avendo raggiunto un radicale mutamento di prospettiva già con Montesquieu, per cui «quelques aumônes que l'on fait à un homme nu dans les rues ne remplissent point les obligations de l'Etat, qui doit à tout les citoyens une subsistence assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soient point contraire à la santé»⁴¹. Questo è il raggiungimento dello Stato sociale, giacché non si tratta più di doveri morali individuali, ma di obblighi degli Stati. Nello Stato sociale, inoltre, risulta superata anche la distinzione tra diritti dell'uomo e diritti del cittadino (che già mancava nella dichiarazione francese dei diritti)⁴². È anche così che il diritto all'alimentazione – che peraltro non sia più mera “sussistenza”, come razione giornaliera di cibo – diventa un elemento centrale del più generale ampliamento della sfera dei diritti di cittadinanza. La sua codificazione nell'ambito di uno strumento normativo (sia esso un trattato o una carta costituzionale)⁴³ risulta utile ai fini della sua azionabilità, fornendo quella “garanzia giuridica” che si pone come «dovere essenziale di ogni società politica»⁴⁴. In ogni caso, sebbene il diritto umano all'alimentazione comprensivo di tutte le componenti in precedenza illustrate (adeguatezza, qualità) non possa dirsi aver raggiunto il rango di norma internazionale consuetudinaria, il suo stretto collegamento con il diritto alla vita, in quanto *ius cogens*, può offrire in alcuni casi e in presenza di certi requisiti l'occasione di un suo riconoscimento *erga omnes*, quando la sua negazione si traduca in una violazione del bene primario dell'essere umano⁴⁵.

La differenza tra il considerare il diritto all'alimentazione come presupposto del diritto alla vita, e quindi come diritto assoluto e fondamentale dell'uomo, e il classificarlo (esclusivamente) come diritto economico, sociale e culturale si dispiega in tutte le sue conseguenze nella seguente dichiarazione degli Stati Uniti, espressa nel 2009 in occasione della votazione su una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite relativa al diritto all'alimentazione: «The United States is not a party to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and by joining consensus on this resolution does not recognize any change in the current state of conventional or customary international law regarding rights related to food. It is our objective to achieve a world where everyone has adequate access to food, but we do not treat the right to food as a formal enforceable obligation ... And while the United States has for the last decade been the world's largest food aid donor, we do not concur with any reading of this resolution that would suggest that states have particular extraterritorial obligations arising from a right to food»⁴⁶.

⁴¹ MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, 1748, libro XXIII, cap. XXIX. Contrastano con questa impostazione le visioni del socialismo libertario, secondo cui dare cibo agli affamati è una questione di volontà caritatevole individuale e non consiste in un dovere giuridico azionabile: si vedano, in merito, R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, New York, 1947; J. NARVESON, *The Libertarian Idea*, Peterborough, 2001.

⁴² J. HABERMAS, *Theorie und Praxis*, Frankfurt am Main, 1971, tradotto in italiano da A. GAJANO, *Prassi politica e teoria critica della società*, Bologna, 1973.

⁴³ Sul tema della positivizzazione costituzionale dei diritti fondamentali, si vedano G. CORDINI, cit., (in particolare, nota 1, p. 145-146), P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella costituzione italiana*, Padova, 1972; A. RUGGERI, “Nuovi” diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Politica del diritto*, 1993, p. 183 ss.

⁴⁴ V. POSSENTI, *I diritti dell'uomo nella tradizione europea*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1989, p. 425.

⁴⁵ La natura di diritto cogente è stata accertata rispetto a norme che sanciscono il diritto alla vita nella decisione del 3 marzo 2005 della Corte interamericana relativa al caso *Huilca Tecse v. Peru* (par. 65).

⁴⁶ *Explanation of Position by Craig Khuel, United States Advisor, on Resolution L.30, Rev. 1 – The Right to Food, in the Third Committee of the Sixty-fourth Session of the United Nations General Assembly*, 19 November 2009. La relativa risoluzione è

Eppure, il diritto all'alimentazione, in origine, si affermò innanzitutto come diritto umano assoluto e fondamentale: come tale, venne infatti per la prima volta sancito nel mondo moderno⁴⁷ dall'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948⁴⁸. Tuttavia, trascorse un ventennio prima che tale diritto venisse codificato in uno strumento vincolante sul piano internazionale, nell'art. 11 del Patto, e trascorsero ulteriori trent'anni perché fosse elaborato un piano d'azione globale finalizzato all'effettivo raggiungimento della c.d. sicurezza alimentare⁴⁹, al relativo Vertice Mondiale del 1996⁵⁰.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 poneva sullo stesso piano i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali: «human beings shall enjoy freedom of speech and belief, and freedom from fear and want»⁵¹. Tutti questi diritti venivano riconosciuti come universali e indivisibili. Tuttavia, nel passaggio dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 al Patto del 1966, la codificazione del diritto all'alimentazione nella categoria dei diritti economici, sociali e culturali ha rischiato di tradurre tale diritto in un mero ideale.

Questa trasformazione, che certamente non priva il diritto all'alimentazione del suo costante e importante collegamento al diritto alla vita, è derivata dalle trasformazioni globali, sul piano politico e sociale, della seconda metà del XX secolo, con l'avvento di concezioni che hanno effettivamente misurato il contenuto di alcuni diritti rispetto alla possibilità di attribuire agli stessi

stata adottata il 18 dicembre 2009 (A/RES/64/159). Sull'episodio in questione, si veda anche J. A. GREEN, *The Persistent Objector Rule in International Law*, New York, 2016. Prima del 2009, gli Stati Uniti avevano votato contro l'adozione delle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite relative al diritto all'alimentazione, spesso anche distinguendosi come unico Stato contrario (per esempio, si veda la risoluzione A/RES/63/187 del 18 dicembre 2008). Sulla posizione degli Stati Uniti rispetto ai diritti di matrice economica, sociale e culturale, si veda P. ALSTON, *Putting Economic, Social and Cultural Rights Back on the Agenda of the United States*, in W. F. SCHULZ (a cura di), *The Future of Human Rights: U.S. Policy of a New Era*, Philadelphia, 2008. Sugli obblighi extraterritoriali in tema di diritto all'alimentazione, si veda S. I. SKOGLY, *Right to Adequate Food: National Implementation and Extraterritorial Obligations*, in Max P. YB. *Un. Nat. Law*, 2007, p. 339 ss.

⁴⁷ Si può individuare il riferimento a un embrionale diritto ai mezzi di sussistenza, ovviamente comprensivi del cibo, anche nella Magna Charta Libertatum del 1215, che stabiliva: «Liber homo non amercietur pro parvo delicto, nisi secundum modum delicti; et pro magno delicto amercietur secundum magnitudinem delicti, salvo contenimento suo ...» (Nessun uomo libero sia punito per un piccolo reato, se non con una pena adeguata al reato; e per un grave reato la pena dovrà essere proporzionata alla sua gravità *senza privarlo dei mezzi di sussistenza* ...) (corsivo aggiunto).

⁴⁸ Tale strumento afferma 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, ...». Su questo strumento si veda, in generale, L. HENKIN, *The Age of Rights*, New York, 1990.

⁴⁹ Sul concetto di sicurezza alimentare (*food security*), che consiste nell'assicurare a tutti l'essenziale accesso all'alimentazione, si vedano COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY, *Coming to Terms with Terminology: Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition, Food and Nutrition Security*, CFS 2012/39/4, Rome, 2012; R. DUNFORD, *Human Rights and Collective Emancipation. The Politics of Food Sovereignty*, in *Rev. Int. St.*, 2015, p. 239 ss.; C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale: spunti di riflessione*, Roma, 2012; A. LA CHIMIA, *Food Security and the Right to Food: Finding Balance in the 2012 Food Assistance Convention*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2016, p. 99 ss. 138. In un diverso concetto (*food safety*) consiste la sicurezza alimentare che viene riconosciuta a ciascun individuo. Sulla differenza tra i due concetti si veda anche J. SUN, *On Right to Adequate Food and Relevant Concepts from the Legal Perspective*, in *Journal of Human Rights*, 2017, p. 256 ss.

⁵⁰ *Rome Declaration on World Food Security* del 13 novembre 1996 e annesso *World Food Summit Plan of Action*. Si veda M. BORGHI, L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN (a cura di), *For an Effective Right to Adequate Food. Proceedings of the International Seminar on "The Right to Food: A Challenge for Peace and Development in the 21st Century"*, Fribourg, 2002.

⁵¹ Si veda il preambolo dello strumento.

(anche) un valore economico⁵². Vi è chi ha anche rilevato che «a world polarized by the Cold War divided [the civil and political rights and the economic, social and economic rights] between two treaties...⁵³ Nations endorsing a capitalist and market-driven economy dismissed many social rights as mere goals»⁵⁴. Anche sul piano attuativo, gli strumenti relativi prevedono che mentre i diritti civili e politici vanno garantiti “immediatamente”, la piena realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali può essere intesa come “progressiva”. A fronte di questa “degradazione” formale del diritto all'alimentazione e di altri diritti che ne condividono alcune connotazioni, soprattutto rispetto alle cause che ne possono determinare la violazione, si può pienamente comprendere l'affermazione per cui «in international law, social rights have not yet recovered from this fall from grace»⁵⁵.

Affermandosi nella veste di diritto economico, sociale e culturale a livello normativo vincolante sul piano internazionale, il diritto all'alimentazione ha inoltre dovuto fare i conti con realtà contraddistinte non solo da sensibilità giuridiche e culturali del tutto diverse, ma anche da evidenti asimmetrie di sviluppo: questo renderebbe ancora più importante la sua qualificazione (e la relativa tutela giuridica) come diritto “inviolabile”, piuttosto che come diritto di matrice economica, sociale o culturale.

