



LUIGINO MANCA*

IL RELATORE SPECIALE DELLE NAZIONI UNITE SUL DIRITTO ALL'ALIMENTAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa e piano dell'indagine. – 2. Cenni sul diritto all'alimentazione nella normativa internazionale. – 3. Il Consiglio dei diritti umani e il diritto all'alimentazione. – 3.1. Considerazioni introduttive sui mandati tematici del Consiglio. – 3.2. Il mandato del Relatore speciale sul diritto all'alimentazione. – 3.3. I metodi di lavoro del Relatore. – 3.3.1. *Segue*: la pratica delle visite *in loco*. Le diverse tipologie di visite ed il rapporto finale – 4. Rilevi conclusivi. Punti di forza e criticità nell'azione del Relatore speciale.

1. Premessa e piano dell'indagine

Secondo recenti stime della FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura), circa 795 milioni di persone, a livello mondiale, si trovano in una situazione di sottoalimentazione cronica; la maggior parte di esse è concentrata nei Paesi in via di sviluppo (circa 780 mila persone)¹.

I dati riportati evidenziano la grave situazione in cui versa ancora un numero piuttosto consistente della popolazione mondiale, nonostante i continui sforzi dei vari attori internazionali (in particolare degli enti intergovernativi specializzati nel settore dell'alimentazione, nonché delle varie organizzazioni non governative²) tesi a garantire il diritto fondamentale all'alimentazione. Diritto che, come si avrà modo di osservare, è solennemente sancito in plurimi strumenti internazionali, a vocazione universale e regionale, riguardanti la tutela dei diritti umani³.

* Ricercatore confermato di Diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche, Sapienza Università di Roma.

¹ Cfr. FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, Rome, 2015, p. 9.

² In generale sul ruolo delle ONG, v., tra gli altri, M. WINDFUHR, *NGOs and the Right to Adequate Food*, in FAO, *The Right to Food in Theory and Practice*, Rome, 1998, pp. 6-14.

³ Sul diritto all'alimentazione, tra i numerosi contributi, cfr. C. CHRISTENSEN, *The Right to Food: How to Guarantee*, New York, 1978; P. ALSTON, K. TOMAŠEVSKI (eds.), *The Right to Food*, The Hague, 1984; BARD, *The Right to Food*, in *Iowa Law Rev.*, 1985, pp. 1279-1291; A. EIDE, *Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*, New York, 1989; R. ROBERTSON, *The Right to Food in International Law*, in K. E. MAHONEY, P. MAHONEY (eds.), *Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge*, Dordrecht, 1993, p. 451-457; M. VIDAR, *The Interrelationships between the Right to Food and other Human Rights*, in W. B. EIDE, U. KRACHT (eds.),

A questo proposito, giova tuttavia ricordare che ancor prima che il diritto all'alimentazione si affermasse sul piano internazionale un suo importante, sia pure implicito, riconoscimento si è avuto a livello interno. Viene in rilievo al riguardo il celebre discorso del Presidente americano Roosevelt al Congresso degli Stati Uniti nel 1941. Come noto, la terza delle cd. Quattro libertà fondamentali richiamate dal Presidente (libertà di parola, libertà di culto, *libertà dal bisogno* e libertà dalla paura)⁴ era riferita alla libertà dalla fame.

Ciò premesso, nel presente scritto si intende soffermare l'attenzione sul ruolo del Consiglio dei diritti umani – organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite – nella protezione del diritto all'alimentazione⁵. In particolare, sarà oggetto di specifica disamina l'attività del *Relatore speciale sul diritto all'alimentazione*, che, come noto, opera in seno al predetto Consiglio nell'ambito delle cd. procedure speciali a tema⁶. Dopo avere delineato

Food and Human Rights in Development, I, Oxford, 2005, pp. 141-160.; W. B. EIDE, U. KRACHT, *The Right to adequate Food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations*, in ID., *Food and Human Rights in Development*, cit., pp. 99-118; M. GESTRI, *Il diritto all'alimentazione*, in F. BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela della comunità internazionale*, Milano, 2009, pp. 25-60; HAUT COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, *Le droit à une alimentation suffisante*, Fiche d'information n. 34, Genève, 2010; L. NIADA, *Hunger and International Law: The Far-reaching Scope of the Human Right to Food*, in *Connecticut Jour. Int. Law*, 2006, 22, pp. 131-201; Y. CHEN, *The Right to Food*, in *Eur. Jour. Law Ref.*, 2010, pp. 158-208; D. P. PANDEY, *The Right to Food*, New Delhi, 2010; S. RANDOLPH, S. HERTIEL, *The Right to Food: A Global Perspective*, in M. LANSE (ed.), *The State of Economic and Social Human Rights: A Global Overview*, New York, 2013, pp. 21-60; S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014.

⁴ Cfr. A. P. KEARNS, *The Right to Food Exists via Customary International Law*, in *Suffolk Transnat'L. Rev.*, 1998-1999, p. 227.

⁵ E' appena il caso di rammentare che il Consiglio è stato istituito dall'Assemblea generale con la Risoluzione A/RES/60/251 del 15 marzo 2006, in sostituzione della Commissione dei diritti umani – organo sussidiario del Consiglio economico e sociale – creata nel 1946. Sulla Commissione v. per tutti P. ALSTON, *The Human Rights Commission*, in P. ALSTON (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, 1992, pp. 126-210. Per quanto attiene al Consiglio dei diritti umani, nell'ambito della vasta letteratura vedi, tra gli altri, C. ZANGHÌ, *El nuevo Consejo de Derechos Humanos*, in *Rev. esp. der. int.*, 2005, pp. 695-713; ID., *Il Consiglio per i Diritti dell'Uomo dell'ONU, una riforma realizzata*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, pp. 785-817; ID., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, 3ª ed., Torino, 2013, 134-163; M. EUDES, *De la Commission au Conseil des droits de l'homme: vrai réforme ou faux-semblant?*, in *Ann. fr. droit int.*, 2006, 24, pp. 599-616; A. BULTRINI, *Il "nuovo" Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite*, in *Dir. um., e dir. int.*, 2007, pp. 137-144; V. CHETAIL, *Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies: l'an I de la réforme*, in *Ref. Sur. Quart.*, 2007, pp. 104-130; C. CALLEJON, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. De la Commission au Conseil*, Paris, 2008; M. ZANI, *Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies: un mécanisme d'affaiblissement ou de renforcement des procédures de contrôle?*, in *Étud. Intern.*, 2008, pp. 551-566; M. BOVA, *Il Consiglio Diritti Umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici e istituzionali*, Torino, 2011; A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2011, 84-91; B.G. RAMCHARAN, *The UN Human Rights Council*, London, 2011; ID., *The Law, Policy and Politics of the UN Human Rights Council*, Leiden, Boston, 2015; R. FREEDMAN, *The United Nations Human Rights Council: a Critique and Early Assessment*, London, 2013; M. KOTHARI, *From Commission to the Council: Evolution of UN Charter Bodies*, in D. SHELTON (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford, 2013, pp. 587-620.

⁶ In generale, sulle procedure speciali, già previste nella prassi della Commissione dei diritti umani ed ora «ereditate» dal Consiglio, v. L. S. SUNGA, *The Special Procedures of the UN Commission on Human Rights: Should they Be Scrapped?*, in G. ALFREDSSON et al. (ed.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, The Hague, 2001, pp. 233-277; I. NIFOSI, *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights. Institutional History, Practice and Conceptual frame work*, in *YB Humanitarian Act., Hum. Rights*, 2005, pp. 131-178; ID., *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights*, Oxford, 2005; J. GUTTER, *Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2007, pp. 93-107; B. G. RAMCHARAN, *The Protection Role of UN Human Rights Special Procedures*, Leiden, 2009; N. RODLEY, *The United Nations Human Rights Council, its Special Procedures, and its Relationship with the Treaty Bodies: Complementarity or Competition?*, in K. BOYLE (ed.), *New*

l'estensione del mandato, l'analisi si concentrerà sull'approfondimento del *modus operandi* del Relatore, con una marcata attenzione alla prassi, in particolare con riferimento allo strumento di controllo basato sulle visite *in loco*. Infine, nell'ultima parte del lavoro, dedicata agli esiti dell'indagine, si tenterà di fornire una valutazione sul contributo del Relatore speciale alla promozione e tutela del diritto all'alimentazione, evidenziando gli aspetti positivi e le criticità che caratterizzano il suo mandato.

La trattazione della tematica specifica non potrà prescindere da un necessario e preliminare richiamo delle principali norme internazionali, adottate nel contesto delle Nazioni Unite, che regolano il diritto in parola e che all'evidenza costituiscono il quadro giuridico all'interno del quale si muove il Relatore.

2. Cenni sul diritto all'alimentazione nella normativa internazionale

Sul piano internazionale, il primo atto che viene in rilievo e che contempla una specifica disposizione riguardo al diritto all'alimentazione è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948⁷. Il par. 1 dell'art. 25 dispone, infatti, che «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita adeguato a garantire la salute e il benessere per sé e per la propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche ed ai servizi sociali necessari ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà»⁸.

La predetta dichiarazione che, come risulta evidente, inserisce il diritto all'alimentazione nel più generale contesto del diritto ad un tenore di vita adeguato,

Institutions for Human Rights Protection, Oxford, 2009, pp. 49-73; H. CANTÙ RIVERA (ed.), *The Special Procedures of the Human Rights Council*, Cambridge, 2015; M. KIRBY, *UN Special Procedures for Defending Universal Human Rights*, in C. SAMPFORD, R. THAKUR (eds.), *Institutional Supports for the International Rule of Law*, London, 2015, pp. 11-29.

