



Da: “Il diritto al cibo in Italia, tra presente e futuro”

Report a cura di Tomaso Ferrando, Valentina De Gregorio, Sara Lorenzini and Lidia Mahillon

Sintesi e riadattamento a cura di: Roberto Sensi,
Paola De Meo, Nora McKeon, Raffaele Pugliese



Centro per il Volontariato - Onlus

act:onaid
— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

INTRODUZIONE: IL DIRITTO AL CIBO E LA SUA EVOLUZIONE STORICA

Il diritto al cibo è stato riconosciuto nel diritto internazionale sin dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo del 1948. È stato poi riaffermato diverse volte: nell'articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (2015); nella Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità (2006); nella Convenzione sui Diritti del Bambino (1989); nella Convenzione per l'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro le Donne (1979). Nel 1999 il Commento Generale numero 12 del Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite ha fornito un chiaro inquadramento giuridico.¹

Il diritto al cibo si differenzia dal concetto di sicurezza alimentare. Il riconoscimento del diritto al cibo come diritto universale, infatti, permette a ogni individuo di pretendere che lo Stato rispetti, protegga e garantisca il suo diritto a una quantità di cibo sufficiente e di adeguata qualità, dando allo stesso tempo origine ai relativi obblighi da parte dello Stato stesso. In questo senso l'affermazione dell'esistenza di un diritto al cibo conferisce potere alle comunità e agli individui nei confronti degli Stati e degli altri attori internazionali.²

Negli ultimi vent'anni il diritto internazionale ha stabilito che il diritto al cibo va oltre la semplice garanzia di accesso a una quantità di cibo sufficiente per sopravvivere. Appare infatti superata³ la visione della Dichiarazione di Roma sulla Sicurezza Alimentare Mondiale del 1996, che riconosce la centralità "del diritto di ognuno ad avere accesso ad un cibo sano e nutriente, che sia consistente con il diritto ad un cibo adeguato ed al diritto di ogni individuo di essere libero dalla fame".⁴

È quanto emerge da alcune fonti: le Linee Guida Volontarie della FAO del 2004, la Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa a "Una Politica Europea per assistere i paesi in via di sviluppo nell'affrontare le sfide della sicurezza alimentare" del 2010,⁵ il rapporto del Parlamento Europeo relativo a un quadro normativo per assistere i paesi in via di sviluppo sulla sicurezza alimentare,⁶ il lavoro realizzato dai *Rapporteur* Speciali delle Nazioni Unite sul Diritto al Cibo (Olivier De Schutter e Hilal Elver), l'Agenda 2030,⁷ e, in particolare per l'Italia, la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.⁸

1 Ai sensi del paragrafo 15, il diritto al cibo: "... impone tre tipi di obbligazioni agli Stati membri: le obbligazioni di rispettare, proteggere realizzare (facilitare e provvedere) il diritto al cibo. L'obbligazione di rispettare l'accesso esistente ad un cibo adeguato impone agli Stati membro di non adottare alcuna misura che possa peggiorare lo status quo. L'obbligazione di proteggere richiede l'adozione di misure da parte degli Stati membri che assicurino che persone giuridiche o persone fisiche non deprivano alcun individuo del loro accesso al cibo. L'obbligazione di realizzare (facilitare) significa che ogni Stato deve essere coinvolto in maniera proattiva nell'implementazione di attività che rafforzino l'accesso al cibo e l'uso delle risorse e dei mezzi necessari per garantire una vita degna, che include il raggiungimento della sicurezza alimentare. Infine, in qualunque circostanza un individuo o un gruppo siano incapaci, per ragioni al di là del loro controllo, di godere del diritto ad un cibo adeguato attraverso i mezzi economici o produttivi a loro disposizione, gli Stati hanno l'obbligazione di realizzare (provvedere) direttamente tale diritto. Questa obbligazione si applica anche al caso di persone che sono vittime di disastri naturali o altri disastri". Commento Generale No. 12 del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, The Right to Adequate Food (Art.11 of the Covenant), 12 Maggio 1999, E/C.12/1999/5, para. 15 [traduzione dell'autore].

2 Chiara Certomà "Diritto al cibo, sovranità alimentare e sicurezza alimentare", in Rivista di Diritto Alimentare, Anno IV, numero 2 - Aprile giugno 2010.

3 Commento Generale No. 12 of the CESCR, above n 1.

4 Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action of the FAO, Rome, of 13-17 November 1996.

5 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on 'An EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges' (COM(2010)0127) adopted on March 31, 2010.

6 Report on an EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges of the European Parliament, (2010/2100(INI)), July 19, 2011, A7-0284/2011.

7 Resolution adopted by the General Assembly of the United Nations, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, September 25, 2015.

8 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, October 2017.

CAPITOLO 1 - IL DIRITTO AL CIBO IN ITALIA

La Costituzione italiana non contiene riferimenti espliciti al diritto al cibo. Ciononostante, riconosce numerosi diritti relazionati con esso. Inoltre, il nuovo articolo 117 (modificato con la riforma costituzionale del 2001) stabilisce che “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”, ribadendo così la cogenza del diritto europeo e dei trattati internazionali ratificati dal nostro Paese. Il mero recepimento di norme internazionali nell’ordinamento interno non è però di per sé sufficiente. Primo, perché l’implementazione potrebbe essere lacunosa. Secondo, perché potrebbe essere realizzata secondo un’impostazione restrittiva, non adeguata alla complessità della questione.

Secondo la studiosa Maria Bottiglieri⁹, la Costituzione supporta una visione del diritto al cibo che va oltre la semplice garanzia di un adeguato accesso al cibo, per affrontare anche gli obiettivi di una produzione e di un consumo sostenibili, della lotta all’ineguaglianza, della previsione di un’eguale protezione verso cittadini italiani e stranieri, di un coinvolgimento attivo delle istituzioni.

Perciò, se si parte dal presupposto che la Costituzione tutela il diritto al cibo, tutti gli interventi delle istituzioni (a ogni livello) non possono fare altro che tutelarlo a loro volta. Se così non fosse, incorrerebbero in un giudizio di incostituzionalità.

L’“alimentazione”, nel riparto delle competenze previsto dall’articolo 117 della Costituzione, è compresa nella legislazione concorrente, inoltre un approccio sistemico al diritto al cibo non può non tenere in conto altri settori, come migrazioni, sicurezza sociale, protezione dell’ambiente e degli ecosistemi, eredità culturale, tutti settori di esclusiva competenza statale. Ma anche protezione e sicurezza sul lavoro, salute, governo del territorio, promozione dei beni culturali ed ambientali, banche e credito rurale, ricerca e sviluppo, che sono invece di competenza concorrente tra stato e regioni. Ciò vuol dire che ogni Regione può emanare leggi in materia, attenendosi però ai principi generali e al quadro normativo fissati dal legislatore nazionale. Appare quindi chiaro che, per avere un’effettiva tutela del diritto al cibo, siano necessari coordinamento e armonizzazione tra i vari livelli decisionali e politici: dallo stato alle politiche comunali, cosa che richiede un forte coordinamento ed indirizzo da parte del potere centrale, che potrebbe assumere la forma di un “osservatorio nazionale sul diritto al cibo” come tavolo interministeriale, o come elemento aggiuntivo da aggiungere alla lista delle questioni trattate dalla Conferenza Stato regioni.

Un’interessante caso è quello della Regione Lombardia. Nel novembre del 2015 il Consiglio Regionale ha votato una legge che contiene un riferimento esplicito al diritto al cibo. Ad oggi la norma, che riconosce anche l’importanza di un approccio multi-livello e multi-settoriale, è scarsamente implementata proprio per lo scarso coordinamento tra Regioni e tra Stato e Regioni. Ne è esempio emblematico la mancata implementazione della Consulta Regionale per la promozione del diritto al cibo, organismo *multi-stakeholder* pensato per favorire il dialogo e la partecipazione.

Per una corretta implementazione del diritto al cibo in Italia è fondamentale il ruolo degli enti locali. Un ruolo che appare ancora più centrale se si considerano i trend globali di “urbanizzazione” non regolata: secondo le Nazioni Unite, ad oggi più della metà della popolazione vive in aree urbane, quota destinata ad aumentare nei prossimi anni. Si comprende perciò come la sfida del futuro per il diritto al cibo si combatterà nelle città, e soprattutto nelle loro periferie. Diventa strategico in questo senso avere un’attenzione particolare alle “green belt” e ai piani territoriali “città-regione”.

Per quanto riguarda l’Italia, il collegamento tra città e diritto al cibo è stato sottolineato in occasione dell’EXPO 2015, ispirato dall’idea “Nutrire il pianeta, Energia per la Vita”. L’evento è stato un volano per poter riaprire il dibattito sulla questione. Un lavoro che ha portato all’adozione delle “2015-2020 Food Policy Guidelines” da parte della città di Milano. Il *Milan Urban Food Policy Pact* sta avendo un impatto rimarchevole sulla città, attraverso lo sviluppo di diverse pratiche virtuose, come una gestione più efficiente dei rifiuti, il Piano Periferie o quello per le mense scolastiche. La *Food Policy*, quindi, mira a promuovere l’accesso a un cibo di qualità per tutti, attraverso la redistribuzione di eccedenze verso i soggetti più vulnerabili, la riduzione dello spreco, il rafforzamento dei sistemi alimentari locali, il miglioramento della partecipazione civica alle politiche alimentari.

Milano è di certo la città italiana che ha fatto più passi in avanti, ma non è l’unica che sta dando forma a una politica sul diritto al cibo. Anche Roma, ad esempio, dal 2000 ha portato avanti un’interessante iniziativa: portare nelle mense scolastiche non solo cibo di qualità, ma che sia anche prodotto in modo sostenibile. È stato istituito un tavolo permanente per garantire il dialogo tra le autorità e i fornitori, in modo da stimolare e controllare una produzione sostenibile. Risultato: dieci anni dopo, il 14% del cibo servito nelle mense proveniva da un commercio equo, con il 26% provenienza locale e il 67,5% organico. Inoltre, si è costituito ora un Comitato, che comprende più di 50 organizzazioni, per la richiesta di un’interlocazione politica rispetto ad una *Food Policy* per Roma¹⁰.

