

Focus tematici

## Il diritto al cibo e alla sicurezza alimentare quali diritti fondamentali dei minorenni: un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

Tra i diritti umani garantiti a livello internazionale occupa un posto di rilievo quello relativo all'alimentazione, riconosciuto per la prima volta dall'articolo 25 della *Dichiarazione universale dei diritti umani*. La sua importanza è stata poi confermata nella Dichiarazione universale sull'eradicazione della fame e della malnutrizione del 1974 (intitolata Impegno internazionale sulla sicurezza alimentare mondiale e adottata in occasione della Conferenza mondiale dell'ONU sull'alimentazione tenutasi a Roma), oltre che in successivi atti quali, ad esempio, la Convenzione internazionale relativa ai diritti economici, sociali e culturali (*International covenant on economic, social and cultural rights - ICESCR*) che, nel tempo, hanno strutturato sempre meglio la garanzia del diritto e la sua attuazione. Ne è un chiaro esempio il *Commento generale del 12 maggio 1999, n. E/C.12/1999/5*, a opera del *Comitato sui diritti economici, sociali e culturali* delle Nazioni Unite, nel quale si afferma che il diritto a un'adeguata alimentazione è indissolubilmente legato alla dignità della persona umana ed è indispensabile per l'adempimento degli altri diritti umani. Per molto tempo il diritto al cibo è stato riconosciuto in quanto strettamente collegato al diritto alla vita e al diritto alla dignità umana, ma l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella *risoluzione 20 dicembre 2004, n. A/RES/59/202, The right to food*, ne ha affermato il carattere autonomo, ritenendolo un diritto a sé stante da garantire a ciascun individuo «al fine di essere liberi dalla fame e di mantenere e sviluppare le proprie capacità fisiche e mentali».

Ma cosa significa esattamente "diritto al cibo"? Ogni essere umano ha diritto a una sufficiente quantità di cibo, proporzionata al fabbisogno fisico, adeguata in termini nutrizionali e in ogni caso accessibile da un punto di vista economico. *Jean Ziegler*, primo relatore speciale sul diritto al cibo presso le Nazioni Unite, ha affermato che il diritto al cibo sottintende «il diritto ad avere accesso regolare, permanente e senza restrizioni, direttamente o mediante acquisti finanziari, a un'alimentazione quantitativamente e qualitativamente adeguata e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali del popolo a cui appartiene il consumatore, e che assicuri un benessere fisico e mentale, individuale e collettivo, una vita appagante e dignitosa senza paura» (*rapporto del Relatore speciale sul diritto al cibo, Jean Ziegler, A/HRC/7/5*, par. 17).

È necessario garantire, quindi, non solo il diritto a vivere liberi dalla fame, come si deduce dall'articolo 11 della Convenzione internazionale relativa ai diritti economici, sociali e culturali, ma anche l'accesso a un adeguato livello di alimentazione. Le componenti principali del diritto al cibo, infatti, sono tre: la disponibilità (concetto legato alla sostenibilità), l'accessibilità (economica e fisica), l'adeguatezza

(principi nutritivi adeguati). Il concetto di *food security*, un obiettivo a cui mirano quelle *policy* attuate per garantire un minimo livello di sussistenza, è integrato dai primi due aspetti: disponibilità e accessibilità. Ma il *food security* da solo non è sufficiente, non potendo considerare soddisfacente la garanzia di un "livello minimo di sussistenza". Per questo motivo, l'adeguatezza interviene come un discrimine qualitativo essendo legato strettamente alla dignità di ogni persona.

Diritto al cibo non vuol dire solo libertà dalla fame, ma anche dalla malnutrizione (intesa come mancanza di principi nutritivi basilari per una sana crescita) che è causa del 45% delle morti dei minorenni sotto i 5 anni. Al concetto di malnutrizione sono legati diversi aspetti, quali la malnutrizione per difetto, la carenza di micronutrienti, il sovrappeso e l'obesità. La cattiva alimentazione dei minorenni, che sia carenza di nutrienti oppure obesità, è un argomento che meriterebbe un altissimo livello di attenzione perché i dati a supporto sono davvero preoccupanti e richiedono misure urgenti che attenuino i risultati già fortemente negativi. L'Organizzazione mondiale della salute (Oms) stima che ogni anno muoiano 10 milioni di bambini e bambine prima dei 5 anni: di questi 10 milioni, un terzo è dovuto alla sottanutrizione; altri 148 milioni di bambini sono sottopeso. A questi numeri, si contrappongono dati altrettanto sconcertanti con riferimento all'obesità, rispetto alla quale l'Oms rileva che circa 43 milioni di bambini e bambine di età inferiore ai 5 anni, superano di molto la soglia del peso forma.

