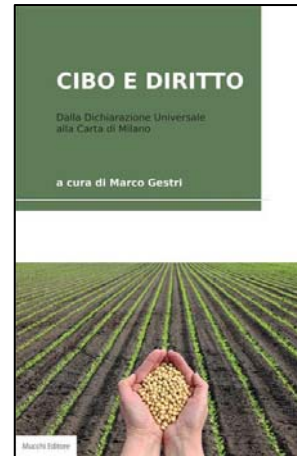




## Marco Gestri (cur.), *Cibo e diritto. Dalla Dichiarazione universale alla Carta di Milano*, Mucchi, Modena, 2015, pp. 135

Volendo trovare una relazione tra i concetti di «cibo» e di «diritto», a maggior ragione se lo si fa su una rivista dedicata ai vari volti della sicurezza, viene probabilmente facile mettere a fuoco le questioni relative alla sicurezza alimentare, alla sua salvaguardia (con particolare attenzione per produttori e consumatori) e alle sanzioni previste nei confronti di chi la mette a rischio con il proprio agire. Ciò, ovviamente, coglie una parte importante di quella relazione (e certamente quella che ciclicamente gode di una sgradevole notorietà, per i numerosi episodi di sofisticazione degli alimenti di cui danno notizia i mezzi d'informazione), ma di certo non la esaurisce.

Il profilo che appare più affascinante, per uno studioso di diritto costituzionale, è probabilmente quello legato alla teorizzazione di un vero e proprio “diritto al cibo”, da intendersi quale «diritto di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente, che soddisfi le necessità alimentari personali lungo tutto l'arco della vita e permetta una vita attiva». La citazione è tratta dalla Carta di Milano, il documento pro-





mosso dal Governo italiano e aperto alla firma in coincidenza con l'apertura di EXPO Milano 2015, il 1° maggio di quell'anno. Al di là del suo effettivo nullo valore giuridico, quel testo meritava e merita attenzione, tanto come esito di un percorso di approfondimenti e discussioni che ha coinvolto vari settori della società (politica, istituzioni, studiosi, imprenditori, associazioni, ...) e ha portato a riflessioni di rilievo sul tema, quanto come potenziale punto di partenza di un nuovo cammino volto proprio al perseguimento e alla tutela del "diritto al cibo".

Certo, si deve ammettere che la conclusione dell'evento milanese, al di là di ogni osservazione sul successo della manifestazione, ha visto progressivamente spegnersi gran parte dei riflettori sulle discussioni sui legami *lato sensu* tra cibo e diritto: la scelta di dare maggiore spazio nella sfera pubblica ad altri temi, anche su impulso di quanto via via le cronache hanno suggerito, non ha tuttavia fatto venire meno l'urgenza delle questioni legate al "diritto al cibo", che continuano a mantenere una scala mondiale e richiederebbero concreti interventi collettivi a livello internazionale per essere affrontate in modo efficace.

Per recuperare almeno in parte gli spunti di riflessione offerti durante il periodo di EXPO Milano 2015 e nei mesi che l'hanno preceduta, si può riprendere il volume *Cibo e diritto. Dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano*, curato da Marco Gestri, ordinario di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. La curatela raccoglie sei saggi che rappresentano lo sviluppo delle relazioni tenute durante il convegno «Cibo e diritto», svoltosi proprio nell'ateneo modenese il 13 maggio 2015. A dispetto del tempo trascorso da quell'evento e dall'uscita del volume (pubblicato pochi mesi dopo), i contenuti mantengono il massimo dell'attualità: le



cronache danno conto di frequente – e, a dirla tutta, non lo fanno ogni volta in cui sarebbe necessario – degli effetti della mancanza di cibo e della malnutrizione, che contribuiscono notevolmente (come si vedrà) all’insicurezza globale e peraltro convivono con gli sprechi e l’obesità che affliggono troppa parte del mondo occidentale. Ripercorrere, a distanza di tre anni, alcuni passaggi fondamentali della questione “diritto al cibo” consente a chi finora non vi si è intrattenuto abbastanza di dare il giusto rilievo a un tema che merita continua attenzione.

