



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Diritto al cibo e sovranità alimentare nella Repubblica federale democratica del Nepal

*Serena Baldin**

Abstract

This paper aims to illustrate the legal framework related to the right to food and food sovereignty in Nepal, highlighting some problematic aspects related to access to food. In particular, the paper focuses on provisions that aim to counteract land grabbing and seed biopiracy. The research reveals that in Nepal the concept of food sovereignty is considered equivalent to the right to food security and the right to be free from hunger.

Keywords: food sovereignty – right to food – food security – Nepal – access to food.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il diritto al cibo. 3. La sovranità alimentare. 4. Gli ostacoli all'accesso al cibo. 5. Considerazioni finali.

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Trieste. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo redazionale: Laura Alessandra Nocera.

1. Premessa

La Repubblica federale democratica del Nepal è uno Stato di oltre 29 milioni di abitanti le cui vicissitudini degli ultimi trent'anni, compresi un decennio di guerra civile contro i maoisti e lo sterminio della famiglia reale nel 2001, hanno causato una forte instabilità politico-istituzionale. Sul fronte giuridico, in questo arco di tempo si sono susseguite tre carte fondamentali. Si tratta della costituzione del Regno del Nepal del 1990, della costituzione provvisoria del 2007 che segna il passaggio dalla monarchia costituzionale alla repubblica¹, e della costituzione del 2015².

Il testo vigente, frutto della convergenza fra democratici-riformisti del Partito del Congresso ed ex ribelli maoisti, intende unificare le molteplici componenti del Paese, divise in ben 125 gruppi etno-castali e 207 comunità religiose, e al contempo salvaguardarne i tratti distintivi³.

Un'ulteriore novità concerne l'arricchimento dei diritti economico-sociali. È un profilo che, assieme alla previsione di azioni positive, si colloca nel contesto delle misure ritenute idonee a sradicare le diseguaglianze strutturali presenti nel Paese⁴. La povertà è particolarmente diffusa⁵ e si intreccia con lo *status* etno-castale.

L'economia del Nepal si basa principalmente sulla produzione agricola, che fornisce mezzi di sostentamento a circa il 68% della popolazione e rappresenta il 34% del PIL. Ciò nonostante, il Paese ha conosciuto diverse carestie e fatica a produrre cibo in quantità adeguata a sfamare tutti i suoi abitanti, ragione per cui risulta essere un importatore netto di prodotti alimentari⁶.

In una prospettiva di più ampio respiro, bisogna prendere atto che quasi 800 milioni di persone al mondo sono denutrite, come si evince dall'ultimo quadro strategico delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, intitolato "Transforming

¹ Sulle problematiche che la costituzione *ad interim* del 2007 avrebbe dovuto risolvere, v. J. Luther, D. Francavilla, *Nepal's Constitutional Transition*, in *POLIS Working Papers*, 2007, in econpapers.repec.org/paper/ucaucapdv/84.htm.

² Cfr. P. Viola, *The Nepalese Constitutional System: An Overlap of Change and Stability*, in D. Amirante (ed.), *South Asian Constitutional Systems*, Eleven, 2020, 159 ss.; A. Macchiavello, *Nepal – Approvata e promulgata la nuova Costituzione*, in *DPCE online*, 4, 2015, 295 ss.

³ In argomento v. P. Viola, *Costituzionalismo autoctono. Pluralismo culturale e trapianti giuridici nel subcontinente indiano*, BUP, 2020, 63 ss.; Id., *Lingua e diritto nella Costituzione nepalese del 20 settembre 2015: "diversità non discordante" e stato multiculturale*, in *DPCE online*, 4, 2016, 77 ss.

⁴ Si rinvia a A. Langford, A.M. Bhattarai, *Constitutional Rights and Social Exclusion in Nepal*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 18, 2011, 387 ss.

⁵ Circa il 25% della popolazione si colloca al sotto della soglia di povertà; v. IndexMundi, 2020, in indexmundi.com/map/?t=0&v=69&r=as&l=it. Si v. Human Rights Council, *Visit to Nepal, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter*, 13 May 2022, A/HRC/50/38/Add.2, documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/341/62/PDF/G2234162.pdf?OpenElement.

⁶ Il 36% dei bambini nepalesi di età inferiore ai 5 anni soffre di malnutrizione cronica o arresto della crescita; v. usaid.gov/nepal/agriculture-and-food-security. Cfr. D.J. Jefferson, K. Adhikari, *Reimagining the relationship between food sovereignty and intellectual property for plants: Lessons from Ecuador and Nepal*, in *The Journal of World Intellectual Property*, 5-6, 2019, 404.

our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, che fa della lotta alla fame uno dei suoi obiettivi e, a corollario, punta a raggiungere la sicurezza alimentare, a migliorare la nutrizione e a promuovere un’agricoltura sostenibile.

Tuttavia, la fame nel mondo non dipende dalla mancanza di cibo, bensì dalla sua inaccessibilità a troppe persone. La grave crisi alimentare del 2007-2008 ha reso chiaro che l’attuale regime dei processi di produzione e distribuzione del cibo a livello globale è altamente imprevedibile e ha un forte impatto negativo sulle popolazioni povere. In definitiva, il *food system* risulta profondamente iniquo a causa del divario alimentare, ossia della disegualianza fra persone in merito alle loro possibilità di accedere a un’alimentazione adeguata. Si è di conseguenza prodotto un cambiamento nella narrativa giuridica sul cibo, passata dalla dialettica *food safety-food security* (profili igienico-sanitari del cibo da un lato, accessibilità alle derrate alimentari dall’altro) a una basata sulla *food insecurity*⁷.