⁷ Nell'ambito dell'ampia letteratura sulla Dichiarazione universale si vedano, tra gli altri, G. SPERDUTI, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in *Com. int.*, 1950, p. 216-235; R. CASSIN, *La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme*, in *Recueil des cours*, 1951, vol. 79, 237-367; J.P. HUMPHREY, *The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character*, in B. G. RAMCHARAN (ed.), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, L'Aja, 1979, p. 21-37; E. VITTA, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in E. VITTA, V. GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981, pp. 19-26; E. ASBJØRN, T. SWINEHART (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights*, Oslo, 1992, M.R. SAULLE, *Lezioni di Organizzazione internazionale*. Vol. II, *Le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, 2^a ed., Napoli, 2003, pp. 43-46; ID., *I sessant'anni della Dichiarazione universale dei diritti umani*, in G. TARANTINO (a cura di), *Vita, libertà e sicurezza della persona nella Costituzione italiana e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. Atti delle giornate di studio (Università del Salento, 23-25 ottobre 2008), Napoli, 2011, pp. 133-139; L. PINESCHI, *La Dichiarazione universale dei diritti umani*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, pp. 67-77; C. ZANGHÌ, *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto. Enciclopedia del Sole-24 Ore*, vol. V, Milano, 2007, p. 146 ss.; ID., *La tutela internazionale dei diritti umani*, cit., pp. 19-29; F. KLUG, *The Universal Declaration of Human Rights: 60 Years on*, in *Pub. Law*, 2009, pp. 205-217; M. R. ISHAY, *The Sixtieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights: Exploring the Past, Anticipating the Future*, in *Trans. Law, Cont. Problems*, 2010, pp. 639-654; U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2012.

⁸ Il corsivo è nostro.

all'epoca in cui è stata adottata era sprovvista di efficacia vincolante⁹. Occorrerà attendere il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore sul piano internazionale nel 1976, affinché il predetto diritto sia contemplato in uno strumento giuridico obbligatorio¹⁰. L'art. 11 del Patto riprende soltanto in parte il contenuto della Dichiarazione del 1948 prevedendo, nello specifico, che il diritto all'alimentazione è un elemento essenziale del diritto di ciascun individuo ad un livello di vita adeguato (par. 1). A differenza della Dichiarazione, accanto al predetto diritto all'alimentazione, il Patto sancisce, al par. 2, anche «il diritto fondamentale [...] alla libertà dalla fame».

Come è stato opportunamente rilevato in dottrina, il diritto all'alimentazione si configura quindi come un «*multi-level concept*»¹¹: esso include sia il diritto ad una alimentazione adeguata sia il diritto alla libertà dalla fame.

Particolarmente interessante è poi la formulazione della disposizione che riguarda proprio il citato diritto alla libertà della fame, in quanto contiene un esplicito riferimento al carattere “fondamentale” del diritto in parola. Nel panorama degli atti internazionali onusiani a tutela dei diritti umani in cui è contemplato il diritto all'alimentazione, solo il citato par. 2 dell'art. 11 richiama il predetto carattere. Analoghe considerazioni emergono dalla lettura delle altre norme del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Il carattere “fondamentale”, infatti, è esplicitamente riconosciuto al diritto in esame e non anche agli altri diritti oggetto di tutela dal Patto.

Un importante contributo all'individuazione dell'esatta portata delle predette disposizioni convenzionali è stato dato dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali che, come noto, costituisce l'organo di controllo di natura extraconvenzionale, chiamato a monitorare il comportamento degli Stati in relazione all'attuazione degli obblighi previsti dal Patto¹². Il Comitato è intervenuto più volte nella materia considerata¹³, in particolare, con l'adozione, tra l'altro su impulso degli stessi Stati in

⁹ Come è stato opportunamente rilevato in dottrina, nel tempo la Dichiarazione ha acquistato un valore giuridico diverso, nel senso che le sue norme sono ascrivibili alla categoria delle norme internazionali inderogabili. Al riguardo v. per tutti M. R. SAULLE, *Jus cogens and Human Rights*, in M. R. SAULLE, *Saggi di Diritto e di Organizzazione internazionale*, 1986, pp. 394-407.

¹⁰ Sul Patto v. in dottrina, tra gli altri, U. VILLANI, *I Patti internazionali sui diritti dell'uomo a venticinque anni dalla loro adozione*, in *Com. int.*, 1992, pp. 139-161; M. C. R. CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A perspective on its Development*, Oxford, 1995; F. LATTANZI, *Obblighi di comportamento e obblighi di risultato nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in P. BENVENUTI, P. GARGIULO, F. LATTANZI (a cura di), *Nazioni Unite e diritti dell'uomo a trent'anni dall'adozione dei Patti*, Atti del Convegno di Teramo, 22-23 marzo 1996, Teramo, 1996, pp. 201-204; L. PINESCHI, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 129-150; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 97-99.

¹¹ Così Y. CHEN *The Right to Food*, cit., p. 166.

¹² Come noto, il Comitato è un organo formato da diciotto esperti indipendenti istituito dal Consiglio economico e sociale (ECOSOC) con la Risoluzione 1985/17 del 28 maggio 1985. In generale sul Comitato v. H. GHERARI, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1992, 96, pp. 75-102; R. SODINI, *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Paris, 2000; M. LANGFORD, J. A. KING, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in M. LANGFORD (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, 2008, pp. 477-516; G. MALINVERNI, *Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali*, in BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela della comunità internazionale*, cit., pp. 181-192; nonché recentemente F. SEATZU, M. ODELLO, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice*, London, Abingdon, 2012.

¹³ Cfr. in proposito F. SEATZU, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Food*, in *Ann. der. intern.*, 2011, pp. 573-590.

occasione del Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996, del Commento generale n. 12 del 1999¹⁴. Il documento, in termini generali, contiene una definizione del diritto all'alimentazione¹⁵, precisa la natura degli obblighi in capo agli Stati in materia¹⁶, nonché individua gli strumenti che questi ultimi dovrebbero adottare a livello nazionale per garantire l'esercizio del suddetto diritto.

Vale la pena di precisare che l'atto in questione, rilevante sotto il profilo interpretativo, è sprovvisto di efficacia vincolante; esso, tuttavia, riveste un'importanza fondamentale data l'autorevolezza dell'organo che lo ha emanato. In generale, con questa tipologia di atti, comuni peraltro alla maggiore parte dei *treaty bodies* onusiani, si intende orientare il comportamento degli Stati nella fase di esecuzione degli obblighi pattizi¹⁷.

Uno dei problemi che è stato più volte prospettato in relazione al Patto sui diritti economici, sociali e culturali attiene alla cd. "giustiziabilità" a livello internazionale dei diritti oggetto di tutela, compreso il diritto all'alimentazione. Questo perché, a differenza di altri strumenti internazionali vincolanti adottati sempre nell'ambito delle Nazioni Unite, il Patto per lungo tempo ha previsto quale principale meccanismo di *compliance review* la presentazione di rapporti periodici da parte degli Stati¹⁸. Si tratta di una questione che può ritenersi superata alla luce del recente Protocollo opzionale, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008¹⁹. Il citato Protocollo, aperto alla firma il

¹⁴ Observation générale 12 «*Le droit à une nourriture suffisante*», doc. E/C/1999/5 del 12 maggio 1999. Sul Commento cfr., in dottrina, G. MOORE, *The Right to Food: General Comment no. 12 and the Code of Conduct*, in M. BORGHI, L. POSTIGLIONE BLOMMENSTEIN (eds.), *For an effective right to food: proceedings of the international seminar on the «Right to food: a challenge for peace and development in the 21st century, from 17 to 19 September 2001*», Fribourg, 2002, pp. 195-206; S. SÖLLNER, *The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, in Max P. YB. *Un. Nat. Law*, 2007, pp. 391-415.

¹⁵ Il Comitato lo definisce come il diritto di «*chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer*» (par. 6).

¹⁶ Al riguardo il Comitato precisa che «*le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation: les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres. L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres*» (par. 15).

¹⁷ Sull'evoluzione di questa prassi v., tra gli altri, G. ABLINE, *Les observations générales, une technique d'élargissement des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. Homme*, 2008, pp. 359-479.

¹⁸ Sul sistema di garanzia del Patto v., in particolare, tra i vari contributi, D. TURP, *Le contrôle du respect du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, in *Le droit international au service de la paix de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, Paris, 1991, pp. 465-481.

¹⁹ Sul Protocollo v. L. CHENWI, *Correcting the Historical Asymmetry between Rights: The Optional Protocol to the International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Afr. Hum. Rights Law Journ.*, 2009, 9, pp. 23-51; P. GARGIULO, *Il Protocollo facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Liber Fausto Pocar. Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, 2009, pp. 339-352; B. WILSON, *Quelques réflexions sur l'adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2009, 295-317; B. C. NIRMAL, *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Ind. Jour. Int. Law*, 2010, pp. 380-401; E. RIEDEL, *New Bearings in Social Rights? The Communications Procedure under the ISESCR*, in U. FASTENRATH, R. GEIGER,

24 settembre 2009 ed in vigore sul piano internazionale dal 5 maggio 2013²⁰, è il risultato di un lungo periodo di discussioni²¹. Con esso si rafforza, infatti, il sistema di monitoraggio previsto dal Patto che, giova precisare, non riveste carattere giurisdizionale; nello specifico, sono state previste nuove procedure di controllo basate, in particolare, sull'esame, da parte del citato Comitato, delle comunicazioni individuali e di quelle interstatali, contribuendo così ad una maggiore protezione dei diritti contemplati²².