Il diritto al cibo, inoltre, soffre di uno squilibrio nell'effettivo riconoscimento della sua garanzia a ciascun individuo e, ancor peggio, a ciascun minorenne: la strada verso una disciplina organica sul tema, prevede ancora molti sforzi e numerose azioni a livello internazionale. Quali le cause determinanti? A una preesistente condizione di squilibrio tra i continenti, è andata ad aggiungersi la pandemia da Covid-19, che ha oggettivamente acuito le differenze sociali, la volatilità dei prezzi alimentari dovuta alle crisi finanziarie che si sono susseguite negli ultimi decenni (e a cui si aggiungono gli effetti conseguenti alla pandemia), il cambiamento – leggasi peggioramento – climatico che minaccia i raccolti e le produzioni agricole di molti Paesi e, non ultimo, una certa difficoltà a stabilire una linea di azione comune dei vari Stati che preveda impegni chiari e precise sanzioni.

A partire dalla Conferenza internazionale sulla nutrizione (Cin) del 1992, sponsorizzata congiuntamente dalla FAO e dall'Oms, molto è stato fatto per ridurre fame e malnutrizione. In quell'occasione fu adottata all'unanimità la Dichiarazione mondiale e piano d'azione

per la nutrizione, con la quale l'Unione europea e i delegati di 159 Paesi, si sono impegnati a eliminare o almeno ridurre le morti per malnutrizione. Un risultato di rilievo è da rinvenire nella stesura dei Piani nazionali di azione per la nutrizione (Npan), ma nonostante l'impegno di tutti questi anni, non è stato possibile realizzare grandi miglioramenti su questo versante.

L'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nel garantire a tutti il diritto a un *adequate food*, prevede anche misure specifiche che gli Stati dovrebbero attuare per garantire alle popolazioni un diritto considerato imprescindibile. Oggi è ampiamente condivisa l'idea che gli Stati abbiano l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare il diritto al cibo. La necessità che gli Stati tutti si impegnino nel mettere in campo azioni attuative delle obbligazioni di cui sopra, è stata evidenziata, inoltre, nell'ottobre 2014 durante la *41° sessione del Comitato sulla Food Security* (CFS41), anche alla luce degli obiettivi raggiunti a livello globale grazie alla messa in pratica, negli ultimi dieci anni, delle *Linee guida per il diritto all'alimentazione*, approvate all'unanimità nel 2004 dal Consiglio della *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), utili a orientare le azioni dei vari Stati e promuovere un metodo di lotta alla fame con l'obiettivo di tutelare il più possibile i diritti umani.

Michael Fakhri, Relatore speciale del diritto al cibo dal 2020, nella sua prima relazione tematica sottolinea la «necessità di ripensare la *ratio* e le regole che attualmente governano le politiche del commercio mondiale». E a tal riguardo, è interessante soffermarsi sulle prescrizioni elencate nell'*Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile*, che si pone come secondo obiettivo quello di mettere fine alla fame e a tutte le forme di malnutrizione, in particolare per le persone più vulnerabili (come ad esempio i neonati), raggiungere un buon livello di sicurezza alimentare e promuovere un'agricoltura sostenibile, ovunque nel mondo. Il traguardo è quello di mettere fine a tutte le forme di malnutrizione entro il 2030 e raggiungere, entro il 2025, gli obiettivi condivisi a livello internazionale contro l'arresto della crescita e il deperimento nei bambini e nelle bambine sotto i 5 anni di età.

