

Il difficile dialogo tra la solidarietà e il liberismo economico nella lotta al problema alimentare

Riflessioni a margine del vertice sui sistemi alimentari, New York 23 settembre 2021

di Federica Girinelli

1. La logica della mercificazione del cibo vs la logica del cibo come oggetto di un diritto umano.
- 2. Il pre-vertice sui sistemi alimentari (Roma, 26-28 luglio 2021).
- 3. Il vertice sui sistemi alimentari (New York, 23 settembre 2021).
- 4. Prospettive per il futuro.

1. - *La logica della mercificazione del cibo vs la logica del cibo come oggetto di un diritto umano.* Il relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo¹, Michael Fakhri, il 22 luglio 2020 ha portato all'attenzione dell'Assemblea Generale un *report* sul problema alimentare, nel cui *incipit* si legge che: «*The right to food is not just the right to be free from hunger. It is the right for everyone to celebrate life through their meals with each other in communion*»². Dal *report* emerge una riflessione sulla natura giuridica dell'alimento, che viene preso in considerazione come oggetto di un diritto umano. Non si tratta di una riflessione scontata poiché la cultura occidentale ha impiegato molto tempo per accorgersi delle peculiarità del cibo rispetto alle altre merci oggetto del commercio internazionale e, di conseguenza, elevare lo stesso a diritto soggettivo di tutti gli uomini. All'opposto del presente ragionamento, vi è la logica della mercificazione del cibo, ossia l'inclusione del medesimo nel catalogo delle merci e dunque il suo assoggettamento alle logiche proprie del mercato. In dottrina³, gli studiosi evidenziano da tempo la necessità di affrontare il problema alimentare ritornando all'etimologia del suo oggetto, ossia all'alimento, inteso come tutto ciò che dà nutrimento all'uomo, presupposto essenziale della vita umana. In tal modo, sarebbe intuitivo considerare l'alimento oggetto di un diritto fondamentale dell'uomo, il quale, senza un'adeguata alimentazione, non può usufruire di tutti gli altri diritti riconosciuti dagli Stati moderni. Si osserva che in passato la configurazione del cibo come oggetto di un diritto umano era appannaggio della dottrina e degli studiosi; diversamente, negli ultimi anni, anche nei contesti politici internazionali si è iniziato a parlare dell'alimento come oggetto di un diritto inviolabile e fondamentale dell'uomo.

Risale al 1948 l'affermazione all'interno della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo cui «*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food*». La medesima formula utilizzata a livello internazionale si ritrova in numerose carte costituzionali degli Stati diventati indipendenti in seguito alla fine del colonialismo: si tratta, segnatamente, di Paesi poveri, in cui si è avvertita la necessità di sancire in modo esplicito il diritto ad un'adeguata alimentazione. Diversamente, nei Paesi occidentali, le Carte costituzionali non prevedono in modo esplicito un diritto al cibo; tuttavia, il medesimo si ritiene desumibile dai principi di eguaglianza, solidarietà e dignità che permeano tutte le Costituzioni degli Stati occidentali.

¹ All'interno dell'organizzazione delle Nazioni Unite, sono stati istituiti i c.d. *Special Rapporteurs* su alcune tematiche di particolare attualità e rilevanza: i soggetti nominati svolgono l'incarico di investigare sullo stato di implementazione nel mondo o in un particolare Paese di un diritto umano, a titolo gratuito ed in una condizione di completa indipendenza. Il primo Relatore sul diritto al cibo è stato il sociologo Jean Ziegler, nominato con la risoluzione 10/2000 del 17 aprile 2000 della Commissione sui diritti umani (doc. E/CN.4/RES/2000/10 consultabile sul sito internet www.ohchr.org). Dall'esperienza come relatore, il sociologo Ziegler ha realizzato una monografia che ripercorre le vicissitudini relative all'affermazione del diritto al cibo nel contesto internazionale: J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.

² È possibile consultare il testo integrale del rapporto nel sito internet www.ohchr.org al seguente *link* [A/HRC/46/33](https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/46/33).

³ Si veda sul punto L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1/2018.

In occidente il cibo è stato considerato per lungo tempo una semplice merce: difatti, si reputava sufficiente assicurare la tutela di altri diritti, quali il lavoro, l'assistenza sociale e previdenziale nonché la vita, per garantire al contempo un equo e diffuso approvvigionamento alimentare. Il diritto al cibo non è espressamente annoverato neanche tra le garanzie europee; tuttavia, si ritiene che esso possa desumersi sia dai principi della Carta di Nizza che garantiscono la dignità umana, la vita, l'integrità fisica e psichica della persona, la libertà professionale, il diritto di lavorare, un'assistenza sociale, la protezione della salute e la tutela dei consumatori; sia dai principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che tutelano i diritti alla vita, alla libertà e alla sicurezza, nonché la vita privata e familiare, la libertà di pensiero e di coscienza.