Proseguendo nel breve richiamo delle fonti internazionali che disciplinano il diritto all'alimentazione non si può non menzionare, sempre a livello universale, la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, del 1979²³, la Convenzione di New York sui diritti del bambino, del 1989²⁴, nonché, più recentemente, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata nel 2006²⁵. In ciascuno dei predetti atti sono inserite disposizioni che riconoscono il diritto ad una alimentazione adeguata configurandolo nei contesti della tutela della salute, del diritto ad un livello di vita adeguato, nonché della protezione della maternità. Del pari, a livello regionale, il predetto diritto è sancito un plurimi strumenti internazionali a carattere vincolante. Vengono in rilievo, ad esempio, il Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti dell'uomo relativo ai diritti economici, sociali e culturali, conosciuto come Protocollo di San Salvador, del 1988²⁶, la Carta africana sui diritti ed il benessere del minore, adottata nel 1990²⁷, nonché il Protocollo addizionale alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli riguardante i diritti delle donne del 2003²⁸.

Le considerazioni che precedono consentono di fare alcune valutazioni conclusive circa la natura giuridica del diritto all'alimentazione. Stante la molteplicità di atti a carattere

D.E. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford, 2011, pp. 574-589; F. SEATZU, M. ODELO, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice*, cit.; T. ROEDER, *Individual Complaint Procedures in International Human Rights Law: The New Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in V. DONIER, B. LAPÉROU-SCHENEIDER (eds.), *L'accès au juge: recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruxelles, 2013, pp. 123-135.

²⁰ Ad agosto 2015, il Protocollo è stato ratificato solo da 21 Stati. L'Italia ha ratificato e reso esecutivo il Protocollo con legge 3 ottobre 2014, n. 152 (G.U. n. 249 del 25 ottobre 2014).

²¹ Per una ricostruzione dei negoziati che hanno portato all'adozione del Protocollo cfr. C. DE ALBUQUERQUE, *Chronicle of an Announced Birth: The Coming into life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Missing Piece of the International Bill of Human Rights*, in *Hum. Rights Quart.*, 2010, 144-178.

²² Sulla falsariga di altri strumenti internazionali, adottati sempre nel contesto onusiano (Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne e Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità), non meno importante è il "nuovo" potere di inchiesta del Comitato, il cui esercizio è però subordinato ad una specifica accettazione dei singoli Stati. In termini generali, il Protocollo (art. 11) prevede che il Comitato, in caso di violazioni gravi o sistematiche di uno dei diritti riconosciuti dal Patto, possa effettuare inchieste, anche attraverso il meccanismo delle visite *in loco* (ovviamente previo assenso dello Stato interessato).

²³ Art. 12, par. 2.

²⁴ Art. 27, par. 3, nonché art. 24, par. 2, lett. c) ed e).

²⁵ Art. 28, par. 1.

²⁶ Cfr. Art. 12. In generale sul diritto all'alimentazione nel sistema interamericano di tutela dei diritti umani cfr. H. FAÚNDEZ LEDESMA, *The Right to food in the Inter-American System*, in M. BORGHI, L. POSTIGLIONE BLOMMENSTEIN (eds.), *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruxelles, 2006, pp. 91-113.

²⁷ Cfr. Art. 14, par. 2, lett. c), d) e b).

²⁸ Cfr. Art. 14, par. 2, lett. b) e art. 15.

vincolante e di atti sprovvisti di tale effetto²⁹, che espressamente fanno riferimento al diritto in questione, nonché considerata la stretta interconnessione tra il predetto diritto e l'esercizio di altri diritti umani fondamentali³⁰, come ad esempio il diritto alla vita³¹, è da ritenere che il diritto all'alimentazione, nella sua duplice dimensione, sia diritto ad una alimentazione adeguata sia diritto alla libertà dalla fame, sia ascrivibile nella categoria delle norme di *jus cogens*³².

3. Il Consiglio dei diritti umani e il diritto all'alimentazione

Richiamato il quadro normativo internazionale di riferimento, si può riprendere il discorso riguardante l'azione del Consiglio dei diritti umani sul tema del diritto all'alimentazione. Il predetto organo, formato da 47 membri, a partire dalla sua istituzione, avvenuta come si è detto nel 2006, è intervenuto più volte nella materia considerata.

Le linee di intervento del Consiglio hanno come finalità principali la promozione e la tutela del diritto all'alimentazione. L'attività di promozione si sviluppa, in particolare, attraverso l'adozione di atti a carattere generale e, segnatamente, Risoluzioni. Tra le varie, limitando l'attenzione a quelle più recenti, si ricorda la Risoluzione, adottata per *consensus* nel 2013³³ con la quale il Consiglio ha riaffermato, in modo perentorio, che la fame «*est un scandale et une atteinte à la dignité humaine*» ed ha pertanto sollecitato l'urgente adozione di misure a livello nazionale, regionale ed internazionale. Sotto il primo profilo, in particolare, il Consiglio ha invitato gli Stati a rivedere le loro strategie nazionali al fine di realizzare il diritto all'alimentazione per tutti. In questo ambito, l'organo di controllo ha inoltre incoraggiato gli Stati ad adottare le necessarie misure per contrastare le disuguaglianze tra i sessi e la discriminazione nei confronti delle donne, in particolare, quando la predetta discriminazione contribuisce alla loro malnutrizione. Ad avviso del Consiglio dovrebbero essere compiuti ulteriori sforzi per assicurare alle donne e agli uomini parità di accesso alle risorse, come ad esempio alla terra e all'acqua.

Gli orientamenti poc'anzi illustrati sono stati poi ribaditi anche nella più recente risoluzione del 2014³⁴. In particolare, con il predetto documento il Consiglio, oltre a riaffermare il diritto di ogni individuo all'accesso ad alimenti sani e nutritivi, ha insistito sull'importanza delle politiche e delle strategie pubbliche nazionali in materia di “*production*

²⁹ Si vedano, ad esempio, le numerose risoluzioni, adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul tema del diritto all'alimentazione. Tra le più recenti cfr. la Risoluzione 64/159 del 10 marzo 2010; 65/220 del 5 aprile 2011; 66/158 del 26 marzo 2012; 67/174 del 20 dicembre 2012; 68/177 del 18 dicembre 2013 e 69/177 del 18 dicembre 2014. Oltre agli atti dell'organo assembleare delle Nazioni Unite va altresì richiamata, sempre a titolo esemplificativo, la Dichiarazione adottata al termine del Vertice mondiale sull'alimentazione tenutosi a Roma nel 1996, nonché quella adottata a conclusione del successivo Vertice mondiale del 2002.

³⁰ In questi termini si è peraltro espresso lo stesso Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali. Nel già citato Commento generale n. 12 si legge, infatti, che «[...] *le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme*» (par. 4).

³¹ In proposito cfr. E. DECAUX, *Le droit à la vie et le droit à une alimentation suffisante*, in C. TOMUSCHAT, E. LAGRANGE, S. OETER (eds.), *The Right to Life*, Leiden, 2010, 317-350.

³² Sul punto v., in particolare, A. P. KEARNS, *The Right to Food exists via Customary International Law*, cit., p. 255.

³³ Risoluzione 22/9 del 9 aprile 2013, doc. A/HRC/RES/22/9.

³⁴ Risoluzione 25/14 del 15 aprile 2014, doc. A/HRC/RES/25/14.

vivrière”, di lotta alla povertà e della protezione sociale. Più in generale, il Consiglio ha poi sollecitato gli Stati che hanno ratificato il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali a rispettare gli obblighi di cui all'art. 11, parr. 1 e 2, nonché invitato, ancora una volta, il Relatore speciale per il diritto all'alimentazione a continuare a seguire il problema della crisi alimentare mondiale e, specificamente, di tenere conto, nei rapporti indirizzati al Consiglio stesso, delle conseguenze della predetta crisi sul diritto all'alimentazione.

Si tratta all'evidenza di atti anch'essi ascrivibili alla categoria del cd. *soft law* e pertanto non idonei a porre obblighi in capo agli Stati³⁵. Nonostante il limite giuridico evidenziato, come noto, essi rivestono un'indubbia importanza sotto un profilo politico, nonché possono contribuire al processo di formazione delle norme internazionali.

Per quanto riguarda l'attività di protezione, in termini generali, vengono in rilievo le varie procedure di controllo, rigorosamente di natura politica, che possono essere attivate in seno al Consiglio. Si tratta, in particolare, delle cd. procedure speciali – basate su mandati “tematici” e “geografici”³⁶ – caratterizzate dalla creazione di organismi *ad hoc* e sulle quali, limitatamente ai mandati tematici, verrà soffermata l'attenzione nel prosieguo della nostra trattazione. Ad esse va poi aggiunto il recente meccanismo della Revisione periodica universale o UPR introdotto dalla risoluzione istitutiva del Consiglio ed oggetto di parziale revisione nel 2011³⁷. Come noto, il predetto meccanismo dà la possibilità al Consiglio di valutare periodicamente il rispetto dei diritti umani, quindi anche il diritto all'alimentazione, da parte di tutti i membri delle Nazioni Unite³⁸.

Nel 2011 si è concluso il primo ciclo di revisione periodica universale iniziato nel 2008³⁹. Raccomandazioni riguardanti, in generale, la necessità di promuovere il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali, e specificamente, tra gli altri, il diritto all'alimentazione,

³⁵ In generale, sul *soft law* v., tra gli altri, M. R. SAULLE, *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, 1998, 82-83; T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, pp. 262-266; R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di Diritto internazionale pubblico. Parte generale*, 3^a ed., Torino, 2009, pp. 280-284; S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, pp. 159-160.

