



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 2/2015

1. DIRITTO AL CIBO, TRA ACCESSIBILITÀ E GIUSTIZIABILITÀ. IL CONTRIBUTO DEL RELATORE SPECIALE DELLE NAZIONI UNITE AL DIBATTITO SUL TEMA

1. Osservazioni preliminari

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

Va sottolineato, peraltro, che è questo lo spirito che ha animato la preparazione e l'articolazione dei molteplici eventi che avranno luogo nei prossimi mesi nel quadro dell'Esposizione Universale di Milano 2015. È sufficiente a tale proposito richiamare alcuni dei passaggi concettuali della [Carta di Milano](#), documento di portata declaratoria aperto alla firma di tutti coloro che sono titolari, tanto individualmente quanto collettivamente, del diritto in parola: muovendo dall'assunto che sia da considerarsi «una violazione della dignità umana il mancato accesso a cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia», si esprime il convincimento che «tutti abbiano il diritto di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente, che soddisfi le necessità alimentari personali lungo tutto l'arco della vita e permetta una vita attiva», che «ci siano ingiustificabili diseguaglianze nelle possibilità, nelle capacità e nelle opportunità tra individui e popoli» ed ancora che «circa 800 milioni di persone soffrano di fame cronica, più di due miliardi di persone siano malnutrite o comunque soffrano di carenze di vitamine e minerali; quasi due miliardi di persone siano in sovrappeso o soffrano di obesità; 160 milioni di bambini soffrano di malnutrizione e crescita ritardata». Nella consapevolezza che «il cibo svolge un ruolo importante nella definizione dell'identità di ciascuna persona ed è una delle componenti culturali che connota e dà valore a un territorio e ai suoi abitanti» non si può non attribuire al diritto in

esame il giusto valore “per far fronte in modo sostenibile alle sfide alimentari future [all’adozione di] un approccio sistemico attento ai problemi sociali, culturali, economici e ambientali e che coinvolga tutti gli attori sociali e istituzionali».

Tutti i soggetti firmatari della Carta di Milano, i singoli cittadini, la società civile, il mondo imprenditoriale, sono chiamati ad assumersi impegni precisi a sostegno della protezione del diritto al cibo. Al contempo agli Stati ed alle Organizzazioni internazionali è richiesto, nel documento, l’impegno a: «adottare misure normative per garantire e rendere effettivo il diritto al cibo e la sovranità alimentare [...]; promuovere il tema della nutrizione nei forum internazionali tra governi, assicurando una effettiva e concreta attuazione degli impegni in ambito nazionale e un coordinamento anche nell’ambito delle organizzazioni internazionali specializzate; sviluppare un sistema di commercio internazionale aperto, basato su regole condivise e non discriminatorio capace di eliminare le distorsioni che limitano la disponibilità di cibo, creando le condizioni per una migliore sicurezza alimentare globale; considerare il cibo un patrimonio culturale e in quanto tale difenderlo da contraffazioni e frodi, proteggerlo da inganni e pratiche commerciali scorrette, valorizzarne origine e originalità con processi normativi trasparenti; formulare e implementare regole e norme giuridiche riguardanti il cibo e la sicurezza alimentare e ambientale che siano comprensibili e facilmente applicabili [...].».

Tutti gli impegni ora richiamati rientrano in modo diretto ed indiretto nel mandato del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, il cui contributo sul tema è di indiscusso interesse nel quadro sistemico internazionale.

2. *Il mandato del Relatore Speciale*

Tra i principali organi competenti nel sistema delle Nazioni Unite sul tema del diritto di accesso al cibo particolare rilievo assume una Procedura Speciale: si vuol fare riferimento al Relatore sul diritto al cibo, istituito originariamente con risoluzione n. 2000/10 del 17 aprile 2000 ([Doc. E/CN.4/RES/2000/10](#)) dell’allora Commissione sui Diritti Umani e poi confermato dal Consiglio dei Diritti Umani mediante risoluzione n. 6/2 del 27 settembre 2007 ([Doc. A/HRC/RES/6/2](#)).

