



Gaetano Dammacco

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Bari)

Fame nel mondo (Diritto alla alimentazione) *

SOMMARIO: 1. La fame come problema giuridico complesso: il rapporto FAO – 2. Il difficile diritto alla sicurezza alimentare – 3. Necessità di nuove regole: bisogno alimentare e diritti umani - 4. La governance e la lotta alla fame; la tutela giudiziaria del diritto all'alimentazione.

1- La fame come problema giuridico complesso: il rapporto FAO

Il rapporto 2005 su *“Lo stato dell'insicurezza alimentare nel mondo”*, pubblicato a cura della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'Agricoltura (FAO), frutto dell'impegno diretto della stessa FAO e curata dal Dipartimento Economico e Sociale, descrive una situazione mondiale per taluni aspetti contraddittoria. Infatti, pur essendo complessivamente diminuito il numero di persone che nel mondo soffrono la fame, secondo gli impegni solenni assunti nell'ambito dell'ONU nel 1996 (oggi il 10% dei bambini nei Paesi in via di sviluppo muore prima dei cinque anni, ma cinquant'anni fa la percentuale era del 28%, egualmente vent'anni fa le persone che nel mondo morivano di fame erano al giorno 41.000 oggi le persone colpite dalla morte per fame al giorno si sono ridotte a 24.000), tuttavia, rispetto alle conoscenze e alle risorse disponibili appare modesta la qualità dell'impegno mondiale degli stati. I notevoli risultati conseguiti nel corso degli ultimi anni del novecento nell'azione di sradicamento della fame nel mondo, proposto dalla FAO come obiettivo del millennio, non fanno venir meno la tragicità dei dati, specie se confrontati con l'aumento del consumismo, del surplus alimentare e del benessere del mondo capitalista, specie occidentale. Gli obiettivi indicati per il nuovo Millennio (e proposti fino al 2015) per lo sviluppo e i loro legami con la riduzione della fame, così come esposti dal Rapporto del 2005, mettono in evidenza una realtà politica, economica, sociale, giuridica che ha visto crescere nel corso degli anni la sua complessità fino al punto che, pur essendo cresciuta la produttività

* Voce destinata alla pubblicazione nella Enciclopedia di diritto e bioetica.



alimentare mondiale e pur potendo potenzialmente le risorse alimentari prodotto sfamare tutti gli abitanti della terra, sussistono ancora gravi sacche di povertà e di sottoalimentazione o malnutrizione. Inoltre, nonostante i progressi registrati da alcuni Paesi del mondo in via di sviluppo o sottosviluppato anche nel campo della alimentazione e nonostante i massicci aiuti alimentari della comunità internazionale in favore delle aree più depresse, centinaia di milioni di persone soffrono ancora quotidianamente la fame.

Il rapporto individua strette connessioni tra fame e povertà, che viene per ciò perpetuata, tra fame e accesso alla educazione scolastica, che viene ridotta con la conseguente esclusione dai cicli della conoscenza, tra fame e uguaglianza delle persone, risultandone incrementata la disparità tra i sessi e l'emarginazione della donna, tra fame e mortalità infantile, risultando la fame la causa determinante nel decesso di più della metà dei bambini, tra fame e malattie, poiché la fame incoraggia i comportamenti a rischio e la mancanza di igiene personale, tra fame e sviluppo complessivo delle persone e delle società.

Anche il Rapporto FAO del 2004 sulla fame nel mondo aveva messo in evidenza la necessità di un impegno maggiore e più qualificato da parte della comunità internazionale, che non aveva pienamente compreso il ritorno economico dell'investimento nella riduzione della fame nel mondo. Il Rapporto suggeriva un duplice approccio: aumentare le disponibilità di cibo e i redditi dei poveri, incrementando le loro attività produttive, e sostenendo maggiormente le famiglie bisognose, favorendo l'accesso immediato e diretto alla alimentazione.