Un passo fondamentale nell'affermazione del cibo come oggetto di un diritto umano è stato compiuto con l'introduzione di un riconoscimento espresso nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, in cui infatti si legge che «*The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger*»⁴. Oltre all'affermazione programmatica del diritto al cibo, desta interesse il Commento generale n. 12, redatto dal Comitato di controllo del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Il diritto al cibo, secondo il Comitato di controllo, si traduce nell'adeguatezza dello stesso per tutti gli uomini che compongono la società presente, nonché nella sua sostenibilità rispetto alle generazioni future. L'adeguatezza, a sua volta, sembra assumere un significato complesso, in quanto viene articolata nei concetti di accessibilità e sanità: in altre parole, il cibo deve essere sia materialmente disponibile ed accessibile per tutti gli uomini, che allo stesso tempo sano e sicuro⁵.

Nei tempi attuali il dibattito sulla duplice natura giuridica dell'alimento, come diritto umano e come merce, risulta particolarmente dinamico. Difatti, nel 2020 il Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo si è approcciato al problema alimentare proprio mettendo in relazione il medesimo con i diritti umani e criticando l'Accordo sull'agricoltura concluso nel contesto dei trattati di Marrakech⁶.

Con riferimento al riconoscimento della natura di diritto umano dell'alimento, il Relatore ha chiarito che ogni essere umano ha diritto ad un cibo adeguato, in cui l'adeguatezza assume un significato articolato negli aspetti della accessibilità, sanità ed eco-sostenibilità.

In ordine all'accordo sull'agricoltura, il Relatore ha evidenziato che il medesimo sia orientato eccessivamente alla logica del mercato e sia fondato in realtà su un presupposto smentito dai fatti, ossia che un aumento del commercio internazionale determini automaticamente un aumento delle risorse alimentari disponibili. Il tempo ha dimostrato il contrario. Sono palesi infatti le diseguaglianze sui mercati ed evidenti anche le logiche coloniali che hanno portato i Paesi più ricchi a considerare i Paesi più poveri come luoghi di approvvigionamento e di esportazione di risorse alimentari. In altre parole, secondo il Relatore, occorre integrare la natura di diritto umano dell'alimento con la logica commerciale che guida lo scambio degli alimenti sui mercati. L'iniustizia nella distribuzione delle risorse alimentari si manifesta nella simultanea presenza nel mondo di una scarsità di alimenti, in alcune aree geografiche, e dello spreco alimentare, in altre aree geografiche.

La dottrina da tempo evidenzia che il problema alimentare si presenta come un Giano bifronte: scarsità da un lato, eccesso dall'altro⁷. Entrambi i fenomeni, infatti, costituiscono una violazione del diritto umano

⁴ Il Patto, concluso il 16 dicembre 1966 all'interno delle Nazioni Unite ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, è consultabile al seguente sito internet: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.

⁵ Per una ricostruzione delle fasi che hanno portato all'affermazione del diritto ad una adeguata alimentazione nel contesto internazionale ed europeo, si vedano C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. al.*, numero 1, gennaio-marzo 2017; S. BOLOGNINI, *Tempi di in/sicurezza alimentare: un approccio giuridico*, in S. SERAFIN - M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, Forum, 2013, 241-255.

⁶ Si fa riferimento all'accordo concluso nel contesto del Trattato di Marrakech, concluso il 15 aprile 1994. Il Trattato ha dato vita all'Organizzazione mondiale del commercio ed ha visto altresì la conclusione di convenzioni su aspetti settoriali del commercio internazionale, come ad esempio l'agricoltura.

⁷ Sul punto, L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit. nonché M. FERRETTO, *Lo spreco di cibo: una scelta non sostenibile*, in *Consumatori, diritti e mercato*, n. 2, 2010.