Nel suo contributo iniziale, Gestri evoca più volte – come faranno anche gli altri autori – il concetto di «sicurezza alimentare», dandogli un significato ben più ampio rispetto a quello quotidianamente utilizzato (relativo alla “sola” qualità del cibo e all’assenza di rischi per i consumatori): la sua definizione è decisamente in linea con quella fissata nella Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale, frutto dei lavori del *World Food Summit* del 1996, per cui «Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

Si capisce bene che il problema, oltre che qualitativo, è anche quantitativo: in più di un caso (in certe aree del mondo più che in altre) la minaccia alla sicurezza – o, se si vuole dare una lettura “etimologica” del termine, ciò che mette a rischio l’assenza di preoccupazione (*sine cura*) – è data dalla carenza o dall’assenza stessa di cibo, prima ancora che dalla qualità di quello eventualmente disponibile. Non stupisce dunque che tra le “fonti di preoccupazioni” a livello globale, nel senso appena esplicitato, taluni includano anche – come ricordato dall’autore – la «filosofia di liberalizzazione degli scambi nei prodotti agricoli» alla base dell’opera del WTO o le



varie implicazioni dell'accordo TRIPs, come la possibilità che le multinazionali brevettino determinate varietà vegetali: esse, infatti, hanno indubbiamente effetti innanzitutto sulla quantità (oltre che sulla qualità) di cibo disponibile per determinate popolazioni, la cui «vita attiva e salutare», se non la sua sopravvivenza, può essere messa in pericolo.

Gestri si concentra poi sull'effettiva natura della Carta di Milano, definita come «strumento interindividuale» (aperto alla firma dei singoli cittadini e – su un piano di parità – degli enti collettivi, come pure delle imprese e delle istituzioni) e non come trattato internazionale: ciò comporta inevitabilmente l'assenza di ogni cogenza delle sue disposizioni (tanto per gli Stati eventualmente firmatari, quanto per i giudici di ogni livello). Il testo avrebbe dunque solo un valore morale e politico, ma tale soluzione avrebbe consentito sia di evitare compromessi “al ribasso” sui contenuti, sia di coinvolgere in modo maggiore la “società civile internazionale”, perché anche questa possa orientare l'azione degli Stati.

Nel valutare il contenuto della Carta di Milano alla luce del contesto normativo internazionale, l'autore ricostruisce il progressivo affermarsi del “diritto al cibo” già a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 (nella quale all'art. 25 si sancisce il diritto di ciascuno «a un tenore di vita adeguato a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione [...]») e dal successivo Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 11, par. 1, in cui i contraenti riconoscono «il diritto di ogni individuo a un tenore di vita adeguato per sé e la sua famiglia, che includa alimentazione [...]»), fino ad arrivare ad altre fonti di diritto internazionale, anche se per lungo tempo a tali previsioni si è riconosciuta soltanto natura programmatica e non giustiziabile.



Gestri riconosce il ruolo fondamentale del citato *World Food Summit* (1996), voluto dalla FAO, nel percorso verso una più compiuta elaborazione del diritto al cibo, anche sollecitando l'adozione di nuovi documenti, a partire dal Commento generale n. 12 del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (1999): lì si è precisato che, perché «the right to adequate food» sia soddisfatto, occorre che ogni uomo, donna o bambino, come singolo o parte di un gruppo, abbia «physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement», mettendo in adeguato risalto gli aspetti quantitativi e qualitativi del diritto in questione (il cibo dev'essere disponibile in quantità e qualità sufficiente a soddisfare i bisogni alimentari di ciascuno, anche considerando i risvolti culturali e di sicurezza legati all'alimentazione, e si deve poter accedere al cibo in modo sostenibile e senza interferire con il godimento di altri diritti umani) e richiamando gli Stati ai loro obblighi sull'attuazione dei diritti – da “rispettare”, “proteggere” e “soddisfare” – riconosciuti dal Patto del 1966, sia pure con riguardo al grado di tutela che ciascuno è concretamente nelle condizioni di approntare. La successiva nomina, nel 2000, di un Relatore speciale ONU sul diritto al cibo ha aumentato l'attenzione delle istituzioni internazionali sul tema e ha posto sotto controllo anche il comportamento degli Stati “democratici”, non estranei a violazioni del *right to adequate food*.

