



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 1/2020

#### 1. LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEL DIRITTO AL CIBO. OSSERVAZIONI SUL CONTRIBUTO DEL RELATORE SPECIALE NELLA SUA ATTIVITÀ DI REPORTING ANNUALE E SULLA RECENTE VISITA-PAESE IN ITALIA

##### *1. Il diritto al cibo nell'accezione giuridica ed operativa introdotta nel mandato del competente Relatore Speciale delle Nazioni Unite*

La rilevanza del tema del diritto al cibo nella sua dimensione giuridica internazionale e nella correlata compilazione ed attuazione delle politiche nazionali e delle attività di cooperazione internazionale degli Stati membri del sistema Nazioni Unite ha portato la *Human Rights Machinery* di Ginevra a configurare un'apposita procedura speciale già nel quadro dell'allora Commissione per i Diritti Umani nel 2000 ([Risoluzione 2000/10](#)), poi confermata successivamente alla creazione del Consiglio dei Diritti Umani.

La [Risoluzione 6/2](#) del 27 settembre 2007 del Consiglio ha ribadito la rilevanza della materia ed ha ampliato il mandato del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo.

La definizione materiale di tale mandato rimanda a quanto già identificato in ordine alla fattispecie in parola da parte del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, organismo di controllo del relativo strumento convenzionale. Nel [Commento generale n. 12](#), adottato dal Comitato il 12 maggio 1999, richiamando direttamente l'articolo 11 dello stesso Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, si afferma che «the right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement».

Sulla scorta di tale definizione la fattispecie è stata delineata in modo circostanziato in relazione al mandato della procedura speciale: il diritto al cibo si declina nel diritto ad un accesso regolare, permanente e privo di limitazioni, in modo diretto o attraverso i canali di acquisto, a prodotti alimentari adeguati e sufficienti dal duplice punto di vista quantitativo e qualitativo, nel rispetto delle tradizioni culturali del titolare; tale accesso garantisce di poter vivere individualmente e collettivamente in modo corretto in termini di salute fisica e mentale.

Ne discende che la fattispecie non possa essere delineata in modo asettico e statico, bensì che essa consti di molteplici componenti – al di là di quelle correlate al semplice

valore nutrizionale del prodotto alimentare – e che il diritto necessita di un esercizio e di una realizzazione progressiva da parte del titolare.

Al contempo, i soggetti statali deputati ad assicurare tale esercizio ai sensi dell'articolo 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e di quanto ulteriormente precisato nel summenzionato Commento generale n. 12, devono assumere su di sé numerosi e complementari obblighi strutturali ed operativi, pur agendo in un assetto nel quale vige un margine di discrezionalità nella determinazione ed attuazione delle misure ottimali per assicurare il rispetto e l'esercizio del diritto al cibo.

Ciò implica, a carico delle autorità governative degli Stati contraenti del Patto, innanzitutto un generale obbligo di *non facere* ai fini del pieno godimento del diritto sul territorio nazionale. Si tratta di un c.d. obbligo ad effetto immediato, ovvero inclusivo del divieto di adozione di comportamenti o atti di matrice discriminatoria, il cui effetto si traduca nella identificazione di molteplici cause – la razza, il colore, il sesso, la lingua, l'età, la religione, l'opinione politica, l'origine nazionale o sociale, lo status di nascita e di cittadinanza – quali condizioni principali per il mancato accesso alle risorse alimentari. Al contempo spetta agli Stati impegnarsi per evitare che il livello di benessere e raggiunto accesso al cibo non sia compromesso.

Un secondo e più circoscritto obbligo a carico delle autorità statali poggia sull'azione mirata affinché soggetti privati – entità fisiche o giuridiche, quali le imprese – non impediscano ai titolari di esercitare appieno tale diritto.

Infine, un terzo obbligo attivo consiste per gli Stati nel prendere parte a processi tesi a facilitare l'accesso e l'utilizzo delle risorse alimentari per garantire il benessere fisico delle persone e la sicurezza dei prodotti medesimi. Tale obbligo positivo è stato rafforzato con l'intento, ad esempio in situazioni di disastro naturale o altre circostanze non previste, di attribuire all'apparato statale la competenza ad agire per fornire direttamente le risorse alimentari qualora il titolare o i titolari non abbiano potuto accedervi per motivi indipendenti dalla loro volontà.