9 Dottore di Ricerca in “Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza” presso l’Università del Piemonte Orientale. In particolare per questo lavoro: M. Bottiglieri, The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution in Forum Di Quaderni Costituzionali (Rassegna n. 11/2015 del 23/11/2015), pubblicato l’8/12/2015, su www.forumcostituzionale.it – traduzione in italiano: La protezione del Diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana (pubblicato su www.forumcostituzionale.it il 2/3/2016)

10 <https://www.politichelocalicibo.it/2019/10/18/una-food-policy-per-roma/>

A fianco delle questioni che riguardano i grandi centri come Milano e Roma (o anche Torino e Parma) vi è in realtà un problema allarmante che riguarda i piccoli centri italiani, in via di spopolamento, che spesso cercano di far leva sulle politiche del cibo per rivitalizzare le economie locali. In questo caso si avverte la mancanza di una strategia nazionale di appoggio, che possa far leva sulle aree interne anche per l'approvvigionamento di cibo nei centri urbani. L'aspetto principale da tenere al centro è la necessità di uno stretto collegamento tra le città e le comunità che ci vivono. Utile in tal senso potrebbe essere la creazione di un Consiglio nazionale in rappresentanza delle realtà centrali e locali in relazione alle politiche del cibo.

1.1 - I mercati locali o "territoriali"¹¹

La questione dei mercati, come spazio urbano in stretta connessione con le aree rurali per l'accesso ad un cibo fresco, sano, poco trasformato e localmente prodotto rappresenta il perfetto esempio di applicazione pratica di una visione olistica del diritto al cibo. Come affermano le raccomandazioni *"Connecting Smallholders to Markets"*, approvate dal Comitato Onu sulla Sicurezza Alimentare (CFS - *Committee on World Food Security*) nel 2016, attualmente circa l'80% del cibo consumato a livello globale viene prodotto da piccoli e medi agricoltori. Sostenere i mercati contadini, quindi, va verso la direzione giusta per implementare la sostenibilità dell'intera filiera agroalimentare e permettere la creazione di valore aggiunto sui territori. Anche in questo caso, gli enti locali (e, in particolare, i Comuni) hanno ricevuto ampio margine di manovra da parte delle autorità centrali. Sull'intero territorio nazionale assistiamo così ad esperienze declinate in maniera differente. A questo riguardo è molto importante sottolineare il ruolo degli enti locali nell'approvvigionamento delle mense pubbliche (scolastiche, ospedaliere ecc.) per creare canali di mercato e di sbocco garantito che possano incentivare i produttori di piccola scala nelle aree limitrofe.

Per quanto riguarda invece gli "spazi fisici" adibiti a mercato, vi è una tendenza al recupero e la rivitalizzazione di tali spazi, come punto di scambio sociale e culturale, oltre che di approvvigionamento alimentare. A Bologna sono nati 12 mercati contadini, due dei quali sorgono in spazi pubblici, senza alcuna partecipazione delle autorità cittadine. A Cervignano del Friuli (Udine) il mercato contadino è invece direttamente supportato dalle autorità locali e ha ottenuto fondi anche da parte della Regione.

A Roma, all'inizio del 2017 l'amministrazione ha introdotto il regolamento dei Mercati Contadini, con lo scopo di orientare la domanda dei cittadini verso filiere del cibo corte, locali e sostenibili. Pilastro del regolamento è la possibilità per le autorità locali di concedere l'utilizzo di spazi pubblici. Sebbene siano venuti a galla numerosi problemi - l'identificazione delle aree, la definizione degli standard, ecc. - sono due gli aspetti sistemici da sottolineare. Da un lato, l'importanza del ruolo delle autorità pubbliche nell'implementazione multi-livello del diritto al cibo, ma in un'ottica di coerenza, che richiede l'adattamento ad esempio dei piani di sviluppo rurale, delle normative igienico sanitarie, dell'appoggio anche economico per la sensibilizzazione, formazione ed educazione della cittadinanza. Inoltre, l'implementazione di mercati contadini (il cui successo si basa anche su fattori come i prezzi, l'accessibilità, la concorrenza) ha scarse possibilità di successo se non è sorretta da una volontà politica ed una visione chiara di quale modello di alimentazione si vuole promuovere, e se contemporaneamente si sostiene la costruzione di nuovi supermercati e di una visione legata all'agroindustria per sfamare le città.

Inoltre in molte aree del paese si rimettono a coltura i gran autoctoni, si recuperano varietà locali e si cerca di creare legami diretti tra produttori e consumatori, anche attraverso i così detti schemi di "Community supported agriculture" o agricoltura supportata dalle comunità. Da notare in questo senso diverse esperienze nel Lazio, in Campania e Molise¹².

Diversa la natura e la funzione dei giardini urbani: luoghi che potrebbero rivitalizzare il paesaggio delle città, permettere ai cittadini di "abbandonare le aree urbane" e favorire una riduzione del prezzo del cibo per le famiglie più bisognose. A Roma, dove è in atto l'interessante esperienza di "Orti In Comune", nei prossimi mesi dovrebbe essere approvato il regolamento sui Giardini urbani. Di nuovo, appare decisiva l'importanza delle istituzioni pubbliche o meglio, la volontà politica delle suddette autorità. Il caso di Livorno è emblematico: il giardino urbano è nato in contrasto con la volontà dell'amministrazione locale. La quale in una città dove ci sono 4mila case sfitte e pochissime aree verdi, vuole invece puntare sulla costruzione di nuovi appartamenti.

Lampedusa, invece, è un esempio di come la realizzazione dei giardini urbani possa influenzare l'effettiva implementazione del diritto al cibo. L'iniziativa "P'Orto di Lampedusa", realizzata dall'organizzazione Terra! Onlus, rappresenta la via scelta dai cittadini per riaffermare che la loro isola non è solo il punto d'approdo dei migranti africani o un luogo per ricchi turisti europei: è la loro casa, il luogo che dà loro da mangiare. Attraverso il diritto al cibo la comunità di Lampedusa sta quindi portando avanti un processo di auto-coscienza e di resilienza.

Il quadro che emerge da questa breve ricognizione di alcuni dei principali casi in Italia è quello di istituzioni - nazionali, regionali e locali - che adottano una prospettiva minimalista nell'approcciarsi al diritto al cibo. È infatti pressoché assente una visione multi-livello, che consideri tutti gli aspetti collegati al diritto al cibo. Di conseguenza, l'impianto legislativo e amministrativo posto in atto appare frammentato e confuso, non coerente al suo interno. Ben lontano quindi dalla visione organica che sarebbe invece necessaria.

¹¹ <http://www.terranoova.org/publications/connecting-smallholders-to-markets-an-analytical-guide-2016>

¹² Si veda per esempio: <http://www.resciociaria.it/wp> - <https://www.facebook.com/pg/Resistenza-Campesina-902507533264073/posts>
<http://www.biomelise.it>

CAPITOLO 2 - DIRITTO AL CIBO E SOCIETÀ

Il diritto al cibo può essere definito come il diritto di ogni individuo, da solo o in comunità con altri, di avere accesso fisico ed economico in ogni momento a un cibo che sia sufficiente, adeguato e culturalmente accettabile, prodotto e consumato in maniera sostenibile e preservando l'accesso al cibo per le future generazioni. Per definire e inquadrare meglio tale concetto non è sufficiente riferirsi al prodotto finale pronto al consumo, ma va considerata l'intera filiera produttiva, a partire dalla terra per arrivare anche agli effetti sociali e ambientali della produzione, della distribuzione e del consumo.

Aspetto chiave per un'effettiva realizzazione del diritto al cibo è garantirne l'accessibilità. Cosa niente affatto scontata, in un contesto dove il cibo è considerato una merce a tutti gli effetti. Circostanza che ha impatti negativi che vanno ben al di là della questione del reddito: basti pensare ai brevetti sulle specie vegetali, che ne impediscono l'accesso; o alla logica del "prezzo più basso" applicata dalle catene della grande distribuzione, che ha impatti sulla qualità del cibo; o ancora all'utilizzo di pesticidi e sostanze chimiche dannose. La costante apertura dei mercati, per di più, conduce a un crescente consumo di prodotti provenienti da Paesi dove i diritti vengono violati, o si perpetrano le violazioni di tali diritti nello stesso nostro paese, in nome delle logiche di mercato, con impatti devastanti a livello sociale, economico e ambientale.

Ecco perché il diritto al cibo è strettamente legato al diritto al lavoro e alla sicurezza sociale. Ed ecco perché, per valutare quanto effettivamente sia realizzato il diritto al cibo in Italia, è importante studiare l'accesso al cibo di cui godono (o no) i gruppi sociali marginalizzati.

2.1 - La produzione di cibo in Italia

Per comprendere appieno la tematica in discussione si deve guardarla sotto due aspetti: la produzione e il consumo. Si tratta di due facce della stessa medaglia, strettamente correlate con un'effettiva realizzazione del diritto al cibo.

Partiamo dalla prima, guardando il problema dalla parte di chi produce. Due tra i maggiori problemi che devono affrontare i produttori (specialmente piccoli e medi) sono l'accesso alla terra e all'acqua. tematiche sulle quali la contraddittorietà delle normative e l'incertezza del decisore politico sono quanto mai evidenti, specie se si osservano alcuni aspetti.

Il primo è la concentrazione della proprietà della terra che, quasi paradossalmente, va di pari passo con un'alta frammentazione. In altre parole, da un lato il 58% dei possessori di terra ha meno di 5 ettari. Dall'altro, nel 2016 l'Italia ha perso circa il 68% dei suoi piccoli produttori: ad oggi, i piccoli agricoltori controllano il 26,7% delle aree agricole utilizzate. Il resto è in mano a grandi possidenti.¹³

Bisogna poi considerare le misure prese con il cosiddetto Decreto "Salva-Italia", adottato in un contesto di *spending review*. In sostanza, l'idea è stata avviare un programma di vendita di terre agricole i cui proventi sarebbero stati reindirizzati per il pagamento del debito pubblico, è stato quindi avviato un massiccio programma di privatizzazione delle terre. Per altro, la mancanza di indicazioni su aspetti essenziali (come, ad esempio, il tipo di prodotti agricoli, gli standard di qualità), ha di fatto reso impossibile per tutti coloro che non disponevano di un capitale iniziale già consistente di poter comprare le terre disponibili. Ovviamente, i più svantaggiati sono stati i giovani. I quali paradossalmente, a detta del Governo di allora, erano invece proprio i principali destinatari delle misure in questione. Altre criticità si sono registrate nell'operato della Banca delle Terre Agricole, istituita nel marzo del 2017, che opera senza aver introdotto standard qualitativi e quantitativi nella produzione.