A ben guardare, la positivizzazione di questo diritto è avvenuta successivamente all'adozione delle carte costituzionali più risalenti. Queste ultime non contengono un riferimento espresso del diritto all'alimentazione, ma non perché non intendano riconoscerlo: più semplicemente, perché lo danno per scontato. Una carta costituzionale che si fondi sull'eguaglianza sostanziale, sulla dignità della persona, sullo spirito solidaristico, certamente non esclude, per il solo fatto di non farne espressa menzione, il diritto all'alimentazione nelle sue diverse componenti (libertà dalla fame, adeguatezza, qualità). Una carta costituzionale che non riconoscesse questo bisogno primario dell'essere umano, infatti, non potrebbe nemmeno chiamarsi tale, perché non farebbe i conti con l'ordine reale della dignità della persona⁵⁶. Un fatto che ai nostri costituenti evidentemente parve talmente chiaro da qualificare varie disposizioni, dall'art. 2 all'art. 36, con il riconoscimento a un'esistenza libera e dignitosa, senza dover

⁵² Alston rileva che gli Stati Uniti, per esempio, considerano i diritti economici, sociali e culturali come “goods” o “goals”, piuttosto che “actual rights”, P. ALSTON, *Putting Economic, Social and Cultural Rights Back on the Agenda of the United States*, cit. Sul “raccordo” tra il diritto all'alimentazione e il mercato, si vedano G. CORDINI, cit.; M. FASCIGLIONE, *The Protection of the Right to Food in Times of Financial Crisis: Some Remarks*, in *Dir. um. dir. int.*, 2014, p. 429 ss.

⁵³ Nel 1966, insieme al Patto già menzionato, relativo ai diritti economici, sociali e culturali, che rileva in questo contesto, fu adottato il Patto sui diritti civili e politici.

⁵⁴ T. M. ANTOKWIAK, *A “Dignified Life” and the Resurgence of Social Rights*, in *Northwestern Journal of Human Rights*, 2020, p. 5.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁶ Il diritto al sostentamento alimentare è venuto in oggetto in uno dei primi ricorsi davanti alla giustizia amministrativa contro i provvedimenti del c.d. *lockdown* imposto dalla pandemia da COVID-19 (Consiglio di Stato, sez. III, 30 marzo 2020, decreto cautelare n. 2825) per l'annullamento di una sanzione che aveva imposto una quarantena forzata a un individuo responsabile di aver violato un'ordinanza della Regione Calabria sul distanziamento sociale. Il Consiglio di Stato non ha ritenuto che la pretesa cautelare meritasse accoglimento, non già perché il diritto all'alimentazione non sia riconosciuto dal nostro ordinamento, ma perché nel caso in questione esso veniva comunque garantito da una serie di altri provvedimenti. Sulle lacune comunque presenti riguardo alla realizzazione del diritto all'alimentazione nell'ordinamento italiano, si veda F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione: un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Agg. Soc.*, 2015, p. 131 ss.

specificare che nella dignità e nella libertà è compreso il diritto a non perire di fame. Come, infatti, si potrebbe vivere liberi e dignitosi senza cibo? A rigore, non si potrebbe proprio vivere.

Diversa è l'esperienza di alcune delle carte costituzionali più recenti, che hanno inserito un espresso riconoscimento del diritto all'alimentazione come diritto di matrice economica, sociale e culturale⁵⁷. Trattandosi di costituzioni di paesi in via di sviluppo, il risultato di questa espressa catalogazione, seppure apprezzabile sul piano declaratorio, rischia tuttavia di destinare il diritto in questione all'ineffettività⁵⁸, soprattutto in epoche di profonda crisi dei diritti sociali (si pensi, su tutti, al diritto al lavoro) già in paesi con un più avanzato grado di sviluppo e, di conseguenza, maggiori risorse da destinare alla realizzazione di questa categoria di diritti⁵⁹. D'altra parte, la costituzionalizzazione del diritto all'alimentazione è avvenuta proprio sulla spinta di iniziative internazionali – si pensi alle Linee guida volontarie per sostenere la progressiva realizzazione del diritto a un cibo adeguato nel contesto della sicurezza alimentare nazionale, adottate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura nel 2004⁶⁰ – e in un contesto in cui il diritto in questione veniva già classificato diversamente rispetto ai diritti “fondamentali” dell'essere umano. L'approccio seguito dai movimenti per la tutela dei diritti umani, secondo alcuni, ha poi rappresentato un ulteriore fattore di indebolimento dei diritti catalogati tra quelli di “seconda generazione”, perché si è concentrato sui diritti civili e politici, «turning a blind eye to galloping material inequality»⁶¹. Non manca tuttavia, anche nel terzo settore, chi evidenzia i rischi insiti nella classificazione tra due diverse categorie di diritti⁶².

Sul piano del diritto internazionale, si rileva una certa frammentazione nel riconoscimento del diritto all'alimentazione. Sono diversi gli strumenti normativi che riconoscono tale diritto, in

⁵⁷ Per una rassegna delle costituzioni che hanno accolto questo diritto, si vedano A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2015, p. 89 ss.; FAO, *The Right to Food and the Responsible Governance of Tenure. A Dialogue towards Implementation*, Rome, 2014. La FAO segnala che il diritto in questione è stato inserito nelle costituzioni di Bangladesh, Bolivia, Brasile, Colombia, Cuba, Ecuador, Etiopia, Guatemala, Haiti, India, Iran, Nicaragua, Malawi, Nigeria, Paraguay, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Dominicana, Repubblica Islamica del Pakistan, Sri Lanka, Sudafrica, Ucraina, Uganda.

⁵⁸ Si vedano i rapporti di M. IMMIK, *The Current Status of the Right to Adequate Food in Food Security and Nutrition Policy Designs*, FAO, Rome, 2014, e di P. ALSTON, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, 28 April 2016, A/HRC/32/31.

⁵⁹ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990; A. CELOTTO, *L'età dei (non) diritti*, Roma, 2017.

⁶⁰ In particolare, la linea guida 7 invita gli Stati «to consider, in accordance with their domestic legal and policy frameworks, whether to include provisions in their domestic law, possibly including constitutional or legislative review that facilitates the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security». Si veda anche S. SÖLLNER, *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 *Max P. YB Un. Nat. Law*, 2007, p. 391 ss. Tra gli strumenti non vincolanti, più in generale e non limitatamente al diritto qui esaminato, rilevano anche le *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights* (Maastricht, 1997). Su di esse si veda V. DANKWA, C. FLINTERMAN, S. LECKIE, *Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1998, p. 705 ss.

⁶¹ S. MOYN, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, Cambridge, London, 2018, p. 176.

⁶² «I think it is dangerous to allow this idea of social and economic rights to flourish, particularly because there will always be different stages of development and different resources to consider in determining benefits. Another way in which the idea of social and economic rights is dangerous is that you can only address economic and social distribution through compromise, but compromise should not enter into the adjudication of civil and political rights. I do not want a society to say that it cannot afford to give individuals the right to speak or publish freely, or the right not to be tortured», A. NEIER, *Social and Economic Rights: A Critique*, in *Human Rights Brief*, 2006, p. 3.

aggiunta al Patto, in contesti specifici. È il caso dei primi due protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949 (1977)⁶³, della Convenzione sui diritti del bambino (New York, 1989)⁶⁴, della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (New York, 1979)⁶⁵, della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (New York, 2006)⁶⁶, nonché di strumenti di applicazione regionale, come – per quanto qui maggiormente interessa – il già menzionato Protocollo di San Salvador.

Fintanto che si resta nell'ambito di strumenti come quelli appena menzionati, finalizzati alla tutela dell'essere umano considerato nelle sue diverse forme di esistenza e situazioni (uomo, donna, madre, bambino, civile in un conflitto armato, disabile, ecc.) ovvero inserito in contesti regionali specifici, la presenza di diversi regimi applicabili rappresenta un problema relativo. Tuttavia, nel quadro più complessivo che include diverse materie, le contraddizioni e i conflitti di regolamentazione aumentano, soprattutto laddove si moltiplichino anche gli organi giudiziari chiamati a pronunciarsi sull'applicazione e sull'interpretazione di ciascuno di questi regimi, con il rischio di creare anche divergenze di indirizzi giurisprudenziali, oltre che, naturalmente, casi di concorso e conflitto di giurisdizione tra diversi organi giudicanti⁶⁷. Si pensi, fra tutte, alle fonti normative concernenti la gestione delle risorse dell'agricoltura e il relativo commercio, che incidono concretamente sul problema dell'accesso all'alimentazione e possono risultare talvolta incompatibili o in contrasto con gli strumenti appena richiamati⁶⁸. Il ruolo della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, da un lato, e dell'Organizzazione mondiale del commercio, dall'altro, è esemplare in tal senso. Le prime due istituzioni, attuando le politiche di condizionalità applicate a programmi di ristrutturazione macroeconomica degli Stati, incidono, attraverso atti e accordi pienamente vincolanti, anche sulle politiche agricole e alimentari nazionali e internazionali; la seconda istituzione, in particolare attraverso l'Accordo

⁶³ L'art. 54, par. 1, del primo strumento prevede che «starvation of civilians as a method of warfare is prohibited»; l'art. 14 del secondo strumento prevede che «starvation of civilians as a method of combat is prohibited». L'art. 8 dello Statuto della Corte penale internazionale (Roma, 1998) prevede che «[i]ntentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions» costituisce un crimine di guerra nei conflitti armati internazionali.