Il mandato della Procedura Speciale in esame risponde ai criteri strutturali ed operativi determinati dai predetti organi istitutivi: è compito del Relatore procedere ad un monitoraggio costante del rispetto e del godimento del diritto al cibo in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, tenendo in considerazione le tradizioni culturali e le dinamiche della produzione alimentare di carattere nazionale; per verificare tale ultimo aspetto in dettaglio il Relatore Speciale inserisce in agenda visite periodiche in loco, atteso che lo Stato ricevente abbia acconsentito alla procedura della c.d. *standing invitation* nei riguardi delle Procedure Speciali tematiche. Nel caso in cui, precedentemente alla determinazione della visita, il Relatore abbia ricevuto una comunicazione da parte di un soggetto individuale, di un gruppo di individui o di una organizzazione non governativa nella quale si fa stato della supposta violazione del diritto al cibo nello Stato di origine o provenienza del comunicante, nel suo mandato si dispone circa la possibilità di prendere contatto con il comunicante e di verificare l’attendibilità materiale della comunicazione e, a seguito di tale verifica, di intraprendere tutti i passi formali per la programmazione e conduzione di una visita nello Stato al fine di incontrare e di dialogare con le istituzioni nazionali competenti in materia. Ancora una volta è importante ricordare che, in entrambe le ipotesi sopra descritte, il mandato consente al Relatore Speciale di elaborare un rapporto di visita, nel quale sono

espresse le sue raccomandazioni all'indirizzo dello Stato, senza alcun obbligo di vincolo in termini di esecuzione delle stesse.

Inoltre, allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica e gli addetti ai lavori sul tema del diritto al cibo, il Relatore Speciale nell'arco del suo mandato prende parte attiva, in qualità di relatore, a numerosi incontri e dibattiti promossi negli Stati membri, in prevalenza di carattere accademico e scientifico.

Infine il Relatore Speciale è tenuto a presentare annualmente un rapporto inerente l'esercizio del suo mandato sia all'Assemblea generale che al Consiglio dei Diritti Umani, dedicando in esso specifica attenzione a sub-temi che ritenga di particolare rilievo.

Dal giugno 2014 la sig.ra Hilal Elver riveste tale incarico, in precedenza assunto da Jean Ziegler, nel periodo 2000-2008, e da Olivier de Schutter, dal 2008 al 2014.

3. *Il diritto al cibo: accesso, sicurezza, qualità*

a. *Gli artt. 2 e 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*

La definizione materiale del diritto al cibo, alla base dell'azione del Relatore Speciale, è contenuta – come già si ricordava *supra* – nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, primo strumento giuridico multilaterale del sistema delle Nazioni Unite che introduce la categoria dei diritti c.d. di seconda generazione, ascrivibili ad un titolare collettivo ed implicanti un obbligo positivo di *facere* a carico degli Stati contraenti del Patto nella conduzione delle rispettive politiche nazionali ([*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*](#), adottato ed aperto alla firma, ratifica ed adesione con risoluzione dell'Assemblea generale 2200° (XXI) del 16 dicembre 1966, ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976).

In particolare l'art. 2 del Patto dispone quanto segue: «*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*» (para. 1). È dunque evidente che, muovendo dalla lettura della disposizione, sia richiesto agli Stati contraenti di favorire processi interni, ancorché attraverso lo strumento cooperativo sia tecnico che finanziario, per assicurare la protezione e la promozione delle fattispecie introdotte nel Patto medesimo, in primis avviando esercizi di produzione legislativa domestica.

Se si esamina il Patto in riferimento al diritto al cibo, esso è rinvenibile, in una definizione piuttosto complessa, nell'art. 11:

«1. *The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.*

2. *The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed:*

(a) *To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by*

developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;

(b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to needs».

La definizione sopra riportata poggia su alcuni parametri essenziali: nel paragrafo 1 dell'art. 11 l'accesso al cibo è misurato in modo generico (*adequate*) benché sia riportato ad uno standard elevato proprio della condizione di benessere che deve essere garantita al singolo ed alla sua famiglia e che assume una connotazione dinamica, progressiva; ancor più fondamentale, nel paragrafo 2 della disposizione, è la determinazione di una soglia minima significativa: il diritto al cibo si traduce in diritto individuale di essere libero dalla fame. Per entrambe le accezioni positive del diritto in parola lo strumento cooperativo assume un indiscusso rilievo: la sua importanza deve tradursi in misure programmatiche tese a migliorare le metodologie di produzione, conservazione e distribuzione del prodotto alimentare, preservandone i principi nutritivi ed assicurandone l'accesso sulla base delle reali necessità di consumo.