La declinazione sostanziale del diritto al cibo ed i correlati obblighi imputati alle autorità governative affinché la fattispecie sia pienamente garantita sono oggetto di monitoraggio e valutazione da parte del Relatore Speciale attraverso la conduzione delle consuete attività ascrivibili al sistema delle procedure speciali tematiche e geografiche di stanza a Ginevra: la conduzione di analisi approfondite sul diritto, tradotte nella compilazione dei rapporti annuali che il Relatore presenta annualmente tanto all'Assemblea generale quanto al Consiglio dei Diritti Umani; la realizzazione di visite-paese negli Stati membri del sistema onusiano per la verifica dei risultati e delle criticità concrete nella garanzia del diritto; la ricezione e l'avvio di un dialogo con i soggetti che inviano alla sua attenzione apposite comunicazioni riscontranti la violazione del diritto; la partecipazione ed il contributo ad eventi nazionali ed internazionali volti ad approfondire il tema di competenza del Relatore con il coinvolgimento della società civile, dell'accademia e di operatori ed esperti.

In questo contributo dell'Osservatorio saranno esaminate, allora, le prime due azioni incluse nel mandato del Relatore Speciale sul diritto al cibo: il ragionamento formulato nell'ultimo Rapporto annuale compilato dalla procedura nel 2019, e gli esiti preliminari della visita condotta in Italia dal 20 al 31 gennaio 2020.

2. *La dimensione del diritto al cibo nella prospettiva dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: la riflessione del Relatore Speciale nel più recente ciclo di reporting*

Il Relatore Speciale sul diritto al cibo, Hilal Elver, nella compilazione del più recente Rapporto annuale dedicato alla materia oggetto del suo mandato (Doc. [A/74/164](#)) ha voluto effettuare una correlazione materiale tra il portato normativo della fattispecie e gli impegni programmatici di matrice cooperativa assunti dagli Stati membri delle Nazioni Unite nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Sebbene il Relatore Speciale rilevi come, nell'Agenda 2030, non sia contenuta una esplicita formulazione del diritto al cibo ai sensi di quanto già sancito in merito a tale fattispecie sia nell'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sia nel già richiamato articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la sola indicazione di principio sintetizzata nella formula del *«no leaving one behind»* può essere senza dubbio letta in favore del rispetto del diritto al cibo. In altre parole, ogni azione di contrasto a forme di discriminazione e di ostacolo al conseguimento delle condizioni di piena eguaglianza include di per sé un obbligo di azione a fronte di una ineguale distribuzione ed accesso alle risorse alimentari, preconditione per una compressione dell'esercizio del diritto in parola.

In una simile prospettiva, dunque, il rinvio ad una impostazione di principio, che peraltro informa in modo assoluto la modalità attuativa degli impegni propri dell'Agenda 2030, consente al Relatore Speciale di andare oltre la semplice e ragionevole correlazione tra Obiettivo 2 – Fame zero – e diritto al cibo. Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto è necessario, infatti, ragionare sulle ineguaglianze storiche che hanno avuto un impatto negativo sulla definizione delle misure legislative e politiche negli Stati, non assicurando in modo pieno la disponibilità, l'adeguatezza quantitativa e qualitativa, l'accesso e la sostenibilità dei sistemi di produzione alimentare.

Ad avviso del Relatore Speciale, in un alto numero di Stati si sono registrati due dati particolarmente significativi. La condizione di mancato accesso al cibo e la lotta alla fame hanno riguardato, sul piano globale, dal 2015 più di 820 milioni di persone e questo fenomeno deve essere letto in relazione sia alla scarsità nutritiva del cibo stesso sia, al contrario, alle conseguenze derivanti dal consumo di prodotti alimentari con eccessivo valore nutrizionale e dunque dannosi per la condizione fisica ed il benessere personale. Ancora, emerge con forza la categorizzazione dei titolari del diritto più sofferenti in relazione al mancato accesso ad un cibo quantitativamente e qualitativamente soddisfacente: donne, minori di età, popolazioni indigene, agricoltori e migranti, prevalentemente collocati nelle regioni asiatica ed africana.

Vi sono due passaggi interessanti nel Rapporto nei quali il Relatore Speciale focalizza l'attenzione sul ruolo delle comunità rurali e degli agricoltori, in quanto tra i titolari primari del diritto al cibo, e sull'obbligo degli Stati di agire in modo coordinato ed efficiente, nel quadro della stessa Agenda 2030, al fine di agevolarne il pieno esercizio. Come sottolineato nel documento: *«Realizing the right to food requires States to transform the promise to leave no one behind into concrete policies aligned with human rights law; to demonstrate the political will and financial commitment to address weaknesses in the process to implement the Goals; and to prioritize solutions to the global drivers of hunger and malnutrition above nationalist policies»*.

