

IL DIRITTO AL CIBO ALLA LUCE DELLE RECENTI EVOLUZIONI

Negli ultimi anni, grazie alla sensibilizzazione suscitata dagli eventi legati all'Expo di Milano 'Nutrire il Pianeta', l'attenzione di politici e giuristi si è soffermata con una certa frequenza sul tema dell'alimentazione, in particolare sulla necessità di potenziare l'effettività di un vero e proprio diritto al cibo, diritto fondamentale dell'uomo, preconditione per l'esercizio di tutti i diritti connessi ai concetti di libertà, uguaglianza ed ordinato sviluppo della personalità. Nonostante sia un aspetto di primaria importanza per la definizione dell'uomo, il cibo è oggetto di disciplina giuridica in termini di 'sicurezza qualitativa' attraverso regole giuridiche che disciplinano la produzione e la distribuzione di prodotti sani sotto il profilo igienico sanitario, oppure in termini economici, come merce che come tale è oggetto di leggi che ne disciplinano lo scambio ed il commercio. Solo di recente e ad opera di organi internazionali, si è pervenuti ad una progressiva definizione del diritto al cibo tra i diritti umani, che sono diritti che nascono e si estinguono con la persona, validi per tutti gli esseri umani, in qualsiasi parte del mondo. È il Relatore Speciale del diritto al cibo, organo dipendente dalla Commissione dei Diritti Umani in seno alle Nazioni Unite, che fornisce i contenuti del diritto al cibo: "Il diritto all'alimentazione è il diritto di avere un accesso regolare, permanente e libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo qualitativamente e quantitativamente adeguato e sufficiente, in grado di assicurare una vita fisica e psichica,

individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna” ed aggiunge “La sicurezza alimentare esiste quando a tutti gli esseri umani, in qualsiasi momento, è garantito un accesso fisico ed economico a cibo sufficiente, sano e nutriente che permetta loro di soddisfare i propri bisogni energetici e preferenze alimentari, e di condurre una vita sana e attiva”. Stefano Rodotà nel suo saggio *‘Il diritto al cibo’*, introduce il concetto dell’adeguatezza alimentare. “L’adeguatezza significa andare oltre l’impostazione minimalistica, anche se essenziale, della semplice ‘libertà dalla fame’, il cibo non nutre solo il corpo, ma la stessa dignità della persona – solo rispettando la dignità della persona e la diversità della persona è possibile trasferire nel diritto al cibo l’attitudine a rendere il cibo come un vero obiettivo di valore costituzionale. È la Comunità internazionale che ha colto il significato e l’ampiezza del diritto all’alimentazione adeguata, prima attraverso un implicito riconoscimento nell’art. 25 della Dichiarazione dei Diritti Umani, che afferma il diritto di ogni uomo ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo ai beni che occorrono al suo soddisfacimento il primo dei quali è l’alimentazione, il diritto al cibo è riconosciuto come prerogativa indefettibile alla salute umana”. Successivamente nel Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali all’art. 11, che non solo definisce nei termini sopraindicati il diritto ad un’alimentazione adeguata, ma introduce al 2° comma gli obblighi che gli Stati parti dovranno assumere per assicurare l’attuazione di questo diritto: l’obbligo di rispettare il diritto all’alimentazione; l’obbligo di

proteggere il diritto all'alimentazione; l'obbligo di attuare il diritto all'alimentazione. L'obbligo di rispettare il diritto all'alimentazione è un obbligo negativo, consiste infatti nell'astenersi ad esercitare il suo potere quando può compromettere un accesso all'alimentazione già acquisito. L'obbligo di proteggere il diritto all'alimentazione impone allo Stato di adoperarsi alla regolamentazione delle attività non statali, imprese e privati, e di attivarsi a creare e garantire forme di ricorso in caso di violazione del diritto all'alimentazione. L'obbligo di attuare il diritto all'alimentazione significa adottare forme concrete per identificare gruppi della popolazione vulnerabili e mettere in atto l'accesso ad un'alimentazione adeguata, favorendo la loro capacità a provvedere ai propri bisogni alimentari solo per ragioni indipendenti dalla loro volontà. Ciò non significa che tutti i casi in cui un essere umano ha fame o soffre di malnutrizione, siano violazioni dei diritti dell'uomo. Qualora uno Stato giustifichi il mancato raggiungimento anche del livello minimo essenziale con la mancanza di risorse adeguate, questi deve dimostrare di aver compiuto ogni sforzo necessario per utilizzare al meglio tutte le risorse a sua disposizione, anche dando prova di aver richiesto, senza successo, il sostegno internazionale per assicurare la disponibilità e accessibilità del cibo minimo necessario. Si ha una violazione dei diritti solo quando un governo viene meno al suo dovere di rispettare, proteggere e realizzare il diritto all'alimentazione divenendo responsabile davanti alla propria popolazione. I meccanismi della Comunità Internazionale, posti a presidio dell'attuazione del diritto al cibo e dell'eventuale