Il secondo aspetto che mette in luce la mancanza di un approccio sistematico del legislatore è la scomparsa delle terre, dovuta alla crescita di conglomerati urbani e/o di attività commerciali. Secondo uno studio dell'ISPRA, nel 2017 sono stati ricoperti e venduti 54 chilometri quadrati di terra: vuol dire 15 ettari al giorno, oppure 2 metri quadrati al secondo. Se le cose continueranno in questo modo, l'Italia entro il 2030 avrà perso più di 1.672 chilometri quadrati di terra. Di fronte a numeri del genere, si deve sottolineare l'inadeguatezza dell'attuale quadro legislativo, con particolare riferimento alla Strategia Nazionale per uno Sviluppo Sostenibile 2017-2030. Questo documento, infatti, è solo programmatico, mentre è assente una legge nazionale sul consumo di suolo.

Se poi si guarda a livello regionale per quanto riguarda il consumo di suolo, il quadro appare caotico e insufficiente: le Regioni avanzano in ordine sparso, e spesso le priorità che hanno sono molto lontane dal diritto al cibo. Un particolare aspetto del consumo di suolo riguarda le grandi infrastrutture. Tre gli esempi emblematici: l'impianto di produzione di energia solare a Narbolia (Sardegna), l'Alta Velocità in Val di Susa (Piemonte), e il *Transatlantic Adriatic Pipeline* (TAP) in Puglia.

Ognuno di questi casi presenta caratteristiche e storie diverse. Ciò che qui rileva sottolineare è che ad avere la priorità sia stato il desiderio di attrarre investimenti, a scapito delle dell'ambiente e del diritto al cibo. A Narbolia, ad esempio, è stato

¹³ Rapporto Land grabbing and land concentration in Europe, realizzato da "Hand on the Land", 2016.

costruito quello che forse è il più grande impianto solare del mondo, togliendo terra all'agricoltura su un'isola che è importatore netto di cibo. In Puglia, invece, il TAP comporta l'espianto di centinaia di olivi secolari, che sono essenziali per l'economia e per il sistema nutrizionale locale. Per quanto riguarda l'Alta Velocità, l'aspetto che qui preme sottolineare è il sistematico esproprio di terra, avvenuto con poca attenzione verso qualsivoglia processo partecipativo.

Il desiderio di attrarre investimenti ha portato a cambiare in corso d'opera il quadro normativo e procedurale. Ad esempio, si è realizzato un accentramento delle competenze nelle mani del potere Esecutivo, si sono ridotti i tempi per le Valutazioni d'Impatto Ambientale (VIA) e sono stati diminuiti i livelli di dettagli necessari per gli studi preliminari. Senza voler entrare nel merito delle singole questioni, che presentano aspetti politici che esulano da questo testo, ciò che rileva qui evidenziare è la non coerenza di simili misure con una politica organica e olistica orientata alla promozione e alla realizzazione del diritto al cibo.

Anche a livello europeo, malgrado l'agricoltura contadina¹⁴ sia riconosciuta come sostenibile, il suo ruolo viene considerato ancora marginale, nella convinzione che la maggior parte della produzione alimentare derivi da grandi aziende con maggiori capacità in termini di terreni e personale impiegato. In Europa solo il 2,7% dei produttori possiede terreni sopra i 100 ettari, mentre il restante 97% viene catalogato come di piccola o media dimensione.¹⁵ Ciononostante, la produzione contadina è oggetto di limitazioni e complessi vincoli che la penalizzano. Per di più, la proposta per la Politica Agricola Comunitaria (PAC) – una delle principali politiche comunitarie, che impegna quasi il 40% del bilancio dell'UE – per il periodo 2021 – 2027 prevede importanti tagli allo sviluppo rurale (8,9 miliardi, contro i 10,43 attuali al netto del co-finanziamento nazionale). Inoltre molto dipenderà da come si deciderà a livello nazionale di compensare e controbilanciare sulla base del co-finanziamento nazionale e se finalmente andrà in porto il progetto di legge che giace in Commissione Agricoltura della Camera da diverse legislature¹⁶ che permetterebbe di avere norme di semplificazione sulla produzione, trasformazione e vendita dei prodotti dell'agricoltura contadina, finalizzate anche all'adozione, da parte degli enti locali, di disposizioni di semplificazione riguardanti la lavorazione, la trasformazione e la vendita di limitati quantitativi di prodotti agricoli nell'ambito della filiera corta e della produzione locale; norme di semplificazione per i requisiti urbanistici, edilizi e igienici dei locali; norme di riconoscimento del lavoro prestato gratuitamente in favore delle aziende contadine iscritte all'albo; l'agevolazione e la semplificazione dell'accesso ai terreni, facendo delle zone rurali, in particolare quelle ubicate nelle aree interne e in quelle considerate marginali, territori di sperimentazione volti a favorire il ripopolamento umano residente e lavorativo, attraverso i registri regionali dei terreni e le associazioni fondiarie;

La stessa contraddittorietà si può riscontrare in tema di accesso all'acqua. L'Italia è il sesto paese al mondo per disponibilità di acqua. Gli italiani sono i maggiori consumatori di acqua in Europa: si piazzano il 25% sopra la media UE e il 66% sopra quella mondiale. Allo stesso tempo, però, l'ISTAT ha rilevato che nel 2017 i fiumi e gli altri corsi d'acqua hanno avuto una portata inferiore del 39,6% rispetto alla media degli anni tra il 1981 e il 2010. Lo stesso anno, una famiglia su dieci ha avuto nella propria casa un accesso all'acqua irregolare, mentre il 30% dichiara di non fidarsi dell'acqua che proviene dal rubinetto.

L'agricoltura, in Italia, è il settore che più richiede acqua (85%), seguita da industria (8%) e utilizzo domestico (7%). L'86% di quella necessaria, però, proviene dalla pioggia. L'impatto quindi è minore di quanto potrebbe essere. Il 41% della terra coltivata si trova in sole 4 regioni: Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia e Puglia.

In un contesto simile, non solo si rileva la frammentarietà del quadro normativo ma, di nuovo, anche la sua contraddittorietà e non rispondenza con la volontà popolare. Basta un esempio emblematico. Nel 2011 si è tenuto un referendum che ha visto 27 milioni di cittadini votare contro la privatizzazione delle infrastrutture di trasporto dell'acqua. Ciononostante, da allora è stato fatto molto poco per aumentare e garantire l'accesso. La proposta di legge presentata in Parlamento per il riconoscimento del diritto all'acqua come diritto umano è stata aspramente criticata da realtà come il Forum dei Movimenti per l'Acqua e Legambiente perché si sarebbe introdotto un sistema basato esclusivamente su criteri di efficienza che avrebbe permesso al settore privato, uscito dalla porta del referendum, di rientrare dalla finestra, tradendo così lo spirito del referendum del 2011.

Di nuovo, l'aspetto centrale della questione torna a essere l'organicità e la coerenza delle politiche. In questo caso anche coerenza con la volontà popolare.

2.2 - Il consumo di cibo in Italia

Spostando lo sguardo verso chi consuma, le situazione non appare migliore. Nel 2017, più di 5 milioni di persone hanno avuto significativi problemi di accesso al cibo. Si tratta dell'8,4% della popolazione totale e del 6,9% delle famiglie. I numeri sono ancora più preoccupanti se si osservano i trend storici: +57% rispetto al 2007; quasi 400mila persone in più dal 2016.

¹⁴ In base alla proposta di legge portata avanti dalla campagna popolare per una legge sull'agricoltura contadina, la figura del contadino viene così definita: "ogni persona che si impegna o che cerca di impegnarsi da solo, o in associazione con altri o come comunità, nella produzione agricola su piccola scala per la sussistenza e / o per il mercato, e che si affida in modo significativo, sebbene non necessariamente esclusivo, sul lavoro familiare o domestico e su altri modi non monetizzati di organizzare il lavoro, e che ha una speciale dipendenza e attaccamento alla terra". <https://www.agricolturacontadina.org/>

¹⁵ Fonte Eurostat : Agriculture holdings by size of holding, 2010. AgriPB 13.

¹⁶ La proposta di Legge, portata avanti dall'On. Cunial e l'On. Fornaro è calendarizzata per discussione alla Camera nel mese di Novembre 2019, <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=1968&sede=&tipo=>

L'ISTAT afferma¹⁷ che nel 2017 la spesa media mensile dedicata ai consumi alimentari è stata di € 457. Il 2% in più rispetto all'anno precedente, ma comunque al di sotto dei livelli pre-2011, quando una famiglia spendeva mediamente ogni mese € 477 euro. All'interno del paniere i prodotti più rilevanti per spesa sono le carni (€ 94 al mese), pane e cereali (€ 76), i vegetali (€ 63) e latte, formaggi e uova (€ 58). Aumenta l'acquisto di verdure (+4,2%), di oli e grassi (+10,6%), di acque minerali, bevande analcoliche e succhi di frutta (+7,6%), di caffè, tè e cacao (+6,3%). L'Istituto Nazionale di Statistica rileva però anche l'aumento delle disuguaglianze. Nel 2017, rispetto all'anno precedente, la spesa media mensile del decimo di famiglie che spende di meno è diminuita del 5% (-2% rispetto al 2013), mentre quella del decimo che spende di più è aumentata del 4,3% (+13% rispetto al 2013). Il rapporto tra la spesa complessiva del 20% di famiglie che spende di più - continua l'ISTAT - e quello del 20% di famiglie che spende meno è salito a 5,2 da 5 nel 2016 (era 4,8 nel 2013).

Prevedibilmente, la distribuzione della povertà alimentare non è omogenea, né dal punto di vista geografico, né di genere, né di età. I più colpiti sono infatti il Sud del Paese, con il 10,3% delle famiglie in difficoltà (nel 2016 erano l'8,5%); le donne (quasi 2,5 milioni); i giovani (circa 1 milione e 200mila hanno tra 18 e 34 anni). Interessante anche un recente rapporto di Oxfam, il quale afferma che il 20% della popolazione italiana detiene oltre il 66% della ricchezza nazionale netta, mentre l'ingresso netto del 10% più povero della popolazione è calato di oltre il 23% dal 2006 al 2016. Si tratta della fotografia di una forbice che si allarga, aumentando le disuguaglianze.

