

RASSEGNE

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA (FAO)

L'ATTIVITÀ NEL 2021-2022

1. *Premessa.* – La comparsa del virus Covid-19 e la pandemia da esso originata hanno favorito l'aggravarsi della condizione di insicurezza alimentare, già determinata dall'instabilità dei prezzi dei beni agricoli a partire dalla difficile crisi alimentare insorta a livello globale nel 2008¹ e dall'intensificarsi di fenomeni disastrosi, quali i cambiamenti climatici e la desertificazione². In particolare, l'infezione ha inciso negativamente sull'accesso al cibo da parte di quelle popolazioni le cui condizioni di malnutrizione sono ormai estreme a causa della vulnerabilità socio-economica del Paese di provenienza (c.d. *Least developed countries*, LDC)³ e ha fatto sorgere nella Comunità internazionale l'esigenza di porre in essere alcuni sforzi utili a rendere i sistemi agroalimentari di tali Stati più resilienti, efficienti, sostenibili ed inclusivi. Questa necessità è divenuta ancora più impellente alla luce dei recenti avvenimenti del conflitto⁴ in Ucraina, considerato il

¹ Sugli effetti delle fluttuazioni dei prezzi dei beni agricoli, v. il rapporto predisposto dall'UNCTAD, *Commodities & Development Report 2019, Commodity Dependence, Climate Change and the Paris Agreement*, Geneva, 2019.

² L'impatto di tali accadimenti sul godimento del diritto all'alimentazione è spesso oggetto di analisi nei rapporti dei vari Relatori speciali ONU *ad hoc* sul diritto all'alimentazione: in particolare, v. i rapporti di Ziegler, UN Doc. A/61/306, del 1° settembre 2006, (11-16, paragrafi 24-39), e di Elver, UN Doc. A/70/287, del 5 agosto 2015, UN Doc. A/HRC/43/44, del 21 gennaio 2020 (13-14), UN Doc. A/HRC/37/61, del 25 gennaio 2018.

³ Così il rapporto del Segretariato dell'OMC, *Market Access for Products and Services of Export Interest to Least Developed Countries*, WT/COMTD/LDC/W/68, del 23 ottobre 2020 (6-18). I LDC sono Paesi che vengono individuati dal Consiglio economico e sociale dell'ONU sulla base di alcuni criteri socio-economici (tasso di alfabetizzazione, alimentazione, salute, reddito pro-capite, vulnerabilità economica, frequenza scolastica) e inseriti in un elenco soggetto a revisione ogni tre anni. V. unctad.org/topic/least-developed-countries/recognition.

⁴ Sulle conseguenze in generale dei conflitti armati sul diritto all'alimentazione, v. i rapporti di Ziegler, UN Doc. A/56/210, del 23 luglio 2001, (9-12, paragrafi 37-57), e di Elver, UN Doc A/72/188, del 21 luglio 2017.

ruolo fondamentale di questo Stato (e della Russia) nella produzione e nell'approvvigionamento di alcuni generi alimentari in tutto il mondo, contribuendo per oltre un terzo alle esportazioni globali di cereali e alla fornitura di colza e olio di semi di girasole⁵.

In tale contesto, assume particolare rilevanza l'azione della FAO – Istituto specializzato dell'ONU competente *ratione materiae* in tema di nutrizione e agricoltura – nel raccomandare agli Stati l'adozione di misure volte a impedire conseguenze dannose sull'accesso al cibo, ponendo in essere iniziative per il miglioramento della sicurezza alimentare nel territorio degli Stati membri. Scopo della presente rassegna è ricostruire il contributo che la FAO ha offerto al godimento del diritto umano al cibo nel 2021-2022, con specifico riferimento alle azioni intraprese a difesa della *food security*⁶ e della *food safety*⁷ di fronte alla pandemia da Covid-19, alla sfida delle alterazioni ambientali e alla guerra tra Russia e Ucraina.