⁶⁴ L'art. 24 prevede che gli Stati parte adottino le misure appropriate per combattere «disease and malnutrition, ... through, *inter alia*, ... the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water ...».

⁶⁵ L'art. 12 prevede che alla donna sia garantito il diritto a un'«adequate nutrition during pregnancy and lactation».

⁶⁶ Il diritto all'alimentazione è menzionato nell'art. 24, relativo al diritto alla salute, e nell'art. 28, relativo al diritto a un adeguato *standard* di vita e di protezione sociale.

⁶⁷ Su questi problemi, si veda il rapporto del Gruppo di studio della Commissione di diritto internazionale finalizzato da M. KOSKENNIEMI, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, A/CN.4/L.682, 13 April 2006. Le conclusioni del Gruppo di studio sono pubblicate in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two.

⁶⁸ Si vedano G. ADINOLFI, *Alimentazione e commercio internazionale nel rapporto del 2009 del relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2010, p. 125 ss.; R. FERGUSON, *The Right to Food and the World Trade Organization's Rules on Agriculture. Conflicting, Compatible, or Complementary?*, Leiden, Boston, 2018; A. LIGUSTRO, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2019, p. 393 ss.; A. ORFORD, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, in *Jour. Int. Law Int. Rel.*, 2015, p. 1 ss.; M. WOLFF, *Failure of the International Monetary Fund & World Bank to Achieve Integral Development: A Critical Historical Assessment of Bretton Woods Institutions Policies, Structures & Governance*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2013, p. 71 ss.; M. GESTRI (a cura di), *Cibo e diritto. Dalla Dichiarazione universale alla Carta di Milano*, Modena, 2015.

sull'agricoltura del 1995, di fatto favorisce la liberalizzazione dei mercati agricoli, a vantaggio delle imprese appartenenti ai paesi più industrializzati (spesso rappresentate da grandi multinazionali) e a discapito dei più piccoli produttori dei paesi in via di sviluppo⁶⁹.

Il diritto all'alimentazione è quindi un diritto che affonda le sue radici molto indietro nella storia dei diritti riconosciuti come fondamentali per l'esistenza stessa dell'essere umano, come dimostra il suo inserimento nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, ma che a causa della sua complessità e del suo intreccio con fattori economici, sociali e culturali è ancora oggi in via di definizione. La sua classificazione nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali si spiega anche con il fatto che, per decenni, tali diritti sono stati concepiti come strettamente collegati alla realtà del lavoratore, ritenendo che il reddito derivante dal lavoro fosse il presupposto per soddisfazione di bisogni essenziali, come, appunto, l'alimentazione. Tuttavia, si può rilevare che la strategia di ancorare questa categoria di diritti alla specifica figura del lavoratore può di fatto affievolirne la portata, in quanto «the progressive inclusion of the whole population in the formal workforce was optimistic in excess», e la strategia suddetta, in ultima istanza, «weakens or denies protection to those who have little chance to be incorporated into the formal workforce, and have no links of dependency to someone who is in the formal workforce»⁷⁰. Il caso dei popoli indigeni risulta esemplare in tal senso.

3. L'azionabilità del diritto a un'alimentazione adeguata tra contrapposte posizioni dottrinali

Le considerazioni elaborate nel paragrafo precedente spiegano quanto sia tortuosa la strada da percorrere anche per un'effettiva azionabilità (o giustiziabilità) del diritto a un'adeguata alimentazione. I risultati sono ancora parziali e modesti e, soprattutto, si sono spesso espressi in misure di mera pressione politica, invece che in vere e proprie sanzioni, ovvero nella predisposizione di misure di monitoraggio della situazione esistente presso i singoli Stati in relazione all'attuazione del diritto in questione. A questo proposito, per esempio, rileva la procedura speciale istituita dalla Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite nel 2000⁷¹ e confermata dal Consiglio dei diritti umani nel 2007⁷², affidata al Relatore speciale sul diritto all'alimentazione, cui spetta il compito di svolgere un'attività di monitoraggio sulla realizzazione

⁶⁹ È comunque da segnalare che, nel c.d. *Doha Round*, gli Stati membri dell'Organizzazione mondiale del commercio hanno dichiarato: «We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development», WORLD TRADE ORGANIZATION, *Doha Ministerial Declaration of 14 November 2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, *Work Programme*, par. 14.

⁷⁰ C. COURTIS, cit., p. 322. L'Autore rileva che, come conseguenza, «during the last 20 years, international efforts have been devoted to developing the content of [economic, social and cultural rights] outside of a formal labour contract».

⁷¹ UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Commission on Human Rights resolution 2000/10: The right to food*, 17 April 2000, E/CN.4/RES/2000/10.

⁷² HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution 6/2. Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 27 September 2007, A/HRC/RES/6/2.

di tale diritto e di assicurare in merito la cooperazione tra governi, organizzazioni governative (come la FAO) e non governative, elaborando apposite raccomandazioni⁷³.

Prima di passare a una breve analisi della giurisprudenza internazionale, vale rilevare che le considerazioni fin qui svolte si manifestano, in ambito dottrinale, in due contrapposte teorie.

Da un lato, vi è chi sostiene che, al contrario dei diritti civili e politici, i diritti economici, sociali e culturali non siano direttamente azionabili⁷⁴. Maurice Cranston, per esempio, uno dei più influenti sostenitori di questa teoria, affermava che la categoria dei diritti in questione non fosse inquadrabile tra i diritti umani, perché non si tratterebbe di diritti traducibili nel diritto positivo allo stesso modo dei diritti civili e politici. Secondo Cranston, i diritti umani devono essere praticamente realizzabili: dal momento che molti paesi poveri non possono di fatto garantire i diritti economici e sociali, allora non avrebbe senso considerare questi ultimi come diritti umani universali, ma, piuttosto, come ideali ai quali ambire. Considerare i diritti economici e sociali alla stregua dei diritti umani, inoltre, secondo Cranston, indebolirebbe il significato stesso dei secondi e «push all talk of human rights out of the clear realm of the morally compelling into the twilight world of utopian aspiration»⁷⁵.

Un altro argomento spesso collegato alla teoria che nega l'azionabilità del diritto all'alimentazione è quello per cui, mentre un giudice può determinare se una determinata misura o situazione abbia violato la libertà di espressione o di religione di un cittadino, lo stesso giudice non si troverebbe nella posizione di poter determinare se un determinato governo abbia provveduto sufficientemente a garantire il diritto all'alimentazione o altro diritto economico e sociale, perché tale determinazione comporta una valutazione relativa all'allocazione delle risorse, ossia una materia che è affidata alle scelte compiute dai rappresentanti eletti dai cittadini e non dall'apparato giudiziario⁷⁶. In altre parole, il giudice non avrebbe la legittimazione democratica per compiere questa valutazione, che dovrebbe pertanto essergli preclusa.

Dall'altro lato, vi è chi rileva che le differenze intercorrenti tra diritti civili e politici, da un lato, e diritti socio-economici, dall'altro, non valgono a escludere la diretta azionabilità dei secondi⁷⁷.

Un primo argomento critica il tentativo di prefigurare una distinzione netta tra le due categorie di diritti. Sarebbe un errore sostenere che questi ultimi siano più facilmente traducibili nel diritto positivo per il fatto di dover meramente proteggere il loro titolare da ingerenze esterne. Al contrario, diversi diritti civili e politici – si pensi al diritto di voto, al diritto a una difesa

⁷³ Si veda C. CARLETTI, *Diritto al cibo, tra accessibilità e giustiziabilità. Il contributo del Relatore speciale delle Nazioni Unite al dibattito sul tema*, in questa Rivista, 2015, p. 380 ss.

⁷⁴ Si vedano J. FEINBERG, *The Nature and Value of Rights*, in *The Journal of Value Inquiry*, 1970, p. 243 ss.; G. N. ROSENBERG, *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?*, Chicago, 1991; C. TOMUSCHAT, *An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights?*, in K. DICKE et al., *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, 2005, p. 815 ss.; J. RAZ, *Human Rights in the Emerging World Order*, in *Translational Legal Theory*, 2010, p. 21 ss.

⁷⁵ M. CRANSTON, *Human Rights: Real and Supposed*, in J. RAPHAEL (a cura di), *Political Theory and the Rights of Man*, London, 1967, p. 52.

⁷⁶ A. NEIER, cit.

⁷⁷ C. COURTIS, cit.; V. ABRAMOVICH, C. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*², 2004; COHRE (CENTRE ON HOUSING RIGHT AND EVICTIONS), *Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Achievements, Challenges and Strategies*, 2003; C. FABRE, *Social Rights under the Constitution: Government and the Decent Life*, 2000; T. M. ANTKOWIAK, *A "Dignified Life" and the Resurgence of Social Rights*, cit., p. 1 ss.

effettiva, al diritto a un giusto processo – richiedono l’allocazione di risorse e obblighi positivi da parte degli Stati per una loro effettiva realizzazione.

In effetti, si può condividere l’affermazione per cui «judicial adjudication is not, and cannot be, the main means to fully realise [economic, social and cultural] rights»⁷⁸, sia perché l’attuazione delle politiche e la predisposizione delle misure che presuppongono la realizzazione di questi diritti rappresentano compiti affidati all’apparato governativo, e non giudiziario, di ogni Stato, sia perché una procedura giudiziaria può non rappresentare il contesto migliore per valutare l’estrema complessità delle suddette politiche e misure alla luce di un singolo caso concreto. Ciò non toglie che, pur senza considerarlo lo strumento principale per la realizzazione dei diritti in questione, i sostenitori dell’azionabilità del diritto all’alimentazione, tra gli altri, ritengono che «litigation and judicial interpretation should play *some* role – as opposed to *no* role whatsoever»⁷⁹.