³⁶ In genere, i mandati cd. “geografici” o per Paese sono istituiti dal Consiglio per una durata annuale, rinnovabile. Nel momento in cui si scrive (agosto 2015) risultano in corso 14 mandati geografici. Tra quelli istituiti recentemente v., a titolo esemplificativo, il mandato relativo alla Repubblica centrafricana, al Mali ed alla Costa d'Avorio.

³⁷ Per approfondimenti sulle varie procedure vedi A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., p. 69 ss.; M. BOVA, *Il Consiglio Diritti Umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici e istituzionali*, cit., p. 140 ss.; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 150 ss.

³⁸ Sulla revisione periodica universale, oltre gli Autori citati nella nota 36, cfr. F. D. GAER, *A Voice nota n Echo: Universal Periodical Review and the UN Treaty Body System*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2007, pp. 109-139; R. PISILLO MAZZESCHI, *L'Universal Periodic Review: controllo sull'adempimento di obblighi giuridici o meccanismo di cooperazione politica e diplomatica*, in *Dir. um., dir. int.*, 2008, pp. 107-117; N. BERNAZ, *Reforming the UN Human Rights Protection Procedures: a Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism*, in K. BOYLE (ed.), *New Institutions for Human Rights Protection*, cit., pp. 75-92; J. DUGGAN-LARKIN, *Can an Intergovernmental Mechanism increase the Protection of Human Rights?: The Potential of Universal Periodic Review in Relation to the Realisation of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Neth. Quart. Hum. Rights*, 2010, pp. 548-581; A. M. THÉVENOT-WERNER, *L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies au regard du droit international*, in *Jour. dr. int.*, 2012, pp. 1243-1279; R. WEST, *Piercing the Veil of State Sovereignty. The Role of the Universal Periodic Review in the Enforcement of Human Rights*, in *Irish Law Times*, 2014, pp. 73-76.

³⁹ Per un approfondimento sugli esiti del primo ciclo di revisione v. R. CHAUVILLE, *The Universal Periodic Review's First Cycle: Successes and Failures*, in H. CHARLESWORTH, E. LARKING (eds.), *Human Rights and Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism*, Cambridge, 2014, pp. 87-108.

sono contenute nei rapporti finali del *Working Group* relativi alla situazione di taluni Stati. Ad esempio, lo Zimbabwe è stato invitato ad emanare misure volte a sostenere la produzione alimentare, nonché ad esaminare il problema della malnutrizione infantile⁴⁰. Analoghe raccomandazioni si rinvergono poi nel rapporto del *Working Group* relativo alla Bolivia⁴¹. In particolare, alcune di esse hanno riguardato il trattamento dei minori in stato di detenzione, ai quali dovrebbe essere riservata una protezione speciale che includa adeguati servizi di alimentazione, la necessità di fornire assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo della produzione agricola nel quadro dell'esercizio del diritto all'alimentazione, nonché l'adozione di misure volte alla riduzione del tasso di malnutrizione infantile.

Nel momento in cui si scrive è in corso il secondo ciclo di revisione avviato nel 2012 e che dovrebbe concludersi nel 2016⁴². Anche in questa attuale fase di controllo non mancano nei vari rapporti finali del *Working Group* specifiche raccomandazioni sulla lotta alla fame ed il rispetto del diritto all'alimentazione⁴³.

3.1. Considerazioni introduttive sui mandati tematici del Consiglio

Nel contesto delle accennate “procedure speciali” di monitoraggio, il Consiglio, riprendendo un'iniziativa già intrapresa dall'allora Commissione dei diritti umani, ha confermato la figura del Relatore speciale sul diritto all'alimentazione⁴⁴.

Prima di procedere nell'esame della sua attività, conviene fare qualche considerazione preliminare, in generale, sulla figura degli “*special Rapporteurs*” nel quadro delle citate procedure speciali del Consiglio⁴⁵.

Il Relatore, come sottolineato, si inserisce nell'ambito delle “procedure speciali a tema”, introdotte per la prima volta dalla citata Commissione nel 1980⁴⁶. Si tratta di particolari forme di controllo del rispetto dei diritti umani, basate sull'analisi di specifiche

⁴⁰ Cfr. *Rapport du Group de travail sur l'examen périodique universel*, 19 dicembre 2011, A/HRC/19/14.

⁴¹ Cfr. *Rapport du Group de travail sur l'examen périodique universel*, 15 marzo 2010, A/HRC/14/7.

⁴² Cfr. al riguardo M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La revisione periodica universale al suo secondo ciclo: conferme di un trend non sempre virtuoso*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, vol. I, Napoli, 2014, pp. 651-670.

⁴³ Cfr., a titolo esemplificativo, Rapporto sull'Angola, doc. A/HRC/28/11, p. 27; Rapporto sul Brasile, doc. A/HRC/21/11, p. 25; Rapporto sul Camerun, doc. A/HRC/24/15, p. 27; Rapporto sul Ghana, doc. A/HRC/22/6, p. 21.

⁴⁴ Sul Relatore cfr. A. AOUED, *The Right to Food: The Significance of the United Nations Special Rapporteur*, in L. WILLIAMS, *International Poverty Law: An Emerging Discourse*, London, 2006, pp. 87-106; C. CALLEJON, *Le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, in E. DECAUX, A. YOTOPOULOS-MARANGOPOULOS (sous la direction de), *La pauvreté, un défi pour les droits de l'homme*, Paris, 2009, pp. 171-179.

⁴⁵ In generale sulla figura dello *Special Rapporteur* cfr. S. P. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, in *Hum. Rights Quart.*, 32, 2011, pp. 201-228; nonché lo speciale fascicolo della *Int. Jour. Hum. Rights* dedicato al seguente tema: *The Role of the Special Rapporteurs of the United Nations Human Rights Council in the Development and Promotion of International Human Rights Norm*, 2011.

⁴⁶ Sulle procedure speciali cd. “tematiche”, tra i vari contributi, cfr. T. KAMMINGA, *The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights*, in *Neth. Int. Law Rev.*, 34, 1987, pp. 299-323; O. FROUVILLE, *Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Paris, 1996; R. BEATE, *The Thematic Rapporteurs and Working Groups of the United Nations Commission on Human Rights*, in *Max P. YB. Un. Nat. Law*, 4, 2000, pp. 289-329; J. GUTTER, *Thematic Procedures of the United Nations Commission on Human Rights and International Law: In Search of a Sense of Community*, Antwerpen, Oxford, 2006; A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., p. 80 ss.; M. BOVA, *Il Consiglio Diritti Umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici e istituzionali*, cit., p. 140 ss.

questioni tematiche afferenti ai diritti umani, che sono state fatte proprie anche dall'attuale Consiglio. Come specificato nel *Manual of Operations of the Special Procedures* del 2008, i "mandati tematici" coprono «[...] *the full spectrum of civil, cultural, economic, political and social rights*»⁴⁷.

Sotto il profilo pratico, una volta individuato il tema che dovrà essere oggetto di mandato questo viene affidato ad un organo individuale, il Relatore speciale o un Esperto indipendente, ovvero collegiale, in quest'ultimo caso si procede alla creazione di un *Working Group*, generalmente composto da cinque membri⁴⁸.

Il Relatore, titolare del mandato, è nominato dal Consiglio dei diritti umani sulla base di specifici criteri⁴⁹ ed agisce, ai sensi dell'art. 4, par. 1, del Codice di condotta approvato dallo stesso Consiglio, a titolo individuale⁵⁰. Al Relatore è attribuito lo *status* di "esperto in missione" e, pertanto, ad esso si applicano le norme della Convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite approvata dall'Assemblea generale con la Risoluzione 22 A/1. Ai sensi dell'art. VI, sez. 22, della predetta Convenzione del 1946, esemplificativamente, al Relatore spetta l'immunità da arresto o detenzione e sequestro dei bagagli personali, l'immunità dalla giurisdizione per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, nonché l'inviolabilità delle carte o documenti.

Le funzioni attribuite a ciascun titolare del mandato sono contenute nelle stesse risoluzioni istitutive che non risultano pertanto uniformi ma variano l'una dall'altra.

Ad oggi, si contano 39 mandati tematici su diversi settori afferenti al tema dei diritti umani (a titolo esemplificativo si citano il diritto all'acqua, il divieto di tortura, la tratta degli esseri umani, la detenzione arbitraria, la tutela dei migranti, il diritto all'educazione, la protezione delle minoranze e i diritti culturali). La maggior parte dei mandati sono stati "ereditati" dalla Commissione dei diritti umani, altri sono invece di nuova istituzione ad opera del Consiglio (si pensi, ad esempio, al mandato tematico concernente le forme contemporanee di schiavitù o a quello riguardante il diritto di riunione o di associazione pacifica)⁵¹. Rientra nella prima categoria, come si è detto, anche il mandato tematico relativo al diritto all'alimentazione.

3.2. Il mandato del Relatore speciale sul diritto all'alimentazione

Dopo questa premessa di carattere generale, occorre esaminare più da vicino la figura del Relatore speciale sul diritto all'alimentazione. Come si è già evidenziato il primo

⁴⁷ Il Manuale è stato adottato nel giugno 2008 nel corso del 15° *meeting* annuale delle procedure speciali. Il nuovo testo modifica quello adottato nel 1999 sulla base anche dei suggerimenti degli Stati e delle Organizzazioni non governative. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio dei diritti umani nella sezione relativa alle procedure speciali.

⁴⁸ Vedi il *Manual of Operations of the Special Procedures*, cit., p. 6.