2. *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e il diritto al cibo durante la pandemia da Covid-19.* – A più di due anni dal manifestarsi della pandemia da Covid-19, la FAO continua ad agire per assicurare alle popolazioni il godimento del diritto a un'alimentazione adeguata: da un lato, chiedendo agli Stati membri di garantire la libera circolazione del cibo e dei lavoratori del settore agricolo; dall'altro, esortandoli a rafforzare l'obiettivo comune di migliorare la sicurezza alimentare e la nutrizione. Più analiticamente, dopo aver constatato un drammatico peggioramento della fame nel mondo a seguito delle misure di contenimento attuate dai Paesi in risposta alla pandemia⁸, la Divisione Mercati e Commercio della FAO e il suo Dipartimento sviluppo economico e sociale hanno invitato gli stessi a non adottare provvedimenti restrittivi alle importazioni dei prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca⁹, gravando tali limitazioni specialmente sull'economia e i diritti delle comunità povere e rurali¹⁰. Per esempio, con particolare riferimento al Continente africano, «the impacts of

⁵ V. la nota informativa della FAO, *The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict*, del 25 marzo 2022.

⁶ Per “*food security*” intendiamo «l'insieme delle condizioni che regolano l'accesso ad un'alimentazione adeguata, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo» (C. DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021, 2).

⁷ L'espressione “*food safety*” significa che «la sicurezza alimentare viene valutata in funzione dei parametri scientifici da utilizzare, da parte degli Stati e degli organi internazionali competenti, nella determinazione del livello di sicurezza dei singoli prodotti agricoli attraverso le regole relative alla produzione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e circolazione degli alimenti che rendono un cibo sicuro dal punto di vista alimentare» (*ibidem*).

⁸ FAO, IFAD, UNICEF, PAM, OMS, *The State of Food Security and Nutrition in the World. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*, Rome, 2021.

⁹ FAO, *Agri-food Markets and trade policy in the time of COVID-19*, 2 aprile 2020 (reperibile su www.fao.org).

¹⁰ Per esempio, le restrizioni alla libertà di movimento incidono sul reddito delle famiglie che dipendono dai sistemi agroalimentari per il loro sostentamento (migranti, lavoratori agricoli stagionali e piccoli proprietari); inoltre, le limitazioni alla libera circolazione hanno un grave impatto sul diritto all'alimentazione di quelle popolazioni indigene che fanno affidamento sulla caccia, la pesca e la raccolta di cibo. Ancora, la sospensione dei programmi di alimentazione scolastica a causa della chiusura delle scuole e l'interruzione delle catene di approvvigionamento alimentare hanno ricadute sull'accesso al cibo e alle diete sane. Sul punto, v. FAO, *Economic inclusion and social protection to reduce poverty. Rural social protection and climate change after COVID-19*, Rome, 2021.

measures taken by governments to contain the spread of the virus (...) continue to reverberate across the agrifood system»¹¹, indebolendo le opportunità di sostentamento degli agricoltori e delle imprese incapaci di accedere agli investimenti per il rimodellamento aziendale automatizzato e digitalizzato utile a far fronte alla crisi¹². Infatti, in alcuni Paesi come l’Etiopia, in cui le imprese agroalimentari sono caratterizzate da un basso sviluppo tecnologico e sfruttano molto la manodopera, i freni alla libertà di circolazione delle persone hanno influenzato negativamente le forme di produzione del cibo, non potendo i dipendenti del sistema agroalimentare spostarsi per recarsi nei luoghi di lavoro¹³. Alla luce di ciò, per far fronte all’impatto del Covid-19 sulle condizioni di vita e salute delle persone, nonché sulla *food security* e *food safety*, il Direttore generale della FAO Qu Dongyu ha chiesto agli Stati di agire non soltanto mediante prestiti diretti, ma pure attraverso interventi dispositivi tra cui, in particolare, misure di protezione sociale e strategie di rafforzamento dei servizi veterinari nazionali e di sanità pubblica. Relativamente alle prime, esse dovrebbero essere ampliate, avendo già svolto un ruolo fondamentale per la mitigazione degli impatti indiretti della pandemia e la protezione dei mezzi di sussistenza agricoli¹⁴. Quanto alle seconde, invece, riconosciuta la natura zoonotica del SARS-CoV-2, i Paesi membri dovrebbero adottare provvedimenti volti a promuovere il monitoraggio della fauna selvatica e ad incoraggiare il campionamento di animali noti per essere potenzialmente suscettibili all’infezione¹⁵.