Naturalmente, sarà sempre opportuno accertarsi che il diritto che si vuole far valere presenti determinati requisiti, senza i quali la possibilità di aggiudicazione in ogni caso risulterebbe preclusa (come per ogni altro diritto). Occorrerà, infatti, poter contare sull’esistenza di una norma di cui si lamenta la violazione (*rule of adjudication*), rispetto alla quale la legittimità di una misura ovvero di una situazione può essere valutata; sulla chiara identificazione del soggetto titolare del diritto (*right holder*) e del soggetto che, essendo tenuto a garantirlo, si ritiene responsabile (*duty bearer*); nonché sull’esistenza di un organo giudicante competente rispetto al caso concreto.

In aggiunta a questi requisiti, la categoria dei diritti economici, sociali e culturali richiede di effettuare qualche ulteriore considerazione nella fase precedente all’avvio di un eventuale procedimento giudiziario. Per esempio, vi è chi individua il rischio insito nel «confrontational character of litigation ... [which] may lead to the interruption of negotiations with political authorities who will, eventually, be in charge of delivering the services necessary to satisfy [economic, social and cultural] rights»⁸⁰.

Le evidenti difficoltà di inquadramento e anche di valutazione circa l’opportunità delle strategie da attuare per la sua realizzazione, incluse eventuali iniziative sul piano giudiziario, non possono comunque valere a restringere la gamma di tutte le possibili forme di tutela perseguibili per garantire all’uomo il diritto all’alimentazione, come presupposto del diritto alla vita. In altre parole, la circostanza che gli *ostacoli* alla realizzazione di questo diritto si riscontrino in prevalenza sul piano economico e sociale non vale a considerare lo stesso diritto come *esclusivamente* di matrice socio-economica. Specularmente a quanto esposto in precedenza, per cui il diritto in questione non comporta solo obblighi negativi da parte degli Stati, si ritiene altrettanto errato interpretare il diritto all’alimentazione meramente nei termini del dover fornire cibo ovvero denaro per acquistare cibo, perché questa interpretazione tiene in considerazione soltanto uno degli aspetti del diritto in questione: quest’ultimo, infatti, come si è visto, tutela l’accesso a un’alimentazione adeguata in diversi modi, tra i quali rientra senz’altro l’obbligo positivo degli

⁷⁸ C. COURTIS, cit., p. 319.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 319. Sul tema dell’azionabilità del diritto all’alimentazione tra diritto interno e diritto internazionale si vedano S. RAPONI, *A Defense of the Human Right to Adequate Food*, in *Res Publica*, 2017, p. 99 ss.; F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016; M. J. COHEN, M. A. BROWN, *Access to Justice and the Right to Adequate Food: Implementing Millennium Development Goal One*, in *Sustainable Development Law and Policy*, 2005, p. 54 ss.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 320.

Stati di proteggere il relativo titolare (sia esso un individuo ovvero una collettività) anche dalle interferenze esterne.

4. L'azionabilità del diritto a un'alimentazione adeguata alla prova del giudice internazionale

Nonostante la divisione che sussiste sul piano teorico tra chi sostiene e chi esclude l'azionabilità dei diritti economici, sociali e culturali, l'evidenza empirica dimostra che corti e tribunali, nazionali e internazionali, si sono espressi variamente riguardo a pretese violazioni di questa categoria di diritti.

In relazione al diritto all'alimentazione, giova qui ricordare che, nel 2008, il Protocollo opzionale al Patto⁸¹ ha attribuito al Comitato la competenza a decidere su "comunicazioni" trasmesse per conto di individui o di gruppi di individui e relative a pretese violazioni dei diritti riconosciuti nel Patto⁸². Tuttavia, trascorso ormai più di un decennio, il Protocollo opzionale al Patto conta solo ventiquattro Stati parte e il Comitato ha adottato solo poche decisioni.

Sempre sul piano internazionale, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani (in seguito, "Comitato per i diritti umani") può formalmente adottare decisioni e risoluzioni contenenti commenti generali, interpretazioni ovvero osservazioni in risposta ai rapporti presentati dagli Stati riguardo all'attuazione dei diritti civili e politici, ma non riguardo alla realizzazione di quelli economici, sociali e culturali (atti che, comunque, non hanno carattere vincolante⁸³). A questo proposito, si può tuttavia rilevare una certa "permeabilità" tra le due categorie di diritti nella relativa considerazione da parte dell'organo quasi-giurisdizionale in questione. Infatti, le disposizioni relative al diritto all'autodeterminazione, alla libertà di pensiero, alla libertà di associazione e ai diritti delle minoranze⁸⁴ considerate da questo organo possono riferirsi ad aspetti strettamente collegati ai diritti economici, sociali e culturali⁸⁵.

⁸¹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Resolution 63/117, *Annex: Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 10 December 2008. Lo strumento è entrato in vigore il 5 maggio 2013.

⁸² L'art. 2 dello strumento prevede che «Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party. ...».

⁸³ L'art. 1 del Protocollo opzionale al Patto sui diritti civili e politici del 1966, adottato con risoluzione 2200A(XXI) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1966, prevede che «A State Party to the Covenant that becomes a Party to the present Protocol recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by that State Party of any of the rights set forth in the Covenant». Sulla competenza di questo organo si veda M. NOWAK, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*², Kehl am Rhein, 2005.

⁸⁴ Per un collegamento tra diritto al cibo e diritti delle minoranze nell'attività contenziosa del Comitato per i diritti umani, si veda UNITED NATIONS COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Lämsman et al v Finland, Communication No. 511/1992*, 8 November 1994, CCPR / C / 52D / 511 / 1992.

⁸⁵ Si vedano M. SCHEININ, *Human Rights Committee: Not only a Committee on Civil and Political Rights*, in M. LANGFORD (a cura di), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, New York, 2008; C. SCOTT, *Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 1989, p. 769 ss.

Fin dai primi anni del suo mandato, il Comitato per i diritti umani ha fornito un valido argomento per una tutela del diritto all'alimentazione evidenziando che il diritto alla vita non può essere interpretato in modo restrittivo⁸⁶. Una delle prime conseguenze che si possono trarre da tale affermazione, infatti, è che la tutela del diritto alla vita non esclude, a priori, la considerazione di elementi di carattere socio-economico. Il primo commento generale relativo al diritto alla vita adottato dall'organo in questione nel 2014 è esemplare nel collegare diritto alla vita e diritto all'alimentazione: «the Committee has noted that the right to life has been too often narrowly interpreted. The expression 'inherent right to life' cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures. In this connection, the Committee considers that it would be desirable for States parties to take all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy, especially in adopting measures to eliminate *malnutrition* and epidemics»⁸⁷.

In aggiunta, nelle osservazioni sui rapporti presentati dagli Stati parte al Patto sui diritti civili e politici, il Comitato per i diritti umani si è detto preoccupato per misure che incidono negativamente su «access to all basic and life-saving services such as *food* ...»⁸⁸.

Nel 2018, il Comitato per i diritti umani ha ulteriormente esteso i confini del diritto alla vita, per includervi esplicitamente considerazioni di carattere economico e sociale: «[t]he duty to protect life also implies that States parties should take appropriate measures to address the general conditions in society that may give rise to direct threats to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity. These general conditions may include ... degradation of the environment, deprivation of land, territories and resources of indigenous peoples, ... *widespread hunger and malnutrition* ... The measures called for addressing adequate conditions for protecting the right to life include, where necessary, measures designed to ensure access without delay by individuals to essential goods and services such as *food* ...»⁸⁹.

In fase contenziosa, non mancano esempi in cui il Comitato per i diritti umani ha avuto modo di pronunciarsi sul diritto in esame. Nel caso *Mukong c. Cameroon*, è stato rilevato che le misure che privano i detenuti dell'accesso al cibo costituiscono un trattamento crudele, disumano e degradante⁹⁰. Nel caso *Yekaterina Pavlovna Lantsova c. Federazione Russa*, il Comitato per i diritti umani ha parimenti affermato che, tra le altre misure che causarono il decesso di un detenuto, la privazione di cibo aveva determinato la violazione di diversi diritti del Patto sui diritti civili e politici⁹¹.

⁸⁶ Si veda UNITED NATIONS COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *CCPR General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life)*, 30 April 1982.

⁸⁷ *Ibid.*, par. 5 (corsivo aggiunto).

⁸⁸ UNITED NATIONS COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Concluding observations on the fourth periodic report of Israel*, CCP/C/ISR/CO/4, 21 November 2014, par. 12 (corsivo aggiunto).

⁸⁹ UNITED NATIONS COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, CCPR/C/GC/36, 30 October 2018, par. 26 (corsivo aggiunto).

⁹⁰ UNITED NATIONS COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, 21 July 1994.

⁹¹ UNITED NATIONS COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Yekaterina Pavlovna Lantsova on behalf of her son, Vladimir Albertovich Lantsov (deceased), v. Russia*, CCPR/C/74/D/763/1997, 15 April 2002.

La stessa Corte internazionale di giustizia, nel parere consultivo sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati⁹², concluse che il muro comportava la violazione, tra gli altri, del diritto all'alimentazione del popolo palestinese, come tutelato dagli strumenti normativi richiamati in questo contributo.