Tornando al contesto nepalese, la problematica della *food security* si affaccia chiaramente sulla scena politico-giuridica nel 2006, anno in cui la pacificazione fra il governo e il partito comunista maoista viene sigillata con il *Comprehensive Peace Agreement*. Il documento, teso a eliminare le pratiche feudali di proprietà terriera mediante la previsione di una riforma agraria, contiene pure disposizioni relative alla sicurezza alimentare e alla garanzia di prevenire interferenze nell’uso, nel trasporto e nella distribuzione di generi alimentari⁸. Risulta invece assente qualsiasi riferimento alla sovranità alimentare, che sarà consacrata l’anno successivo nella costituzione provvisoria.

Ciò premesso, il presente lavoro intende illustrare i profili basilari che sostanziano il diritto al cibo e il diritto alla sovranità alimentare in Nepal. Verranno inoltre illustrate le problematiche dell’accesso al cibo riconducibili all’accaparramento delle terre e alla biopirateria sui semi, con l’obiettivo di valutare se e come vengano disciplinate in questo ordinamento. Alla luce dei dati raccolti si trarrà qualche considerazione finale in merito alla disciplina giuridica degli istituti che ruotano attorno alla problematica del cibo in Nepal.

2. Il diritto al cibo

Il cibo come pretesa giuridica sottende il diritto di ogni essere umano ad avere accesso regolare a una quantità di cibo sufficiente, adeguata dal punto di vista nutrizionale e culturalmente accettabile. Esso si colloca nell’alveo dei diritti sociali più essenziali e implica il diritto di procurarsi da mangiare con dignità e

⁷ Cfr. A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *DPCE*, 1, 2015, 99; H. Wittman, A. Desmarais, N. Wiebe, *The Origins & Potential of Food Sovereignty*, in *Ead.* (eds.), *Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*, Fernwood, 2010, 1; A. Morrone, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell’alimentazione*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. 1, tomo II, Fondazione Cesifin, 2016, 31.

⁸ L’accordo è reperibile al link peacemaker.un.org/nepal-comprehensiveagreement2006.

autonomamente, senza comportare un diritto a essere nutriti. La sua costituzionalizzazione ha il vantaggio di evitare eventuali incertezze interpretative che si potrebbero verificare in quegli ordinamenti, ancora molti, che non hanno provveduto a esplicitare tale diritto nella fonte di rango superprimario.

Le primigenie riflessioni sul tema sono trasfuse nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il cui l'art. 25 è considerato come il punto di partenza della «costituzionalizzazione universale»⁹ del diritto al cibo, inteso come il diritto di ogni individuo a «un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione [...]». Nel sistema onusiano, l'evoluzione del concetto si osserva nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, il cui art. 11, oltre a ribadire il contenuto della Dichiarazione universale, sottolinea l'importanza del miglioramento della catena produttiva, di riforme agrarie e di misure idonee ad assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari.

In sostanza, nel diritto al cibo oggi si individuano almeno tre profili di tutela distinti e concentrici. Questi vanno dalla basilare prerogativa del singolo individuo di disporre dell'apporto nutrizionale necessario per vivere e che corrisponde al nocciolo del diritto in parola, alla pretesa di decidere della propria alimentazione in base alle convinzioni personali, fino all'ancora più evoluta pretesa di ricevere le informazioni sul cibo che si acquista¹⁰.

Nell'ordinamento nepalese il diritto al cibo trova consacrazione appena nel testo fondamentale del 2015. L'art. 36 cost., intitolato «Diritto relativo al cibo», al comma 1 sancisce che i cittadini godono del «diritto relativo al cibo» e al comma 2 che «Ogni cittadino ha il diritto di essere protetto dallo stato di fame derivante dalla mancanza di generi alimentari». Al terzo e ultimo comma si legge che «Ogni cittadino gode del diritto alla sovranità alimentare come disposto dalla legge».

La locuzione «diritto relativo al cibo» (*Right relating to food* nella versione inglese) al posto di diritto al cibo vuole offrire un'accezione ampia delle pretese che ruotano attorno agli alimenti per ricomprendervi anche la sovranità alimentare¹¹. Il

⁹ Si v. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, 127 ss., il quale si esprime in termini di costituzionalizzazione diffusa dei diritti, osservando lo sviluppo della nozione di diritto al cibo nelle fonti internazionali.

¹⁰ Si pensi alla normativa europea in tema di etichettatura per consentire ai consumatori di fare scelte consapevoli e per assumere gli alimenti in modo sicuro fornendo istruzioni per il loro uso. In argomento, *ex multis*, P.L. Petrillo, *Diritti culturali e cibo. La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale e il ruolo dell'UNESCO*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, Roma TrE-Press, 2020, 81 ss.; C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazioni d'identità, nel rapporto con gli ordinamenti giuridici: una riflessione in prospettiva comparata*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto*, cit., 113 ss.; F. Polacchini, *Il diritto al cibo come diritto (anche) culturale*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione*, cit., 169 ss.; S. Lanni, *Gli insetti edibili tra globalizzazione scambista e interculturalità*, in *DPCE online*, 2, 2019, 1321 ss.