Venendo ora allo scopo comune di migliorare la sicurezza alimentare e l’alimentazione, la FAO – che aveva già esortato il raggiungimento di quest’obiettivo in una Dichiarazione congiunta con l’OMC e con l’OMS¹⁶, e adottato a tal fine il c.d. *FAO COVID-19 Response and Recovery Programme*¹⁷ – si sta ora adoperando per ottenere nel 2022 un finanziamento di 1,5 miliardi di dollari, al fine di ridestinare il sostegno economico all’agricoltura, che attualmente riceve

¹¹ FAO, UNIDO, *Assessing the impact of COVID-19 on agrifood manufacturing small and medium-sized enterprises in sub Saharan Africa – Recommendations for building back better*, Rome, 2022, VII. In argomento, v. pure: FAO, *Policy responses to the COVID-19 crisis in the Near East and North Africa – keeping food and agriculture systems alive*, Rome, 2021.

¹² *Ibidem*.

¹³ Questo è una delle ragioni per cui la FAO ha lanciato l’iniziativa “1000 villaggi digitali”, che promuove la digitalizzazione dei servizi nelle aree rurali. In argomento, v. *Digital Village Initiative: Digital rural transformation to combat hunger, poverty and inequality*, in www.fao.org.

¹⁴ Così il Direttore generale della FAO in occasione della 60^a sessione della Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale a New York. Tra i regimi di protezione sociale sostenuti dalla FAO vi sono i trasferimenti di denaro, i programmi di alimentazione scolastica e infantile, la vendita di cesti alimentari di base a prezzi scontati, gli sgravi fiscali e di debito per le imprese e le famiglie vulnerabili.

¹⁵ FAO, OIE, OMS, *Joint statement on the prioritization of monitoring SARS-CoV-2 infection in wildlife and preventing the formation of animal reservoir*, 7 marzo 2022. Sul punto, v. anche: FAO, *Recommendations for the epidemiological investigation of sars-cov-2 in exposed animals Sars-Cov-2 detection in farmed and companion animals*, 2021; FAO, *COVID-19: Guidance for preventing transmission of COVID-19 within food businesses. Updated guidance* del 2 agosto 2021, 7 ss.

¹⁶ OMC, FAO, OMS, *Agency Chiefs Issue Joint Call to Keep Food Trade Flowing in Response to COVID-19*, 31 marzo 2020, in www.wto.org/english/news.

¹⁷ FAO, *FAO COVID-19 Response and Recovery Programme*, Rome, 2020, le cui aree prioritarie includono l’azione per: a) rafforzare un piano di risposta umanitaria globale per Covid-19; b) innescare la trasformazione dei sistemi alimentari; c) rafforzare la resilienza dei piccoli proprietari per la ripresa; d) prevenire la prossima pandemia zoonotica attraverso un approccio sanitario rafforzato. In argomento, v. M.A. MEKOUAR, *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2021, 3.

soltanto l'8% delle risorse umanitarie stanziare¹⁸, pur essendo parte di un settore in cui è possibile intervenire molto efficacemente in termini di costi¹⁹. Ne è un esempio importante il risultato ottenuto a seguito della richiesta, da parte del Direttore Generale, di aiuti umanitari urgenti a favore dell'economia afghana, colpita duramente dalla pandemia e dal fenomeno della siccità e degli sfollamenti, grazie ai quali nel 2021 sono state sostenute oltre un milione di persone in trenta province²⁰.

Nel periodo d'attività in esame, particolare attenzione è stata rivolta infine all'aumento della resilienza del settore agricolo agli *shocks* improvvisi: a tal proposito, dopo aver misurato la capacità dei sistemi agroalimentari degli Stati di rispondere immediatamente a fattori di stress²¹, come quelli osservati durante la pandemia da Covid-19, la Conferenza generale della FAO ha esortato gli Stati ad una gestione sostenibile del suolo che ripristini i terreni degradati e riduca le emissioni di gas²², contribuendo in tal modo al raggiungimento di quegli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile che rischiano di essere gravemente compromessi a causa dell'infezione²³.