La giurisprudenza in ambito regionale consente ulteriori considerazioni rispetto alla tutela giudiziaria riconosciuta al diritto all'alimentazione.

Pronunciandosi su pretese violazioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 1950; in seguito, "Convenzione europea"), la Corte europea dei diritti dell'uomo (in seguito, "Corte europea"), a differenza del Comitato per i diritti umani, sembra resistere a un'interpretazione ampia del diritto alla vita, avendo affermato che «neither Article 2 [on the right to life] nor any other provision of the Convention can be interpreted as conferring on an individual a right to enjoy any given standard of living, or a right to obtain financial assistance from the State»⁹³, ovvero che «in principle, [the Court] cannot substitute itself for the national authorities in assessing or reviewing the level of financial benefits available under a social assistance scheme»⁹⁴.

Non manca, tuttavia, chi si dice ottimista rispetto al riconoscimento dell'interdipendenza tra diritti civili e sociali da parte della Corte europea⁹⁵, se non attraverso un diretto collegamento al diritto alla vita, almeno per il tramite delle disposizioni relative al divieto di tortura⁹⁶ e al diritto al rispetto della vita privata e familiare⁹⁷.

Nell'ambito della sua competenza a pronunciarsi su pretese violazioni della Carta africana sui diritti umani e dei popoli (Nairobi, 1981; in seguito, "Carta africana"), che riconosce esplicitamente, in aggiunta a diritti civili e politici, anche il diritto al lavoro⁹⁸, alla salute⁹⁹, all'istruzione¹⁰⁰, allo sviluppo economico, sociale e culturale¹⁰¹ e alle risorse naturali¹⁰², la Corte africana per i diritti umani e dei popoli (in seguito, "Corte africana") ha emesso fino a oggi poche decisioni. La Commissione africana per i diritti umani e dei popoli, organo complementare rispetto alla Corte africana il cui mandato è definito dalla Carta africana¹⁰³, aveva in passato avuto occasione di affermare che la Nigeria aveva violato il diritto alla vita, alla salute e allo sviluppo

⁹² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004.

⁹³ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Partial decision of 20 April 1999 as to the Admissibility of Application No. 32734/96, *Wasilewski v. Poland*, par. 3. In un altro caso, tuttavia, la Corte europea ha lasciato aperta la possibilità che un livello inadeguato di pensione, laddove comportasse un rischio reale e immediato (*real and immediate risk*) per la vita di un individuo, «would warrant the application of Article 2» (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Judgment of 25 October 2005, *Kutepov and Anikeyenko v. Russia*, par. 62).

⁹⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Decision of 23 April 2002 as to the Admissibility of Application No. 56869/00, *Larioshina v. Russia*.

⁹⁵ Si veda L. THORNTON, *The European Convention on Human Rights: A Socio-Economic Rights Charter?*, in S. EGAN, L. THORNTON, J. WALSH, *Ireland and the European Convention on Human Rights: 60 Years and Beyond*, Dublin, 2014.

⁹⁶ Art. 3 della Convenzione europea.

⁹⁷ Art. 8 della Convenzione europea.

⁹⁸ Art. 15 della Carta africana.

⁹⁹ Art. 16 della Carta africana.

¹⁰⁰ Art. 17 della Carta africana.

¹⁰¹ Art. 22 della Carta africana.

¹⁰² Art. 21 della Carta africana.

¹⁰³ Art. 45 della Carta africana.

della comunità indigena degli *Ogoni*¹⁰⁴, effettuando un collegamento, in sede interpretativa, tra questi diritti e il diritto all'alimentazione. La Commissione africana aveva quindi indicato diverse misure di riparazione (incluse misure risarcitorie e di pulizia delle terre abitate e dei corsi d'acqua utilizzati dalla comunità)¹⁰⁵. Nel 2017, la Corte africana ha avuto l'occasione di pronunciarsi sul diritto all'alimentazione in un caso relativo al diritto di proprietà delle terre ancestrali della comunità degli *Ogiek* del Kenya¹⁰⁶. Nonostante abbia rilevato che «the Ogiek have been deprived of the right to enjoy and freely dispose of the abundance of food produced by the ancestral lands»¹⁰⁷, la Corte africana non ha direttamente considerato il diritto all'alimentazione come presupposto del diritto alla vita, ritenendo che «the sole fact of eviction and deprivation of economic, social and cultural rights may not necessarily result in the violation of the right to life» nel contesto della Carta africana¹⁰⁸.

Ancora diverso – e rilevante per il caso di studio in seguito analizzato – è l'approccio seguito in ambito interamericano. La Commissione interamericana dei diritti dell'uomo (in seguito, "Commissione interamericana") si era già espressa indirettamente sulla tutela del diritto all'alimentazione in casi riguardanti comunità indigene¹⁰⁹, ricollegando il diritto in questione a violazioni del diritto di proprietà sulle terre ancestrali¹¹⁰. La Corte interamericana, a sua volta, si era pronunciata su casi implicanti violazioni del diritto all'alimentazione anche attraverso l'utilizzo di un diretto collegamento con il diritto alla vita, di cui all'art. 4 della Convenzione americana, inteso in senso ampio come diritto a un'"esistenza dignitosa" (*vida digna*)¹¹¹.

Nel caso *Yakye Axa Community c. Paraguay*, la Corte interamericana ha applicato per la prima volta il concetto di *vida digna* a comunità indigene¹¹². Il caso riguardava la rivendicazione delle terre ancestrali da parte delle comunità in questione, che, a causa dell'espropriazione, si

¹⁰⁴ «The right to food requires that the Nigerian Government should not destroy or contaminate food sources. ... The government has destroyed food sources through its security forces and State Oil Company ... and, through terror, has created significant obstacles to Ogoni communities trying to feed themselves. ... [The] Nigerian Government ... hence is in violation of the right to food of the Ogonis», AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, *Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (Communication No. 155/96), 27 May 2002, par. 65-66.

¹⁰⁵ *Ibid.*, par. 49.

¹⁰⁶ AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, Application No. 006/2012, Judgment of 26 May 2017. Per un commento si veda C. FOCARELLI, *Indigenous Peoples' Rights in International Law: The Ogiek Decision by the African Court of Human and Peoples' Rights*, in A. DI BLASE, V. VADI (a cura di), *The Inherent Rights of Indigenous Peoples in International Law*, 2020, p. 175 ss.

¹⁰⁷ *Ibid.*, par. 201. Tale risultato, secondo la Corte africana, ha costituito una violazione dell'art. 21 della Carta africana, che riconosce il diritto della comunità degli *Ogiek* alle proprie risorse naturali.

¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 153. Su alcuni dei limiti individuabili nella sentenza in questione si veda R. ROESCH, *The Ogiek Case of the African Court on Human and Peoples' Rights: Not So Much News After All?*, in *EJIL:Talk!*, 2017; T. M. ANTKOWIAK, *A "Dignified Life" and the Resurgence of Social Rights*, cit., p. 14.

¹⁰⁹ Si vedano INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Comunidad Yanomami*, Case No. 7615, Resolution No. 12/85, 5 March 1985; INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito)*, Case No. 11.713, Report No. 90/999, 25 March 1998.

¹¹⁰ Art. 21 della Convenzione americana.

¹¹¹ Si veda il pionieristico caso INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of the "Street Children" (Villagrán Morales et al.) v. Guatemala*, Judgment of 19 November 1999.

¹¹² INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 17 June 2005.

erano trovate a vivere in insediamenti temporanei, risultando così compromessa la loro possibilità di praticare le tradizionali attività di sussistenza¹¹³. La Corte interamericana rilevò che «[s]pecial detriment to the right to health, and closely tied to this, detriment to the right to food and access to clean water, have a major impact on the right to a decent existence and basic conditions to exercise other human rights, such as the right to education or the right to cultural identity»¹¹⁴.

Il Paraguay fu quindi considerato responsabile per la violazione dell'art. 4 della Convenzione americana.

Il caso *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay* riguardava il dislocamento di un'altra comunità indigena in Paraguay¹¹⁵. In una sezione della sentenza appositamente dedicata al diritto a un'esistenza dignitosa (*right to a decent existence*), la Corte dedicò un apposito paragrafo alla "dieta" (*diet*) della comunità nomade, rilevando che «[r]egarding access to food, the members of the Community suffered 'serious restrictions [...] imposed by those with title to [the] lands [claimed]. One was that they could not have their own livestock (cattle or others) as this was prohibited by the owner, [and] they were forbidden to grow crops [and hunt]' ... Therefore, they had few available sources of food. Also, their diet was limited and of poor quality. However, if the members of the Community had money, they could purchase some foodstuffs in the ranch or from the food trucks on the Trans-Chaco Highway. Nevertheless, these options depended on their limited purchasing power».

In aggiunta, la Corte interamericana rilevò che «the amount of food provided [by the State] was insufficient to satisfy, even moderately, the basic daily dietary needs of any individual»¹¹⁶. Di conseguenza, come nel caso precedente, il Paraguay fu condannato per violazione dell'art. 4 della Convenzione americana.

Alla fine del 2017, la Corte interamericana è tornata a occuparsi del diritto a un'esistenza dignitosa con il parere consultivo, sollecitato dalla Colombia, relativo ad ambiente naturale e diritti umani, con particolare riferimento agli obblighi statali in relazione all'ambiente nel quadro della tutela del diritto alla vita e all'integrità personale¹¹⁷. Tra le altre considerazioni, la Corte interamericana ha evidenziato che «the rights that are particularly vulnerable to environmental impact include the rights to life, personal integrity, private life, health, water, *food*, housing, participation in cultural life, property, and the right to not be displaced»¹¹⁸. Il parere consultivo evidenzia che, tra le misure che gli Stati devono adottare per garantire un quadro normativo adeguato a tutelare il bene della vita, rientra «access to, and the quality of, water, *food* and health»¹¹⁹.