b. Il Commento Generale n. 12 del Comitato di controllo del Patto

Rispetto al contenuto prescrittivo del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, l'opportunità di analizzare l'art. 11 ai fini di una più completa definizione materiale del diritto al cibo è stata colta dal Comitato di controllo del Patto, il quale ha adottato nel 1999 il Commento Generale n. 12 sul tema ([Doc. E/C.12/1999/5](#), 12 May 1999, General Comment 12 (Twentieth session, 1999), The right to adequate food (art. 11).

Nel Commento il Comitato afferma inizialmente che esiste un legame indissolubile tra la fattispecie in parola e la dignità propria dell'essere umano, tale da rendere il diritto al cibo funzionale per il godimento di numerose altre fattispecie introdotte nel Patto nonché per la promozione di adeguate politiche ad impatto economico, ambientale e sociale, mirate al contrasto alla povertà ed alla garanzia di una reale giustizia sociale.

Il diritto, così definito, si traduce primariamente nell'accesso fisico ed economico al prodotto alimentare, a prescindere dalla qualità e dal valore nutrizionale, in una dimensione progressiva. In questa accezione coesistono due parametri basilari: l'adeguatezza, ovvero la necessità che l'accesso al cibo sia assicurato tenendo in considerazione particolari categorie di prodotti in un determinato contesto sociale, economico, culturale ed ambientale; la sostenibilità, ovvero la sicurezza del cibo in favore delle generazioni presenti e future e dunque la disponibilità in termini quantitativi e qualitativi, rispettosi dei valori nutrizionali ed energetici e pesati in relazione ai consumi stimati e reali del prodotto alimentare.

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

È chiaro che, qualora tali obblighi siano violati o per motivi di carattere volontario o per una reale impossibilità d'azione, lo Stato contraente è chiamato a risponderne a livello internazionale e deve fornire ampie motivazioni atte a giustificare la violazione stessa. In linea generale tali situazioni hanno luogo allorché lo Stato non abbia legiferato in modo completo sul tema, o abbia impedito l'accesso al cibo a particolari categorie di soggetti adottando una legislazione discriminatoria, o ancora non abbia assicurato una adeguata assistenza, ordinaria o d'emergenza, nei processi cooperativi internazionali. D'altra parte è pur vero che, in conseguenza dell'alto numero di Stati contraenti del Patto, e dunque di una ampia applicazione delle previsioni in esso contenute nella formula dell'obbligo, ad essi è pur sempre lasciato un certo margine di discrezionalità per la determinazione delle migliori misure attuative del Patto, siano esse tradotte in strumenti legislativi o anche in strategie o piani nazionali, i quali debbono tuttavia rispondere a criteri sistemici, strutturali e temporali, e devono rinviare appunto alla legislazione nazionale in vigore, possibilmente contraddistinta da un impianto ampio soprattutto in ordine alla cooperazione tra attori istituzionali e non, internazionali e nazionali.

In questo assetto, come si dirà oltre, è fondamentale prevedere non soltanto meccanismi di monitoraggio della garanzia del diritto al cibo sul piano interno ed internazionale ma anche procedure di ricorso a fronte della violazione del diritto da parte di individui o gruppi di individui, che reclamano una adeguata riparazione (sia essa restituzione, compensazione, soddisfazione o garanzia di non reiterazione della violazione).

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

4. Focus sulla giustiziabilità del diritto al cibo

a. Il Rapporto del Relatore Speciale sul diritto al cibo

Richiamando la definizione del diritto al cibo formulata dal Relatore Speciale sin dal principio del suo mandato, come già ricordato la Procedura ha proseguito la sua attività nel tempo affrontando il tema nelle sue molteplici componenti materiali.

Le ipotesi di violazione del diritto al cibo in termini di accesso diretto al prodotto alimentare e dunque l'esigenza di prevedere a carico delle autorità di governo dello Stato contraente del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali una vera e propria responsabilità hanno sollecitato l'attuale Relatore Speciale ad approfondire l'aspetto della giustiziabilità della fattispecie in parola.