⁴⁹ I criteri da prendere in considerazione all'atto della selezione sono stabiliti dall'Annesso alla Risoluzione 5/1 del Consiglio dei diritti umani adottata per *consensus* nel 2007. Il par. 39 così dispone: «*The following general criteria will be of paramount importance while nominating, selecting and appointing mandate-holders: (a) expertise; (b) experience in the field of the mandate; (c) independence; (d) impartiality; (e) personal integrity; and (f) objectivity*». Ovviamente specifica attenzione verrà altresì data all'equa distribuzione geografica, all'equilibrio di genere, nonché alla rappresentanza dei diversi sistemi giuridici (par. 40).

⁵⁰ Cfr. *Code de conduit pour les titulaires de mandat au titre des procédures speciale du Conseil de droit de l'homme*, adottato per *consensus* il 18 giugno 2007.

⁵¹ Nel 2014 il Consiglio ha istituito due nuovi mandati tematici: quello sui diritti delle persone con disabilità ed il mandato sugli effetti negativi delle misure coercitive unilaterali sull'esercizio dei diritti umani.

Relatore – Jean Ziegler di nazionalità svizzera – è stato istituito dalla Commissione con la Risoluzione 2000/10 del 17 aprile 2000 per un periodo di tre anni. Si tratta, dunque, di una figura istituzionale relativamente giovane. Il suo mandato era specificamente individuato nella medesima risoluzione istitutiva (par. 11). In particolare al Relatore erano state attribuite le seguenti funzioni:

- « a) To seek, receive and respond to information on all aspects of the realization of the right to food, including the urgent necessity of eradicating hunger;*
- b) To establish cooperation with Governments, intergovernmental organizations, in particular the Food and Agriculture Organization of the United Nations, and non-governmental organizations, on the promotion and effective implementation of the right to food, and to make appropriate recommendations on the realization thereof, taking into consideration the work already done in this field throughout the United Nations system;*
- c) To identify emerging issues related to the right to food worldwide».*

Quando il Consiglio ha sostituito la Commissione, oltre che a confermare la figura del Relatore per un ulteriore triennio, con la stessa Risoluzione «confermativa» 6/2 del 27 settembre 2007 ne ha modificato il mandato prevedendo, nello specifico, un ampliamento delle sue competenze.

Alla luce della Risoluzione da ultimo citata le nuove funzioni del Relatore sono dunque le seguenti:

- «a) To promote the full realization of the right to food and the adoption of measures at the national, regional and international levels for the realization of the right of everyone to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger so as to be able fully to develop and maintain their physical and mental capacities;*
- (b) To examine ways and means of overcoming existing and emerging obstacles to the realization of the right to food;*
- (c) To continue mainstreaming a gender perspective and taking into account an age dimension in the fulfilment of the mandate, considering that women and children are disproportionately affected by hunger, food insecurity and poverty;*
- (d) To submit proposals that could help the realization of Millennium Development Goal No. 1 to halve by the year 2015 the proportion of people who suffer from hunger, as well as to realize the right to food, in particular, taking into account the role of international assistance and cooperation in reinforcing national actions to implement sustainable food security policies;*
- (e) To present recommendations on possible steps with a view to achieving progressively the full realization of the right to food, including steps to promote the conditions for everyone to be free from hunger and as soon as possible enjoy fully the right to food, taking into account lessons learnt in the implementation of national plans to combat hunger;*
- (f) To work in close cooperation with all States, intergovernmental and non-governmental organizations, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, as well as with other relevant actors representing the broadest possible range of interests and experiences, within their respective mandates, to take fully into account the need to promote the effective realization of the right to food for all, including in the ongoing negotiations in different fields;*
- (g) To continue participating in and contributing to relevant international conferences and events with the aim of promoting the realization of the right to food».*

Risulta evidente, anche ad una prima lettura, l'ampiezza del mandato attribuito al Relatore. In sintesi, ad esso spettano funzioni di studio, di promozione del diritto all'alimentazione, nonché di monitoraggio – ed è forse questa la funzione più delicata – della situazione relativa al suo esercizio all'interno degli Stati. Al Relatore sono altresì attribuite funzioni propositive in relazione alla realizzazione del primo degli otto obiettivi di

sviluppo del Millennio che gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati di raggiungere entro il 2015, ossia lo sradicamento della povertà estrema e della fame⁵².

Non sono poi da trascurare i compiti di interazione e di dialogo che il Relatore è chiamato a svolgere con i vari attori, che a diverso titolo sono coinvolti nella protezione a livello nazionale e internazionale del diritto all'alimentazione. In questo contesto va valutato positivamente lo specifico richiamo, in particolare, al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali. Siffatta competenza di promozione del "dialogo" si pone nell'apprezzata ottica di sviluppare e consolidare un'attività di coordinamento e di integrazione tra sistemi di tutela dei diritti umani per la protezione del diritto all'alimentazione, confermando così il carattere complementare della funzione di controllo esercitata dal Relatore.

E' auspicabile che questo rapporto di interazione con il Comitato ed esteso anche ad altri meccanismi di tutela dei diritti umani, possa essere ulteriormente rafforzato.

Con la già citata Risoluzione 22/9 del 9 aprile 2014, specificamente dedicata al diritto all'alimentazione, il Consiglio ha deciso di prorogare il mandato del Relatore – incarico che attualmente è ricoperto dal turco Ilal Helver – per un ulteriore triennio e ciò al fine, si legge al punto 36 della predetta Risoluzione, di consentirgli «*de poursuivre ses travaux conformément au mandat qui lui a été confié* [...]» dalla citata Risoluzione 6/2 del 2007.

Dunque, nel momento in cui si scrive, le funzioni del Relatore sono rimaste inalterate poiché la Risoluzione con cui si è stabilito di prorogarne il mandato non ha inciso sulle competenze.

3.3. I metodi di lavoro del Relatore

Per l'adempimento del suo mandato il Relatore si avvale di plurimi strumenti. Con riferimento alle accennate finalità di promozione e prevenzione della violazione del diritto all'alimentazione la sua attività è caratterizzata, in particolare, dalla redazione di documenti informativi, studi e rapporti che vengono presentati sia al Consiglio dei diritti umani sia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nonché dalla partecipazione a seminari e conferenze.

Con specifico riferimento ai rapporti e agli studi tematici l'attività svolta in questo ambito può senz'altro definirsi intensa e costante. Tra quelli più recenti, si vedano, ad esempio, il rapporto su *Accesso alla terra e diritto all'alimentazione* dell'11 agosto 2010⁵³, il

⁵² Come è noto, i cd. obiettivi del Millennio costituiscono uno dei risultati del *Vertice del Millennio* che si è svolto a New York nel 2000 al quale hanno partecipato 147 Capi di Stato e di Governo e 191 Paesi. Gli altri sette obiettivi sono i seguenti: rendere universale l'educazione primaria, promuovere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'AIDS, la malaria e le altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale e infine sviluppare una partnership globale per lo sviluppo. Per ulteriori approfondimenti al riguardo cfr., tra gli altri, S. FUKUDA-PARR, *Millennium Development Goal 8: Indicator for International Human Rights Obligations?*, in *Hum. Rights Quart.*, 28, 2006, pp. 966-997, nonché, più recentemente, C. CARLETTI, *Gli attori istituzionali e non: modalità operative tradizionali ed in progress nel quadro della cooperazione internazionale allo sviluppo* in E. SPATAFORA, R. CADIN, C. CARLETTI, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, 3^a ed., Torino, 2012, p. 161. È appena il caso di segnalare che a fine settembre 2015 si è svolto un Vertice delle Nazioni Unite per l'adozione dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile, che andranno a sostituire i citati obiettivi di sviluppo del millennio adottati nel 2000.

⁵³ Rapporto presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, doc. A/65/281.

rapporto su *Agroecologia e diritto all'alimentazione* del 20 dicembre 2010⁵⁴, il rapporto contenente le *linee guida applicabili agli studi sull'impatto degli accordi sul commercio e sugli investimenti sui diritti umani* del 19 dicembre 2011⁵⁵, il rapporto su *Il diritto all'alimentazione adeguata: i legami tra agricoltura, alimentazione e salute* del 26 dicembre 2011⁵⁶, quello su *Pesca e diritto all'alimentazione* dell'8 agosto 2012 e presentato alla 67^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, quello su *Diritti delle donne e diritto all'alimentazione* del 24 dicembre 2012⁵⁷ e infine il rapporto su *Accesso alla giustizia e diritto all'alimentazione* del 12 gennaio 2015⁵⁸.

Dal punto di vista redazionale i rapporti hanno una struttura consolidata: oltre ad una attenta disamina del tema considerato, generalmente contengono raccomandazioni che possono avere come destinatari sia gli Stati sia enti diversi da questi ultimi. Ad esempio, nel citato rapporto sul diritto ad una alimentazione adeguata del 26 dicembre 2011, il Relatore, al par. 52, ha rivolto specifiche raccomandazioni anche all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

Questa sistematica attività di studio ha consentito al Relatore di individuare anche principi e criteri direttivi. Ne costituiscono un esempio le recenti *Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements* del 2011⁵⁹, anch'esse ascrivibili alla categoria del cd. *soft law*.

Per quanto attiene alla funzione di controllo essa può essere esercitata attraverso l'esame delle informazioni acquisite e relative alla violazione del diritto all'alimentazione, in particolare a seguito di segnalazioni individuali.

Sinteticamente, da un punto di vista procedimentale, il Relatore può scrivere allo Stato interessato, generalmente tramite canali diplomatici⁶⁰, per domandare chiarimenti rispetto alle asserite violazioni, per "ricordare" gli obblighi internazionali esistenti nella materia considerata, ovvero per sollecitare l'invio di rapporti che contengano informazioni riguardo alle misure adottate a livello nazionale per porre rimedio a violazioni già riscontrate.