al cibo adeguato: nel caso di scarsità di risorse alimentari, la violazione è palese, poiché si tratta di situazioni in cui gli uomini non hanno accesso ad un quantitativo di alimenti idoneo ad assicurare una vita sana e dignitosa; tuttavia, anche nell'ipotesi di spreco alimentare vi è una violazione del diritto al cibo, poiché si è in presenza di cibo che non nutre nessuno e che pertanto termina il suo ciclo naturale senza portare a compimento la sua fisiologica missione, il nutrimento. La dottrina evidenzia che lo spreco alimentare costituisce una delle principali conseguenze della mercificazione del cibo e dell'imporsi delle logiche del capitalismo sulle logiche proprie dei diritti umani. Difatti, il c.d. *Food waste* non deriva da fattori contaminanti che rendono il cibo non sicuro per l'uomo, bensì da fattori comportamentali, regole del mercato ed assenza di strumenti idonei a recuperare e riutilizzare le risorse alimentare prodotte. Lo spreco alimentare in senso proprio si realizza nella fase finale della filiera agro-alimentare, ossia nella distribuzione, e costituisce di certo una lesione del diritto al cibo di tutti coloro che, in altre aree del mondo o semplicemente dietro l'angolo di casa propria, non riescono ad accedere ad un'alimentazione sana e sufficiente.

L'attenzione sulla natura giuridica di diritto umano dell'alimento non intende eliminare il medesimo dalle logiche del mercato. Il cibo è di certo una merce oggetto di scambio nei mercati nazionali ed internazionali; tuttavia è una merce *sui generis*, proprio perché presupposto essenziale per la vita umana. Ne consegue che, al fine di risolvere o quantomeno attenuare il problema alimentare, è necessario ma non sufficiente riconoscere all'alimento la natura di diritto umano: occorre altresì che i regolatori politici siano disposti a derogare, almeno in parte, alle logiche proprie del liberismo economico e della cultura giuridica occidentale⁸.

2. - *Il pre-vertice sui sistemi alimentari (Roma, 26-28 luglio 2021)*. Nel 2021 è stato convocato dal Segretario nazionale delle Nazioni Unite un vertice sui sistemi alimentari. Il programma ha previsto lo svolgimento di un pre-vertice a luglio e del vertice in senso stretto in settembre. Desto interesse già l'intitolazione stessa del vertice, non all'alimento, al cibo o al diritto alimentare, bensì ai sistemi alimentari. L'espressione utilizzata presuppone come acquisita la consapevolezza della necessità, al fine dell'analisi del problema alimentare in tutte le sue manifestazioni, di una considerazione d'insieme della filiera agro-alimentare, dalla produzione nei campi, alla trasformazione nelle aziende, fino alla distribuzione sui mercati.

Nei mesi precedenti, numerosi rappresentanti di governi, imprese, università ed enti di ricerca, nonché esponenti della società civile hanno trasmesso, tramite consultazioni *on line* e forum pubblici, una serie di idee e proposte, che, catalogate in gruppi tematici (c.d. «*solution clusters*»), avrebbero dovuto costituire la base di partenza del dibattito all'interno del pre-vertice⁹.

Nel corso del pre-vertice, all'esito delle riflessioni svolte intorno ai gruppi tematici, sono state individuate le tracce d'azione che sarebbe stato necessario implementare per la costruzione di forti sistemi alimentari: esse consistono nel «garantire l'accesso al cibo sicuro e nutriente per tutti»; nel «promuovere modelli sostenibili di consumo»; nel «l'aumentare le produzioni che offrono benefici per la natura»; nonché nel

⁸ Basti all'uopo pensare al principio di precauzione, sempre più diffuso nelle politiche alimentari degli Stati e delle organizzazioni sovranazionali, il quale costituisce una deroga al principio di causalità scientifica, a sua volta baluardo dei moderni ordinamenti giuridici, e fornisce una risposta ai focolai di crisi alimentari: la precauzione, infatti, consente ed impone alle autorità politiche, nazionali e sovranazionali, di prendere decisioni cogenti ed influenti sui mercati in assenza di dati scientifici certi in ordine alla nocività per l'uomo di un alimento, bensì sulla base di un rischio grave e scientificamente fondato per la salute degli uomini, degli animali e dell'ambiente. Sul punto, la bibliografia è molto vasta: a titolo esemplificativo, L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006.

⁹ I *solution clusters* sono numerosi e consultabili sul sito www.foodsystems.community/game-changing-propositions-solution-clusters. A titolo esemplificativo, si riportano alcuni gruppi tematici, forieri di accessi dibattiti: democraticizzazione dell'accesso alla tecnologia; PMI agroalimentari; miglioramento delle prestazioni di sicurezza alimentare nei Paesi a basso reddito; prevenzione; trattamento degli sprechi alimentari; responsabilizzazione delle aziende del settore agroalimentare; alimentazione sostenibile; cibo e ambiente; sistemi alimentari delle popolazioni indigene; filiere alimentari nazionali.