Sia il rapporto del 2004 sia quello del 2005 mettono a nudo alcuni dati sconvolgenti, i quali mostrano come il problema della fame e della denutrizione è una questione destinata ad assumere sempre più toni politici, che coinvolgono complessi equilibri di potere e di conflitti tra interessi, anche in considerazione del livello delle conoscenze e della capacità produttiva attuali del pianeta terra. Sotto questo profilo si comprende come sia possibile che una grande percentuale (circa l'80%) dei bambini che nel mondo hanno gravi problemi di denutrizione vivono in Paesi che di fatto producono un surplus alimentare, che viene però prodotto per altri scopi (come ad esempio quello di produrre mangime animale) che non sono quelli della alimentazione umana.

L'esistenza di interconnessioni tra il problema della fame e altri problemi, rimarcata dall'esistenza di conflitti e di scelte politiche aumentano ancor di più la difficoltà di trovare una soluzione adeguata



ai bisogni reali delle popolazioni più bisognose e sofferenti, considerando l'insieme dei meccanismi che oggi provocano la fame nel mondo. Ne consegue la necessità di individuare nuove regole, più vincolanti per la comunità internazionale, e apparentemente non direttamente collegate con la risoluzione del problema della fame. Sotto questo profilo, la valutazione giuridica della questione e l'individuazione di nuove regole, meno spontaneistiche e più direttamente derivanti da principi giuridici assoluti, come quelli posti a tutela dei diritti fondamentali della persona, diventa una necessità obbligata verso un'equa distribuzione delle risorse. La base volontaristica, di fronte ad uno scenario complesso e alterato dalla contestuale persistenza di interessi contrastanti e contrapposti al valore della persona umana, oggi si rivela assolutamente insufficiente. Sotto questo profilo, la "fame" può, quindi, essere intesa come problema giuridico, cioè come questione specifica prodotta dai collegamenti con le tematiche che riguardano il progresso dell'uomo. Essa in quanto problema contiene l'esigenza di individuare un quadro normativo, fondato su valori supremi, idoneo a disciplinare i dati sociali, politici ed economici nei quali si esprime, stabilendo l'insieme dei diritti e dei doveri che scaturiscono. Occorre considerare che il problema della fame tocca prima di tutto la persona umana, la sua dignità e la sua esistenza e, quindi, per ciò stesso ne risultano coinvolti i diritti fondamentali. È in questo contesto socio-giuridico che occorre esaminare la forma giuridica del problema sia come emergenza dei doveri sia anche come affermazione del diritto al suo contrario, cioè alla nutrizione.

2 - Il difficile diritto alla sicurezza alimentare

L'aspetto giuridico del problema assume, dunque, una sua peculiare centralità, poiché risulta direttamente congiunto con i diritti fondamentali della persona e con lo stesso riconoscimento della dignità umana, che è al fondamento della libertà, della giustizia e della pace. Questo aspetto consiste, prima di tutto, nel riconoscimento che la fame costituisce un impedimento all'esercizio di quei diritti che sono espressione della dignità dell'uomo, che, al contrario, deve essere protetta da specifiche norme giuridiche. Dal punto di vista giuridico, l'eliminazione della fame come problema ostativo della libertà e della dignità umana comporta il riconoscimento di quello specifico diritto che viene compresso, vale a dire il diritto a una nutrizione idonea e adeguata.



La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo nel 1948 per la prima volta ebbe a rendere pubblico e ufficiale il diritto a una adeguata alimentazione, stabilendo nell'art. 25 il diritto per ciascun individuo a «un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo alla alimentazione ...». Coerentemente con la sua generale impostazione, la Dichiarazione ruota intorno ad alcuni capisaldi fondamentali e, avendo come obiettivo la protezione della persona in quanto tale, apre la strada alla concezione di protezione globale dell'essere umano e della sua vita (art. 3).