Muovendo dal dato secondo il quale circa il 50% della popolazione mondiale in condizioni di povertà vive in un contesto rurale e che tale percentuale è destinata ad

umentare entro il 2030, il Relatore Speciale mette in evidenza il nesso tra localizzazione e produzione di alimenti destinati in prevalenza a soddisfare le proprie esigenze ed in minima parte ad essere introdotti nel mercato nazionale ed internazionale, sottolineando peraltro come gli stessi agricoltori operino in assenza di misure legislative volte a tutelare il diritto di proprietà delle terre come anche a difendere il processo produttivo da interventi esterni finalizzati a privatizzarlo, senza apportare benefici in favore degli abitanti delle comunità rurali. Il riferimento alla recente adozione della [Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti degli Agricoltori e delle persone che lavorano nelle aree rurali](#) e la lettura dell'Agenda 2030 in funzione del contrasto a povertà e fame mediante appositi incentivi per i produttori di beni alimentari è importante: il loro ingresso su potenziali mercati deve essere monitorato e verificato attraverso, ad esempio, il target 2.A dell'Obiettivo 2, osservando gli esiti derivanti dall'attuazione di politiche incentivanti la produzione agricola ed il coinvolgimento dei piccoli agricoltori nei processi di investimento su più ampia scala, soprattutto in aree rurali isolate. Ciò, ad avviso del Relatore Speciale, permetterebbe di produrre in modo sostenibile anche dal punto di vista ambientale, correlando pertanto il target 2.4 dell'Obiettivo 2 all'Obiettivo 13 legato al contrasto ai cambiamenti climatici. Un utile esempio, in tal senso, è la c.d. "agroecology" «which has emerged as a key solution to enhance food security and which provides an overarching political framework that highlights the connection between locally adapted agricultural systems and the right to food».

In merito alla necessità di agire in modo coordinato ed efficiente nel quadro dell'Agenda 2030, la riflessione del Relatore Speciale poggia sul valore materiale degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile in senso multi-dimensionale e in ossequio al c.d. *human rights based-approach*. In tale contesto, il contrasto alla povertà deve essere perseguito in stretta correlazione con l'accesso ai servizi sanitari di base, ma anche con il diritto al cibo e ad un corretto stile di vita in termini nutrizionali. Nella formulazione delle raccomandazioni all'indirizzo, in particolare, degli Stati membri il Relatore Speciale chiede che si assuma un impegno omnicomprensivo affinché si superi la rilevanza attribuibile a ciascun Obiettivo e a ciascuna fattispecie giuridica in esso formulata, soprattutto quando la lettura imporrebbe di operare in modo separato in quanto il perseguimento di una finalità non sempre produce risultati positivi in ordine ad uno scopo diverso. Come già si ricordava, se è vero che il «Goal 2 promotes a production-oriented approach to food systems and nutrition, but guaranteeing adequate quality and quantity as part of the right to food requires looking beyond productivism and recognizing positive links to land and ocean ecosystem health (Goals 14 and 15)», d'altra parte «A functioning natural environment is a necessary prerequisite to economic and social goals and to the right to food. Goal 13, on climate change action, in particular, is a keystone goal, as realizing the right to food depends on shifting food systems away from industrialized agriculture, which has detrimental impacts on environmental and human health and is a main driver of climate change».

### *3. La visita del Relatore Speciale in Italia e la verifica del livello di garanzia del diritto al cibo nel sistema-paese: alcune considerazioni critiche*

Il Relatore Speciale Elver, nell'ambito del suo mandato, ha richiesto alle autorità italiane di effettuare una visita-paese con il fine ultimo di verificare il livello di protezione e di promozione del diritto al cibo da parte del sistema governativo, identificare le buone pratiche intraprese e formulare all'indirizzo delle autorità competenti al livello centrale e locale e di tutti gli interlocutori non istituzionali interessanti utili raccomandazioni in materia

da eseguire sul piano interno e nella dimensione della cooperazione internazionale dell'Italia con i principali organismi del settore (FAO, G7-G8, Unione europea).

La visita ha avuto luogo sul territorio italiano dal 20 al 31 gennaio 2020, toccando le principali regioni e città del Nord, Centro e Sud Italia, ed i principali risultati saranno tradotti nella compilazione del relativo [rapporto](#) che il Relatore Speciale ha presentato nella prossima 43<sup>a</sup> sessione del Consiglio dei Diritti Umani, nel marzo 2020 (l'Italia è intervenuta per controdedurre alcuni dei passaggi principali del documento, [Italy - statement](#)).