In questa prospettiva il Relatore Speciale Elver, introducendo le priorità del mandato, a seguito della sua nomina nel giugno 2014, nel Rapporto intermedio presentato in Assemblea generale ([Doc. A/69/275](#), 7 August 2014, *Interim Report*), ha indicato quale primo sub-tema d'indagine la individuazione delle criticità conseguenti la violazione del diritto al cibo nella disciplina giuridica internazionale e nei sistemi legislativi nazionali, con il fine ultimo di identificare buone pratiche utili per lo sviluppo di strumenti e mezzi giudiziali, in conformità peraltro al meccanismo dei reclami collettivi introdotto dal Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali,

adottato con risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/63/117 del 10 dicembre 2008 ([*Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*](#)).

Il sub-tema è stato sviluppato nel Rapporto che il Relatore Speciale ha trasmesso al Consiglio dei Diritti Umani ([Doc. A/HRC/28/65](#), 12 January 2014, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver. *Access to justice and the right to food: the way forward*), e che è stato oggetto di dibattito interattivo nei corso dei lavori della 20^a Sessione dell'organo, il 9 marzo 2015.

In questo documento il Relatore illustra innanzitutto il quadro giuridico internazionale di riferimento, citando l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ed il Commento Generale n. 12 del Comitato di controllo del Patto. Il quadro è completato altresì dalle Linee Guida Volontarie volte a sostenere la progressiva realizzazione del diritto ad un cibo adeguato nel contesto della sicurezza alimentare nazionale ([*Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, Right to Food Guidelines*](#)), adottate per consenso dagli Stati membri dell'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) nel novembre 2004 e considerate un utile strumento per facilitare l'attuazione dell'art. 11 del Patto sul piano nazionale.

Il Relatore attribuisce un rilievo peculiare al Protocollo Opzionale al Patto, a fronte di una generale riluttanza degli Stati contraenti ad accettare il concetto di giustiziabilità dei diritti di seconda generazione giacché la nozione potrebbe interferire con l'esercizio della sovranità nazionale ed abilitare gli organi giurisdizionali sia nazionali che internazionali a pronunciarsi sulla mancata attuazione di un obbligo positivo di fattispecie che rilevano prevalentemente in un'ottica politica e che non possono essere perciò reclamate e rese esecutive senza alcuna previsione discrezionale da parte degli organi di governo nazionali. Invero lo strumento protocollare dispone circa la facoltà per i soggetti individuali o collettivi di presentare un reclamo a fronte della violazione di uno o più diritti enunciati nel Patto da parte del proprio Stato di nazionalità, atteso l'esaurimento dei meccanismi interni, procedura a cui si affiancano le comunicazioni c.d. interstatali e le inchieste su gravi e reiterate violazioni del Patto.

La possibilità, dunque, che anche il diritto al cibo possa essere oggetto di reclamo, peraltro – come osserva il Relatore Speciale – in linea con la prassi nazionale pregressa e con i numerosi contributi scientifici sul tema – porta a riconoscerne il carattere giustiziabile, ancorché in un'ottica deterrente, come dimostrato da diversi Stati membri della FAO nell'applicazione della Linea Guida 7 in funzione sia della elaborazione ed introduzione nei rispettivi sistemi costituzionali e legislativi della fattispecie in parola e del correlato obbligo progressivo di garanzia sia della predisposizione di «*administrative, quasi-judicial and judicial mechanisms to provide adequate, effective and prompt remedies accessible, in particular, to members of vulnerable groups*». Tale impegno viene esaminato nel Rapporto in relazione alle principali aree regionali delle Nazioni Unite: America Latina, Asia, Africa ed Europa (citandosi esplicitamente il caso tedesco; per maggiori dettagli si rinvia a FAO, [Legal developments in the progressive realization of the right to food](#) 2014).