¹¹³ *Ibid.*, par. 164.

¹¹⁴ *Ibid.*, par. 167.

¹¹⁵ INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of the Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 24 August 2010.

¹¹⁶ *Ibid.*, parr. 197 e 200.

¹¹⁷ INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Advisory Opinion OC-23/17 of 15 November 2017 requested by the Republic of Colombia, *The Environment and Human Rights*. Si vedano il commento di T. SCOVAZZI, *La Corte interamericana dei diritti umani svolge una trattazione sistematica del diritto umano a un ambiente sano*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2019, p. 713 ss.; D. CERQUEIRA, *El derecho a un medio ambiente sano en el marco normativo y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, in H. J. GUANIPA, M. L. LEAL (a cura di), *Crisis Climática, Transición Energética y Derechos Humanos*, Tomo II, Bogotá, 2020, p. 127 ss.

¹¹⁸ *Ibid.*, par. 66 (corsivo aggiunto).

¹¹⁹ *Ibid.*, par. 109 (corsivo aggiunto).

La Corte interamericana ha evidenziato che «health requires certain essential elements to ensure a healthy life; hence, it is *directly related to access to food and water*»¹²⁰. Quanto al contenuto degli obblighi statali, la Corte interamericana ha indicato che «[a]ccess to water, food and health are obligations to be realized progressively; however, States have immediate obligations, such as ensuring these rights without discrimination and taking measures to achieve their full realization»¹²¹. Inoltre, «in specific cases of individuals or groups of individuals who are unable to access water and adequate food by themselves for reasons beyond their control, States must guarantee the *essential minimum of food and water*»¹²².

Si può dire che il parere consultivo in questione rappresenti il più importante (e argomentato) riconoscimento del diritto a una vita dignitosa fino a oggi elaborato dalla Corte interamericana. Esso evidenzia che, nel caso di comunità indigene, la realizzazione della *vida digna* risulta strettamente collegato alla relazione di tali comunità con le proprie terre ancestrali e con le risorse naturali ivi presenti¹²³. Eppure, il parere consultivo sembra soprattutto enfatizzare l'importanza dell'*accesso* alle condizioni necessarie ad assicurare una vita dignitosa, piuttosto che spingersi a rilevare vere e proprie violazioni del diritto alla vita. Su questo punto, la Corte interamericana sembra aver fatto un passo indietro, tanto che si è rilevato come «the *vida digna* approach may have already reached its high watermark. In *Advisory Opinion 23*, the Court noted that 'only in exceptional circumstances' may the right to life be found violated when a victim has not died»¹²⁴. La ragione di questo mutamento di approccio è spiegabile attraverso la lettura delle pronunce più recenti della Corte interamericana, tra le quali rientra quella del caso di studio approfondito in chiusura al presente contributo.

Se nei casi fin qui considerati la Corte interamericana aveva fatto ricorso al diritto alla vita (nel senso ampio di *vida digna*) per tutelare indirettamente anche il diritto a un'alimentazione adeguata, più recentemente la Corte interamericana ha preferito adottare un'ampia interpretazione dell'art. 26 della Convenzione americana, relativo allo «sviluppo progressivo», per individuare autonome violazioni dei diritti classificati come economici, sociali e culturali¹²⁵.

¹²⁰ *Ibid.*, par. 110 (corsivo aggiunto).

¹²¹ *Ibid.*, par. 111.

¹²² *Ibid.*, par. 121 (corsivo aggiunto).

¹²³ Sul tema si vedano G. CITRONI, *The Indigenous Peoples' Right to Lands and Natural Resources in the Inter-American Human Rights System: Preserving Cultural Identity while Ensuring Development*, in A. DI BLASÉ, V. VADI (a cura di), *The Inherent Rights of Indigenous Peoples in International Law*, 2020, p. 123 ss.; T. M. ANTKOWIAK, *A Dark Side of Virtue: The Inter-American Court and Reparations for Indigenous Peoples*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2015, p. 1 ss., e, dello stesso Autore, *Rights, Resources, and Rhetoric: Indigenous Peoples and the Inter-American Court*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2013, p. 113 ss.

¹²⁴ T. M. ANTKOWIAK, *A "Dignified Life" and the Resurgence of Social Rights*, cit., p. 24.

¹²⁵ Sul tema in generale si vedano J. M. CAVALLARO et al., *Doctrine, Practice and Advocacy in the Inter-American System*, New York, 2019; T. J. MELISH, *The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity*, in M. LANGFORD (a cura di), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law*, cit., p. 372 ss.; M. FERIA-TINTA, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System of Protection of Human Rights: Beyond Traditional Paradigms and Notions*, in *Hum. Rights Quart.*, 2007, p. 431 ss.

La Corte interamericana ha adottato questo approccio a partire dal 2017, nel caso *Lagos del Campo c. Peru*¹²⁶, al quale ha fatto seguire altre cinque decisioni¹²⁷, oltre a quella in esame, fondandosi sul medesimo approccio interpretativo e dando luogo a una nuova tendenza giurisprudenziale in tema di diritti economici, sociali e culturali.

Nell'ambito di questo nuovo filone giurisprudenziale, la Corte interamericana ha sostenuto che diritti come quello alla sicurezza sociale, alla salute, al lavoro, alla stabilità del reddito da lavoro sono protetti dall'art. 26 della Convenzione americana. Tale argomento viene avanzato sulla base della considerazione per cui tali diritti sarebbero da considerare impliciti nell'ambito – a ben guardare, assai ampio – della disposizione menzionata¹²⁸.

Alcune critiche sono già state mosse a questo nuovo approccio giurisprudenziale, il quale, peraltro, non è condiviso da tutti i giudici che attualmente siedono nella Corte interamericana.

Una prima critica si collega al ruolo del già menzionato Protocollo di San Salvador, che al momento conta sedici Stati parte. Come segnalato in apertura al presente contributo, tale strumento sancisce diversi diritti economici, sociali e culturali a livello regionale. Tuttavia – e su questo aspetto si fonda la critica all'utilizzo dell'art. 26 della Convenzione americana – il Protocollo di San Salvador riconosce la competenza della Commissione interamericana e della Corte interamericana soltanto rispetto a pretese violazioni degli articoli 8 (diritti sindacali) e 13 (diritto all'istruzione) del medesimo strumento¹²⁹. Di conseguenza, chi critica il nuovo indirizzo giurisprudenziale sostiene che gli Stati parte al Protocollo di San Salvador avrebbero creato uno strumento apposito (*lex specialis*) per tutelare i diritti sociali, limitandoli a quelli ivi indicati, e che tale strumento non dovrebbe essere sostituito dall'impiego di un'interpretazione troppo “audace” dell'art 26 della Convenzione americana¹³⁰.

¹²⁶ INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Judgment of 31 August 2017, *Case Lagos del Campo v. Peru*. Sul caso specifico si veda I. DE PAZ GONZÁLEZ, *The Social Rights Jurisprudence in the Inter-American Court of Human Rights: Shadow and Light in International Human Rights*, Cheltenham, Northampton, 2018, p. 157 ss.

¹²⁷ Si vedano INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Judgment of 6 March 2019, *Case Muelle Flores v. Peru*; Judgment of 23 August 2018, *Case Cuscul Pivara and Others v. Guatemala*; Judgment of 8 March 2018, *Case Poblete Vilches and Others v. Chile*; Judgment of 8 February 2018, *Case San Miguel Sosa and Others v. Venezuela*; Judgment of 23 November 2017, *Dismissed Workers of Petroperu at al. v. Peru*.

¹²⁸ L'art. 26 della Convenzione americana recita: «The States Parties undertake to adopt measures, both internally and through international cooperation, especially those of an economic and technical nature, with a view to achieving progressively, by legislation or other appropriate means, the full realization of the rights implicit in the economic, social, educational, scientific, and cultural standards set forth in the Charter of the Organization of American States as amended by the Protocol of Buenos Aires».

¹²⁹ L'art. 19, par. 6, del Protocollo di San Salvador prevede che «Any instance in which the rights established in paragraph a) of Article 8 and in Article 13 are violated by action directly attributable to a State Party to this Protocol may give rise, through participation of the Inter-American Commission on Human Rights and, when applicable, of the Inter-American Court of Human Rights, to application of the system of individual petitions governed by Article 44 through 51 and 61 through 69 of the American Convention on Human Rights».

¹³⁰ Si veda l'opinione parzialmente dissenziente del giudice Humberto Antonio Sierra Porto nel caso *Lagos del Campo c. Peru*, cit. La stessa critica è ripresa da parte della dottrina: «For the State Parties, it is no longer necessary to discover which are the [economic, social and cultural] rights implicit in the [Organization of American States] Charter in order to include them in Article 26 [of the American Convention]. The States made it clear that the rights they are willing to protect are the ones listed in the Protocol. ... Including more rights, different from the ones recognized in the Protocol, would mean overlooking the States' consent», O. R. RUÍZ-CHIRIBOGA, *The American Convention and the Protocol of San Salvador: Two Intertwined Treaties. Non-Enforceability of Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, p. 185-186.

Una seconda critica si fonda sul linguaggio molto generico dell'art. 26, che lascerebbe al giudice troppa discrezionalità nel condannare gli Stati¹³¹.