Nel corso della visita il Relatore Speciale ha incontrato rappresentanti delle principali istituzioni dicasteriali, del sistema parlamentare, della società civile e dell'accademia. In occasione degli appuntamenti locali nel Lazio, in Lombardia, in Toscana, in Piemonte, in Puglia ed in Sicilia, la procedura ha dialogato con interlocutori locali istituzionali e non, lavoratori migranti, produttori e commercianti, piccoli agricoltori e lavoratori nel comparto agricolo in via generale, per comprendere da vicino le difficoltà pratiche nell'esercizio del diritto di accesso al cibo da parte di individui, famiglie e comunità, del diritto al lavoro in condizioni dignitose e sicure, del diritto all'educazione e allo studio a tutti i livelli declinando gli aspetti propri del sistema e delle politiche sociali rispetto alla c.d. *food education*.

I dati quantitativi di natura demografica ed inerenti, nello specifico, il settore agricolo sono oggetto di un attento riscontro nella parte iniziale del rapporto, delineando una situazione economica complessa conseguente la crisi internazionale finanziaria del 2007/2008. È sufficiente ricordare che circa il 20% della popolazione italiana risiede in aree rurali, che 5 milioni e 9 milioni di persone (8,4%, 15%) vivono, rispettivamente, in condizioni di povertà assoluta e relativa, soprattutto nel Sud Italia, e che il settore agricolo impatta sul prodotto nazionale lordo in modo minimo (2,1%).

Il Relatore Speciale ha evidenziato come l'impegno dell'Italia ai sensi della partecipazione ai principali strumenti giuridici ed ai correlati meccanismi di controllo propri della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani non sempre venga accompagnato dalla sua corretta esecuzione attraverso misure legislative e programmatiche sul piano domestico. In particolare, si sottolinea l'assenza, nella Costituzione, di una disposizione dedicata specificamente al diritto ad un cibo adeguato: nonostante tale lacuna ed il fatto che *«it is always recommended to have an explicit provision to the right to food to ensure that right holders can access justice in case of violation of their rights»*, l'Italia deve comunque ottemperare alle prescrizioni previste dagli strumenti convenzionali firmati e ratificati, costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani. Allo stesso tempo, la competenza legislativa necessita di un maggiore coordinamento, in termini di produzione, tra il livello centrale e locale: il Relatore Speciale cita alcuni esempi positivi in tal senso, ma non manca di richiamare il fatto che, nella dimensione politica: *«The downside of this system is losing necessary united policies and unified principles, given the diverse economic and food systems developments in diverse regions»* e ciò rafforza la percezione di un sistema di produzione, distribuzione ed accesso al cibo realmente frammentato.

Specificata attenzione nel rapporto è riservata alla descrizione del sistema agricolo domestico, caratterizzato da un'ampia e crescente varietà produttiva in relazione alla localizzazione del prodotto alimentare e alla sua trasformazione per la vendita nel mercato nazionale ed internazionale. Al contempo si registrano alcuni elementi ostativi al corretto ed efficace funzionamento del sistema: il meccanismo della rappresentanza collettiva delle istanze dei lavoratori agricoli; la catena di distribuzione del prodotto alimentare attraverso i

grandi *retailers* senza considerarne la stagionalità e determinandone costi elevati a discapito del prezzo reale; l'ampio ricorso ai sussidi agricoli garantiti dai meccanismi di finanziamento europei per finalità altre da quelle di incentivazione reale dello sviluppo agricolo.

Il Relatore Speciale evidenzia la tipicità del sistema italiano, contraddistinto da una impostazione su larga scala nel Nord e sull'attività di piccoli e medi agricoltori nel Sud, dalla tipologia della professione agricola esercitata in prevalenza da lavoratori stranieri, in condizioni insicure e non adeguatamente retribuite, e dall'impegno delle autorità governative nella promozione di misure incentivanti lo sviluppo del settore – soprattutto in favore delle donne e dei giovani impiegati in questo campo. In particolare, si pone l'accento sull'inversione di tendenza del sistema per quanto attiene il ruolo e l'impatto produttivo dei piccoli agricoltori, produttori di beni alimentari di alta qualità e promotori del concetto del cibo distribuito a chilometri zero per far fronte alla forte concorrenza delle grandi catene alimentari che regolamentano l'andamento del c.d. *agrifood market* in funzione della riduzione del prezzo del prodotto.