Il Relatore Speciale approfondisce quindi nel documento i principali ostacoli per una reale giustiziabilità del diritto al cibo: al di là dell'impegno giuridico assunto mediante la firma e la ratifica dei principali strumenti convenzionali costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, incluso il summenzionato Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, gli Stati contraenti non hanno tradotto tale impegno nella creazione di apparati e di procedure a fondamento della giustiziabilità del diritto

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

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

Per i primi viene riproposta la tradizionale tripartizione dell'obbligo di rispetto, di protezione e di soddisfazione del diritto al cibo, enunciata nel Commento Generale n. 12, sebbene adattata ad un assetto extra-territoriale: gli Stati – ad avviso del Relatore - debbono pertanto astenersi dall'adottare misure di pressione politica ed economica che mettano in pericolo la produzione alimentare e l'accesso al cibo, debbono monitorare l'operato delle multinazionali presenti sul proprio territorio in un quadro legislativo ben chiaro, debbono assicurare altresì che le proprie imprese siano adeguatamente responsabilizzate al fine di prevenire la violazione del diritto in parola e debbono, in ultimo, incentivare processi di cooperazione virtuosi di carattere ordinario e straordinario.

Più complessa è la questione della definizione di obblighi positivi a carico degli attori imprenditoriali giacché non in tutti gli strumenti internazionali vigenti sussiste un richiamo esplicito al ruolo ed alle attività di tali attori se non a titolo volontario. Talora nella prassi internazionale, regionale e nazionale la nozione di extra-territorialità è stata introdotta allo scopo di dimostrare la sussistenza del nesso di responsabilità a carico di soggetti non istituzionali, come occorso nei sistemi africano ed inter-americano per i casi nigeriano ([African Commission on Human Rights and Peoples' Rights, Social and Economic Rights Action Center \(SERAC\) and Center for Economic and Social Rights \(CESR\) v. Nigeria, decision 155.96](#)) ed ecuadoriano (Inter-American Commission on Human Rights, *Chevron Corp. v. Republic of Ecuador*, PCA Case No. 2009-23). Senza alcun dubbio risultati positivi sono stati registrati direttamente nell'ambito privato, sostenuti ed agevolati dalle stesse istituzioni finanziarie internazionali (Gruppo della Banca Mondiale ed Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – OCSE): il Relatore cita a tale proposito il ruolo del Centro Internazionale per la soluzione delle controversie in materia di investimenti (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* – ICSID) e la compilazione delle Linee Guida dell'OCSE per le imprese multinazionali ([OECD Guidelines](#)

for multinational enterprises, versione italiana). Interessanti anche le soluzioni operative rappresentate dai Tribunali permanenti dei popoli in alcuni Paesi latino-americani, o le esperienze di dibattito e di confronto che hanno condotto ad esempio alla elaborazione ed adozione nel 2011 dei Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (*Guiding Principles on Business and Human Rights for implementing the UN Protect, Respect and Remedy Framework*), ed alla revisione, nel 2011, delle Linee Guida dell'OCSE per le imprese multinazionali, sopra richiamate, attuate mediante la creazione di una rete di punti di contatto nazionali negli Stati membri dell'Organizzazione. Si tratta, come è ovvio, di strumenti di carattere non vincolante, il cui peso tuttavia non deve essere sottovalutato giacché è da questi che si è potuta sviluppare, sul piano nazionale, la compilazione di legislazioni di settore a tutela dell'individuo in quanto consumatore e, sul piano internazionale, l'assunzione di principi e di regole etiche che giovano all'immagine pubblica delle imprese stesse. In ultimo, è importante sottolineare – come ha osservato il Relatore Speciale – che proprio su impulso della Procedura Speciale il Consiglio dei Diritti Umani ha intrapreso un processo mirato, mediante l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro intergovernativo a composizione aperta, «to elaborate an international legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises» (Consiglio dei Diritti Umani, [risoluzione n. 26/9](#) del 26 giugno 2014).

b. Il dibattito interattivo sul tema nei lavori della 20^a Sessione del Consiglio dei Diritti Umani

I contenuti del Rapporto trasmesso dal Relatore Speciale Elver al Consiglio dei Diritti Umani sono stati oggetto di un intenso ed articolato [dibattito interattivo](#) nel corso dei lavori della 20^a Sessione dell'organo, a Ginevra, il 9 marzo scorso, nella quale ha partecipato in veste di relatore anche il Relatore Speciale sul diritto ad un alloggio adeguato.

A seguito della presentazione del Rapporto il Relatore Speciale viene invitato dai partecipanti al dibattito – Stati (a titolo individuale e in rappresentanza dei gruppi regionali) ed organizzazioni non governative – a discutere su alcuni aspetti importanti affrontati nel documento.