«promuovere mezzi di sussistenza equi» ed infine nel «costruire la resilienza agli eventi avversi ed imprevedibili»¹⁰. Infine, nel pre-vertice sono state delineate le leve del cambiamento: diritti umani, innovazione, finanza e parità di genere. L'inclusione della tematica dei diritti umani tra le leve del cambiamento risulta particolarmente significativa poiché esprime la ormai acquisita consapevolezza a livello internazionale della necessità di elevare il discorso relativo al problema alimentare dal piano squisitamente economico al piano giuridico ed umanitario.

Si osserva che, nonostante tutti i partecipanti al pre-vertice condividessero il punto di partenza consistente nella necessità di riformare l'approccio della comunità internazionale al problema alimentare, è emersa una differenza abissale nelle proposte di riforma. Difatti, il modello ufficiale di riforma proposto dalle Nazioni Unite e dai rappresentanti dei governi nazionali si basa sulla tecnologia, sull'intensificazione sostenibile delle colture nonché sulla ricerca scientifica e sulla agricoltura industriale. Diversamente, la proposta di riforma che si è elevata dalle organizzazioni non governative e dai movimenti contadini si basa sul rispetto dei diritti umani e sulla sovranità alimentare. Il contrasto, palesatosi fin dal pre-vertice, si è acuito nel corso del vertice ufficiale, svoltosi a New York.

3. - Il vertice sui sistemi alimentari (New York, 23 settembre 2021). Il vertice sui sistemi alimentari si è tenuto il 23 settembre a New York. Nel corso dei numerosi interventi, sono state delineate le caratteristiche che deve possedere uno «*strong food System*»: in primo luogo, deve trattarsi di un sistema che riconosce l'urgenza nella risoluzione delle problematiche legate all'alimentazione, sia in termini di accesso alle risorse alimentari che di sicurezza alimentare¹¹; in secondo luogo, occorre che alla sua base vi sia un impegno politico volto all'attuazione del fondamentale diritto ad un'adeguata alimentazione¹²; in terzo luogo, un sistema alimentare forte coinvolge tutti gli *stakeholder* che incidono sulle filiere agroalimentari, al fine di considerare le loro esigenze¹³; inoltre, dal Summit è emersa la necessità che ogni sistema alimentare sia consapevole della complessità delle tematiche legate all'alimentazione che incidono su ogni aspetto della vita dell'uomo, non solo quindi sull'aspetto più intuitivo della fame, bensì anche sulla salute, sulla biodiversità, sul clima e finanche sull'economia¹⁴. Ne è conseguita l'affermazione della necessità di un approccio sistematico alle politiche alimentari, che consideri le stesse parte attiva delle politiche sociali di ogni Paese.

Il Comitato scientifico del Summit si è occupato di cinque grandi temi di indagine: *Nourish all people; boost nature-based solutions; advanced equitable livelihoods, decent work and empowered communities; build resilience to vulnerabilities, shocks and stresses; support means of implementation*¹⁵.

¹⁰ Per aver una visione d'insieme del pre-vertice, www.unric.org: ivi, si legge che il pre-vertice aspira a riunire le idee migliori di tutte le strutture partecipanti al vertice, individuando anche le priorità e sintetizzando una visione comune sui sistemi alimentari. Esso intende porsi come un momento di impegno per i governi, le imprese, la società civile e altri attori in cui promuovere soluzioni rivoluzionarie attraverso la collaborazione tra più *stakeholder*. Nell'occasione, i Capi di Stato e ad altri *leader* del settore pubblico e privato sono stati chiamati a presentare e promuovere i loro impegni di azione, mobilitare investimenti pubblici e privati per guidare la trasformazione dei sistemi alimentari.

¹¹ Sul sito internet delle Nazioni Unite (www.un.org), alla pagina dedicata al Summit, la prima caratteristica di un sistema alimentare forte è identificata nella seguente: «*Act with urgency: We recognise the utmost urgency of sustained and meaningful action at all levels to reach the respective 2030 Sustainable Development Goals*».

¹² La seconda caratteristica di un forte sistema alimentare è stata delineata nei seguenti termini: «*Commit to the Summit: We commit to practice what we preach personally and professionally to contribute to the vision, objectives and the final outcomes of the Food Systems Summit*».

¹³ Un'altra proprietà di un forte sistema alimentare consiste nella seguente caratteristica: «*Embrace multi-stakeholder inclusivity: We support inclusive multi-stakeholder processes and approaches within governments and communities that bring in diverse perspectives, including indigenous knowledge, cultural insights and science-based evidence to enable stakeholders to understand and assess potential trade-offs and to design policy options that deliver against multiple public goods across these various systems*».

¹⁴ Infine, un forte sistema alimentare «*Recognize complexity: We recognize that food systems are complex, and are closely connected to, and significantly impact, human and animal health, land, water, climate, biodiversity, the economy and other systems, and their transformation requires a systemic approach*».