Di regola, nella "comunicazione" inviata allo Stato, il Relatore speciale indica un termine, generalmente di sessanta giorni, entro il quale lo Stato è chiamato a fornire adeguata risposta alle richieste formulate.

Vale la pena di segnalare, altresì, che l'intervento del Relatore può avvenire anche attraverso l'adozione di appelli urgenti (*Urgent appeals*). Ai sensi dell'art. 10 del Codice di condotta si può fare ricorso allo strumento da ultimo citato solo in determinate circostanze e segnatamente nel caso «*de violations [...] pour lesquelles le facteur temps est déterminant car elles ont causé des pertes humaines, mettent en danger des vies humaines, ou encore causent ou sont sur le point de causer aux victimes une préjudice très grave [...]*».

Volgendo uno sguardo alla prassi, essa consente di rilevare che dal 1° giugno 2006 al 28 febbraio 2015, il Relatore ha inviato oltre duecento "comunicazioni" agli Stati⁶¹. Una lettura più attenta della prassi, che va al di là del mero dato numerico poc'anzi riportato,

⁵⁴ Il rapporto è stato presentato al Consiglio dei diritti umani, doc. A/HRC/16/49.

⁵⁵ Rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani, doc. A/HRC/19/59/Add.

⁵⁶ Rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani, doc. A/HRC/19/59.

⁵⁷ Rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani, doc. A/HRC/22/50.

⁵⁸ Rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani, doc. A/HRC/28/65.

⁵⁹ Cfr. doc. A/HRC/19/59/Add.5.

⁶⁰ Cfr. *Manual of Operations of the Special Procedures*, cit., p. 13.

⁶¹ Cfr. *Communication Report of Special Procedures* del 2 giugno 2015, A/HRC/29/50.

indice senza dubbio di una certa frequenza dell'azione di controllo, porta poi ad evidenziare rimanendo in questo caso più vicini alle metodologie di lavoro, che talvolta le predette comunicazioni sono state redatte congiuntamente con altri Relatori speciali.

Proprio a quest'ultimo riguardo, solo per fare qualche esempio, nel marzo 2012, il Relatore speciale per il diritto all'alimentazione, insieme ai Relatori speciali sull'estrema povertà e diritti umani e a quello sull'alloggio adeguato, ha presentato, sulla base delle informazioni ricevute, una "comunicazione" al Bangladesh avente ad oggetto l'impatto delle attività di estrazione illegale della sabbia dal fiume Meghna sull'esercizio, dai parte dei residenti di Mayadip Island, del diritto all'alimentazione e del diritto ad un adeguato *standard* di vita⁶². Più recentemente, nel 2014, il Relatore speciale, ancora una volta insieme ad altri Relatori e segnatamente quelli sul diritto alla salute, sulla tutela delle minoranze e sull'acqua, ha inviato una comunicazione al Pakistan in merito alla presunta morte di circa 132 bambini nel deserto di Thar, distretto di Tarparkar, a seguito di malnutrizione. Nella predetta comunicazione, in particolare, si è osservato che, sulla base delle informazioni ricevute, le gravi carenze di cibo e di acqua, a causa della siccità e della povertà estrema, sarebbero state «[...] *the principal causes of death*» dei minori⁶³, la maggioranza dei quali, tra l'altro, appartenenti ad un gruppo minoritario.

In termini generali, la citata prassi dei richiami effettuati congiuntamente ad altri titolari di mandati tematici va salutata con soddisfazione. A fronte delle consuete critiche che potrebbero essere formulate, in particolare, sull'assenza di poteri coercitivi, rimane il fatto che questo meccanismo di pressione internazionale "rafforzata" può maggiormente indurre gli Stati al rispetto degli obblighi internazionali e, se necessario, all'introduzione delle riforme sollecitate.

Quanto alla segnalazione di eventuali violazioni, attraverso le cd. *lettres d'allegation*, ancorché non esista un modello predefinito, esse devono contenere determinate informazioni (in particolare i nomi delle vittime, nonché una descrizione dettagliata della violazione). Le segnalazioni possono essere fatte da singoli individui, da gruppi di persone, ovvero dalle organizzazioni non governative⁶⁴.

Infine, giova precisare che tutte le "comunicazioni" inviate dal Relatore allo Stato chiamato in causa hanno carattere confidenziale⁶⁵. E' tuttavia prevista la pubblicazione di una sintesi dello scambio delle lettere e delle risposte del predetto Stato nel rapporto annuale di attività che il Relatore presenta al Consiglio dei diritti umani.

3.3.1. *La pratica delle visite in loco. Le diverse tipologie di visite ed il rapporto finale*

Nel quadro della predetta funzione di monitoraggio una riflessione a parte merita, infine, la competenza del Relatore ad effettuare visite *in loco*; nonostante l'evidente "intrusività" di questa tipologia di intervento esso risulta fondamentale in quanto, come si

⁶² Cfr. *Communication Report of Special Procedures* del 7 settembre 2012, A/HRC/21/49.

⁶³ Cfr. *Communication Report of Special Procedures* del 20 agosto 2014, A/HRC/27/72.

⁶⁴ Le condizioni di ricevibilità delle predette comunicazioni sono specificamente individuate e disciplinate dall'art. 9 del citato Codice di condotta. In particolare, è previsto che le comunicazioni non devono essere manifestamente infondate o basate su motivazioni politiche; devono contenere un'esposizione delle circostanze fattuali delle violazioni, compresi i diritti violati; non devono essere redatte in termini oltraggiosi e non devono essere fondate esclusivamente su informazioni diffuse dai *media*.

⁶⁵ Cfr. *Manual of Operations of the Special Procedures*, cit., p. 12.

dirà, gli consente di acquisire informazioni di “prima mano” in merito alla reale situazione del diritto all'alimentazione nel Paese oggetto di visita, integrando così le informazioni già ricevute al riguardo da fonti governative.

In generale, la disciplina delle visite *in loco*, quale specifica prerogativa dei titolari di mandati, è contenuta nell'art. 11 del citato Codice di condotta. In particolare, è stabilita la consueta condizione secondo cui le visite si svolgono previo consenso dello Stato interessato. Inoltre, il titolare del mandato deve preparare la visita in stretta collaborazione con la missione permanente dello Stato interessato presso l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra, nonché cercare di stabilire un dialogo con le autorità governative competenti e con tutte le altre parti coinvolte, compresi membri della società civile.

Nella prassi, ritornando al Relatore speciale sul diritto all'alimentazione, la pratica delle visite *in loco* si è sviluppata sin dalla sua istituzione. Al riguardo, appare utile fornire il dato quantitativo del fenomeno. Il primo Paese oggetto di visita è stato il Niger nel settembre 2001 e in totale, ad oggi, si contano 26 visite.

La maggior parte delle missioni sono state svolte su richiesta esplicita degli Stati. Tra questi vi sono Paesi che, tra l'altro, hanno formulato una *standing invitation*, ossia un invito permanente a svolgere visite per tutte le procedure speciali tematiche dell'allora Commissione e oggi del Consiglio⁶⁶.

Non esiste una prassi precisa né rispetto alla durata delle missioni né ai luoghi soggetti a visita. A quest'ultimo riguardo, va segnalato che talvolta il Relatore ha visitato anche strutture carcerarie⁶⁷ e si è intrattenuto a colloquio con i detenuti⁶⁸. Ciò ha consentito all'organo di controllo di valutare le condizioni reali di trattamento di coloro che si trovano in una situazione di privazione di libertà, in particolare, sotto il profilo dell'accesso ad un cibo adeguato e di formulare specifiche raccomandazioni⁶⁹.

In genere, lo scopo delle visite, come si è detto, è quello di accertare lo stato di attuazione ed il rispetto del diritto all'alimentazione che, vale la pena di rammentare, deve essere garantito in qualsiasi circostanza (in tempo di pace e in tempo di guerra).

Non mancano, infatti, nella prassi del Relatore visite in Paesi in situazioni post-conflittuali, al fine di verificare se durante il conflitto fosse stato rispettato il diritto internazionale umanitario che, come noto, sancisce anche l'obbligazione specifica di

⁶⁶ In totale, nel momento in cui si scrive (agosto 2015), sono 110 i Paesi che hanno esteso un invito permanente a tutte le procedure tematiche speciali.

I dati sono disponibili su: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx>.

⁶⁷ Cfr. il Rapporto del 22 settembre 2009 sul Benin, doc. A/HRC/13/33/Add.3, nonché il Rapporto del 24 gennaio 2014 sul Malawi, doc. A/HRC/25/57/Add. 1.

⁶⁸ Cfr. Rapporto del 24 gennaio 2014 sul Malawi, cit.

⁶⁹ Particolarmente critica è stata la situazione riscontrata nella prigione di Maula, nel Malawi. Nel citato rapporto si legge, infatti, che «[...] *the Prison Service was only able to provide prisoners one daily meal consisting of maize meal (nsima) and beans or peas, due to budget constraints. At times, when food stocks and the budget ran out, the prison had to rely on a private provider to sell the prison maize meal on credit. According to the prisoners, there were days when they received no food at all, for example when there was no firewood available or provisions of maize flour had run out. Moreover, they explained that prisoners with HIV/AIDS and other chronic diseases did not receive any special treatment to meet their special dietary needs*» (enfasi aggiunta), *Ibid.* A fronte di tale situazione, il Relatore, oltre che a richiamare le norme delle Nazioni Unite sullo standard minimo per il trattamento dei detenuti, approvate come è noto dal Consiglio economico e sociale con le Risoluzioni 663 C (XXIV) del 31 luglio 1957 e 2076 (LXII) del 13 maggio 1977, ha sollecitato il Malawi ad adottare «[...] *immediate measures to ensure access to adequate food in prisons*», *Ibid.*

proteggere e garantire il diritto all'alimentazione⁷⁰ e ciò, si potrebbe aggiungere, ad ulteriore conferma del rapporto di interconnessione tra diritti umani e diritto internazionale umanitario⁷¹. Significativo esempio, al riguardo, è dato dalla visita in Libano, effettuata dall'11 al 16 settembre 2006, all'indomani della guerra, che ha avuto luogo dal 12 luglio al 14 agosto 2006, tra Israele e le forze armate del partito libanese Hezbollah⁷².