¹¹ Si rinvia a P. Sharma, *Political appeal of an ambiguous idea. Explaining the institutionalisation of food sovereignty in Nepal*, Tesi dottorale, Australian National University, 2019, 204.

dramma delle carestie e della malnutrizione che sta dietro al disposto riguardante la garanzia di essere tutelati dalla fame lascia tracce pure in altri precetti.

L'attenzione per la sicurezza alimentare trapela nell'art. 42 cost., rubricato «Diritto alla giustizia sociale», che riguarda la redistribuzione della ricchezza. Ivi si legge che i cittadini economicamente molto poveri e le comunità a rischio di estinzione hanno il diritto di ricevere speciali opportunità e facilitazioni nel settore alimentare (oltre che in altri ambiti). Un profilo che si estende anche alla *food safety* si coglie all'art. 44, dedicato ai «Diritti dei consumatori»; è interessante notare che l'unico riferimento specifico a delle merci riguarda proprio i prodotti alimentari, che devono essere di qualità.

L'articolazione giurisprudenziale del diritto al cibo è invece più risalente e si deve all'attivismo della Corte suprema, la quale fece scaturire tale pretesa dal diritto di vivere dignitosamente *ex art. 12* e dal diritto alla sovranità alimentare *ex art. 18* della costituzione *ad interim* del 2007 e, durante la vigenza del testo fondamentale del 1990, grazie all'ausilio interpretativo di alcuni trattati, per la precisione l'art. 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, dedicato al diritto fondamentale a essere liberi dalla fame, nonché gli artt. 12 e 14 della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, relativi all'alimentazione adeguata durante la gravidanza e l'allattamento e all'accesso a prestiti e crediti agricoli¹².

La casistica resa agli albori del secondo millennio registra l'invocazione del diritto al cibo in diverse situazioni. La causa *Bajuddin Miya and Others v Government of Nepal* resa nel 2008 è significativa in quanto mette in luce l'attivismo della Corte suprema sin dai momenti iniziali di vigenza della costituzione provvisoria. La decisione scaturì dal ricorso di un gruppo di agricoltori i cui raccolti ogni anno venivano rovinati da animali selvatici fuggiti da una riserva gestita dallo Stato.

Nella fattispecie la Corte suprema ebbe modo di chiarire il contenuto sostanziale del diritto al cibo desumendolo dal diritto alla sovranità alimentare e sostenendo che esso comporta il diritto alla sicurezza alimentare e il diritto di essere liberi dalla fame. Ne discende, nella ricostruzione giurisprudenziale, che lo Stato ha il dovere di garantire sia l'autosufficienza dei cittadini mediante la produzione alimentare, sia la sicurezza alimentare prevedendo l'approvvigionamento e la conservazione di cibi, sia la sovranità alimentare tramite l'assistenza dello Stato nella produzione, commercializzazione e protezione degli alimenti, e sia condizioni appropriate affinché la cittadinanza possa avere facile accesso al cibo.

La Corte rese inoltre direttamente esigibile il diritto al cibo sostenendo che lo Stato non si può sottrarre ai doveri imposti dalla costituzione adducendo il pretesto che le leggi e le politiche in vigore non si occupano del profilo riguardante il danno subito dagli agricoltori. In aggiunta, la Corte indicò al governo delle misure provvisorie da adottare nelle more dell'intervento legislativo imponendo di

¹² Cfr. R.P. Chapagai, *Review of the legislative framework and jurisprudence concerning the right to adequate food in Nepal*, FAO, 2014, 15 s. e 103 ss.

costituire un comitato permanente incaricato di gestire le richieste di risarcimento e di vagliare le denunce presentate dagli agricoltori danneggiati¹³.

Un paio di decisioni scaturiscono invece dal dramma delle carestie in cui morirono molti nepalesi e di cui qui merita segnalare la causa *Praksah Mani Sharma and Others v Prime Minister and Others* del 2010. Nella fattispecie, i promotori del ricorso sostennero che la scarsità di cibo, la cattiva gestione nella distribuzione delle derrate alimentari e la qualità del cibo erano la causa della calamità. Le rivendicazioni portate avanti nelle aule giudiziarie avevano per oggetto la richiesta di fornitura di beni alimentari di qualità e una adeguata distribuzione nelle zone più deficitarie, oltre che l'adozione di misure speciali a tutela di anziani, bambini e donne incinte e in allattamento.

Vista la gravità della carestia e la concomitante diffusione del colera, la Corte Suprema emise un ordine provvisorio per la fornitura immediata di generi alimentari nelle aree maggiormente colpite. Nella decisione finale, la Corte ordinò al governo di prendere misure adeguate per la distribuzione di generi alimentari, compreso il trasporto aereo in caso di emergenza. La Corte affermò inoltre che il governo ha l'obbligo di nutrire la popolazione anche se questo significa importare cibo da altri Paesi¹⁴.