irrogazione di sanzioni per la violazione degli obblighi statali, sono sussidiari ed insufficienti vista la scarsa disponibilità degli Stati all'intervento interno delle Organizzazioni Internazionali. Gli Stati sovrani, pur aderendo ai vari trattati internazionali che contemplano il diritto ad un cibo adeguato, non sono disposti, tuttavia, a sottoporsi a sindacato internazionale in settore, come quello dell'alimentazione, che concerne questioni molto delicate dal punto di vista politico, economico e sociale. Ciò è dimostrato dal 'Caso del Muro arabo-israeliano'. Il muro, costruito nel 2002 nel territorio palestinese a scopo difensivo da parte dello Stato di Israele, di fatto impedisce al popolo palestinese di poter fruire dei beni necessari all'alimentazione. "La maggior parte delle terre palestinesi situate sul versante israeliano del muro sono terre agricole fertili e vi si trovano alcuni fra i pozzi più importanti della regione" e "numerosi alberi da frutta ed olivi sono stati sradicati in occasione della sua costruzione nei territori palestinesi occupati da Israele a partire dal 1967, determinando la sparizione di numerosi beni, in particolare terre agricole, oliveti, pozzi, agrumeti e serre, di cui decine di migliaia di Palestinesi erano tributari". La Corte Internazionale di Giustizia, organo giurisdizionale delle Nazioni Unite a cui è affidata sia la funzione contenziosa e consultiva, nel 2004 ne ha dichiarato non solo il carattere illecito, ma ha elencato una serie di violazioni commesse da Israele alle norme consuetudinarie e convenzioni internazionali aventi oggetto il rispetto dell'alimentazione. Il parere emesso dalla Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche sulla costruzione della barriera israeliana, nonostante la sua rilevante importanza, non

è stato applicato in maniera concreta: lo Stato Israeliano ha continuato l'edificazione del muro provocando ancora di più danni economici alla popolazione palestinese.

I controlli apprestati dagli organi internazionali presentano, dunque, molteplici limiti e gli appelli ai governi rimangono inascoltati. Gli ordinamenti interni riflettono la situazione generale di inadeguatezza della tutela e del rispetto del diritto al cibo. Da un'indagine comparata sulle forme di tutela del diritto al cibo emerge che sono poche le Costituzioni che riconoscono un autonomo diritto al cibo direttamente, spesso si tratta di Stati dove la povertà e la penuria di risorse economiche determina il diffondersi di situazioni di carenza alimentare o malnutrizione, come in Brasile, in Sudafrica o in India, che hanno predisposto rispettivamente progetti amministrativi, riconosciuto il diritto nella propria costituzione e come tale perseguibile in caso di violazione e attraverso l'intervento giurisdizionale della Corte Suprema. In ambito europeo, sebbene la CEDU e la Carta Sociale europea riconoscano espressamente il diritto al cibo adeguato, si può sostenere che la legislazione alimentare si occupa della qualità del cibo con la disciplina di norme igienico sanitarie o del commercio interno ed esterno del cibo/merce. Anche in Europa, dunque, la tutela al cibo come diritto ad un tenore di vita adeguato dell'uomo è ancora in uno stato embrionale. Un esempio è offerto dalla direttiva 2003/9/CE sulle misure di accoglienza dei rifugiati e gli standard minimi, con la quale i paesi europei si sono impegnati a produrre misure interne volte a garantire tutela ai rifugiati e

richiedenti asilo politico. In particolare, l'art. 13 al 2° comma sancisce: "Gli Stati membri adottano disposizioni relative alle condizioni materiali di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo. Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze".

A tal fine la direttiva dispone azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza, in particolare, gli artt. 22 e 23 prevedono un sistema di *'monitoring'* ed un sistema di orientamento, sorveglianza e controllo alla Commissione Europea: "Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione i dati, suddivisi per età e sesso, relativi al numero di persone alle quali si applicano le condizioni di accoglienza. Gli Stati membri, nel debito rispetto della loro struttura costituzionale, assicurano adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello qualitativo delle condizioni di accoglienza". La Commissione europea, nel 2007, ha pubblicato una relazione sull'applicazione della Direttiva Accoglienza, segnalando diverse criticità, prassi differenti, spesso non in linea con la Direttiva stessa. In particolare: alcuni Stati, tra cui l'Italia, non applicano la Direttiva nei centri di trattenimento; in alcuni Stati il livello delle risorse economiche e umane dedicate all'applicazione della Direttiva rimaneva discutibile. Sempre in ambito europeo, in seno alla Comunità Europea sono da menzionare una serie di atti relativi alla legislazione alimentare (compresa la legislazione agraria), strutturati per garantire ai consumatori europei il diritto a un cibo sicuro anche se non