Conseguenza diretta di uno scarso accesso al cibo è la malnutrizione: non a caso crescono i casi di obesità in età sia infantile che adulta. L'obesità, infatti, è l'altra faccia della medaglia della denutrizione: se si hanno scarse risorse economiche, spesso si è costretti a comprare cibo di pessima qualità e scarso valore nutrizionale, come ad esempio il cosiddetto *junk food* (letteralmente: "cibo spazzatura"). Lo Stato, tramite le istituzioni più vicine ai cittadini, dovrebbe attuare politiche d'integrazione che garantiscano un'alimentazione adeguata in termini di quantità, qualità e cultura, in coerenza con gli strumenti internazionali ratificati dall'Italia che tutelano le libertà, i diritti e la dignità di ogni essere umano.¹⁸ Si tratta di un dovere preciso dello Stato, anche perché il diritto al cibo è correlato con numerosi altri diritti, espressamente tutelati nella Costituzione.

2.3 - Il nesso tra diritto al cibo e diritto alla salute

Uno dei diritti maggiormente connessi con il diritto al cibo è il diritto alla salute che è tutelato, oltre che da diverse convenzioni internazionali, dall'art. 32 della Costituzione.

Secondo una ricerca del Centro Nazionale di Epidemiologia, pubblicata dal "Il Sole 24 Ore" nel maggio 2018¹⁹, a livello regionale in Italia le persone in sovrappeso sono in media il 31,7%, mentre quelle in stato di obesità il 10,7%. Correlati sono maggiori rischi di patologie come le malattie ischemiche del cuore, l'ictus, l'ipertensione arteriosa, il diabete tipo 2, le osteoartriti e alcuni tipi di cancro.²⁰ L'attuale sistema di produzione, trasformazione, distribuzione e consumo del cibo non è sano e non facilita una dieta equilibrata. Da un lato perché - laddove il cibo è considerato una merce - il prezzo più alto viene percepito automaticamente come sinonimo di maggiore qualità. Cosa che non sempre corrisponde al vero. Dall'altro perché, in caso di difficoltà economiche, le scelte di consumo si orienteranno su alimenti a basso costo, che spesso sono di insufficiente qualità e con valori nutrizionali non adeguati.

Secondo i dati Eurostat analizzati dalla FAO nel 2018,²¹ l'insieme delle aziende di dimensioni inferiori ai 20 ettari produce cibo per un valore nutrizionale superiore a quello prodotto dalle aziende di oltre 100 ettari (3.151.100.000 kcal contro 1.846.100.000 kcal). Tenendo conto della preponderanza delle grandi aziende, la conseguenza è che sul mercato si trovano in maggior quantità alimenti dal basso valore nutrizionale. La produzione industriale, infatti, molte volte fa un uso massivo di pesticidi e fertilizzanti chimici, immettendo sul mercato prodotti a bassissimo costo, ma di qualità scadente. Si spiega perciò come sia stato possibile che nel 2017, nonostante un aumento del consumo di frutta e verdura, sia diminuito il valore e la qualità di quello che consumiamo.

Altra questione strettamente legata alla qualità e al valore dei cibi è il diritto a essere informati: l'etichettatura degli alimenti che compriamo quotidianamente è incompleta. Il D. Lgs. 231/2017,²² entrato in vigore nel 2018, tra le informazioni obbligatorie da apporre sull'etichetta non ne inserisce alcune fondamentali. Non contiene, ad esempio, richiami alla provenienza dei mangimi utilizzati negli allevamenti o all'origine delle materie prime utilizzate, nel caso di prodotti trasformati. Le lacune informative riguardano anche i prodotti "vegan". Non c'è infatti alcun obbligo di riportare informazioni sull'utilizzo di fitofarmaci, diserbanti,

17 Spese per consumi delle famiglie anno 2017, <https://www.istat.it/it/files//2018/06/Spese-delle-famiglie-Anno-2017.pdf>

18 In base alla legge 6/03/98 n. 40, art. 3 comma 5 lo Stato, tramite l'operato delle Regioni e degli enti locali in base al principio di sussidiarietà, persegue "l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana".

19 <http://www.infodata.ilssole24ore.com/2018/05/11/obesita-la-mappa-regionale-del-rischio-campania-cima-alla-classifica/>

20 Osservatorio sulla Salute nelle regioni italiane, Rapporto Osservasalute 2017: <https://www.osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2017>

21 Fonte Eurostat.

22 Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento.

concimi chimici o antiparassitari. Si pensi a prodotti pericolosi come il glifosate (riconosciuto nell'agosto 2018 come cancerogeno). Secondo Coldiretti, ad oggi in Europa il 3,2% dei prodotti importati presenta tracce di residui chimici superiori ai massimi consentiti.²³

La carenza di trasparenza e d'informazione incide, oltre che sulla salute pubblica, anche sul rispetto della sovranità alimentare. Il diritto di accesso al cibo viene messo a rischio dall'enorme potere della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) e delle industrie agroalimentari, i cui prodotti provengono spesso da aziende agricole di grandi dimensioni, che controllano circa l'80% del mercato.²⁴ Il loro modello produttivo è stato decisivo per la scomparsa di circa la metà delle piccole aziende. Di conseguenza, è più difficile avere accesso ad alimenti provenienti dall'agricoltura sostenibile, sia per ragioni economiche che logistiche. In questo contesto, le politiche pubbliche potrebbero giocare un ruolo fondamentale, se decidessero di invertire la rotta prendendo come riferimenti, per stabilire requisiti di sostenibilità ambientale, gli impegni internazionali e l'Agenda 2030.

2.4 - Lo spreco alimentare in Italia e la legge Gadda

L'Italia è stato il secondo paese dell'Unione Europea ad adottare un quadro normativo finalizzato alla lotta contro lo spreco alimentare. Adottata pochi mesi dopo la conclusione di EXPO 2015, la Legge Gadda (dal nome dell'onorevole Maria Chiara Gadda, sua promotrice) ha l'obiettivo di stimolare un cambio d'atteggiamento da parte degli operatori del settore alimentare, facilitando la diminuzione dello spreco di cibo (oggi pari a 149 kg per persona all'anno).

La legge si caratterizza, oltre che per gli incentivi fiscali volti a incoraggiare la raccolta e la donazione del cibo non consumato, per riconoscere l'importanza del riuso e del riciclo, per la diffusione di informazioni sull'insostenibilità dell'attuale sistema, per l'educazione dei giovani e per la sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni pubbliche. La legge ha ricevuto sostegno sia dal mondo politico che dall'opinione pubblica. Secondo i dati forniti dalla stessa Gadda in un'intervista, a un anno dall'applicazione della legge la media nazionale del cibo recuperato aveva raggiunto il 21%, segnando una crescita rispetto agli anni precedenti.²⁵ La norma sta quindi contribuendo positivamente alla riduzione dello spreco alimentare e alla redistribuzione delle eccedenze.

È però evidente un limite: il diritto a un cibo adeguato viene subordinato alle decisioni di attori quali supermercati, produttori e trasformatori, i quali non hanno obblighi diretti nei confronti di chi si trova in condizioni di povertà alimentare e non sono tenuti a distribuire alimenti in modo costante e sufficiente. Il sistema ideato della legge, basato sulla buona volontà di alcuni soggetti privati, di fatto deresponsabilizza lo Stato di fronte a un suo obbligo giuridico. Inoltre, basarsi sulle donazioni alimentari da parte di privati rischia di promuovere il concetto secondo cui è sufficiente che gli affamati ricevano cibo per garantire un loro diritto, senza alcuna considerazione su qualità, sufficienza, valore nutritivo di ciò che viene loro distribuito. Infine, una norma che considera gli eccessi del sistema alimentare un potenziale mezzo di risoluzione della propria insicurezza, rischia di non affrontare le cause strutturali e le conseguenze di tali eccessi (per esempio sul suolo, sull'acqua, sul lavoro, sui prezzi). La questione non è solo utilizzare gli sprechi per sfamare chi ne ha bisogno, ma ripensare l'intero sistema alimentare, in modo da eliminare gli sprechi e da ridurre il numero di persone che non hanno sufficiente accesso al cibo. In altre parole, la questione è rendere il sistema sostenibile.

2.5 - Le mense scolastiche e la violazione del diritto al cibo

In relazione al diritto al cibo, la fascia di popolazione più vulnerabile è quella dei bambini. Qualsiasi politica volta ad un'effettiva realizzazione del diritto al cibo in Italia non può perciò prescindere dalla situazione di difficoltà alimentare in cui si trovano migliaia di bambini nel nostro Paese.

Alcuni numeri: i minorenni che vivono in condizione di assoluta povertà sono oltre 1 milione e 200mila. Sono circa il 12,5% dei minorenni che vivono in Italia. Anche in questo caso, la situazione sta peggiorando: nel 2006 questo dato arrivava al 3,9%, nel 2012 al 10,3%. Il passo tra povertà e malnutrizione è breve: circa il 99% dei bambini in Italia non ha accesso a una colazione adeguata, mentre la percentuale di famiglie con insufficienti risorse supera il 10%.

Per quanto riguarda la qualità del cibo è indicativo il consumo di *junk food* che, al Sud, costituisce quasi il 20% del consumo quotidiano di cibo (l'1,3 al Nord e l'8,9 al Centro). I costumi alimentari non sani sono un fattore decisivo per la malnutrizione, l'obesità e diverse malattie non trasmissibili. Un sondaggio realizzato nel 2016 ha riscontrato che, su 48.900 ragazzi intervistati, circa il 21,3% era in sovrappeso (per la popolazione nazionale il dato si fermava al 10,7%). Negli ultimi anni il numero di bambini obesi è aumentato: non a caso l'Italia, secondo la *Childhood Obesity Surveillance Initiative* dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), è tra i primi tre paesi dell'Unione Europea per quanto riguarda la percentuale di bambini obesi.

²³ <https://www.coldiretti.it>

²⁴ E. Amelio, O. Onorati, "La GDO di fronte alla crisi: meglio il negozio di quartiere?".

²⁵ E. Rizzo Nervo, A che punto è la lotta allo spreco alimentare in Italia? Intervista all'On. Gadda, Il Giornale del Cibo, 5 Febbraio 2018, online: <http://www.mariachiaragadda.it/a-che-punto-e-la-lotta-allo-spreco-alimentare-in-italia-intervista-allon-gadda/>

Appare evidente che per affrontare simili problemi in queste fasce d'età si deve considerare il ruolo delle mense scolastiche, decisivo sia per garantire un universale accesso al cibo sia per assicurare un cibo di qualità e abitudini alimentari sane. Gli studenti delle scuole primarie in Italia sono poco più di 2 milioni e 750mila. Da una classifica dei menù scolastici stilata nell'anno accademico 2016/2017 è risultato che ai ragazzi vengono servite, tra le altre cose, troppe proteine, troppa carne rossa, una varietà insufficiente di verdure.