Alla luce di questa breve rassegna si comprende il motivo per cui la Corte suprema sia stata etichettata come una *managerial Court*, dato il controllo stringente sull'operato del governo e l'imposizione di rimedi dettagliatamente specificati, oltre che per l'eventuale supervisione della fase attuativa delle misure indicate¹⁵.

3. La sovranità alimentare

In merito alla sovranità alimentare, occorre giungere ai primi anni Novanta del secolo appena trascorso per trovare tracce della sua genesi nel contesto latino-americano. È in quell'area geografica che il movimento di agricoltori denominato *La Vía Campesina* sviluppa l'idea della sovranità alimentare con l'intento di promuovere politiche sul cibo alternative rispetto a quelle dominanti, orientate solo al profitto. Le rivendicazioni sottese si basano sull'assunto che il cibo non possa

¹³ V. la sent. *Baijuddin Minhya and Others v Prime Minister and others* del 2008 citata da R.P. Chapagai, *Review*, cit., 102 e da S. Singh, *Realizing Economic and Social Rights in Nepal: The Impact of a Progressive Constitution and an Experimental Supreme Court*, in *Harvard Human Rights Journal*, 33, 2020, 287.

¹⁴ Diversamente, nel caso *Madhav Kumar Basnet v Prime Minister and Others* del 2008, la Corte suprema affermò che lo Stato ha l'obbligo di tutelare la vita e la proprietà delle persone e che, date le forniture di generi alimentari inviate dal governo per prevenire la fame e la calamità nazionale, non era necessario emettere un ordine di esecuzione come richiesto dal ricorrente. Si v. A.M. Bhattarai, *Access of the Poor to Justice: The Trials and Tribulations of ESC Rights Adjudication in South Asia*, in *NJA Law Journal*, Special Issue, 2012, 23 ss.

¹⁵ V. S. Singh, *Realizing Economic and Social Rights in Nepal*, cit., 288.

essere considerato alla stregua di un qualsiasi altro bene di consumo¹⁶. Quest'idea poggia su una visione contestativa delle prevalenti politiche di impronta neoliberale, auspicando di sottrarre il controllo del *food system* alle grandi aziende dell'agribusiness e all'Organizzazione mondiale del commercio e di restituire alla sovranità statale anche quella componente che riguarda il governo del cibo¹⁷.

Nel suo primigenio significato, quest'idea enfatizza il ruolo rivestito dalle popolazioni indigene e rurali nel gestire i processi di produzione degli alimenti in modo ecologicamente sostenibile e culturalmente adeguato, ossia rispettoso delle tradizioni locali. È però giocoforza evidente che tali comunità non possono prescindere dagli indirizzi programmatici dello Stato, deputato a intervenire nel sistema agro-alimentare globale¹⁸. Aderire all'idea in analisi implica pertanto un cambio notevole nel sistema economico e sociale, da fondarsi necessariamente sull'alleanza fra lo Stato e gli attori della società civile per riuscire a scardinare le strutture di potere che impediscono alle comunità impegnate nella produzione agricola e nell'allevamento il libero accesso alle risorse naturali. Occorre inoltre smantellare le barriere che determinano condizioni inique nel mercato.

Conferire natura costituzionale alla sovranità alimentare implica riconoscere il diritto di accesso alle risorse necessarie a produrre il cibo (*in primis* accesso all'acqua e alle terre), il diritto di decidere cosa coltivare e con quali tecniche nel rispetto dei propri sistemi produttivi e delle tradizioni alimentari, coinvolgendo i diretti interessati mediante forme di democrazia partecipativa. In proposito si discorre di «democrazia alimentare» per intendere il diritto/dovere di tutta la cittadinanza di partecipare al disegno del sistema di alimentazione per controllare il potere delle agro-industrie¹⁹.

Un tratto che contraddistingue il Nepal rispetto agli altri Stati che hanno costituzionalizzato l'idea di sovranità alimentare (vale a dire Ecuador, Bolivia ed Egitto) è che nel Paese asiatico essa viene enunciata nelle vesti di una pretesa giuridica anziché di un obiettivo politico di sviluppo rurale.

Come accennato al § 2, il Nepal contemplava il diritto alla sovranità alimentare già nella costituzione provvisoria del 2007, al terzo comma dell'art. 18, demandando alla legge la disciplina di attuazione. Il dato più interessante è offerto dalla sua collocazione, in quanto era inserito nel disposto rubricato «Diritto relativo al lavoro e alla sicurezza sociale».

¹⁶ Sulla doppia natura del cibo, quale bene fondamentale e bene di consumo, cfr. V. Zambrano, *Right to food: an emerging human rights jurisprudence?*, in *Rev. Gen. Der. Públ. Comp.*, 25, 2019, 1 ss.

¹⁷ Cfr. B. McNay, R. Nehring, M. Walsh-Dilley, *The 'state' of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia*, in *The Journal of Peasant Studies*, 6, 2014, 2013, 1175 ss.; A. Corrado, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa*, 6, 2010.

¹⁸ Cfr. A. Rinella, *Food Sovereignty: processi di democratizzazione dei sistemi alimentari in America Latina*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, 2014, 225.