sufficientemente legati al criterio della dignità della persona. La maggior parte della legislazione a livello europeo si occupa essenzialmente del cibo inteso come merce e come tale oggetto di tutela tipica delle regole di mercato sia dalla parte del produttore che del consumatore. Dal punto di vista del consumatore le regole presenti disciplinano non solo la sicurezza alimentare in termini quantitativi, *food security*, quanto alimentazione in termini di *food safety*, sicurezza qualitativa intesa come sicurezza igienico sanitaria, sicurezza tossicologica – nutrizionale. Dal punto di vista del produttore invece le regole disciplinano la produzione e la commercializzazione dell'alimento. È emblematico il Regolamento n. 182/2002 del Parlamento e del consiglio Europeo che regola la sicurezza alimentare di tutta la catena alimentare dalla produzione alla tavola. Tale regolamento si applica a tutti i paesi aderenti all'Unione Europea e si basa sulla responsabilità degli operatori del settore alimentare e si pone la protezione della vita e della salute umana, la tutela degli interessi dei consumatori, come obiettivi generali, tenendo conto anche del benessere animale, della salute vegetale e dell'ambiente e la libera circolazione degli alimenti nel mercato unico. È stato inoltre creato un organo di controllo, un'*Autorithy* che vigila sulla sicurezza alimentare: EFSA. È un organo indipendente dalle autorità europee, collabora con i governi nazionali, valuta l'esecuzione del regolamento, offre consulenza scientifica e comunica sui rischi esistenti ed emergenti. Il regolamento su citato offre un'articolata e sofisticata normativa alimentare che fa riferimento al diritto alla salute, ai diritti di informazione, ai

diritti dei lavoratori. L'Italia riflette la situazione che si propone in generale in ambito europeo circa l'attuazione del diritto al cibo adeguato, resta l'attuazione del diritto al cibo alle singole istituzioni regionali, provinciali e comunali.

Alla luce di quanto illustrato, si può concludere che le politiche internazionali sul diritto al cibo, incastonate nelle Carte dei diritti, hanno cambiato le formule dei testi normativi, introducendo il 'diritto ad essere liberi dalla fame', ma manca la contemporanea garanzia della sua attuazione da parte dei poteri pubblici. Come illustrato, gli Stati considerano il diritto al cibo in termini di sviluppo della personalità e dignità umana solo in secondo piano rispetto alla politica economica. Non resta che affidarsi alle Agenzie Internazionali che con politiche umanitarie rappresentano il fulcro dell'attività di aiuto allo sviluppo dell'alimentazione. Attualmente l'organizzazione internazionale che più di tutte si adopera per garantire in tutto il mondo livelli adeguati di nutrizione e di produttività agricola sostenibile, è la FAO (Food and Agriculture Organization). La FAO è un'organizzazione permanente specializzata nello sviluppo dell'alimentazione e dell'agricoltura. Attraverso numerosi programmi attivati nel corso degli anni, questa agenzia si è prodigata per predisporre azioni che potessero portare benefici in determinate aree del pianeta e/o a particolari categorie di persone ritenute più vulnerabili. Cinque sono gli obiettivi principali: 1) Eliminare la fame, l'insicurezza alimentare e la malnutrizione attraverso un incremento dell'impegno politico e delle responsabilità sia della FAO che dei governi e dei settori privati; 2) Sviluppare l'agricoltura, le attività boschive e la pesca

nelle modalità più sostenibili e produttive possibili; 3) Ridurre la povertà nelle zone rurali (che affligge in special modo i lavoratori agricoli del sud dell'Asia e dell'Africa); 4) Incrementare in maniera inclusiva ed efficiente il sistema di produzione alimentare ed agricolo, attraverso l'utilizzo di strumenti e tecnologie moderni; 5) Accrescere la resistenza dei mezzi di sussistenza alle minacce esterne (disastri naturali, guerre e conflitti, crisi alimentari ed economiche). Collabora, contribuendo alla crescita economica, con i paesi membri, allo scopo di accrescere i livelli di nutrizione, di aumentare la produttività agricola, di migliorare la vita delle popolazioni rurali. Secondo la relazione fornita dalla FAO, sono 793 milioni le persone che si trovano in stato di sottoalimentazione. La 'sottoalimentazione' è definita dall'agenzia come "Uno stato, della durata di almeno un anno, di incapacità di acquisire un livello di assunzione di cibo sufficiente per soddisfare il fabbisogno energetico e dietetico di un individuo". I dati e le statistiche sono chiari: troppi uomini soffrono la fame estrema (nei paesi del terzo mondo) o problemi di sottoalimentazione dovuti alle condizioni economiche, ai poteri occulti del commercio, dell'economia, della globalizzazione, ai conflitti armati, a catastrofi naturali. Cosa fare? Non resta che affidarsi alla nuova società civile planetaria che sta nascendo. Numerosi sono movimenti sociali, organizzazioni non governative, chiese, popolazioni in rivolta o semplicemente privati che si adoperano per garantire un cibo sano per tutti. Sono i più validi alleati per un'alimentazione in termini democratici e la promozione di un'esistenza degna per tutti, sia con aiuti umanitari concreti che

con rapporti volti a sottolineare azioni valide per attuare il diritto al cibo adeguato.