L'effettività e la giustiziabilità del diritto al cibo negli ultimi anni hanno preso maggior corpo grazie tanto all'inserimento dello stesso o di diritti affini all'interno di varie costituzioni, quanto in seguito alle decisioni di alcuni giudici nazionali (soprattutto di livello costituzionale) di cui Gestri dà conto nel proprio contributo: con queste si è iniziato a sanzionare i singoli Stati anche per non aver agito abbastanza o in modo



adeguato per soddisfare il diritto al cibo di singoli o gruppi. La Carta di Milano si è inserita in questo contesto, con le sue intrinseche debolezze (non relative solo alla forza non vincolante: l'autore sottolinea il mancato riferimento al problema della corruzione pubblica alla base della fame e della malnutrizione) ma anche con la sua capacità di sensibilizzare in maniera diffusa l'opinione pubblica, aspetto non secondario rispetto al coinvolgimento effettivo degli Stati e delle istituzioni.

Il collegamento tra sicurezza e diritto al cibo emerge nel contributo di Luigi Costato, professore emerito dell'Università di Ferrara (già docente di Diritto agrario, Diritto comunitario e Diritto alimentare), fin da uno dei primi passaggi che è opportuno riportare integralmente: «Esaminando l'attuale situazione che interessa l'Italia e l'Europa, con l'arrivo in massa di migranti disperati e una parte rilevante del Medio oriente coinvolto in guerre e guerriglie sanguinose senza che vi sia speranza di risolverle e che minacciano la sicurezza anche degli europei, viene spontaneo chiedersi se si poteva evitare tutto ciò, e con che mezzi» (la frase è stata pronunciata tre anni fa, ma è tristemente applicabile anche ai giorni nostri).

L'autore rinviene nella (nuova) Politica agricola comune dell'Unione europea, che ha sensibilmente contratto l'offerta agricola dei Paesi dell'Europa (anche con incentivi alla non coltivazione, l'opposto di ciò che si era fatto in passato), un fattore di minaccia alla sicurezza, alimentare e non solo. A detta di Costato, non si sarebbe di fronte a una semplice "lotta alle eccedenze", ma a una virata a 180 gradi dell'azione che addirittura viola le disposizioni del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE) perché non è in grado di assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori, la stabilizzazione dei mercati, gli approvvigionamenti del mercato e prezzi stabili ai consumatori: si sono avute continue



oscillazioni dei prezzi delle merci che hanno influito su tutti e tre i profili considerati, in una fase in cui gli strumenti per prevedere l'entità globale dei raccolti e il conseguente andamento dei prezzi sono nelle mani dei soli grandi *trader* (e non certo dei comuni agricoltori) e, scoraggiando la produzione, si sono azzerate le scorte alimentari che in passato l'Europa aveva (e potevano limitare l'aleatorietà dei prezzi delle derrate).