¹⁹ Così J. Luther, *Alimentare la democrazia. Come il diritto all'alimentazione "si adegua"*, in J. Luther, G. Boggero (a cura di), *Alimentare i diritti culturali*, Aracne, 2018, 158.

Pure in ulteriori precetti la sovranità alimentare figurava accostata a delle pretese sociali, *in primis* il lavoro. In particolare, tra i numerosi obblighi dello Stato era inserito un disposto che impegnava l'ordinamento ad attuare politiche per concretizzare il diritto alla sovranità alimentare (art. 33, lett. h), oltre che politiche di riforma fondiaria per eliminare retaggi feudali di proprietà terriera (art. 33, lett. f), e misure per dare sicurezza socio-economica alle classi economicamente e socialmente più svantaggiate mediante la concessione di terre (art. 33, lett. g).

Nel testo costituzionale in vigore dal 2015, la sovranità alimentare continua ad assumere le vesti di un diritto individuale. È quanto si ricava dalla lettura dell'art. 36 cost., il cui terzo comma sancisce che «Ogni cittadino gode del diritto alla sovranità alimentare come disposto dalla legge».

Il passaggio dal vecchio al nuovo testo solenne registra però una più consona collocazione della sovranità alimentare nell'articolato, ora accostata al diritto al cibo. La sovranità alimentare è pure richiamata in merito alle politiche relative ai bisogni essenziali della cittadinanza, *ex art.* 51, lett. h, p.to 12, cost.: essa funge da criterio da seguire nell'ambito degli investimenti nel settore agricolo²⁰.

Tornando all'enunciato di cui all'art. 36 cost., la previsione suscita un certo sconcerto in quanto, nella sua elaborazione teorica, la sovranità alimentare si declina quale attributo riferito a un'intera collettività, non ai singoli individui. Il riferimento, inoltre, non si presta bene a essere collocato nella relazione diritti-doveri.

Non sorprende quindi che, nella sua ricostruzione effettuata già durante la vigenza della costituzione *ad interim*, nel summenzionato caso *Baijuddin Minhya and Others*, la Corte suprema avesse traslato questo concetto fino a considerarlo equivalente al diritto alla sicurezza alimentare e al diritto di essere liberi dalla fame. In Nepal, tale dilatazione giurisprudenziale è stata probabilmente favorita dalla vaghezza della formula inserita nel testo solenne del 2007, che non definiva i contorni del concetto²¹. L'ambiguità ingeneratasi durante i lavori in sede costituente ha comportato che anche in seguito i due termini venissero confusi e trattati come sinonimi²². Tale interpretazione è stata ribadita pure con riferimento al nuovo disposto costituzionale²³.

L'attuazione costituzionale dell'art. 36 cost. è avvenuta mediante il *Right to Food and Food Sovereignty Act* del 2018. Ivi si è provveduto a distinguere fra *food security*, spettante a ogni persona, e *food sovereignty*, riferita a ogni agricoltore.

²⁰ Art. 51, lett. h, p.to 12, cost.: «Increasing investment in the agricultural sector by making necessary provisions for sustainable productivity, supply, storage and security, while making it easily available with effective distribution of food grains by encouraging food productivity that suits the soil and climate conditions of the country in accordance with the norms of food sovereignty».

²¹ V. P. Sharma, C. Daugbjerg, *The troubled path to food sovereignty in Nepal: ambiguities in agricultural policy reform*, in *Agriculture and Human Values*, 2, 2020, 315.

²² Sul focus sulla sicurezza alimentare anziché sulla sovranità alimentare, v. J. Adhikari, *Seed Sovereignty: Analysing the Debate on Hybrid Seeds and GMOs and Bringing About Sustainability in Agricultural Development*, in *Journal of Forest and Livelihood*, 1, 2014, 35.

²³ Si rinvia a P. Sharma, *Political appeal of an ambiguous idea*, cit., 209.

Da una parte, la legge fa chiarezza sul concetto statuendo che esso si inverte in quattro categorie di diritti di cui sono beneficiari i lavoratori del settore agricolo nell'ambito del sistema produttivo e distributivo degli alimenti, ossia: il diritto di partecipare al processo di formulazione delle politiche alimentari; il diritto di scegliere qualsiasi professione legata al sistema di produzione o distribuzione alimentare; il diritto di scegliere terreni agricoli, manodopera, semi, tecnologia e strumenti; il diritto di essere liberi dagli effetti negativi della globalizzazione e della commercializzazione dell'agricoltura.

Dall'altra parte, invece, la legge sembra porsi in antinomia con il disposto costituzionale che conferisce tali diritti a chiunque e non solo a una determinata categoria lavorativa, sebbene sia quella direttamente coinvolta in quest'ambito nonché maggioritaria nel Paese, con il 76% della popolazione occupata nei settori di agricoltura e allevamento.

Da ultimo, si osserva che la legge introduce un quadro di pretese molto ambiziose che dovrebbero realizzarsi nell'alveo di una politica statale aperta alle istanze dei piccoli agricoltori. Al fine di vagliare il grado di apertura ai bisogni degli operatori del settore, risulta opportuno affrontare il tema degli ostacoli all'accesso alle terre e alle risorse naturali, che si ripercuotono sull'accesso al cibo.