Il ruolo delle mense scolastiche è fondamentale: sono infatti i luoghi nei quali diversi diritti vengono in contatto, integrandosi e completandosi. Non solo rendono possibile un collegamento diretto tra diritto al cibo e diritto all'educazione, ma hanno anche una funzione di inclusione sociale e di riduzione delle disuguaglianze. Il fatto che non tutti gli istituti scolastici siano dotati di una mensa - in otto regioni su venti, quasi il 40% delle scuole non ce l'ha - è un elemento che pone in essere disparità che operano su più piani: educativo, alimentare, sociale. Utile per comprendere meglio questo punto è la divisione geografica: in Sicilia solo il 29% delle scuole ha una mensa, perciò oltre l'80% dei ragazzi non può usufruire di questo servizio. In Piemonte, la situazione è rovesciata: oltre il 90% delle scuola ha una propria mensa, mentre la percentuale di giovani che non utilizzano il servizio si ferma al di sotto del 29%.

Negli ultimi anni, inoltre, le politiche di austerità hanno portato a un cambiamento negativo per ciò che concerne la disponibilità e l'accessibilità del cibo nelle scuole. Stesso effetto hanno avuto le politiche di privatizzazione del servizio, che inevitabilmente hanno messo in primo piano il profitto piuttosto che i diritti. Infine, il fatto che negli ultimi anni siano aumentate le richieste di diete particolari per motivi religiosi (insieme al contesto internazionale, e migratorio in particolare) ha causato un incremento di atteggiamenti razzisti e anti-islamici. Si sono infatti registrati diversi episodi di esclusione di ragazzi dalle mense scolastiche italiane, per diversi motivi.

Uno dei casi più famosi è avvenuto a Lodi nell'ottobre del 2018. Alcuni bambini, figli di genitori extra-comunitari, furono esclusi dalle mense della scuola pubblica perché i loro genitori non avevano documenti che attestassero il diritto all'esenzione dal contributo pasto. Si trattò di un caso che fece scalpore e che mobilitò le coscienze di tutto il Paese. Nel dicembre dello stesso anno, il Tribunale di Milano confermò il fatto che vi fosse stata una discriminazione e ordinò al Comune di Lodi di modificare il regolamento in modo da consentire a tutti i cittadini di presentare la domanda per l'esenzione "alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e dell'Unione Europea in generale". Nonostante la sentenza possa considerarsi una vittoria, va sottolineato che il Tribunale non si è occupato di diritto al cibo, ma solo dell'eliminazione di forme discriminatorie collegate a condizioni economiche.

Quello dell'accesso alle mense è un problema vasto, che non afferisce solamente ad atteggiamenti discriminatori: dai rapporti annuali di *Save the Children* emerge che in Italia il 48% degli studenti di scuole primarie e secondarie non hanno accesso alla mensa.²⁶ L'esclusione colpisce studenti le cui famiglie sono in ritardo con i pagamenti, o quelle che non riescono a coprire la rata. In ogni caso, colpisce tutti quegli studenti che frequentano le centinaia di scuole dove il servizio mensa è stato eliminato.

Altro caso famoso è quello di Corsico, città vicino Milano con uno degli indici di reddito procapite più basso della zona. Nel 2015, il Comune emanò una direttiva che negava l'accesso alla mensa ai figli di famiglie in ritardo di almeno un pagamento della retta. Al ritorno dalle vacanze di Natale, decine di bambini si trovarono esclusi dal servizio mensa. Organizzati in un'associazione, i genitori decisero di denunciare il Comune sostenendo che l'accesso alla mensa è un servizio essenziale e parte del diritto allo studio, e quindi da garantire indipendentemente dal contributo degli utenti. Nel gennaio del 2018 il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) della Lombardia respinse il ricorso dei genitori, negandone il carattere di servizio essenziale e sostenendo che la pausa pranzo, non inserita nell'orario delle lezioni, non potesse essere interpretata come espressione del diritto allo studio.

Alla luce di tutto ciò, diventa necessario riconsiderare la questione dell'accesso alle mense sia dal punto di vista del diritto allo studio sia del diritto al cibo. Una risposta potrebbe arrivare da due proposte di legge presentate in Parlamento negli anni scorsi e finalizzate al riconoscimento dell'accesso alle mense come servizio essenziale.²⁷ Un esplicito riconoscimento del diritto al cibo aiuterebbe a impedire l'esclusione dei bambini dalle mense e permetterebbe di rafforzare l'idea di mensa scolastica come di un luogo dove offrire a tutti i bambini un pasto nutriente, adeguato, sano e sostenibile. Il riconoscimento dell'obbligo del diritto al cibo come parte integrante del percorso educativo, farebbe ricadere sulle amministrazioni locali l'obbligo di provvedervi e di soddisfarlo in maniera sostenibile e compatibile con le esigenze culturali e nutritive di ciascun alunno.²⁸

26 Save The Children, (Non) tutti a mensa 2017, Save the Children Italia Onlus, Roma, Ottobre 2017.

<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/non-tutti-mensa-2017>

27 Nel 2014, la proposta "Disposizioni per garantire l'eguaglianza nell'accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica" fu presentata dall'Onorevole Scuvera per ottenere l'esplicito riconoscimento delle mense nel novero dei servizi essenziali che lo Stato deve provvedere ai sensi dell'Articolo 117.2 m) della Costituzione. Atto camera: 2308 basato sul Disegno di Legge Scuvera et al. : "Disposizioni per garantire l'eguaglianza nell'accesso dei minori ai servizi di mensa scolastica" (2308) presentato il 16 Aprile 2014.

28 Nel 2015, l'Onorevole Pignedoli depositò la proposta "Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva" in modo da ottenere il riconoscimento della tutela costituzionale dell'accesso alla mensa scolastica ai sensi della Legge 146/1990 sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati Atto Senato n. 2037, Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva, 2015

CAPITOLO 3 - MIGRANTI E DIRITTO AL CIBO

I migranti che arrivano in Italia affrontano gravi problemi per quanto riguarda l'accesso al cibo. Ai fini dell'analisi, bisogna fare i conti con la mancanza di una ricostruzione sistematica e coordinata della situazione dei migranti, dal punto di vista del diritto al cibo, una volta che sono arrivati nel nostro Paese. Il miglior modo per avere una visione complessiva della questione è basarsi su tre focus: il diritto al cibo dei migranti nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) (i vecchi CIE - Centri di Identificazione ed Espulsione); il diritto al cibo dei migranti fuori dai CPR e che viaggiano verso altri paesi; il diritto al cibo dei migranti che lavorano nel settore agricolo.

3.1 - Migranti nei CPR

Il primo elemento da considerare è che tutti i richiedenti asilo, oltre a non essere in grado di soddisfare le loro esigenze alimentari in maniera autonoma, ricadono sotto la precisa responsabilità dello Stato italiano, almeno fino a quando non la richiesta di asilo non sarà accolta o respinta.

Punto di riferimento dal punto di vista normativo è il "Regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione". La norma, sebbene non faccia accenni alla qualità del cibo o al suo valore nutrizionale, afferma che le mense devono essere garantite in ogni CPR.

Le testimonianze raccolte negli anni, però, descrivono una realtà molto diversa. A Lampedusa, ad esempio, il cibo non viene fornito tenendo conto anche delle esigenze culturali e religiose. A Brindisi, invece, la delegazione del progetto "Lasciate-CIEntrare" ha raccontato, nel 2016, di condizioni di vita molto pesanti, sottolineando che ad almeno 15 detenuti (su 46) erano state somministrati psicofarmaci. A Lecce, un gruppo di africani di religione musulmana è stato costretto dalla polizia militare, dal prete e dal direttore del centro a mangiare carne di maiale. Dopo una prima condanna è intervenuta la prescrizione, per cui nessuno ha scontato nemmeno un giorno di carcere. E non ci sono prove di alcun tipo di compensazione verso gli africani vittime della violenza. A Capo Rizzuto è stato possibile riscontrare un altro aspetto terribile, troppo spesso connesso con il sistema di accoglienza dei migranti: le pesanti infiltrazioni della mafia (in Calabria, della 'ndrangheta), che si aggiudica appalti per moltissimi servizi, tra cui la fornitura di cibo.

Le testimonianze di abusi e comportamenti non rispettosi dei diritti umani sono diverse. Ad esempio, cibo buttato a terra (caso *Khalifa e Altri v. Italia*, finito davanti alla Corte di Giustizia Europea), oppure l'utilizzo del cibo come strumento di ricatto per ottenere il consenso per prendere le impronte digitali. Sebbene sia incontrovertibile il grande sforzo e le tensioni sociali che un arrivo massiccio di migranti comporti per l'Italia, le numerose testimonianze (e i diversi casi giudiziari) raccolte fanno pensare a una situazione sistematica di privazioni e abusi, oltre che all'utilizzo del cibo come forma di violenza e ricatto, sia mentale che fisica.

3.2 - Migranti fuori dai CPR e verso altri Paesi

A seguito della cosiddetta "crisi migratoria", le frontiere tra l'Italia e gli altri paesi europei sono diventate gradualmente il punto dove migliaia di migranti si fermano, in attesa di trovare il modo o il momento per attraversare la frontiera e andare in un altro Paese europeo. La situazione è particolarmente grave al confine tra Italia e Francia. Da gennaio ad aprile del 2018 oltre 4mila migranti sono passati per Ventimiglia (sono 16.500 da agosto del 2017). Al momento, il principale punto di accoglienza è il Campo Roja, gestito dalla Croce Rossa Italiana (anche il centro della Caritas, nella chiesa di Sant'Ambrogio, accoglie persone). In questa situazione, è fondamentale il contributo che volontari - sia italiani che francesi - stanno dando per sfamare i migranti in attesa. Ebbene, nel marzo 2017 tre volontari sono stati denunciati dalle autorità francesi perché stavano dando da mangiare a tre persone al di fuori delle aree autorizzate. La relativa ordinanza fu sospesa un mese dopo, soprattutto grazie alla pressione popolare.

Quello che in questa sede è importante sottolineare è l'utilizzo del diritto al cibo come forma di violenza fisica e psichica: l'accesso alle aree autorizzate, infatti, è subordinato al rilascio delle impronte digitali (che molti migranti non vogliono dare per paura di essere poi costretti a restare in Italia per un tempo indefinito). È chiaro che si sta parlando di violazioni di diritti umani fondamentali. Altrettanto grave è, comunque sia, la decisione di altri Paesi europei di chiudere le frontiere. Decisione che, direttamente o indirettamente, ha provocato morti, fame e altri gravi fenomeni.