Il venir meno di quelle scorte e il rischio economico costante cui sono esposti i produttori ha inevitabilmente diminuito le quantità di cibo a disposizione (e penalizzato gli agricoltori dei Paesi in via di sviluppo, che non godono delle sovvenzioni non più ancorate alla produzione praticate in Europa); né, secondo l'autore, la situazione migliorerebbe con una politica che eliminasse ogni tipo di sostegno all'agricoltura, perché non ci sarebbe alcuna garanzia di un'offerta alimentare sufficiente per poter sfamare tutti e, di conseguenza, evitare occasioni di innescare nuovi conflitti o di rinfocolarne altri. Nell'ottica di una sicurezza globale, intesa come neutralizzazione o contenimento delle minacce alla sicurezza, secondo Costato si dovrebbe abbinare – e la tesi è tanto condivisibile quanto dalle scarse possibilità di realizzazione, tre anni fa come ora, visto l'atteggiamento di gran parte dei decisori politici – una nuova politica di sovvenzioni alla produzione agricola all'invio di risorse alimentari, sanitarie e culturali ai territori colpiti da inesauroibili eventi bellici: «non si vede altra soluzione possibile, non essendo certo che continuando a fornire armi a destra e a manca, anche a presunti amici che possono passare dalla parte opposta da un momento all'altro, si può sperare di avviare a soluzione un problema che interessa milioni e milioni di persone, sia quelle coinvolte in conflitti sia quelle indotte dalla fame a fuggire dalle loro terre per rifugiarsi in territori ritenuti più ospitali».



Si preoccupa di inquadrare meglio il ruolo del citato Relatore speciale ONU nel processo di sviluppo – e, ancor prima, di esatta definizione – del diritto al cibo Ioana Cisma, dell'Università di Stirling: alla base dell'intervento c'è l'idea per cui chiarire gli esatti confini di un diritto, a costo di demolire stereotipi e "idoli" che con il tempo si siano creati relativamente a esso, rende più facile portare all'accettazione di quello stesso diritto i soggetti che dovrebbero rispettarlo o renderlo effettivo.

In particolare, i Relatori che si sono succeduti si sono premurati di non avallare la tesi che riduceva il diritto al cibo alla mera disponibilità del medesimo, essendovi invece ricompresa la garanzia dell'accesso (fisico ed economico) alle risorse alimentari, nonché la tutela di un'alimentazione adeguata sul piano nutrizionale, culturale e di sicurezza; hanno anche messo in luce gli ostacoli che tuttora impediscono una piena giustiziabilità del diritto al cibo (a partire dalle resistenze di alcuni Paesi occidentali, a partire certamente dagli Stati Uniti). Un altro ruolo di rilievo è stato svolto dai Relatori nell'indirizzare i concreti comportamenti degli Stati nell'attuazione degli obblighi di diritto internazionale, anche attraverso (il sostegno al)l'azione di strumenti di *soft law*, che potessero aumentare la consapevolezza dei singoli Paesi in materia di diritto al cibo, o lo sviluppo di soluzioni interpretative calibrate su singole situazioni problematiche.

L'intera opera svolta (anche) dai Relatori speciali nel corso degli anni si sarebbe insomma tradotta, secondo Cisma, in una *political and moral suasion* piuttosto convincente per i vari Stati: «Today – sostiene – a government can no longer credibly argue that the normative content of the right to food is unclear and that its institutions cannot enforce and adjudicate it». Ciò si traduce in una più marcata e condivisa legittimazione di





questo, come di altri diritti (specie di più recente elaborazione), anche grazie all'opera altrettanto importante della società civile organizzata, di altri soggetti che abbiano a cuore il bene comune e – perché no – degli stessi governi dotati di volontà politica.

Sull'effettiva volontà dell'Unione europea e dei suoi Stati membri di lottare contro la fame cooperando concretamente allo sviluppo dei Paesi maggiormente in difficoltà s'interroga l'avvocata e dottoranda di Diritto europeo Elisa Ambrosini. Sul piano politico-teorico, l'UE proprio nell'anno dell'EXPO milanese avrebbe dimostrato un maggior impegno, individuando il 2015 come Anno europeo per lo sviluppo e guardando soprattutto a Paesi terzi; anche in precedenza, non sono mancate le occasioni (risoluzioni di organi interni, dichiarazioni di Commissari, partecipazioni a consessi e progetti internazionali) in cui l'Europa ha potuto mettersi in luce nelle politiche e negli accordi di cooperazione allo sviluppo.