4. Gli ostacoli all'accesso al cibo

Il profilo dell'accesso alle terre e alle risorse naturali, preconditione per lo svolgimento delle attività legate alla produzione di cibo, nel *Global South* si scontra non di rado con i fenomeni dell'accaparramento delle terre e della biopirateria sui semi.

L'accaparramento delle terre si riferisce all'acquisto, da parte di potenti gruppi industriali o di enti pubblici stranieri, di vaste porzioni di terreni nei Paesi del Sud globale, a cui talvolta si affianca il trasferimento forzato della popolazione locale. In altri casi, i nuovi proprietari impongono alle comunità ivi residenti di coltivare un certo tipo di prodotto per esportarlo e soddisfare le necessità alimentari di altre popolazioni o il loro fabbisogno energetico. Il fenomeno evidenzia un conflitto spinoso fra due esigenze di primaria importanza: da un lato, la tutela del diritto al cibo nei Paesi che vengono sfruttati e, dall'altro lato, la ricerca della sicurezza alimentare ed energetica di chi acquisisce le terre straniere.

Merita qui sottolineare pure il fatto che la monocoltura intensiva danneggia la biodiversità e ha un'incidenza negativa sull'ambiente e sulla salute umana. Inoltre, in questo modo si impedisce alle popolazioni rurali e indigene di mantenere la produzione tradizionale di cibo, svilendo il principio della diversità culturale²⁴.

Si è anche osservato che i governi nazionali e gli investitori stranieri non consultano le popolazioni locali, tendono a ignorare i diritti consuetudinari e a non

²⁴ Sul valore culturale del cibo in Ecuador, v. P. Corvo, C. García, Pachamanka e sovranità alimentare in Ecuador: due spazi di 'cottura', in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità*, cit., 239 ss.

considerare il patrimonio spirituale e culturale dei soggetti coinvolti, il che sottende un'amara realtà: la terra e il cibo sono considerati solo alla stregua di merci. Per questi motivi, il c.d. *land grabbing* è percepito come una nuova forma di colonialismo.

Al contrario, per la Banca Mondiale e per alcuni settori interni alla FAO queste modalità di appropriazione della terra sono considerate delle proficue forme di investimento nei Paesi in via di sviluppo, in grado di apportare risorse finanziarie in zone economicamente povere ma ricche di risorse naturali²⁵.

La biopirateria sui semi chiama in causa lo sfruttamento commerciale delle conoscenze agricole, biologiche e fitoterapiche dei popoli indigeni e delle comunità rurali, posto in essere dalle multinazionali del settore grazie alla concessione di brevetti da cui discendono diritti di proprietà intellettuale su tali conoscenze.

Nello specifico, il progresso tecnologico ha portato a un processo di commodificazione, ossia di mercificazione delle risorse genetiche delle sementi²⁶. La diffusione globale dei modelli europeo e statunitense sulla tutela della proprietà intellettuale nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio con il *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) Agreement*, vigente dal 1995, ha determinato la privatizzazione delle conoscenze tradizionali trasmesse fino ad allora di generazione in generazione.

Va poi aggiunto che l'industria agro-alimentare si concentra molto sulla ricerca e la sperimentazione di sementi da cui discendono i brevetti, per cui i piccoli agricoltori da una parte non possono produrre proprie sementi, né usarle o venderle, pena essere multati per mancanza delle apposite certificazioni, e dall'altra parte diventano dipendenti da semi che devono acquistare a caro prezzo²⁷. Le sementi sono così divenute terreno di scontro giuridico in cui il diritto di proprietà intellettuale sui semi brevettati si contrappone al diritto al cibo inteso come diritto degli agricoltori di produrre e scambiare i propri semi e diritto delle comunità locali di scegliere in autonomia la qualità della loro alimentazione, considerato che le sementi brevettate hanno un valore nutrizionale inferiore rispetto a quelle tradizionali.

Il Protocollo di Nagoya alla Convenzione sulla diversità biologica, relativo a "L'accesso alle risorse genetiche e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo", adottato nel 2010, nel farsi carico delle succitate problematiche, interseca le misure per combattere la povertà e le politiche per conservare la biodiversità. L'atto garantisce agli Stati la piena sovranità sulle risorse genetiche e

²⁵ In argomento si rinvia alle considerazioni di L. Paoloni, *Land Grabbing e beni comuni*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, 2013, 139 ss.

²⁶ Cfr. L. Vagni, *La proprietà dei semi in agricoltura: spunti ricostruttivi*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2020, 82.

²⁷ Si v. L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, 1, 2019, 20 ss.; A. Inverni, *Brevetti, land grabbing e monopolio delle sementi: quello che non ti aspetti da un piatto di verdure*, 4 settembre 2019, in italiachecambia.org/2019/09/brevetti-land-grabbing-monopolio-sementi/.

i saperi tradizionali a queste associate, nonché la ripartizione equa dei benefici che discendono dal loro uso fra il Paese fornitore e l'utilizzatore di tali risorse²⁸.

Il Nepal, al pari di altri Paesi del *Global South*, soffre di problematiche legate all'accaparramento delle terre e alla biopirateria sui semi. Sebbene in misura minore rispetto ad altri ordinamenti e con profili peculiari, il *land grabbing* è posto in essere da diverse tipologie di attori statali e stranieri che sottraggono terre ai residenti, spesso lasciati senza diritti e costretti ad abbandonare i siti destinati ad altri usi.