Nonostante queste critiche, la Corte interamericana ha ormai avviato questo nuovo indirizzo giurisprudenziale, abbandonando quello collegato al concetto di *vida digna*, direttamente collegato al diritto alla vita (art. 4), per valutare i diritti economici, sociali e culturali in maniera indipendente, nel quadro dell'art. 26. Il caso illustrato nel paragrafo che segue sposa il medesimo approccio, pertanto, evitando di riconoscere al diritto all'alimentazione la natura di presupposto del diritto alla vita, quale diritto assoluto e fondamentale.

5. Il diritto a un'alimentazione adeguata nel caso dell'Associazione delle comunità indigene Lhaka Honhat contro Argentina

Le rivendicazioni dell'Associazione che hanno condotto alla pronuncia del 6 febbraio 2020 erano state dapprima indirizzate alla Commissione interamericana, attraverso una petizione depositata il 4 agosto 1998¹³². Dodici anni dopo, nel suo rapporto sull'ammissibilità della petizione ai sensi dell'art. 46 della Convenzione americana¹³³, la Commissione, pronunciandosi su altre presunte violazioni della Convenzione americana nel caso a essa sottoposto¹³⁴, richiamava in un solo paragrafo le ripercussioni che gli interventi non tradizionali avevano avuto sull'ambiente naturale, secondo i promotori della petizione, con particolare riguardo al diritto all'alimentazione delle comunità ivi stanziate: «According to the petitioners, since the distant past the lands covered by fiscal lots 14 and 55 have been used as hunting and gathering grounds by these people, and *they are vital to their survival, for it is in these traditionally demarcated hunting lands that they find the animals and fruits on which they depend for food*. The petitioners point out that their territory no longer has the wealth of soil and the abundance of natural resources that it once had. The reason for this, they claim, is the intrusion of nonindigenous people (*criollos*), who have engaged primarily in cattle ranching since 1902. The problem lies in the fact that the economic activities of the two groups – indigenous people and *criollos* – are incompatible»¹³⁵.

¹³¹ In effetti, le disposizioni della Convenzione americana che coinvolgono diritti economici, sociali e culturali sono numerose e possono, in senso non esaustivo, essere individuate negli artt. 2, 3, 30, 31, 34, 39, 45, 46, 47, 48, 49, 50 e 52.

¹³² In base agli artt. 41, lett. f), e 44 della Convenzione americana. Quest'ultima disposizione prevede che ogni persona o gruppo di persone, nonché ogni ente non governativo legalmente riconosciuto in uno o più degli Stati dell'Organizzazione degli Stati Americani può presentare petizioni alla Commissione contenenti denunce o reclami per violazioni della Convenzione americana commesse da uno Stato Parte.

¹³³ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report No. 78/06, Petition 12.094, Admissibility, Aboriginal Community of Lhaka Honhat (Our Land)*, 21 October 2006.

¹³⁴ La Commissione, infatti, dichiarò ammissibile la petizione dell'Associazione in quanto relativa a presunte violazioni degli artt. 8 e 13 della Convenzione americana, in combinazione con gli artt. 23, 21 e 25, senza tuttavia pronunciarsi sull'art. 26, al quale può ricondursi il diritto all'alimentazione, in quanto non formante oggetto della petizione.

¹³⁵ *Report No. 78/06 cit.*, par. 32 (corsivo aggiunto).

Nel rapporto sul merito, pubblicato il 26 gennaio 2012¹³⁶, la Commissione ebbe modo di pronunciarsi più ampiamente sul diritto all'alimentazione delle comunità indigene, non più soltanto richiamando gli argomenti dei promotori della petizione¹³⁷ e le relative testimonianze¹³⁸, ma elaborando proprie considerazioni. Sebbene affrontando, nel caso specifico, il tema del diritto di proprietà sui lotti di terra rivendicati, la Commissione ebbe infatti modo di individuare lo stretto rapporto intercorrente tra tale diritto e quelli relativi all'ambiente sano e all'identità culturale, a loro volta intrinsecamente collegati al diritto all'alimentazione: «The allocation of suitable and culturally adequate territorial property enables the respective indigenous peoples and their members to have *access to food*, water, and their traditional health and healing systems. Consequently, the suitability and cultural adequacy of the property title may be considered as *pre-conditions to the rights to life, personal integrity and health*»¹³⁹.

La Commissione aveva già in passato avuto modo di riconoscere che il diritto al territorio comprende il diritto di disporre delle risorse naturali ivi presenti e costituisce «a pre-requisite to [the] enjoyment of the rights to an existence under conditions of dignity, and to *food, water, health and life*»¹⁴⁰. Quanto al nesso tra diritto all'alimentazione e diritto a un ambiente sano, la Commissione aveva rilevato che «States have a general duty to prevent damage to the environment in indigenous or tribal territories. States must adopt the measures that are necessary to protect indigenous communities' habitat from ecological deterioration as a consequence of extractive, cattle-raising, agricultural, timber and other economic activities, as well as from the consequences of infrastructural projects, given that such deterioration *reduces their traditional capacities and strategies in terms of food, water and subsistence activities*»¹⁴¹.

Di conseguenza, la Commissione interamericana aveva ordinato che l'Argentina garantisse l'esercizio continuo del diritto di proprietà (*right to a materially continuous territory*) sui lotti di terra in questione da parte delle comunità indigene, per ivi potervi svolgere una vita nomade,

¹³⁶ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report No. 2/12, Case 12.094, Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association, Merits*, 26 January 2012.

¹³⁷ «The petitioners consider it foreseeable that the public works undertaken in their territory, as well as the intrusions, deforestation and environmental degradation which have taken place without State control will entail a serious risk for the availability of food and the communities' subsistence activities, bearing in mind the damage caused to the natural resources on which they depend, as well as the invasion of their hunting grounds and gathering areas. This poses a threat to the health, physical integrity and eventually the life of the indigenous population», *ibid.*, par. 24.

¹³⁸ La situazione veniva descritta da uno dei capi delle comunità indigene nei seguenti termini: «Regarding the settlers, whom we call creoles or Chaqueños: they currently tend their wire fences within the area and don't allow anyone in to hunt, fish, look for fruits. They expel our women who are seeking fruits of the forest. ... We do not have money to purchase food in a shop. So if they do not allow us into the hunting area, we are done, there is no other livelihood», testimonianza contenuta nelle osservazioni sul merito dei promotori della petizione, ricevute dalla Commissione il 4 gennaio 2007 e trasmesse all'Argentina il 12 gennaio 2007.

¹³⁹ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report No. 2/12 cit.*, par. 168 (corsivo aggiunto).

¹⁴⁰ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Democracy and Human Rights in Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 December 2009 (corsivo aggiunto). Inoltre, la stessa Commissione aveva già avuto modo di evidenziare che «continued utilization of traditional collective systems for the control and use of territory are in many instances essential to the individual and collective well-being, and indeed the survival of, indigenous peoples», INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report No. 75/02, Case 11.140, Mary and Carrie Dann (United States)*, 27 December 2002, par. 128.

¹⁴¹ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report No. 2/12 cit.*, par. 238 (corsivo aggiunto).

rimuovendo ogni ostacolo materiale sugli stessi (come le recinzioni per gli allevamenti) e controllando il fenomeno della deforestazione. Ulteriori misure indicate dalla Commissione interamericana avevano riguardato la riparazione dovuta dall'Argentina per non aver incluso le comunità indigene nei processi decisionali relativi all'utilizzo dei terreni, eludendo la condivisione dei benefici con le stesse, e per non aver condotto valutazioni d'impatto ambientale¹⁴². Il mancato adempimento (almeno parziale) dell'Argentina rispetto alle misure indicate dalla Commissione interamericana ha condotto alla pronuncia della Corte interamericana del 6 febbraio 2020.

È rilevante notare che la Commissione interamericana, nel suo rapporto, non individuò una violazione dell'art. 26 della Convenzione americana, ma nelle osservazioni finali depositate nel giudizio in esame rilevò che «considera importante que, dado el reciente desarrollo de la jurisprudencia de [la] Corte, [ésta] pueda desarrollar, por primera vez, la violación del artículo 26, respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en particular en lo relativo al derecho a la alimentación y otros que resulten pertinentes»¹⁴³.

Pur avendo operato, negli anni precedenti, un collegamento evidente tra diritto all'alimentazione e diritto alla vita nel proprio ragionamento, la Commissione interamericana stessa sembra pertanto aver "invitato" la Corte interamericana a distaccarsi da questo collegamento, per ricorrere all'art. 26.

Trattandosi del primo caso contenzioso in cui la Corte interamericana si è pronunciata sui diritti a un ambiente naturale sano, a un'alimentazione adeguata, all'acqua e alla partecipazione alla vita culturale collegandosi all'art. 26 della Convenzione americana, senza collegare tali diritti esclusivamente al diritto di proprietà sulle terre ancestrali, la sentenza contiene un'estesa trattazione rispetto a ciascuno dei diritti in questione, nonché alla loro particolare applicazione e interpretazione con riferimento alle comunità indigene. Tra gli strumenti rilevanti, viene richiamato anche il Protocollo di San Salvador, che all'art. 11 sancisce il diritto a un ambiente sano¹⁴⁴ e all'art. 12 riconosce espressamente il diritto all'alimentazione¹⁴⁵. Vengono altresì ricordati l'art. XI della Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo (Bogotá, 1948)¹⁴⁶ e il rango costituzionale riconosciuto in Argentina ai diritti contenuti negli strumenti normativi internazionali richiamati in questo contributo, primo fra tutti il Patto, di cui l'Argentina è Stato parte.