3.3 - Migranti e lavoro agricolo

Secondo un rapporto del Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria (CREA), nel 2015 le persone straniere che lavoravano in Italia nel settore agricolo erano 405mila.²⁹ Secondo le stime dell'Osservatorio Placido Rizzotto, però, ci sono 430mila persone che lavorano in forma irregolare. Di questi, circa l'80% sono stranieri e oltre 100mila sono

²⁹ CREA (2015). *Annuario dell'Agricoltura Italiana 2015*. Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria (CREA). Roma <http://www.reterurale.it/annuario2015>

ritenuti a rischio insicurezza alimentare. Il Report del 2018 di Oxfam e dell'onlus Terra! sottolinea alcuni aspetti: la sistematica violazione degli orari di lavoro; i salari bassissimi (22-30 euro al giorno per 8-12 ore lavorative), la diffusione della pratica illegale del cottimo (si arriva a 3-4 euro per circa 300 chilogrammi di pomodori); un eccessivo controllo sulla vita privata dei lavoratori; la frequenza di mancati pagamenti; disparità di genere (le donne di norma guadagnano il 20-30% in meno per lo stesso lavoro).

Le condizioni di lavoro e di vita spesso sono orribili: non hanno acqua, elettricità e bagni adeguati. Sono frequenti, nei campi che si creano vicino le zone di lavoro, i casi di violenze, abusi, stupri. Non a caso, secondo il *Modern Slavery Index 2017*, la situazione in Italia è la più preoccupante nell'Unione Europea.

Per quanto riguarda il diritto al cibo, la situazione è drammatica. Secondo le rilevazioni che Oxfam ha effettuato in tre regioni (Sicilia, Campania e Puglia), il 50% delle persone soffre di grave insicurezza alimentare, mentre il 36% corre un rischio moderato. Per non parlare delle morti: negli ultimi sei anni sono deceduti 1.500 lavoratori agricoli (molti erano italiani).

La gravità della situazione impone un'analisi che vada al di là della descrizione e della valutazione dei fenomeni. Si dovrebbero affrontare le cause profonde che hanno portato all'attuale contesto. Si tratta in primo luogo di ragioni economiche: la ricerca di un sempre minor prezzo dei prodotti alimentari, la concorrenza agguerrita, la concentrazione del settore in poche mani, le pratiche commerciali scorrette, le speculazioni finanziarie sulle derrate alimentari. Tutti fattori che portano a una mercificazione del cibo e di tutte le attività connesse, asservite completamente a una mera logica del profitto.

3.4 - Migranti e caporalato

In Italia sono migliaia i braccianti italiani e stranieri che lavorano in condizioni psicologiche e fisiche terribili. Secondo il *Global Slavery Index 2018*³⁰, lo sfruttamento del lavoro colpisce prevalentemente i lavoratori migranti. I settori più a rischio sono l'agricoltura, la produzione tessile, l'edilizia e i lavori domestici. Le situazioni vanno dalla violazione delle disposizioni contrattuali fino a gravi abusi della persona e alla tratta di esseri umani.

Il settore agricolo usa strutturalmente manodopera "in nero" a basso costo e stagionale, soprattutto nelle monoculture e nella produzione di materie prime. I lavoratori sono soggetti a sfruttamento e abusi, senza accesso ad acqua e cibo durante le ore di lavoro, non hanno nemmeno una remunerazione adeguata. Vengono quasi sempre ghettizzati in baraccopoli, dove le condizioni di sicurezza sono precarie. La requisizione dei passaporti da parte dei caporali impedisce ai lavoratori migranti di poter denunciare le vessazioni, obbligandoli a rimanere in condizioni di semiclandestinità.

Si tratta di condizioni terribili. Emblematica fu quella scoperta nel 2016 nell'Agro Pontino.³¹ Nel Mercato Ortofrutticolo della città di Fondi (MOF), il più grande centro italiano di concentrazione, condizionamento e smistamento di prodotti ortofrutticoli freschi, la comunità Sikh della zona era vittima, in sostanza, di schiavitù. Obbligati a lavorare fino a 14 ore al giorno per tre euro all'ora, masticavano bulbi di papavero per non sentire la fatica. In molti iniziarono anche ad abusare di eroina. Nel 2017, furono tre i morti per overdose confermati. Nel settembre 2018 l'inchiesta portò a sei arresti.

Lo sfruttamento è però un dato di fatto anche in alcune regioni del Nord, come Emilia Romagna, Piemonte e Lombardia.³²

Nell'ottobre del 2016 il Parlamento ha approvato la legge 199/2016 per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori nel settore agricolo, nota come "legge anti-caporalato". La norma ha inasprito le pene e riconosciuto la responsabilità solidale del fatto-re e dei caporali. Per alcuni, la legge rappresenta un passo nella giusta direzione. Per altri, non si preoccupa delle ragioni alla base del fenomeno, da ricercarsi nelle dinamiche di mercato. Il fenomeno del caporalato, per di più, fiorisce in un contesto di criminalizzazione del migrante irregolare: se le norme sull'immigrazione garantissero diritti politici e voce ai migranti, i rapporti di potere tra lavoratori, caporali e fattori sarebbero più equilibrati.

C'è un altro aspetto da considerare. L'Italia importa merci da Paesi dove sono diffusi lo sfruttamento del lavoro e la violazione dei diritti. Cacao dalla Costa d'Avorio e dal Ghana (227 milioni di dollari USA nel 2017), carne bovina proveniente dal Brasile (225 milioni di dollari USA), pesce proveniente da Cina, Ghana, Indonesia, Giappone, Russia, Corea del Sud, Taiwan e Thailandia (192 milioni di dollari USA):³³ questi sono solo alcuni dei prodotti il cui consumo rischia di sostenere metodi di produzione schiavistici.

3.5 - Pratiche commerciali scorrette

Il diritto al cibo può essere soddisfatto solo quando gli individui possono produrlo in modo adeguato alle loro necessità o hanno sufficienti risorse per comprarlo. In quest'ultimo caso, il rapporto tra salario e diritto al cibo è evidente: senza entrate sufficienti, il diritto rischia di essere pura teoria. Nel settore agroalimentare tale connessione appare ancora più chiara nella relazione tra contadini e acquirenti, in particolare se si tratta della Grande Distribuzione Organizzata (GDO), e soprattutto nei Paesi del Sud

30 <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/country-studies/italy/>

31 Inchiesta di FQ Millennium, mensile diretto da Peter Gomez, 2016.

32 Antonio Giangrande, "Caporalato, ipocrisia e speculazione", pag. 49.

33 <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/country-studies/italy/>

del mondo, dove la maggior parte della popolazione dipende dal settore primario, e buona parte del bilancio familiare viene speso in alimenti. Se i contadini non guadagnano abbastanza dalla vendita dei loro prodotti, rischiano di non poter garantire il cibo alle loro famiglie. Come dimostrato dal lavoro di Amber Darr e Ioannis Lianos e da un rapporto del 2017 di IPES Food,³⁴ la concentrazione di potere economico su alcuni attori della filiera e la conseguente redistribuzione ineguale del prezzo finale pagato dal consumatore, hanno un impatto sulle condizioni di vita dei produttori e sui loro diritti. Per quanto riguarda l'Italia queste considerazioni si innescano su una particolare disattenzione per la produzione di piccola scala, delle piccole imprese agricole che come si è visto altrove tendono a scomparire, aumentando i processi di concentrazione fondiaria. Parte del problema è l'assenza di strutture decentrate per la trasformazione dei prodotti, il mancato sostegno a circuiti di commercializzazione su scala territoriale, la non considerazione del valore ambientale e sociale di un certo modello di agricoltura.

Per quanto riguarda invece le pratiche commerciali scorrette, l'Italia è stata uno dei primi paesi in Europa a dotarsi di una normativa nazionale (Legge 27/2012) che affronta la questione degli ingiusti vantaggi e dei loro impatti negativi, delle pratiche commerciali scorrette esercitate dalle imprese con maggiore potere di mercato. In particolare, l'articolo 62 sulla "Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari" identifica alcune pratiche inammissibili, pena la nullità del contratto, e identifica nell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) il soggetto con potere sanzionatorio. La norma può essere un importante riferimento in Europa per l'attuazione della Direttiva sulle pratiche commerciali scorrette nel settore agro-alimentare, adottata dalla Commissione Europea nel 2012, ma sulla quale ancora non si è trovato un accordo tra Parlamento, Consiglio e Commissione.

Alcuni tra i problemi più significativi della catena agroalimentare italiana sono comunque rimasti irrisolti, come l'utilizzo della doppia asta al ribasso con cui i discount riescono a ottenere un doppio sconto sul prezzo da pagare ai produttori.³⁵ La normativa dovrebbe però essere analizzata anche dal punto di vista del diritto al cibo e degli obblighi dello Stato. Un lavoro che potrebbe aiutare a identificare non solo diritti, doveri e incongruenze, ma anche le riforme auspicabili per la costruzione di un sistema alimentare sostenibile.

Le autorità nazionali, infatti, sembrano completamente adagate sulle attuali logiche di mercato. La speranza è che le istituzioni italiane inizino a interpretare la nozione di "pratiche scorrette" e di "concorrenza" in un modo che possa contribuire alla crescita di un mercato interno, volto allo sviluppo sostenibile e basato sul bilanciamento tra vari fattori: stabilità dei prezzi, crescita economica, incremento di un'economia di mercato sociale, alti standard ambientali.

Se non si comprendono le interconnessioni esistenti tra obbligazioni e diritti, e se non si considera fino in fondo il potere che le diverse istituzioni (economiche, politiche, finanziarie) giocano nella protezione (o meno) del diritto al cibo, riuscire a realizzarlo appieno resterà solo un'utopia.

CAPITOLO 4 - L'ITALIA E LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE

In un mondo globalizzato le attività degli attori statali e non statali hanno impatti sui diritti umani anche oltre le frontiere nazionali. Decisioni sulla protezione dei confini, su misure commerciali unilaterali, sull'aiuto allo sviluppo, sul sostegno ad aziende nazionali che operano all'estero, sulla definizione degli standard di produzione, sulla regolamentazione delle imprese o del settore bancario e finanziario: sono solo alcuni esempi di settori a valenza transazionale.³⁶ Ecco perché le politiche agricole e il diritto al cibo, se si vuole arrivare a impegni concreti, devono essere affrontati con interventi ben coordinati all'interno di contesti politici multilaterali e delle organizzazioni internazionali. Il sistema di *governance* è infatti articolato e internazionale: sia regionale/Unione europea³⁷ che multilaterale.