L'autrice, tuttavia, cerca di «misurare il concreto impegno europeo alla lotta alla fame», mediante l'esame degli effettivi aiuti pubblici per il progresso dei Paesi in via di sviluppo. Sotto alcuni aspetti l'azione dell'Unione europea pare realmente efficace e incisiva: se l'UE, unitamente ai suoi Stati membri, ha stanziato 56 miliardi di euro (poco più della metà del totale) in aiuti, 165 milioni dei quali sono stato impiegati in programmi di sicurezza alimentare, si segnala particolarmente l'impegno – a partire essenzialmente dal Trattato di Lisbona – per uno sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo, soprattutto attraverso programmi geografici di cooperazione con Stati o regioni, programmi tematici e strumenti internazionali (come il DCI, lo Strumento per la cooperazione, con il suo Programma per la sicurezza alimentare e nutri-



zionale; il Fondo europeo per lo sviluppo, finanziato dagli Stati membri; lo Strumento alimentare volto a calmierare i prezzi delle derrate).

A dispetto di ciò, tuttavia, occorre una valutazione anche dal punto di vista del “principio di coerenza” *ex art. 208 TFUE*, per cui l’UE deve tenere conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell’attuare politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo (una questione complicata anche, come sottolinea l’autrice, da questioni di lingua e lessico). Sul piano della “coerenza orizzontale” (tra le politiche di sviluppo e quelle interne), Ambrosini individua un punto critico nelle scelte in tema di biocarburanti, che puntavano certamente a ridurre la dipendenza dell’Europa dal petrolio e a diffondere carburanti a minor impatto ambientale, ma hanno provocato una contrazione della produzione di generi alimentari (con aumento considerevole dei prezzi dei beni di prima necessità), oltre che un aumento della deforestazione e dell’inquinamento da gas-serra; viene dunque salutata con favore la promozione europea dei biocarburanti di seconda generazione, così da ridurre la quota di terreni destinati alla coltura *fuel oriented*.

Quanto alla “coerenza verticale” (cioè la convergenza tra le politiche dell’Unione e quelle degli Stati membri), mostra una certa discontinuità nel tempo e disomogeneità l’impegno delle singole realtà nazionali e la mancanza di «una coordinazione effettiva e una strategia condivisa in materia di cooperazione allo sviluppo». A fronte di azioni concrete delle istituzioni europee (in termini di risorse investite per la lotta alla fame del mondo), non possono passare sotto silenzio varie incongruenze (la prima tra tutte è rappresentata dal calo dei fondi a disposizione del Food Security Thematic Programme e, in generale, ad altri programmi di aiuto alimentare) che meritano di essere analizzate, affrontate e risolte.



A Franco Conzato, della Direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo della Commissione europea, è affidato il compito di presentare la citata scelta europea di dichiarare il 2015 Anno europeo per lo sviluppo (quale «riconoscimento all'azione della cooperazione internazionale nel promuovere i valori fondanti dell'Unione», a partire dal rispetto della dignità umana) e di contestualizzarla all'interno della politica europea di cooperazione internazionale e sviluppo; è importante, da parte sua, il rilievo dato ai concetti di *accountability*, nel senso di «rendicontazione responsabile» dei risultati delle azioni messe in campo dalle istituzioni europee, e di sostenibilità, che implica l'assicurarsi che le azioni derivanti dalle politiche UE «non pregiudichino possibilità di sviluppo delle generazioni future». Considerazioni, queste, che sono necessariamente legate a una valutazione globale e diacronica in termini di sicurezza (e di situazioni che possano minacciarla).

Da ultimo, il contributo di Francesco Petrelli, portavoce di Concord Italia (cioè la sezione italiana della piattaforma delle ONG europee per l'aiuto e lo sviluppo) inquadra la fame e la denutrizione come un problema di giustizia e di democrazia, corroborando la tesi che il diritto al cibo debba essere un diritto umano fondamentale: se la produzione alimentare è in aumento ed è potenzialmente in grado di sfamare tutti gli esseri umani, ma l'insicurezza alimentare – dunque la condizione delle di chi non ha accesso fisico, economico e sociale al cibo – riguarda almeno una persona su nove, è evidente che gli elementi di ingiustizia non mancano.