Tra gli attori statali figurano enti pubblici (es. Esercito; *Cotton Development Board*) autorizzati dal governo, che non si cura di consultare preventivamente le comunità locali; industrie nazionali e società immobiliari che mettono a rischio le occupazioni tradizionali degli abitanti; enti di istruzione (università, scuole) che, avendo ricevuto in donazione terre da soggetti preoccupati di non sfiorare il tetto massimo previsto per i proprietari terrieri, poi lasciano quelle aree incolte e abbandonate. Lo stesso esito viene segnalato nel caso di acquisizione da parte di partiti politici e organizzazioni etniche del Paese; e società e fondazioni sovente legate a partiti politici.

Nell'elenco figurano inoltre multinazionali che, minando la produttività agricola locale, intaccano anche la sicurezza alimentare delle comunità; organizzazioni religiose le quali, anziché destinare i siti ad attività dai potenziali risvolti benefici sui residenti come inizialmente prospettato, finiscono per rivendere le terre a prezzo maggiorato a società commerciali²⁹.

Sul fronte degli interventi legislativi finalizzati a rendere produttive le terre e a risollevare le condizioni di povertà di alcune categorie di persone, va ricordato il *Lands (Seventh Amendment) Act* del 2018. Questo atto ha novellato il *Lands Act* del 1964 in attuazione dell'art. 40(5) cost., dove è richiesto allo Stato di distribuire terreni ai *landless Dalits*, una casta di intoccabili³⁰.

Nel 2020 è poi entrato in vigore il *Lands (Eighth Amendment) Act*, che disciplina le eccezioni in merito al limite massimo consentito di possesso di terreni e la concessione di lotti ad altri gruppi vulnerabili³¹. Sono segnali incoraggianti che vanno nella direzione di garantire l'accesso alle terre in condizioni di eguaglianza e a tutelare i fittavoli.

Tuttavia, nel suo Rapporto del 2022 sul Nepal, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani osserva che le «promises in the Constitution related to land redistribution remain unfulfilled», in quanto le

²⁸ In argomento si rinvia a A. Crescenzi, *L'ABS nella Convenzione sulla biodiversità: il Protocollo di Nagoya*, in S. Marchisio (a cura di), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Editoriale Scientifica, 2014, 399 s.

²⁹ Si v. ANGOC, *Land Grab: the struggle continues*, in *Lok Niti. Journal of the Asian Ngo Coalition*, 19/1, 2014, 35 ss.

³⁰ Si v. Amnesty International Nepal, Community Self-Reliance Centre, Justice and Rights Institute-Nepal, *Nepal: Land for Landless Peasants. Comments and Recommendations on Amendment to the Lands Act 1964*, 2019, 5, in [amnesty.org/en/documents/asa31/1221/2019/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/asa31/1221/2019/en/).

³¹ V. GLTN, *New land legislation guarantees tenure security and access to land for all Nepali*, 2020, in [glt.net/2020/02/26/new-land-legislation-guarantees-tenure-security-and-access-to-land-for-all-nepali/](https://www.glt.net/2020/02/26/new-land-legislation-guarantees-tenure-security-and-access-to-land-for-all-nepali/).

«inequalities in access to land remain important: 75 per cent of Hill Dalit and 80 per cent of Terai Dalit are functionally landless, meaning that they either own no land or own only plots of land of a negligible size»³².

In merito alle misure di tutela dalla biopirateria sulle sementi, agli albori del XXI secolo il Nepal ha avviato l'*iter* per inventariare, documentare e registrare la biodiversità e i saperi tradizionali. Peraltro, la mancanza di una normativa *ad hoc* sull'accesso e la condivisione dei benefici (ABS) ha imposto il blocco delle attività al fine di evitare l'aumento di atti di biopirateria. Nel 2018 il Nepal ha ratificato il Protocollo di Nagoya, un primo passo per dare impulso alla stesura della legislazione sull'ABS³³.

4. Considerazioni finali

Al termine di questa disamina appare doveroso riprendere le fila generali dell'indagine puntualizzando il fatto che la sovranità alimentare condivide con il diritto al cibo il tema dell'accesso agli alimenti. Secondo l'elaborazione teorica del concetto, differiscono i soggetti titolari: essi si individuano nella collettività nel caso della sovranità alimentare, laddove il diritto al cibo è una pretesa in capo al singolo. Ne consegue che la sovranità alimentare è l'attributo di un popolo, mentre il diritto al cibo è una situazione giuridica soggettiva dell'individuo. Peraltro, dalla formulazione concreta dell'idea si evince che suo diretto corollario sono una serie di diritti individuali.

La sovranità alimentare è difatti un concetto olistico che richiede la piena realizzazione di tutti i suoi elementi, esprimibili nei termini di pretese giuridiche: diritto al cibo, diritto di produrre il cibo, diritto di accesso alla terra e alle risorse naturali. In questa linea prospettica, è forse possibile trovare un punto di contatto con il diritto alla sovranità alimentare consacrato nella costituzione nepalese, quale sorgente da cui si irradiano altri diritti, sebbene l'analisi abbia fatto emergere due elementi critici: da un lato, la sovrapposizione/confusione con il concetto di *food security* e, dall'altro lato, il restringimento della categoria dei beneficiari di tali pretese giuridiche ai soli lavoratori del settore agricolo.