Altre Dichiarazioni (come ad esempio la Dichiarazione sui Diritti del Fanciullo del 1959, la Dichiarazione Universale per l'eliminazione definitiva della Fame e della Malnutrizione del 1974, la Dichiarazione Mondiale sulla Nutrizione del 1992) hanno in più riprese e in differenti contesti sottolineato «il diritto inalienabile di ogni essere umano di essere liberato dalla fame e dalla malnutrizione per potersi sviluppare appieno e conservare le sue facoltà fisiche e mentali» e in particolare il diritto di tutti i bambini ad avere un più elevato standard di salute raggiungibile anche con il diritto ad una buona alimentazione (Convenzione ONU dei Diritti dell'Infanzia del 1989).

Dal punto di vista giuridico, non v'è dubbio che le Dichiarazioni costituiscono atti moralmente vincolanti e premesse di altri atti internazionali ai quali far risalire un sistema più giuridicamente obbligante per gli stati firmatari. Tuttavia, vale la pena di sottolineare che i vari programmi di intervento umanitario traggono origine dallo stesso impegno morale ad intervenire per la eliminazione di un fenomeno disastroso, che è allo stesso tempo scandalo, ingiustizia, danno umanitario, eccetera.

Considerazioni a parte merita il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966. Pur collocandosi nella stessa prospettiva politica e morale delle Dichiarazioni, il Patto non contiene disposizioni programmatiche, ma assume una forza giuridica vincolante per la sua stessa natura, pur abbisognando di ulteriori norme di esecuzione e di attuazione. In particolare l'art. 11 precisa «il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione ...» adeguata, introducendo il criterio della adeguatezza, che contiene gli elementi della proporzione, della convenienza e della giustizia. Ciò comporta che il diritto alla alimentazione deve andare oltre il criterio della mera sufficienza e deve risultare proporzionato alla dignità della persona umana, conforme a una misura che si addice alla persona umana e proporzionata alle condizioni generali di vita e, in questo senso,



conveniente e giusto (in quanto si ispira alla azione di Dio per coloro che hanno una fede e, comunque, all'ideale di umanità contenuto nella Dichiarazione Universale. Lo stesso articolo 25 del Patto contiene un precetto nel quale si sostanzia un dovere in capo agli Stati che, obbligandosi a riconoscere il diritto alla alimentazione, assumono altresì l'obbligazione di prendere «misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto».

La comunità internazionale deve, a tal proposito, effettuare un salto di qualità e considerare il suo impegno alla eliminazione della fame non solo come il frutto di una sfida di natura etica o morale, ma come l'obbligo di garantire il diritto alla alimentazione adeguata e giusta. La percezione del dovere di intervenire, come effetto di un obbligo, comporta l'accettazione dell'obbligo a modificare le strutture politiche ed economiche, che ostacolano l'emancipazione dal bisogno della fame e l'esercizio del diritto alla alimentazione. Tuttavia, il ruolo del diritto in questo specifico campo è fortemente dipendente dalle convenienze delle scelte politiche. Infatti, il diritto e la predisposizione di regole certe avrebbero la forza di impedire che interessi contrastanti (di singoli, di multinazionali, di stati) con il diritto umano fondamentale da tutelare possano espandersi fino al misconoscimento del diritto stesso, con effetti morali, etici, economici dannosi.

3 – Necessità di nuove regole: bisogno alimentare e diritti umani

La necessità di stabilire nuove regole internazionali o multilaterali giuridicamente vincolanti comporta una preliminare operazione culturale, al fine di abbandonare gli stereotipi sulla fame, che secondo gran parte della opinione pubblica viene considerata come l'effetto perverso di situazioni inevitabili. Questi risultati possono essere conseguiti con l'impegno degli organismi e delle organizzazioni internazionali (come ad esempio FAO, UNICEF, UNESCO, World Food Summit, OMS, Istituto per la Promozione dello Sviluppo e dell'Alimentazione, Accademia Pontificia delle Scienze, IFAD) e con appositi programmi (come ad esempio Progetto dell'ONU per il Millennio, World Food Programme, Mdg, Programma Alimentare Mondiale) e incontri (come ad esempio Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sociale, Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, Vertice Mondiale Alimentazione).