¹⁵ In altre parole, l'obiettivo sommo della alimentazione di tutte le persone viventi sulla terra dovrebbe essere raggiunto mediante l'utilizzo di risorse eco-compatibili, nonché facendo appello alla resilienza e il lavoro delle popolazioni.

Al termine del Summit, il Segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, ha rilasciato una nota conclusiva alla stampa, sottolineando che i lavori svolti hanno condotto di certo ad una considerazione finale condivisa, ossia che «*Food System hold power to realise vision of a better world*». D'altronde, un sistema alimentare inclusivo, eco-sostenibile ed equo è lo specchio di una società parimenti inclusiva, ecosostenibile ed equa.

4. - Prospettive per il futuro. Si osserva che il Summit è stato oggetto di aspre critiche: diverse organizzazioni internazionali non governative¹⁶ hanno evidenziato che il vertice, pur aspirando alla riduzione del problema alimentare nel mondo, non sembra intenzionato a combattere le ragioni politico-economiche sottese al problema alimentare. Non è passato inosservato, infatti, il ridimensionamento del ruolo della FAO nel vertice, a cui invece ha fatto da contraltare la partecipazione di esponenti del World Economic Forum¹⁷. Oggetto di ampia critica è stata altresì la presenza dominante nelle decisioni sul problema alimentare delle società multinazionali: troppo *agro-business*, da un lato, e poca attenzione alle esigenze del mondo contadino, dall'altro.

In un tale dibattito, la qualificazione dell'alimento come oggetto di un diritto umano costituisce un barlume di luce, poiché, condivisa sia dalle autorità governative che dai movimenti contadini, rappresenta un tentativo di bilanciamento tra le logiche del mercato e i diritti sociali propri dei moderni *welfare state*. A riguardo, l'Unione europea si è dimostrata particolarmente avveduta e lungimirante, poiché nel tempo ha posto le basi di una politica alimentare fondata sulla logica precauzionale e sulla regolazione del mercato. Il principio di precauzione, da un lato, consente di reagire ad eventuali focolai di crisi alimentari in atto, poiché giustifica l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure cogenti sui mercati in presenza di rischi per la salute degli uomini, degli animali e dell'ambiente, senza la necessità di dover attendere la certezza scientifica in ordine alla effettività nocività dei predetti rischi. La regolazione del mercato, dall'altro lato, consiste in un approccio originale dell'Unione all'economia, che tenta di mediare il liberismo economico con le esigenze proprie dello stato sociale.

Si ravvisano nella dottrina numerosi tentativi di fornire una definizione esaustiva di *regolazione del mercato*. Diverse opinioni dottrinali hanno riferito l'espressione a tutte le forme di intervento pubblico in economia; tuttavia, ragionando in tal modo, non si riesce a cogliere il *proprium* delle attività di regolazione, né tanto meno risulta possibile distinguere l'atteggiamento regolatorio dei moderni Stati occidentali verso i mercati rispetto all'atteggiamento degli Stati dirigisti. Una preferibile chiave di lettura focalizza l'attenzione sulle finalità dell'intervento pubblico in economia¹⁸. In altre parole, la regolazione del mercato consiste in un intervento indiretto delle autorità pubbliche nell'economia, che si traduce nella predisposizione di quadri normativi finalizzati a coordinare i principi del liberismo economico con i diritti sociali.

La strada verso la risoluzione o quanto meno la significativa riduzione del problema alimentare in tutti i suoi aspetti di accesso, eccesso e sicurezza, di certo è ancora lunga; tuttavia, costituisce un cambio di marcia l'acquisizione della consapevolezza a livello internazionale della necessità di non parificare l'alimento rispetto alle altre merci presenti sui mercati e di considerarlo oggetto di un diritto soggettivo, con la conseguenza di imporre ai regolatori politici la ricerca costante di un bilanciamento tra le logiche proprie del mercato e i principi di solidarietà che caratterizzano lo stato sociale.

¹⁶ In particolare, La Via Campesina (www.viacampesina.org) e Manitese (www.manitese.it).

¹⁷ Organizzazione senza fini di lucro, con sede a Ginevra, che annualmente organizza incontri tra gli economisti più importanti a livello internazionale per discutere le tematiche di economia, politica, ambiente e salute. Per un approfondimento, www.weforum.org.

¹⁸ Una riflessione in materia si rinviene in V. RICCIUTO, *Regolazione del mercato e «funzionalizzazione» del contratto*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Benedetti*, Napoli, 2008, III, 1611-1629.