Innanzitutto si evidenzia la necessità di rendere 'operativo' il diritto al cibo nella sua dimensione di giustiziabilità attraverso il consolidamento dei sistemi legislativi nazionali e la creazione di apparati e di procedure giudiziali domestiche, in conformità all'impegno assunto dagli Stati membri delle Nazioni Unite in quanto contraenti del Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Il processo in parola richiede altresì di agire in una prospettiva extra-territoriale ai fini di una estensione dell'obbligo di rispetto, protezione e soddisfacimento del diritto al cibo da parte non soltanto degli enti statali e degli apparati intergovernativi internazionali ma anche degli attori non istituzionali, in via principale le imprese multinazionali.

Pari attenzione viene riservata nel dibattito alla determinazione materiale delle politiche di sviluppo agro-alimentare, con particolare riferimento al ruolo della donna e del nucleo familiare impegnato nei processi di produzione alimentare, all'impatto di tali politiche in termini di sviluppo sostenibile ed, in specie, ambientale, alla adeguata regolamentazione del commercio e dei prezzi dei prodotti alimentari, alla compressione evidente del diritto di accesso al cibo nei contesti di conflitto e post-conflitto.

Nei numerosi interventi dei rappresentanti statali emerge con forza la necessità, partendo dalle buone pratiche esistenti, di sviluppare modelli di giustiziabilità accessibili per far sì che il diritto al cibo sia garantito quale diritto umano fondamentale, strumentale al

soddisfacimento di numerose altre fattispecie di prima, di seconda e di terza generazione – ovvero in relazione al diritto allo sviluppo ed alle azioni cooperative internazionali. Il Relatore Speciale è sollecitato nel proseguire nella sua indagine, raccogliendo tutte le informazioni utili per incentivare l'esecuzione degli obblighi internazionali assunti dagli Stati contraenti degli strumenti convenzionali vigenti nonché degli impegni volontari in capo tanto agli stessi Stati quanto agli attori non istituzionali.

I sub-temi della lotta alla povertà, della sicurezza alimentare, delle opportunità di sviluppo commerciale e tecnologico in un'ottica agricola sostenibile sono stati proposti dalle delegazioni dei Paesi latino-americani, mentre la componente cooperativa e l'assistenza allo sviluppo agro-alimentare per affrontare le crisi cicliche e dunque la permanente insicurezza alimentare sono state poste al centro del dibattito da parte dei Paesi africani. Se il rilievo costituzionale del diritto in parola e la definizione delle strategie e dei programmi nazionali di sviluppo sono stati richiamati dai Paesi delle aree mediorientali e nord-africane, i delegati asiatici hanno sottolineato l'importanza di introdurre metodologie di coltivazione basate sulle nuove tecnologie, nel rispetto dell'ambiente e della biodiversità.

D'altra parte la società civile ha messo in risalto come il diritto in parola presenti evidenti criticità se letto nell'ottica dell'esercizio di titolarità collettiva, soprattutto in riferimento alle categorie vulnerabili, ed ha auspicato che l'aspetto della giustiziabilità possa essere ancora indagato dal Relatore Speciale in particolar modo in ordine all'obbligo del rispetto delle culture alimentari tradizionali e al nodo della responsabilità extra-territoriale delle imprese multinazionali.

In conclusione il dibattito ha rafforzato l'opinione comune di tutti i partecipanti per una piena attuazione del diritto al cibo, ancorché garantita a seguito della sua violazione per le vie giudiziali, partendo da un impegno politico, legislativo, cooperativo degli Stati membri del sistema onusiano, con il supporto tecnico delle organizzazioni intergovernative internazionali delineato nei numerosi strumenti di *soft law* elaborati sul tema.

La Carta di Milano e la collocazione temporale dell'Esposizione Universale nel 2015, in concomitanza con la definizione della nuova Agenda per lo Sviluppo nel post-2015, possono ben costituire i due esercizi primari dai quali ha preso avvio nelle Nazioni Unite – anche con il contributo del Relatore Speciale - il processo teso alla piena giustiziabilità del diritto al cibo.

CRISTIANA CARLETTI