L'analisi della prassi consente poi di evidenziare che, in alcuni casi, le missioni sono organizzate anche al fine di verificare se lo Stato, già oggetto di visita in passato, abbia o meno compiuto dei progressi ovvero continuino a sussistere ostacoli nella realizzazione del predetto diritto. Si tratta delle cd. visite *de snivi* o di *follow-up*. In questo ambito va inquadrata, ad esempio, la missione organizzata dal Relatore De Shutter in Brasile dal 12 al 18 ottobre 2009. Lo scopo della missione, come si legge dal rapporto finale «[...] *was to assess the progress made since the 2002 mission of the former Special Rapporteur, Jean Ziegler* [...]»⁷³. Analogamente, la visita organizzata in Messico dal 14 al 15 novembre 2013 si proponeva di esaminare il seguito dato alle raccomandazioni formulate dal Relatore speciale al termine di una precedente missione effettuata nel 2011⁷⁴.

Tutte le visite, comprese quelle di *follow-up*, si concludono con la redazione di un rapporto finale, successivamente oggetto di pubblicazione. Sotto il profilo dei contenuti, il rapporto risulta essere piuttosto dettagliato. Il Relatore, oltre a riportare dati di carattere generale relativi allo svolgimento della visita e l'indicazione dei rappresentanti istituzionali e membri della società civile con i quali si è intrattenuto, illustra gli aspetti positivi, le criticità riscontrate e formula eventuali raccomandazioni. Atti che, giova ribadire, non sono produttivi di effetti vincolanti per lo Stato interessato. Dalla prassi emerge inoltre che, qualora le raccomandazioni siano multiple, talvolta, il Relatore specifica quelle che, a suo avviso, rivestono carattere prioritario e sulle quali pertanto lo Stato dovrebbe (l'uso del condizionale è d'obbligo) concentrare i propri sforzi.

Non mancano poi nel rapporto, generalmente nella parte introduttiva, riferimenti espliciti al grado di collaborazione ricevuta dalle autorità nel corso della visita. Appare evidente, infatti, che il pieno raggiungimento degli obiettivi della missione è strettamente interconnesso alla “buona volontà” dello Stato interessato che deve fornire il supporto necessario (pieno accesso ai documenti utili per lo svolgimento della sua attività, libertà di movimento su tutto il territorio dello Stato, etc) affinché il Relatore possa svolgere al meglio la propria funzione.

D'altro canto, la decisione di dedicare nel rapporto finale uno specifico spazio al comportamento dello Stato in occasione della missione, conferma la rilevanza che detto

⁷⁰ Sul diritto all'alimentazione in situazioni di conflitto v., tra gli altri, J. PEJIC, *The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework*, in *Int. Rev. Red Cross*, 2001, pp. 1097-1109; U. KRACHT, *Human Rights and Humanitarian Action: The Right to Food in Armed Conflict*, in M. BERGSMO (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Leiden, 2003, pp. 261-292; S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, cit., p. 199 ss.

⁷¹ In generale sui rapporti tra diritti umani e diritto internazionale umanitario cfr. E. GREPPI, *Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e diritti umani: profili di una convergenza*, in *Com. int.*, 1996, pp. 473-498; ID., *I crimini dell'individuo nel diritto internazionale*, Torino, 2012, pp. 36-58; A. ORAKHELASHVILI, *The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence?* in *Eur. Jour. Int. Law*, 2008, pp. 161-182; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 52-61.

⁷² Cfr. Rapporto del 29 settembre 2006, doc. A/HRC/2/8.

⁷³ Cfr. Rapporto del 19 febbraio 2009, doc. A/HRC/13/33/Add. 6.

⁷⁴ Cfr. la nota conclusiva della visita pubblicata sul sito del Relatore: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Visits.aspx>.

comportamento riveste nell'intera procedura. Da una lettura complessiva dei vari rapporti, sotto questo specifico profilo, non sembrano emergere osservazioni critiche da parte del Relatore il quale, almeno fino ad oggi, ha sempre elogiato la cooperazione ricevuta dalle autorità statali.

Lo sviluppo di questo rapporto di collaborazione tra gli Stati interessati dalla visita ed il Relatore non può che trovare apprezzamento; senza dubbio può ritenersi espressione della legittimazione e del supporto politico di cui gode il predetto organo nell'esercizio della funzione ispettiva.

4. Rilevi conclusivi. Punti di forza e criticità nell'azione del Relatore speciale

L'indagine fin qui svolta consente di rilevare l'indubbia attività di promozione e di tutela del diritto all'alimentazione esercitata dal Consiglio dei diritti umani. In tale contesto va, in particolare, apprezzata la creazione della figura dello *Special Rapporteur*, organo monocratico, con le caratteristiche sopra evidenziate, in particolare, quelle dell'indipendenza e dell'imparzialità.

Come si è avuto modo di osservare, il metodo di lavoro del Relatore è fortemente improntato al dialogo, principalmente con gli Stati, e ciò nel tentativo di individuare le soluzioni migliori per la protezione del diritto all'alimentazione, in particolare, là dove esistono ostacoli al concreto esercizio del predetto diritto⁷⁵.

L'importanza del dialogo è d'altro canto confermata dallo stesso Codice di condotta in relazione alle attività svolte, in generale, dai titolari dei mandati sia tematici che geografici⁷⁶. L'art. 13 del predetto Codice statuisce, infatti, che questi ultimi devono vegliare affinché le dichiarazioni sulla situazione dei diritti umani all'interno di uno Stato siano «*de nature à instaurer un dialogue constructif entre les parties prenants et à favoriser la coopération en vue de promouvoir et protéger les droits de l'homme*»⁷⁷.

Oltre alle funzioni di stimolo, di indirizzo della produzione normativa interna degli Stati, il Relatore esercita anche una funzione di controllo sul rispetto degli obblighi internazionali esistenti in materia. L'attività da ultimo richiamata, come si evince dall'indagine svolta, coincide però solo in parte con quella esercitata dai principali comitati o *treaty bodies* onusiani a tutela dei diritti umani, almeno per quanto attiene agli strumenti

⁷⁵ Vale la pena di precisare che sebbene gli Stati siano i principali destinatari degli obblighi internazionali in materia di diritto all'alimentazione, come opportunamente osservato dallo stesso Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali nel citato Commento generale n. 12 del 1999, «[...] *tous les membres de la société – individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisation de la société civile et secteur privé – ont des responsabilités dans la réalisation du droit à une nourriture suffisante*» (par. 20). (enfasi aggiunta). In particolare il Comitato ha sottolineato che «*Les entreprises privées – nationales et transnationales – doivent mener leur activités dans le cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit à une nourriture suffisante, arrêté d'un commun accord avec le gouvernement et la société civile*» (*ibid.*). Non a caso, nella prassi, il Relatore speciale ha inviato le cd. *allegation letters* anche ad imprese private. Cfr. il rapporto del Relatore dal titolo *Summary of communications sent and replies received from Governments and other actors*, doc. A/HRC/10/5/Add.1, del 17 febbraio 2009, p. 44 ss.

⁷⁶ A ciò si aggiunga che anche nella risoluzione 65/281 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, relativa alla riforma del Consiglio dei diritti umani, adottata il 20 luglio 2011, riprendendo la precedente risoluzione 16/21 dello stesso Consiglio del 12 aprile 2011, è ribadito, a chiare lettere, che «*[L]es procédures speciale continueront de favoriser un dialogue constructif avec les États*» (par. 25). Enfasi aggiunta.

⁷⁷ Enfasi aggiunta.

attraverso i quali esercitare il controllo. Ancor più in generale, la predetta funzione di monitoraggio di cui è titolare il Relatore si inquadra, e fin qui nulla di nuovo, nel solco dei controlli di natura politica⁷⁸ che si concludono con l'adozione di atti privi di efficacia vincolante per i destinatari⁷⁹. Non si può fare a meno di ribadire che il buon esito dell'intervento del Relatore risulta, in definitiva, collegato alla volontà dello Stato di conformarsi alle sue raccomandazioni.

Rimanendo nel quadro della funzione di monitoraggio in parola, merita una specifica menzione ed apprezzamento lo strumento delle visite *in loco*. Ad esso, come emerge dalla prassi, il Relatore ha fatto ricorso non in maniera occasionale ma continuativa sin dall'inizio del suo mandato. Come si è sottolineato, tale pratica risulta fondamentale per l'esercizio delle sue funzioni in quanto gli consente di ricercare e raccogliere in prima persona le informazioni da qualsiasi fonte, nonché di fare un approfondito esame della reale situazione all'interno dello Stato. Inoltre, dato non meno significativo, la costante pubblicazione dei risultati dell'attività ispettiva contribuisce a rafforzarne gli effetti. Le osservazioni che precedono evidenziano la necessità di pervenire ad una definitiva stabilizzazione ed universale applicazione del predetto strumento di controllo. In questa prospettiva, occorre sensibilizzare ulteriormente gli Stati a formulare un invito permanente, che nel momento in cui si scrive, come si è osservato, ha trovato purtroppo un modesto riscontro: ancorché questa pratica della *standing invitation* fosse stata incoraggiata già dalla stessa Commissione dei diritti dell'uomo⁸⁰, e oggi dal Consiglio dei diritti umani, solo poco più della metà degli attuali membri delle Nazioni Unite ha effettuato la dichiarazione in parola.