L'idea della sovranità alimentare, dopo avere trovato riconoscimento in alcuni ordinamenti, è filtrata in seno a importanti organizzazioni internazionali. Si tratta di un dato significativo, in quanto la cornice teorica diffusa per questa via è foriera di accoglimenti in ulteriori Paesi. È soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite che negli ultimi anni si sono registrati importanti progressi, a partire dal rapporto «The transformative potential of the right to food» del 2014 stilato dallo *Special Rapporteur on the right to food* Olivier De Schutter in cui si indica esplicitamente

³² Cfr. Human Rights Council, *Visit to Nepal*, cit., par. 31.

³³ Cfr. Y. Uprety *et al.*, *Assessing Genetic Resources and Sharing the Benefits: the Implications for Research on Biodiversity*, in M. Siwakoti *et al.* (eds.), *Plant Diversity in Nepal*, Botanical Society of Nepal, 2020, 219.

la sovranità alimentare quale requisito per la piena realizzazione del diritto al cibo³⁴. Nelle raccomandazioni rivolte agli Stati vengono delineate in particolare due riforme idonee a garantire la libertà dei piccoli produttori di coltivare ciò che vogliono.

In primo luogo, si reputa che il sistema cibo debba essere ridisegnato in modo da includere anche i piccoli produttori. Una linea da perseguire soprattutto sul versante degli squilibri nella catena alimentare regolando gli abusi di chi ha una posizione dominante.

In secondo luogo, ai piccoli produttori va riconosciuto il diritto di non essere forzati a entrare nel sistema cibo egemone. Punto centrale è il rispetto del diritto all'accesso alle risorse produttive e alla terra.

Il 2018 è poi una tappa storica per i sostenitori della sovranità alimentare, i quali sono riusciti a fare approvare dalle Nazioni Unite la Dichiarazione per i diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali³⁵. Questo strumento di *soft law*, frutto di sei anni di negoziati, dà copertura a circa la metà della popolazione mondiale che, per lo più, vive nell'indigenza e soffre di denutrizione. Fra i diritti enunciati nel testo, il diritto alla terra e il diritto alle sementi assumono un'importanza centrale³⁶.

Il testo contempla numerosi obblighi rivolti agli Stati per garantire ai piccoli produttori l'accesso a eque condizioni ai fattori di produzione e al mercato onde non soccombere alle scelte delle agro-industrie. La dottrina ha puntualmente osservato che questi impegni hanno un potenziale trasformativo notevole, dato che ambiscono a scardinare i rapporti di forza alla base dell'attuale *food system*, e per tale ragione sono invisibili a molti governi³⁷.

Infine, nel concreto la sovranità alimentare è intimamente connessa alla sicurezza alimentare, in quanto volta a combattere la tragedia delle carestie. Nella sua versione più diffusa, accolta da vari ordinamenti tra i quali figura il Nepal, la sovranità alimentare investe la potenziale idoneità delle politiche domestiche e mondiali a fare fronte ai problemi legati alla *food security* avendo come obiettivo primario quello di dare prevalenza ai piccoli produttori rispetto alle multinazionali del settore³⁸.

³⁴ V. il Rapporto indirizzato allo Human Rights Council, *The transformative potential of the right to food*, A/HRC/25/57, 2014, 20, al link ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Annual.aspx.

³⁵ Sul ruolo determinante di *La Vía Campesina* nella stesura della Dichiarazione si rinvia al lavoro di L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU*, cit., 4 ss.

³⁶ Nello specifico, l'art. 15, p.to 4, asserisce che: «I contadini e altre persone che lavorano in zone rurali hanno il diritto di determinare i propri sistemi alimentari e agricoli, essendo questo riconosciuto da numerosi Stati e regioni quale diritto alla sovranità alimentare. Questo include il diritto di partecipare ai processi decisionali sulle politiche alimentari e agricole e il diritto ad alimenti sani e adeguati, prodotti tramite metodi ecologicamente sicuri e sostenibili che rispettano le loro culture».

³⁷ V. L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU*, cit., 28.

³⁸ Si v. A. Grijalva, *Derechos humanos y democracia: complementariedades y tensiones*, in *Derecho y Realidad*, 19, 2012, 235 ss.

Sembra invece che gli aderenti a *La Vía Campesina* tengano a distinguere in modo più preciso il concetto in analisi da quello di sicurezza alimentare. Quest'ultima, infatti, non fa differenze in merito alla provenienza degli alimenti né alle modalità produttive e distributive, che ben possono rimanere nelle mani delle agro-industrie, come pure alle condizioni di sfruttamento e di impatto ambientale.

Al contrario, la sovranità alimentare comporta un approccio attento a questi profili, reputando i consumi ecologicamente sostenibili, la giustizia socio-economica e i sistemi alimentari locali come gli strumenti più idonei per sconfiggere i problemi della fame e della povertà³⁹.

³⁹ Cfr. European Coordination Via Campesina, *¡Soberanía alimentaria Ya! Una guía por la soberanía alimentaria*, 2018, 8, in viacampesina.org/.