3. *Il ruolo della FAO nella lotta ai cambiamenti climatici.* – Il periodo d'attività in rassegna, oltre che dai suesposti tentativi di rispondere all'emergenza pandemica, è caratterizzato anche da una particolare attenzione verso il fenomeno dei cambiamenti climatici²⁴. Tale interesse trova la propria giustificazione non soltanto alla luce dei riflessi delle variazioni meteorologiche sul godimento del diritto ad un'alimentazione adeguata, ma pure in virtù degli impatti che gli stessi sistemi alimentari hanno sullo stato dell'ambiente²⁵. Per queste ragioni, l'Istituto ha promosso un'agricoltura sostenibile che aumenti la capacità di adattamento alle variazioni meteorologiche sia nei Paesi sviluppati (PS), che nei Paesi in via di sviluppo (PVS) e nei LDC, e permetta una gestione delle risorse naturali tale da

¹⁸ *La FAO a besoin de 1,5 milliard d'USD pour sauver des vies et préserver les moyens de subsistance de 50 millions de personnes en 2022*, 2021, in www.fao.org.

¹⁹ Così Qu Dongyu in una tavola rotonda ad alto livello in occasione del lancio della Panoramica umanitaria globale 2022 (Stoccolma, 2 dicembre 2022).

²⁰ FAO, *La siccità minaccia i mezzi di sussistenza di 7 milioni di agricoltori in Afghanistan*, 2021, in www.fao.org.

²¹ FAO, *Rendere i sistemi agroalimentari più resilienti agli shock: lezioni apprese dalla Pandemia da COVID-19*, 2021, in www.fao.org.

²² Report of Conference of FAO, 42a session (Roma, 14-18 giugno 2021), 27. V. pure FAO, *Boosting smallholder resilience for recovery Restoring soil health and productivity for safe, nutritious and resilient agri-food systems*, Rome, 2021.

²³ Si sta facendo riferimento ai *targets* nn. 2.1 (assicurare l'accesso ad un cibo sano, nutriente e sufficiente per tutti) e 2.2 (sradicamento di tutte le forme di malnutrizione).

²⁴ Nel periodo di riferimento, infatti, la FAO si è espressa numerose volte con riguardo alla necessità di mitigare il fenomeno in esame. In argomento, v. la conferenza regionale per l'Asia e il Pacifico "Update on the development of the new FAO Strategy on Climate Change", tenutasi a Dhaka dall'8 all'11 marzo 2022 (APRC/22/10) o, ancora, la conferenza regionale per l'America latina e i Caraibi "Update on the development of the new FAO Strategy on Climate Change", tenutasi a Quito dal 28 al 1° aprile 2022 (LARC/22/5). Sul punto, v. pure: FAO, *Crops and climate change impact briefs. Climate-smart agriculture for more sustainable, resilient, and equitable food systems*, Rome, 2022.

²⁵ A tal proposito, nel documento FAO del 16 ottobre del 2021, *Giornata mondiale dell'alimentazione. Le nostre azioni sono il nostro futuro. Una produzione migliore, una nutrizione migliore e una vita migliore* (in www.fao.org), si legge: «il sistema agroalimentare è una delle principali cause del cambiamento climatico, che a sua volta minaccia la produzione alimentare in alcune delle zone più povere del mondo», 2.

consentire il progresso rurale e la distribuzione del cibo senza contribuire all'aggravarsi delle alterazioni atmosferiche.

Più concretamente, il contributo della FAO all'azione per il clima è stato oggetto di una valutazione²⁶ le cui raccomandazioni approvate nella 166^a sessione del Consiglio²⁷, hanno avviato lo sviluppo di una nuova Strategia per il cambiamento climatico. In particolare essa, oltre a basarsi sul Quadro strategico della FAO 2022-2031²⁸, dovrebbe tener conto della precedente Strategia per il cambiamento climatico del 2017²⁹ e delle consultazioni con i Membri dell'organizzazione, le Conferenze regionali, gli Uffici decentralizzati della FAO, i partner e gli esperti, e rappresentare la base per un Piano quinquennale avente ad oggetto azioni volte a proteggere, ripristinare e promuovere l'uso intelligente degli ecosistemi terrestri e marini, attraverso sistemi agroalimentari sostenibili³⁰.