A seguito della seconda *Conferenza internazionale sulla nutrizione* (ICN2) inserita nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è stato dichiarato il *Decennio di azione ONU sulla nutrizione 2016-2025* (adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 1° aprile 2016 con *risoluzione A/RES/70/259*), da intendersi come un programma globale che prevede azioni a livello nazionale; una *chance*, per ciascuno Stato, di collaborare per un obiettivo comune, consolidare gli sforzi per l'eliminazione della fame nel mondo, aumentando gli

investimenti, coordinando le azioni e mettendo in campo politiche migliorative per la sicurezza alimentare. Peccato che, a oggi, solo tre Paesi, *Brasile, Ecuador, Italia*, abbiano formalmente assunto impegni nel quadro del Decennio di azione ONU. In particolare, l'Italia ha costituito il cosiddetto *Tavolo Italia per la Decade della Nutrizione*, insediatosi l'11 luglio 2017, integrato nel 2018 con un *decreto* del Ministero della salute e successivamente con un *Protocollo d'intesa* tra il Ministero della salute e la Federazione italiana Pubblici Esercizi (Fipe), per una collaborazione sulle corrette prassi alimentari per una sana e sicura alimentazione del cittadino. Il Tavolo Italia è stato costituito con l'obiettivo di mettere in atto precise azioni a opera di vari partenariati creati *ad hoc* tra più parti interessate e intervenire in un'ottica migliorativa nella lotta alla malnutrizione.

Strettamente connesso al diritto al cibo è inoltre il diritto alla salute tutelato, nel nostro ordinamento, dall'articolo 32 della Costituzione. Entrambi gli aspetti legati alla malnutrizione (la carenza di principi nutritivi come l'obesità) sono riconducibili al diritto alla salute. Nel caso di difficoltà economiche, le scelte relative al consumo si orienteranno con ogni probabilità su cibi e alimenti di scarsa qualità perché aventi un minor impegno di spesa. Nel caso opposto, l'enorme disponibilità di cibo potrebbe essere strettamente collegata a un problema di obesità in particolar modo laddove non ci sia, alla base, una sana educazione alimentare con una conseguente tendenza allo spreco. Il *Waste watcher* vale a dire l'Osservatorio permanente sullo spreco alimentare nelle famiglie italiane ha sottolineato che il tema dello spreco – sia a livello domestico sia derivante delle cattive abitudini delle istituzioni – è molto sentito dagli italiani soprattutto in una visione dell'Italia proiettata nel futuro. Per far fronte alla questione dello spreco, è stata emanata la *legge 19 agosto 2016, n. 166, Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*, che si prefigge l'obiettivo di spronare i tecnici del settore a un cambio di tendenza, mirando alla diminuzione dello spreco di cibo: incentivi fiscali per incoraggiare la raccolta e la donazione di cibo non consumato, l'importanza del riciclo, la diffusione di informazioni sulla sostenibilità.

La Costituzione italiana, come già precisato, non tutela nello specifico il diritto al cibo, ma l'adesione dell'Italia a quei trattati internazionali che lo prevedono, permette al nostro ordinamento di non essere manchevole e non avere vuoti normativi. D'altronde, come specificato dall'articolo 117 della Costituzione «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Per far fronte alla

manca di una specifica tutela, è stata presentata la *proposta di legge costituzionale 20 maggio 2015, n.3133* sulla *Modifica all'articolo 32 della Costituzione, in materia di tutela della salute e della sicurezza alimentare e di diritto alle cure e all'accesso al cibo da parte degli indigenti* che intendeva modificare l'articolo 32 della Costituzione inserendo in maniera diretta e specifica il diritto al cibo, in modo che fossero maggiormente definiti i confini costituzionali della sua garanzia. Tuttavia, mancando a oggi, una tutela ben definita, un ruolo fondamentale lo ricopre la progettazione e la promozione di sistemi alimentari equi e sostenibili. Un chiaro esempio di *best practice* è il *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP), un network composto da 148 città in tutto il mondo impegnate nel garantire un'alimentazione adeguata e accessibile, con un occhio attento alla biodiversità e allo spreco alimentare (si veda ad esempio il Piano per le mense scolastiche). Altro esempio interessante è stato l'Expo 2015 dal titolo "Nutrire il pianeta, Energia per la vita", un evento che ha acceso nuovamente i riflettori sul tema e che ha portato all'adozione delle *2015-2020 Food policy guidelines* da parte della città di Milano. Rimanendo in Lombardia, si segnala la legge votata dal Consiglio regionale lombardo il *6 novembre 2015, n. 34, Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*, con la quale si persegue l'obiettivo di eliminare sul proprio territorio ogni forma di malnutrizione e/o cattiva alimentazione, per mezzo di politiche di contrasto alla povertà. A oggi, purtroppo, la norma risulta non adeguatamente implementata a causa dell'insufficiente coordinamento tra regioni, nonché tra Stato e regioni.