Per quanto riguarda l'Italia, oltre alle motivazioni etiche e morali, ci sono diverse ragioni legali per le quali il nostro governo dovrebbe avere attenzione per il diritto al cibo anche oltre i confini nazionali. Uno di questi è la nozione di "Obbligazioni Extraterritoriali degli Stati" nell'Area dei Diritti Economici, Sociali, e Culturali, sistematizzata per la prima volta nei Principi di Maastricht del 2011. L'altra è la *Policy Coherence for Development* (PCD), di cui si parla nel par. 4.7 integrata per la prima volta nel Trattato di Maastricht nel '92 e rinforzata nel Trattato di Lisbona.

34 A. DARR & I. LIANOS, The Hunger Games: Competition Law and The Right To Food, Available online.

35 S. Liberti and F. Ciconte, "I discount mettono all'asta l'agricoltura italiana", Internazionale, 25 Luglio 2018. Online.

36 D. Danielsen, "Local Rules and a Global Economy: An Economic Policy Perspective", 1 Trans'l Legal Theory 49, 2010.

37 Nell'ambito regionale europeo, tre importanti riferimenti a politiche e strategie chiave dal punto di vista del diritto al cibo: l'European Food and Nutrition Action Plan, il nuovo consenso europeo sullo sviluppo e la coerenza delle politiche con lo sviluppo (Policy coherence for development). Tali strategie dovrebbero garantire che l'azione esterna europea non vada in contrasto con gli obiettivi di sviluppo, promuovendo nello stesso tempo un approccio basato sui diritti.

4.1 - L'Italia ed il Comitato Mondiale per la Sicurezza Alimentare delle Nazioni Unite

Il Comitato Mondiale per la Sicurezza Alimentare³⁸ (*Committee on World Food Security - CFS*) è stato riformato nel 2009 a seguito della crisi alimentare mondiale e costituisce un esempio di *governance* democratica, inclusiva, partecipativa e trasparente.³⁹ Esso è oggi riconosciuto come il principale forum intergovernativo inclusivo con il mandato di promuovere la coerenza delle politiche con riferimento specifico al diritto al cibo.

A differenza delle piattaforme *multistakeholder* (MSPs), nel CFS i governi mantengono il potere decisionale, di cui sono "accountable" verso le popolazioni. Il Comitato è aperto agli altri attori interessati, come le agenzie delle NU, il mondo della ricerca, gli Istituti Finanziari Internazionali, la società civile ed il settore privato. Un'esplicita priorità è però assegnata agli attori sociali che rappresentano i settori della popolazione più colpiti dalla fame e dalla malnutrizione e dunque maggiormente interessati alle politiche in discussione. La società civile si organizza autonomamente in un proprio meccanismo di facilitazione, che permette l'inclusività e la partecipazione attiva. Grazie all'attenzione attiva al diritto al cibo e allo spazio di interazione con gli attori sociali, sono state approvate linee guida e strumenti rilevanti e utili come le *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (VGTs). Anche i prodotti del CFS così detti "minori" come le raccomandazioni, hanno avuto un ruolo determinante nella costruzione di una narrativa diversa rispetto al ruolo degli "smallholders"⁴⁰.

L'Unione Europea, e l'Italia hanno difeso dal principio un approccio basato sui diritti umani.⁴¹ Oggi questi ultimi sono sotto attacco da parte di alcuni potenti governi, allo stesso tempo che la posizione dell'Unione Europea risulta indebolita, anche a causa delle numerose sfide interne che si trova ad affrontare. In questa situazione, il ruolo dell'Italia come difensore del diritto del cibo andrebbe messo maggiormente in evidenza. Sfidando la narrativa dominante dalla sua riforma nel 2009, il CFS ha riconosciuto il ruolo di "agenti" del cambiamento che hanno i piccoli produttori per il diritto al cibo e per il raggiungimento della sicurezza alimentare e nutrizionale. Attraverso processi di convergenza delle politiche, il CFS ha lavorato per il riconoscimento ed il sostegno a questi ruoli. Questo focus politico è il risultato diretto della partecipazione attiva e delle "evidenze" che i produttori di piccola scala di tutto il mondo hanno avuto modo di poter apportare ai processi politici del CFS. Questo ha dato grosso impulso e contribuito a riempire di contenuti processi come l'IYFF prima e la decade dell'International Year of Family Farming lanciata alla FAO nel 2019.

I governi membri, come previsto dal documento di riforma del CFS, dovrebbero applicare lo stesso approccio al proprio livello nazionale. Cosa che effettivamente avviene in alcuni paesi come la Francia. Questo non avviene in Italia, dove non esiste una piattaforma multi-attore e non viene garantita in modo sistematico l'implementazione degli strumenti narrativi adottati al CFS. La proposta di organizzare un world food summit dalle NU e WEF ha destato preoccupazione da parte della società civile che lo vede come un'ulteriore minaccia al lavoro del Comitato per la Sicurezza Alimentare Mondiale. La proposta lanciata in plenaria alla ultima riunione del CFS di ospitare il Summit in Italia è invece accolta positivamente dalla società civile, laddove permetterebbe al CFS di giocare un ruolo importante, rispettando i suoi criteri fondanti.

4.2 - L'Italia e le politiche europee sul diritto al cibo

Adottato dal Consiglio Europeo a marzo 2010, il *Policy Framework to Assist Developing Countries in Addressing Food security Challenges* (o anche FSPF)⁴² costituisce una delle risposte politiche più progressiste e solide emerse in ambito UE in risposta alla crisi dei prezzi alimentari del 2008.⁴³ Il diritto al cibo ha ispirato l'intero documento, che pone un'enfasi particolare sui piccoli produttori, definiti il pilastro attorno al quale costruire un sistema alimentare sostenibile e resiliente. L'Italia ha sostenuto fortemente una corretta applicazione di questo documento di policy, implicando la società civile nelle missioni di monitoraggio condotte dal Ministero degli Affari esteri.

Le cose, però, sono cambiate nel giro di pochi anni: è emersa una progressiva ridefinizione degli obiettivi, con un graduale allontanamento dal concetto di diritto al cibo. Il rapporto della piattaforma europea di Ong *Concord* ha denunciato questa deriva, sottolineando la distanza tra le affermazioni originarie contenute nel FSPF, che proponevano un deciso sostegno al diritto al cibo e ai piccoli produttori, e le successive modificazioni dello stesso, che hanno ridimensionato queste priorità per promuovere invece il ruolo del settore privato e degli investimenti dell'agroindustria.

Non appaiono sufficienti, infatti, le affermazioni sulla necessità di rafforzare la società civile e le organizzazioni degli agricoltori, soprattutto attraverso il loro coinvolgimento nelle decisioni e nell'attuazione dei programmi. I criteri di valutazione, essendo

38 S. Kay et al., "Public Policies for Food Sovereignty," Think Piece Series Food for Thought (TNI, 2018) 5.

39 N. McKeon, "Global Food Governance. Between Corporate Control and Shaky Democracy," *Global Governance Spotlight 2* (2018): 2.

40 <http://www.csm4cfs.org/towards-smallholder-oriented-public-policies-independent-report-csm/>

41 N. McKeon, "Right to Food in Italy: Food security Policy and development cooperation" (Intervista).

42 European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: An EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges. COM(2010)127 final. Brussels, EC, 31 March 2010. (Hereafter, 'FSPF, op.cit.').

43 CONCORD, "Monitoring a Moving Target: Assessment of the Implementation Plan of the EU Food Security Policy Framework," Briefing Paper, January 2017, <https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/01/Assessment-of-the-implementation-plan-of-the-EU-Food-Security-Policy-Framework.pdf?ac2091>

per lo più quantitativi, lasciano poco spazio alla valutazione degli impatti reali e a lungo termine delle politiche. Il Consiglio dell'UE ha comunque riconosciuto alcune carenze metodologiche e ha chiesto alla Commissione di correggerle.

Come sottolineato da *Concord*, “questa reinterpretazione del FSPF è di per sé problematica perché riflette un cambiamento significativo nella visione strategica su come combattere l'insicurezza alimentare e migliorare i mezzi di sussistenza rurali”.⁴⁴

Mettere al centro il *business* agroalimentare inclusivo significa focalizzarsi sulle catene del valore lunghe (internazionali o globali), che richiedono un tipo di intervento molto diverso rispetto a quello che servirebbe per promuovere l'agricoltura di piccola scala e la sicurezza alimentare, che sono invece elementi prioritari sia nella versione originale del FSPF, sia nelle raccomandazioni “*Connecting smallholders to markets*”, recentemente adottate dal CFS⁴⁵ con il sostegno dell'UE.

Sono diversi i problemi che andrebbero affrontati: i conflitti e le divergenze che caratterizzano le operazioni internazionali dell'UE, la necessità di un nuovo approccio allo sviluppo internazionale basato sul diritto, la mancanza di un dialogo adeguato con i rappresentanti delle comunità e della società civile, i rischi di un impegno superficiale rispetto alle sfide globali. Si tratta di questioni particolarmente evidenti in alcuni settori specifici, come le migrazioni e la crisi climatica. A tal proposito, un aggiustamento di rotta sarebbe necessario soprattutto per il nostro Paese, dall'ecosistema fragile e porta d'ingresso dei flussi migratori dall'Africa, attraverso una focalizzazione sulle interconnessioni tra migrazioni, politiche di sviluppo e sostegno all'agricoltura familiare

4.3 - La cooperazione allo sviluppo e la Policy Coherence for Development

La cooperazione allo sviluppo può essere uno strumento importante nella transizione verso modelli agroalimentari più sostenibili, ad esempio promuovendo letture e approcci agroecologici per interventi di contrasto alla povertà rurale e di sostegno a sistemi alimentari equi e sostenibili. Dopo un lungo periodo, la comunità internazionale è tornata a occuparsi di agricoltura e sicurezza alimentare in seguito alla crisi dei prezzi agricoli del 2007-2008. L'*Aquila Food security Initiative* (AFSI), lanciata durante il vertice G8 del 2009, impegnava i Paesi firmatari a stanziare 22 miliardi di dollari per i successivi tre anni nella cooperazione e nella sicurezza alimentare. Si trattava di 6,2 miliardi in più rispetto agli impegni già adottati. L'Italia si era impegnata con 428 milioni di dollari complessivi in tre anni (2009-2011), di cui solo 180 milioni aggiuntivi, ed ha rispettato i tempi, superando la cifra prevista (517,4 milioni di euro⁴⁶). Ciononostante, l'impegno del nostro Paese, se comparato in termini assoluti con quello di altri Paesi, è minimo.⁴⁷ Per di più, si registra un calo rispetto al periodo precedente (2006-2008).⁴⁸

Dal 2009 la comunità internazionale non ha assunto più nessun impegno sulla sicurezza alimentare, almeno fino al vertice G7 del 2017. Durante il *summit* l'Italia, presidente di turno, ha richiesto maggiori stanziamenti proponendo la *Taormina Initiative*, indirizzata ai Paesi più poveri dell'Africa Sub-Sahariana. L'iniziativa ha trovato poco consenso, traducendosi in un nulla di fatto.