Il testo, anche avvalendosi degli indicatori elaborati dalla FAO per dare una dimensione numerica al livello d'insicurezza alimentare nei vari territori (l'indice si basa sulla disponibilità – quantitativa e qualita-



tiva – di cibo, sull'accesso – fisico ed economico – allo stesso, sull'uso del cibo in condizioni di salubrità e sulla stabilità della garanzia alimentare), fotografa «la geografia e i paradossi della fame», come li chiama l'autore. La citata insicurezza riguarda soprattutto piccoli o piccolissimi produttori stanziati in zone rurali marginali esposte a disastri naturali, coloro che vivono della raccolta o della trasformazione del cibo, nonché i poveri urbani che vivono ai margini delle grandi megalopoli (spesso fuggiti dalle campagne desertificate o non può coltivabili per assenza di mezzi): la fame, dunque, colpisce innanzitutto chi è coinvolto nella produzione o nella trasformazione della maggior parte del cibo consumato in quelle stesse zone. Ciò a fronte degli sprechi che il sistema alimentare continua a conoscere (1300 milioni di tonnellate di cibo destinati alle discariche ogni anno, con relativi problemi e costi di gestione e smaltimento), mentre altrove il circolo vizioso povertà-fame si alimenta di continuo.

Occorre, a detta di Petrelli, «una nuova visione che modifichi molti dei concetti e dei paradigmi stessi» che hanno prodotto la situazione sopra ricordata, partendo da «un criterio di giustizia che affermi il concetto di sovranità alimentare», che dia ai contadini – a partire dalle aggregazioni produttive familiari – il diritto di produrre e commerciare il cibo con modi equi, appropriati e sostenibili, mettendo il mercato in secondo piano. Altri punti fermi dovrebbero essere – come messo in luce nel documento di Concord *Giustizia, democrazia, diversità, nei nostri sistemi alimentari* – la tutela dei diritti (e il conseguente rafforzamento) delle donne contadine, troppo spesso vittime di discriminazione alimentare, come pure il ripensamento in chiave partecipativa e democratica dell'intero sistema alimentare, nonché un approccio più sostenibile di “manutenzione del mondo” favorito proprio dalla messa al centro dei contadini.



Non si dovrebbe trattare solo di un *carnet* di *desiderata*, ma dei presupposti necessari senza i quali, chiosa Petrelli, «il principio del diritto al cibo come diritto umano, la sicurezza alimentare e la sovranità alimentare sono destinate a rimanere auspici»; chiudono il contributo altre possibili soluzioni, più specifiche e di natura soprattutto economica (ma che, per essere realizzate, richiederebbero inevitabilmente interventi normativi), non senza un accenno all'opportunità di un consumo più responsabile, di diete più salubri e di maggior attenzione alle politiche di sviluppo che inneschino «processi di cambiamento che pongano al centro il diritto al cibo per tutti».

Il volume, che in coda riporta un'utile appendice di documentazione (con le disposizioni di vari trattati e documenti internazionali sul diritto al cibo, compresa la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne – CEDAW, fino ovviamente alla Carta di Milano), riesce a dare in un numero relativamente contenuto di pagine una visione generale del legame tra diritto e cibo, evidenziando punti di forza e di debolezza della “lotta alla fame” che da anni si cerca di condurre. Con la piena consapevolezza che rimuovere o attenuare l'insicurezza alimentare non sarà sufficiente a cancellare le minacce alla sicurezza dei popoli, ma certamente contribuirà ad allentarne o disinnescarne molte: ciò, ovviamente, a patto di volersi impegnare sul serio.

*Gabriele Maestri*

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate;  
dottore di ricerca in Scienze politiche – Studi di genere;  
coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)