Si tratta, al contrario, di effetti di precise scelte politico-economiche, che allo stato delle cose e delle logiche politiche



internazionali trovano ancora un proprio spazio, dando vita a circoli viziosi forieri di sofferenze, proprio per la mancanza di strategie politiche coraggiose, seguite da interventi giuridici precisi e per la mancanza di atti giuridici conseguenti. Infatti, la novità che caratterizza l'attuale situazione di sofferenza e di criticità alimentare in Paesi con sistemi economici tra i più poveri e retti da sistemi politici tra i meno democratici è data dalla carenza di regole che disciplinino il diritto alla sicurezza alimentare e, conseguentemente, altri diritti essenziali connessi, quali il diritto alla autodeterminazione, il diritto a scambi più giusti, il diritto ad una uguaglianza sostanziale e materiale, il diritto al partenariato mondiale per lo sviluppo, eccetera.

Le religioni e le Organizzazioni non Governative svolgono un ruolo di fondamentale importanza al livello delle precondizioni sociali e politiche sia con riguardo alle strategie di intervento sia con riguardo al più generale problema concernente il cambiamento di mentalità e l'individuazione delle nuove regole giuridiche obbligate e dei principi giuridici che devono presiedere, come ad esempio quello della solidarietà. In questa direzione, ad esempio, il Papa Giovanni Paolo II ebbe a inviare al vertice mondiale della FAO sull'alimentazione del giugno 2002 un messaggio nel quale invitava i leaders convenuti a privilegiare il «criterio ispiratore» della solidarietà nei rapporti internazionali. Di recente, il pontificio Consiglio "Cor Unum" ha elaborato nel 1996 un lungo ed articolato documento-studio dal titolo "La fame nel mondo. Una sfida per tutti: lo sviluppo solidale". Esso, nel solco della fedeltà al vangelo di Cristo, concerne la descrizione della realtà della fame nel mondo e delle sue cause, le implicanze etiche della questione come premesse alla ricerca di una soluzione del problema, il diritto alla alimentazione come diritto dell'uomo, l'individuazione di alcuni principi etico-giuridici (come la solidarietà, l'equità, la giustizia, la concertazione degli aiuti), il ruolo degli organismi e associazioni internazionali e cattoliche, alcune possibili concrete indicazioni di intervento per combattere la fame e le resistenze dei Paesi del benessere.

Occorre osservare che il problema della fame coinvolge, in ogni caso, tutte le religioni cristiane, che sono impegnate con proprie organizzazioni umanitarie nei Paesi poveri nei quali a motivo della fame enormi sono le sofferenze e critico è lo sviluppo globale. Allo stesso modo una catena di solidarietà coinvolge gli aderenti alle religioni orientali, specie quelli che vivono nei Paesi del benessere economico, impegnati in interventi umanitari e in programmi di aiuti di varia natura.



Per quanto riguarda l'Italia, si deve segnalare che la legge n. 222 del 1985 ha introdotto la possibilità per le religioni che hanno stipulato intesa e per lo stesso Stato di far uso del meccanismo dell'otto per mille (consentendo ai contribuenti di scegliere a quale soggetto legittimamente abilitato devolvere l'otto per mille dell'intero gettito IRPEF) per scopi definiti dalla stessa legge, tra i quali sono compresi gli interventi per la fame nel mondo.