I diversi strumenti miranti a contrastare la povertà, a garantire adeguate misure di protezione sociale e un reale accesso al cibo (come il reddito di cittadinanza e, più in generale, i programmi co-realizzati da attori istituzionali e non per assicurare un concreto accesso al cibo – quali Buon Mercato, il Refettorio Ambrosiano o la missione Speranza e Carità) costituiscono delle rilevanti buone pratiche per il Relatore Speciale, il quale tuttavia afferma che *«structural change is necessary to avoid multiplying food banks»*, precisando altresì che *«As a developed country and the third largest economy in Europe, such levels of poverty and food insecurity in Italy are unacceptable. The Italian Government should understand food charity is not to be confused with right to food»*.

Maggiori difficoltà nell'accesso al cibo sono registrate dal Relatore Speciale nella conduzione del dialogo e del confronto con alcune categorie di titolari della fattispecie a titolo collettivo, in particolare i lavoratori migranti. La loro presenza quantitativa è stimata in circa 400.000-500.000, che equivale alla metà della forza lavoro nel settore agricolo in Italia; essi si trovano sovente ad operare in condizioni di illegalità, sottopagati e privi di alcuna forma di assistenza sociale, sottoposti a forme costrittive di denuncia del loro *status* irregolare e a maltrattamenti e violenze.

A tale proposito, il Relatore Speciale si sofferma sulla limitata attuazione della Legge n. 199/2016, volta a contrastare il fenomeno del caporalato – correlato alle più ampie forme di criminalità di matrice mafiosa (c.d. agromafie) – che riguarda un ampio numero di lavoratori migranti stagionali nel settore agricolo e che ha introdotto misure penali rafforzate per il sanzionamento dei responsabili: in tal senso afferma che *«the law appears insufficient to guarantee the human rights of all farmworkers, in particular of the more than 400,000 undocumented migrants who work in the Italian agricultural system and are kept in a condition of invisibility and fear because of the current system of migration law and the 'law and order' attitude towards migrant workers»*.

Il monitoraggio del Relatore Speciale è stato condotto, infine, nella dimensione più propriamente settoriale.

Nel corso della visita-paese numerose informazioni e testimonianze sono state raccolte in merito alla validità del corretto stile di vita della popolazione sulla base della dieta alimentare e delle misure atte a delineare le caratteristiche nutritive dei prodotti per la prima infanzia e a prevenire la produzione e distribuzione di cibo-spazzatura destinato in particolare alle giovani generazioni, le quali soffrono di marcate e diffuse condizioni di obesità.

Parimenti, la già evocata correlazione tra diritto al cibo e diritto all'educazione ha consentito al Relatore Speciale di descrivere in modo più compiuto le condizioni proprie della distribuzione dei beni alimentari nelle scuole, la quale presenta alcune divergenze sul territorio in termini di costi e che invece dovrebbe essere assicurata gratuitamente per tutti gli studenti e le studentesse, soprattutto quando si registrano alte percentuali di povertà assoluta e relativa.

In ultimo, la dimensione ambientale è stata letta dal Relatore Speciale in funzione della richiesta di una maggiore attenzione riservata a taluni aspetti inerenti la produzione del bene alimentare che viene determinata dalle condizioni climatiche e che ha un impatto negativo in termini sia di sovrapproduzione – e dunque di spreco alimentare (vedi il riferimento alla Legge n. 166/2016 per la distribuzione di surplus di cibo) – sia di qualità dello stesso prodotto alimentare, in conseguenza dell'ampio utilizzo di prodotti chimici e fertilizzanti in grado di minarne il livello di sicurezza (*safety*). L'impatto dei cambiamenti climatici è stato considerato una variabile evidente sul territorio italiano (nel 2019 «157 extreme events including cloudbursts, tornados, wildfires, droughts and landslides») e sull'andamento del settore produttivo agricolo, rispetto al quale il Relatore Speciale ha auspicato che il Paese «should avoid adopting quick-fix solutions or intensifying conventional farming, the use of pesticides or considering the possibility of genetically modified crops. None of these solutions would be compatible with the respect of its human rights' obligations», optando per soluzioni alternative legate alla c.d. *agro-ecology* rimessa ai piccoli produttori. D'altra parte, il ricorso a pesticidi e fertilizzanti nei suoli e nelle acque (vedi il caso della Terra dei Fuochi o l'emergenza Xylella) ha rappresentato un'evidente criticità per le autorità centrali e locali, incaricate di punire severamente i produttori come anche di rassicurare i lavoratori ed i consumatori quanto alle rispettive condizioni di salute nella produzione e nell'accesso ad un cibo sano e nutriente.

CRISTIANA CARLETTI