Sebbene sia molto difficile trarre un bilancio complessivo sull'impegno del G7/G8 sulla sicurezza alimentare, si può tuttavia sottolineare come il *summit* non sia stato caratterizzato da un monitoraggio e da una valutazione adeguati sugli stanziamenti e sui loro effettivi impatti. Il sistema di *accountability* del monitoraggio degli stanziamenti dell'AFSI è stato fortemente criticato dalla società civile fin dall'inizio per la sua mancanza di trasparenza, che ha reso difficile sia la valutazione degli esborsi effettivi sia la comparazione tra i diversi Paesi. La presidenza giapponese, che ha preceduto nel 2016 quella italiana, ha introdotto alcuni miglioramenti sul fronte finanziario,⁴⁹ rendendo più comparabili le spese dei diversi Paesi del G7.⁵⁰

Le criticità aumentano, però, se dalla quantità passiamo alla qualità degli stanziamenti. Iniziative come la *New Alliance for Food Security and Nutrition*, lanciata al vertice G8 di Camp David nel 2012, avevano come obiettivo una “sostenuta e inclusiva crescita agricola in Africa” e l'uscita “dalla povertà di 50 milioni di persone entro il 2022”.⁵¹ L'Italia ha aderito alla *New Alliance* con un impegno di 63 milioni di dollari (il 19% del totale),⁵² focalizzando gli sforzi su tre Paesi: Etiopia, Senegal e Mozambico. Dieci Governi africani hanno firmato la *New Alliance* impegnandosi ad adottare 213 riforme in diversi settori, tra cui agricoltura, sicurezza alimentare, commercio, gestione della terra, investimenti e sementi.⁵³ La *New Alliance* ha previsto la partecipazione di 180 imprese multinazionali e africane, che si sono impegnate a investire 8 miliardi di dollari nel settore agricolo di dieci Paesi dell'Africa.⁵⁴

44 “Mentre la visione che è alla base del Quadro del 2010 è stata oggetto di ampie discussioni, questa evoluzione successiva non è stata oggetto di dibattito pubblico. La reinterpretazione consente inoltre al rapporto di utilizzare casi di studio che non si concentrano olisticamente sui mezzi di sostentamento dei produttori di piccola scala, ma guardano invece solo a lunghe catene di produzione e di mercato che si collegano al commercio internazionale e ai mercati dei consumatori nel nord del mondo. (...)”. Oxfam.

45 CONCORD, “Monitoring a Moving Target: Assessment of the Implementation Plan of the EU Food Security Policy Framework,” 10.

46 G8, *Camp David Accountability Report. Actions, Approach and Results*, Maggio 2012, p.24.

47 Welthungerhilfe e V. Friedrich-Ebert-Straße, *Enhancing Transparency in G7 ODA Spending on Food Security and Agriculture*, 2014, p. 10.

48 ActionAid, *Pledges, Principles and Progress: Aid to Agriculture Since L'Aquila*, Maggio 2012.

49 G7 FSWG Chair's Report: Financial Reporting Methodology on Food Security and Nutrition. 28 Dicembre 2016.

50 G7, Annex to the Leaders Declaration G7 Summit 7-8 June 2015. Broad Food Security and Nutrition Development Approach. Inoltre, Ise-Shima Progress Report G7 accountability on development and development-related commitment, 2016.

51 <https://new-alliance.org/about>

52 New alliance for food security e nutrition and grow africa, *joint annual progress report: 2014-2015*, 2015.

53 Per una disamina complessiva dei singoli “*Cooperation Framework*”: <https://new-alliance.org/commitments>

54 New Alliance for Food Security & Nutrition, *Progressive Report 2013-2014*, 2014.

Entrando nello specifico degli accordi sottoscritti, si notano però carenze sostanziali. Ad esempio, la mancanza di riferimenti sulla transizione agroecologica,⁵⁵ oppure la vaghezza di termini come “investimenti responsabili”, che potrebbe rischiare di alimentare il fenomeno dell'accaparramento delle terre.⁵⁶ Inoltre, molte azioni sembra vadano nella direzione opposta rispetto a quanto dichiarato: si incoraggia un repentino processo di titolazione fondiaria, senza considerare adeguatamente i rischi associati alla creazione di mercati dei diritti fondiari;⁵⁷ si promuove la privatizzazione delle sementi; non si dà adeguata attenzione alla dimensione della nutrizione e alla stretta relazione che sussiste tra produzione agricola, cibo e salute. Inoltre le donne, che rappresentano la maggioranza della piccola agricoltura in Africa, compaiono molto poco all'interno dei documenti della *New Alliance*.⁵⁸

Le priorità stabilite nel Documento di Programmazione 2016-2018 della Cooperazione italiana – nonché le Linee Guida settoriali in materia di sicurezza alimentare, agricoltura e sviluppo rurale⁵⁹ – sottolineano l'importanza di promuovere pratiche agricole sostenibili, con un'attenzione alla piccola agricoltura contadina, alla promozione di diete sostenibili e ad una maggiore equità nelle filiere agroalimentari.⁶⁰

Questa a nostro avviso è sicuramente la direzione in cui andare, in particolare per un paese come l'Italia, che ha nelle piccole e medie imprese agricole la chiave della qualità del proprio sistema alimentare. Dovrebbe essere proprio l'Italia a rimettere al centro questa chiave di entrata per la difesa del diritto al cibo nella cooperazione internazionali. Anche alla luce della necessità di aggiornare le Linee Guida, in seguito all'adozione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030, sarebbe utile che la cooperazione italiana si dotasse di *Guidelines* che promuovano l'agroecologia in modo strutturato, seguendo alcune priorità, come: la diffusione di pratiche agroecologiche, sostegno ai movimenti sociali e contadini, questione di genere e ruolo delle donne nel settore dell'agricoltura,⁶¹ pratiche agroecologiche nei programmi che promuovono l'adattamento ai cambiamenti climatici (in contrasto con false soluzioni come la *Climate Smart Agriculture*–CSA⁶²), accesso ai sistemi alimentari locali ed ai mercati territoriali (in alternativa al focus sulle filiere globali del valore ed ai mercati internazionali).

La PCD è una delle vie maestre attraverso cui migliorare la qualità della cooperazione italiana ed europea. L'Italia con legge N.125 del 2014, stabilisce come primo pilastro delle sue azioni di cooperazione la “coerenza delle politiche governative”, garantita dal Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), i cui compiti sono: “assicurare la programmazione e il coordinamento di tutte le attività in materia di Cooperazione allo sviluppo, nonché la coerenza tra queste e le politiche nazionali”. Il Comitato è composto dal presidente del Consiglio e dai Ministri degli esteri e della Cooperazione internazionale, dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo economico, delle Politiche agricole, alimentari e forestali, dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Lavoro e delle Politiche sociali, della Salute e dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca.

Al centro di questa impostazione c'è la volontà, sia italiana che europea, di allineare le politiche ai *Sustainable Development Goals* (SDGs), contenuti nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Ad oggi, purtroppo risulta il Comitato si è riunito poche volte (2) e non vi sia un'adeguata partecipazione della società civile.

Se si analizza il monitoraggio effettuato nel 2015 dalla Commissione Europea, che si basa su questionari che gli Stati membri devono compilare, la prima cosa che balza agli occhi è che l'Italia ha lasciato in bianco la Sezione C, cioè proprio quella dedicata al diritto al cibo.

La strada da fare resta lunga e difficile, specie se si considerano alcune criticità che spesso caratterizzano la Cooperazione allo Sviluppo Italiana dal punto di vista del diritto al cibo. La prima, senza dubbio, è la troppo frequente mancanza di trasparenza. Inoltre, le istituzioni italiane abbracciano spesso l'idea di un maggior ruolo del settore privato e vedono nelle partnership pubblico-private uno dei migliori modi per sostenere lo sviluppo nei Paesi terzi.

55 European Parliament, The New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa, DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES/POLICY DEPARTMENT EP/EXPO/B/DEVE/2015/01 EN Novembre, 2015.

56 ActionAid ha stimato in 1.8 milioni gli ettari a rischio di *land grabbing* in Senegal, Tanzania, Nigeria e Malawi nel quadro di questa iniziativa.

57 ActionAid Italia, *Tolleranza Zero al land grabbing. 4 azioni chiave per fermare l'accaparramento di terra da parte di governi e imprese*, Maggio 2015.

58 ActionAid Italia, *Tolleranza Zero al land grabbing. 4 azioni chiave per fermare l'accaparramento di terra da parte di governi e imprese*, op. cit.38.

59 http://server.iao.florence.it/xaics/wp-content/uploads/2016/04/2012-10-30_Linee_Guida_Agricoltura.pdf

60 L'Italia partecipa al gruppo dei Paesi FAO amici dell'Agroecologia. Dal 3 al 5 Aprile 2018 si è svolto a Roma, presso la FAO, il secondo symposium su agroecologia al quale hanno partecipato oltre 700 delegati provenienti da istituzioni pubbliche, organizzazioni della società civile, settore privato e accademia. In occasione del Symposium la FAO ha lanciato la “Scaling up agroecology initiative transforming food and agricultural systems in support of the SDGs” un'iniziativa che mira a sostenere la transizione agroecologica dei Paesi attraverso il sostegno tecnico e politico e la collaborazione tra agenzie delle Nazioni Unite, attori non statali e Governi. <http://www.fao.org/3/I9049EN/I9049en.pdf>

61 Attualmente il 52,6% dei progetti conteggiati nel AFSI contengono interventi che tengono conto della dimensione di genere.

62 Nel marzo 2014, il Ministero dell'Ambiente ha sottoscritto con la Divisione “Climate, Energy and Tenure” della FAO un Protocollo d'Intesa volto a sostenere l'istituzione e lo sviluppo della Global Alliance on CSA e a sviluppare attività di conoscenza sull'approccio CSA.