4 – La governance e la lotta alla fame; la tutela giudiziaria del diritto all'alimentazione

Il Summit Mondiale dell'Alimentazione (SMA), svoltosi a Roma nel 2002, stabilendo come obiettivo quello di ridurre la fame, dimezzandone i casi di sofferenza e di bisogno, entro il 2015, ha riaffermato «il diritto fondamentale di ogni persona ad affrancarsi dalla fame» e, corrispondentemente, il dovere di tutti gli Stati di porre in essere «la giusta volontà politica» con una consistente ripresa dei finanziamenti (il Summit ha denunciato che tra il 1999 e il 2000 gli aiuti finalizzati all'agricoltura da parte dei Paesi industrializzati sono diminuiti del 50%) «all'altezza della solidarietà umana».

Le indicazioni finali del Summit insieme con le linee direttrici per la «realizzazione progressiva del diritto ad una alimentazione adeguata nell'ambito di una sicurezza alimentare nazionale», adottate dal Consiglio Generale della FAO nel 2004, disegnano una sorta di *governance* dell'alimentazione, definendo le condizioni sociali, politiche economiche, giuridiche necessarie a favorire l'eliminazione del problema della fame. È necessario, infatti, che si metta in pratica una buona *governance* al fine di individuare i percorsi socio-politici e le discipline giuridiche per la migliore tutela del diritto alla alimentazione e alla nutrizione, governando i conflitti di interesse e orientandoli verso un ridimensionamento del peso degli Stati a beneficio di una maggiore tutela delle persone, dei loro diritti fondamentali e delle loro libertà. La *governance* della lotta alla fame e del diritto alla alimentazione e nutrizione si colloca entro una concezione di prevalenza delle regole (etiche e giuridiche) e non di prevalenza degli interessi dei "poteri" politici, economici e degli Stati potenti. Essa deve favorire l'avveramento dei processi di democrazia e la piena partecipazione personale ai processi democratici. In questa prospettiva la *governance* pone alla comunità internazionale e a tutti i governanti un problema di maggior attenzione alla centralità della persona, ai suoi problemi di



esistenza, ivi compresi quelli della nutrizione e alimentazione, ai valori etici, ai sistemi di libertà, all'uso delle risorse. La *governance*, con gli elementi caratteristici che la distinguono, pone anche il problema della funzione del diritto rispetto al fine superiore di tutela dei diritti della persona umana, di un diritto che abbia la forza di limitare l'espansione dei "poteri forti" (superpotenze, multinazionali, organizzazioni finanziarie con scopi speculativi, ...), consentendo la giustiziabilità del diritto alla alimentazione e alla nutrizione davanti a Tribunali ordinari, alle Corti internazionali e anche a Tribunali internazionali speciali, che potrebbero essere appositamente costituiti. La decisione assunta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di rendere possibile il ricorso ai Tribunali per la difesa del diritto alla alimentazione, concepito come nuova espressione dei diritti fondamentali della persona, indica la strada da praticare. Possono essere considerati come precedenti significativi alcune decisioni dei Tribunali in questa direzione, come ad esempio quella della Corte Suprema dell'India, che ha ordinato la distribuzione dei pasti in tutte le scuole del Paese¹.

¹ Per ulteriori approfondimenti si suggerisce la seguente bibliografia essenziale, pur segnalando che solo di recente sono stati pubblicati saggi che affrontano il problema della pace dal punto di vista giuridico:

AA.VV., *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005*, Rome, 2005; I. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Tropea editore, Milano, 2004; J. RIFKIN, *Ecocidio. Ascesa e caduta della cultura della carne*, Mondadori, Milano, 2002; G. BOLOGNA (a cura di), *L'impronta ecologica: come ridurre l'impatto dell'uomo sulla terra*, Milano, 2000; AA.VV., *La fame nel Mondo*, Firenze, 1995; G. SANTOPRETE, *La situazione alimentare alle soglie del Terzo Millennio*, Edizioni ETS, Pisa, 1995; Amnesty International, *Combattere la fame e difendere la libertà*, ECP, S. Domenico di Fiesole, 1995.