Nella sua pronuncia, la Corte interamericana ha confermato la complessità della natura del diritto all'alimentazione, laddove ha evidenziato che «el derecho a la alimentación no debe entenderse de forma restrictiva. El bien protegido por el derecho no es la mera subsistencia física

¹⁴² La Commissione, quindi, aveva previsto che l'Argentina «[e]nsure that in the demarcation of the territory and approval of any future public works or concessions on indigenous ancestral lands, the State conduct prior informed consultations, environmental impact assessments and benefit sharing conforming to Inter-American standards».

¹⁴³ Si veda anche la nota a pie' di pagina 172 della sentenza.

¹⁴⁴ «1. Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services. 2. The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment».

¹⁴⁵ «1. Everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development. 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».

¹⁴⁶ «Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación», tra gli altri aspetti.

y, in particolare rispetto de pueblos indígenas, tiene una dimensión cultural relevante¹⁴⁷. Ha inoltre sottolineando la stretta “interdependencia entre los derechos a un ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural”, chiarendo che “los derechos ... presentan una estrecha vinculación, de modo que algunos aspectos que hacen a la observancia de uno de ellos pueden estar imbricados con la satisfacción de los otros¹⁴⁸”.

Quanto alla responsabilità dell'Argentina, «la Corte entiende que la aseveración estatal implica un entendimiento restrictivo o limitado de los derechos en cuestión, que no considera su interdependencia y particularidades respecto a pueblos indígenas¹⁴⁹».

Di conseguenza, «la Corte determina que Argentina violó, en perjuicio de las comunidades indígenas victimas del presente caso, sus derechos, relacionados entre sí, a participar en la vida cultural, en lo atinente a la identidad cultural, a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, y al agua, contenidos en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con la obligación de garantizar los derechos prevista en el artículo 1.1 del mismo instrumento¹⁵⁰».

E da rilevare che, a differenza della violazione del diritto di proprietà e dei collegati diritti di natura politica e processuale, riconosciuta all'unanimità, la violazione dell'art. 26 della Convenzione americana ha letteralmente diviso il collegio giudicante¹⁵¹, potendo essere affermata soltanto grazie al voto prevalente del presidente¹⁵². Lo stesso può dirsi – anche se con minore contrasto di opinioni¹⁵³ – per alcune delle misure di riparazione ordinate all'Argentina¹⁵⁴. Questo evidenzia che l'indirizzo giurisprudenziale avviato negli anni recenti dalla Corte interamericana non si è ancora saldamente affermato e potrebbe dipendere dalla composizione contingente della stessa.

6. Conclusioni

Il diritto all'alimentazione nacque come diritto assoluto e fondamentale dell'essere umano e come tale venne riconosciuto nella metà del secolo scorso dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che non operava distinzioni tra diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. Il passaggio alla suddivisione in due diverse categorie di diritti operato dai due Patti delle Nazioni Unite del 1966 ha condotto il diritto all'alimentazione nell'ambito dei c.d. diritti di seconda generazione, ossia i diritti socio-economici, il cui riconoscimento si è sempre più

¹⁴⁷ Par. 254 della sentenza.

¹⁴⁸ Par. 243 della sentenza.

¹⁴⁹ Par. 277 della sentenza.

¹⁵⁰ Par. 289 della sentenza.

¹⁵¹ Tre i voti favorevoli; tre i voti contrari.

¹⁵² L'art. 16 del Regolamento della Corte interamericana prevede che «en caso de empate decidirá el voto de la Presidencia».

¹⁵³ Cinque i voti favorevoli; un voto contrario.

¹⁵⁴ Tra le quali sono stati previsti, entro determinate scadenze temporali, un «estudio ... que identifique situaciones criticas de falta de acceso a agua potable o alimentación», un «plan de acción» e un «fondo de desarrollo comunitario» (parr. 11, 12 e 13 del dispositivo).

prevalentemente fondato sul diritto positivo, piuttosto che su un ordine morale e giuridico universale collegato al concetto stesso di esistenza dell'essere umano.

In realtà, il diritto all'alimentazione è un diritto complesso, le cui diverse connotazioni riconducibili ad aspetti economici, sociali e culturali non valgono ad affievolirne la portata di presupposto del diritto alla vita e, come tale, di diritto umano fondamentale.

Un'analisi della direzione intrapresa nei decenni dall'approccio normativo rispetto al diritto in questione e della costruzione giurisprudenziale che ne è derivata dimostra che, benché la varietà dei soggetti potenzialmente coinvolti e le diverse connotazioni che il diritto stesso può esprimere costituiscano altrettante opportunità per la sua azionabilità, quest'ultima è ancora oggi messa in discussione da parte della dottrina e non è sviluppata nel suo pieno potenziale dalla giurisprudenza.

Considerare il diritto all'alimentazione un diritto di matrice meramente economica, sociale e culturale, affidato all'attuale frammentazione del diritto positivo, finisce col creare conflitti normativi e giurisdizionali, oltre che col far dipendere la sua realizzazione dalla disponibilità delle risorse che è più o meno garantita dai soggetti obbligati a tutelarla (gli Stati). In ultima istanza, la realizzazione del diritto all'alimentazione finisce col dipendere da una volontà politica, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di effettività.

Inoltre, la frammentazione normativa esistente a livello internazionale sta creando, soprattutto a livello regionale, divergenze di indirizzi giurisprudenziali. Il confronto tra le pronunce della Corte europea, della Corte africana e della Corte interamericana risulta esemplare in tal senso. Laddove vengano in considerazione anche altre materie, come quelle relative alla gestione delle risorse dell'agricoltura e il relativo commercio, che incidono profondamente sul diritto all'alimentazione, si pone anche il rischio di concorso e conflitto di giurisdizione tra diversi organi giudicanti.

La pronuncia della Corte interamericana relativamente al caso dell'Associazione *Lbaka Honbat* contro Argentina ha proseguito in un indirizzo giurisprudenziale intrapreso solo di recente in ambito regionale rispetto ai diritti economici, sociali e culturali. Tale indirizzo consiste nel tutelare i diritti economici, sociali e culturali attraverso il ricorso all'art. 26 della Convenzione americana – disposizione nella quale tali diritti sono considerati “impliciti”. Parallelamente, il Protocollo di San Salvador, che si pone, secondo alcuni, come *lex specialis* rispetto alla tutela giurisdizionale dei diritti economici, sociali e culturali, riconosce tale tutela limitatamente ai diritti sindacali e al diritto all'istruzione.

Con la pronuncia in questione, la Corte interamericana, per la prima volta in un caso contenzioso, ha quindi riconosciuto – tra le altre – anche la violazione dei diritti a un ambiente sano, all'identità culturale, a un'alimentazione adeguata e all'acqua, analizzati autonomamente attraverso l'art. 26. Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale non pienamente condiviso all'interno della stessa compagine giudicante. Avviando questo nuovo indirizzo giurisprudenziale con riferimento, tra gli altri, al diritto all'alimentazione, la Corte interamericana ha infatti abbandonato l'indirizzo precedente, fondato sul concetto di *vida digna*, che direttamente collegava alcuni diritti sociali al diritto alla vita (art. 4 della Convenzione americana) e ha evitato, in questo modo, di riconoscere al diritto all'alimentazione la natura di presupposto del diritto alla vita, quale diritto assoluto e fondamentale.

Sebbene la pronuncia in questione rappresenti senz'altro un ulteriore passo avanti verso il riconoscimento dei diritti delle comunità indigene, con specifico riferimento ai diritti all'alimentazione e all'acqua sembra che la Corte interamericana abbia, in realtà, fatto un passo indietro. Essa, infatti, ha scelto di non avvalersi – in base al principio *iura novit curia* – del ricorso diretto all'art. 4 della Convenzione americana in un caso di rivendicazione del diritto di proprietà sulle terre ancestrali da parte di comunità indigene che su quelle terre fondano la propria unica forma di sussistenza. L'importanza dell'accesso alle risorse naturali quale presupposto del diritto alla vita era apparso evidente dalle testimonianze raccolte dalla Corte interamericana: «We do not have money to purchase food in a shop. So if they do not allow us into the hunting area, we are done, there is no other livelihood»¹⁵⁵. Eppure, la Corte interamericana, profondamente divisa sul punto, ha in ultima istanza optato per considerare sullo stesso piano e compresi nel medesimo obiettivo di “sviluppo progressivo” diritti che, a ben guardare, incidono diversamente sull'esistenza dell'uomo in quanto essere *vivente*, prima di ogni altra cosa.

Lo stesso commento generale del Comitato riguardo al diritto all'alimentazione, laddove si sofferma sul concetto di “adeguatezza”, evidenzia l'importanza di garantire l'accesso al cibo «in ways that do not interfere with the enjoyment of other human rights». Sarebbe paradossale interpretare questa linea guida nel senso di preoccuparsi che l'alimentarsi in un certo modo violi il diritto all'identità culturale, senza – prima ancora – preoccuparsi che il *non* alimentarsi violi il diritto alla vita. Se è vero che l'uomo è ciò che mangia, si potrebbe altresì sostenere che l'uomo è, in quanto mangia. Tolto il diritto all'alimentazione, tutti gli altri diritti e libertà diventano mere astrazioni. È per questo che il diritto in questione diventa un'esigenza ineludibile in tutti gli ordinamenti e dovrebbe essere considerata tale dalle corti e dai tribunali deputati alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

¹⁵⁵ Testimonianza di un capo indigeno contenuta nelle osservazioni sul merito dei promotori della petizione, ricevute dalla Commissione il 4 gennaio 2007 e trasmesse all'Argentina il 12 gennaio 2007.