Altro punto di forza del Relatore speciale è costituito dal rapporto di fattiva collaborazione instauratosi con la società civile⁸¹. Quest'ultima indubbiamente continua a rimanere protagonista principale della sua attività. Il coinvolgimento della società civile, come si è visto, avviene in diversi modi e, in particolare, attraverso l'invio di informazioni sullo stato di attuazione del diritto all'alimentazione. In questo ambito, uno dei principali momenti di confronto è certamente rappresentato dalle predette visite *in loco*: il Relatore ha infatti la possibilità di interagire con soggetti non istituzionali che operano all'interno dello Stato oggetto di indagine. E di siffatto dialogo, come si è detto, il Relatore dà conto nel rapporto finale redatto a conclusione della missione.

⁷⁸ Cfr. in proposito A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, cit, p. 83. Sulla differenza tra controlli "politici" e controlli "giuridici", espressione quest'ultima riferita ai sistemi di garanzia basati sull'attività dei *treaty bodies*, si rinvia, per tutti, al volume del medesimo Autore.

⁷⁹ Per un'attenta disamina delle varie procedure internazionali di controllo che non rivestono carattere giurisdizionale v., in particolare, l'interessante studio di A. WEBER, *Les mecanismes de controle non contentieux du respect des droits de l'homme*, Paris, 2008.

⁸⁰ Cfr. la Risoluzione 2002/84 «*Human Rights and thematic procedures*», adottata senza voto il 26 aprile 2002.

⁸¹ L'importanza del ruolo della società civile nella realizzazione dei programmi a tutela dei diritti umani è stato formalmente riconosciuto anche nel Documento finale del *Summit* Mondiale dei Capi di Stato e di governo tenutosi presso la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York nel 2005. Cfr. la Risoluzione 60/1 dell'Assemblea generale del 24 ottobre 2005 (parr. 172-173). In generale sulla società civile v. G. STABEROCK, *Civil Society*, in *Max P. Enc. Pub. Int. Law*, 2011. Più specificamente sulla società civile e diritti umani v., tra gli altri, M. BORGHI, P. MEYER-BISCH (édit.), *Société civile et indivisibilité des droits de l'homme*, Actes du XI^e colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme à l'Université de Fribourg, 12-14 novembre 1998, Fribourg, 2000; E. G. MARLIES, *Global Civil Society and Human Rights*, in M.E. GOODHART (ed.), *Human Rights: Politics and Practice*, Oxford, 2009, pp. 147-163; M. PALMA, *The Possible Contribution of International Civil Society in the Protection of Human Rights*, in A. CASSESE (ed.), *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford, 2012, pp. 76-88.

Se le considerazioni che precedono mettono in evidenza i principali aspetti positivi che caratterizzano il mandato del Relatore, nondimeno sussiste qualche criticità che non va trascurata in quanto incide negativamente sulla concreta efficacia della sua azione a tutela del diritto all'alimentazione.

In particolare, il principale problema che investe l'intera procedura di *compliance review* è senza dubbio l'assenza di un adeguato sistema di *follow-up* delle raccomandazioni del Relatore. Detto problema è strettamente interconnesso alla già rilevata natura "politica" delle procedure di controllo che possono essere attivate dall'organo in esame. Come si è evidenziato, al momento non esistono meccanismi sanzionatori applicabili nei confronti degli Stati che abbiano omesso di dare applicazione alle raccomandazioni del Relatore. L'unico strumento di "censura" è costituito dalla presentazione dei rapporti e dalla pubblicità che può esserne data agli stessi.

La debolezza dell'efficacia delle raccomandazioni del Relatore non è certamente sconosciuta al Consiglio dei diritti umani trattandosi di una questione che, di fatto, investe tutti i titolari dei vari mandati⁸². Il tema è costantemente oggetto di discussione, tanto è vero che specifica attenzione è stata ad esso riservata anche nei consueti *meetings* annuali dei titolari dei mandati nell'ambito delle procedure speciali, in particolare in quello tenutosi a Ginevra dall'11 al 14 giugno 2012. In quell'occasione il dibattito si è sviluppato intorno alle varie modalità di *follow-up* delle raccomandazioni e, al riguardo, è stata anche sottolineata la necessità di procedere alla creazione di un sistema di *follow-up* istituzionalizzato che preveda, ad esempio, «*the establishment of a dedicated unit in the Special Procedures Branch to document follow-up efforts in order to create an institutional memory of best practices*»⁸³. Nel documento finale, adottato al termine del predetto *meeting*, si è insistito inoltre sull'esigenza di rinforzare il dialogo con gli Stati anche in relazione al tema considerato, precisando che il cd. *follow-up* non dovrebbe essere di responsabilità esclusiva dei titolari dei mandati. Sotto quest'ultimo profilo è stata auspicata la creazione di meccanismi nazionali di *follow-up*, senza però individuarne le caratteristiche specifiche. Si tratta, in ogni caso, di un'ipotesi interessante e meritevole di ulteriore approfondimento che, tuttavia, non può essere svolto in questa sede. Certo, in una prospettiva di questo genere, appare evidente che un ruolo fondamentale potrà (*rectius*: dovrà) essere esercitato, in generale, dalla società civile⁸⁴ e, in particolare, dalle organizzazioni non-governative, nonché dalle istituzioni nazionali per promozione e la difesa dei diritti umani, create in conformità con i cd. Principi di Parigi⁸⁵; purtroppo, a

⁸² Sul punto v. anche S. P. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, cit., p. 216.

⁸³ Cfr. *Report of the nineteenth annual meeting of special rapporteurs/representatives, independent experts and chairpersons of working groups of the special procedures of the Human Rights Council* del 9 luglio 2012, doc. A/HRC/21/51.

⁸⁴ Società civile che, come sottolineato anche recentemente, già fornisce ampio supporto ai titolari dei mandati nella fase più complessa dei cd. seguiti. Cfr. *Report of the twenty-first annual meeting of special rapporteurs/representatives, independent experts and chairpersons of working groups of the special procedures of the Human Rights Council, including update information on the special procedures* del 29 gennaio 2015, doc. A/HRC/28/41.

⁸⁵ Come è noto, si tratta dei Principi relativi allo *status* ed al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993. Sulle predette istituzioni v. in dottrina E. DECAUX, *Evolution and Perspectives for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, in L.A. SICILIANOS, C. BOURLOYANNIS-VRAILAS (eds.), *The Prevention of Human Rights Violations. Contributions on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, The Hague, 2001, pp. 233-243; ID., *Le dixième anniversaire des principes directeurs des institutions nationales des droits de l'homme, dit "Principes de Paris"*, in *Droits fondamentaux*, 2003, pp. 11-29; ID., *Les institutions nationales de protection des droits de l'homme, nouveaux acteurs des relations internationales*, Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet, Grenoble,

quest'ultimo riguardo, va segnalato che non tutti i Paesi, tra i quali è compresa l'Italia, sono stati così solerti nel creare le predette istituzioni. E' pertanto auspicabile che i Paesi in questione adottino gli opportuni provvedimenti legislativi che prevedano la creazione degli enti in parola, così come richiesto anche da altri organismi internazionali che specificamente si occupano dei diritti umani⁸⁶, nonché, in più occasioni, dalla stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite⁸⁷.

2012, pp. 1-12; J.B. MARIE, *De nouveaux acteurs sur la scène onusienne: les institutions nationales des droits de l'homme, in Libertés, justice, tolerance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. 2, Bruxelles, 2004, pp. 1189-1207; B.G. RAMCHARAN (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Leiden, 2005; R. MURRAY, *The Role of National Human Rights Institutions*, in M.A Baderin, M. Ssenyonjo (eds.), *International Human Rights Law: Six Decades After the UDHR and Beyond*, Farnham, 2010, pp. 305-316; S. GUO, *Effectiveness of National Human Rights Institutions in International Human Rights Law: Problems and Prospects*, in *Asian YB Int. Law*, vol. 40, 2011, pp. 101-127; M. QAFISHEH, *The International Status of National Human Rights Institutions: A Comparison with NGOs*, in *Nord. Jour. Hum. Rights*, vol. 31, n. 1, 2013, pp. 55-83; G. DE BECO, R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, 2015.

⁸⁶ Con riferimento all'Italia va precisato che nel corso delle varie legislature sono stati presentati, finora senza successo, diversi disegni di legge in materia. La perdurante assenza di una istituzione nazionale per i diritti umani nel nostro ordinamento è stata evidenziata con condivisibile preoccupazione da alcuni organismi internazionali (V., il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*, doc. CERD/C/ITA/CO/16-18 del 4 aprile 2012, par. 13), i quali, a più riprese, ne hanno opportunamente sollecitato la creazione (in questo senso vedi, tra gli altri, oltre al predetto Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, anche il Comitato delle Nazioni Unite dei diritti umani, *Observations finales du Comité des droits de l'homme*, doc. CCPR/C/ITA/CO/5 del 24 aprile 2006, par. 7 e più recentemente, nell'ambito del secondo ciclo della procedura di revisione periodica universale, il Consiglio dei diritti umani. Cfr. a quest'ultimo riguardo il *Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel*, doc. A/HRC/28/4 del 10 dicembre 2014).

⁸⁷ In proposito, tra le varie risoluzioni, cfr. ris. 64/161 del 18 dicembre 2009, ris. 66/169 del 19 dicembre 2011 e ris. 68/171 del 18 dicembre 2013.