Inoltre, è interessante notare come nel periodo in esame la FAO – oltre a rivolgere ai Membri numerose raccomandazioni in materia di *climate change*³¹ e a offrire loro l'opportunità di raccogliere dati accurati sulle loro emissioni³² – ha pure sostenuto i Membri nel rafforzare l'inclusività delle loro azioni e investimenti per il clima, attraverso la formulazione e l'attuazione di programmi in collaborazione con il Fondo mondiale per l'ambiente (GEF) e il Fondo verde per il clima (GCF). Invero, l'Organizzazione ha ricevuto l'approvazione da parte del GEF dapprima per cinque progetti in otto Paesi, per un totale di \$46,6 mln³³, successivamente, per

²⁶ FAO 2021. *Evaluation of FAO's Support to Climate Action (SDG 13) and the Implementation of FAO Strategy on Climate Change 2017. Thematic evaluation*, Rome, 2021, disponibile in www.fao.org/3/cb3738en/cb3738en.pdf.

²⁷ FAO, *Report of the Council of FAO. The 166th Session*, 2021, in www.fao.org/3/nf693en/nf693en.pdf.

²⁸ FAO "Strategic Framework 2022-2031", Rome, 2021 (in www.fao.org/3/ne577en/ne577en.pdf).

²⁹ FAO, *Strategy on climate change*, Rome, 2017 (in: www.fao.org).

³⁰ FAO 2021. *Evaluation of FAO's Support to Climate Action (SDG 13)*, cit., raccomandazione 2, 49 ss. Una bozza di visione della Strategia è proposta come segue: «I sistemi agroalimentari trasformati sono resilienti al clima e si adattano agli impatti dei cambiamenti climatici, contribuiscono a economie a basse emissioni di carbonio fornendo al contempo cibo nutriente per diete sane, mangimi, fibre e carburante attraverso soluzioni innovative, per le generazioni presenti e future». Sul punto, v. anche il discorso del Direttore generale in occasione 168^a sessione del Consiglio, tenutasi dal 29 novembre al 3 dicembre 2021 (in www.fao.org) e, in particolare, il documento del Consiglio, *Update on the development of the new FAO Strategy on Climate Change* (CL 168/21).

³¹ Tra le principali, v. Comitato per la sicurezza alimentare mondiale (CFS), 48^a sessione speciale del 4 giugno 2021, *Making a difference in food security and nutrition. Policy recommendations on agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition* (2021/48/2); CFS, 49^a sessione, 11-14 ottobre 2021, *Making a difference in food security and nutrition. Monitoring CFS policy recommendations on climate change and water – draft conclusions* (2021/49/12).

³² Proprio nel mese di marzo, infatti, la FAO ha firmato un nuovo accordo che le permetterà una collaborazione con la Task Force sugli inventari nazionali dei gas a effetto serra dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Esso mira all'utilizzo di *Collect Earth*, un sistema di visualizzazione e interpretazione di immagini satellitari gratuito e *open source* sviluppato dalla FAO che offre a tutti i paesi firmatari della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) l'opportunità di raccogliere dati più accurati sulle emissioni e gli assorbimenti antropogenici nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e di altri usi del suolo. Sul punto, v. FAO, *Greenhouse gas reporting is about to get a whole lot easier*, 2022, in www.fao.org/newsroom/detail/FAO-greenhouse-gas-reporting-climate-IPCC-agriculture/en.

³³ Tale programma di lavoro è stato approvato durante la 60^a riunione del Consiglio del GEF, tenutasi virtualmente dal 14 al 18 giugno 2021.

quattro progetti in otto Paesi, per un totale di oltre \$13,6 mln³⁴. I primi, a beneficio di Cambogia, Repubblica Centrafricana, Eritrea, Lesotho, Malesia, Senegal, Thailandia e Vietnam, stanno aiutando i Paesi e le comunità ad adottare pratiche più sostenibili e resilienti al clima, promuovere la cooperazione regionale e attuare politiche atte a preservare la biodiversità³⁵, valore tenuto molto in considerazione dalla FAO, nel corso del 2021³⁶. I secondi, a sostegno di Barbados, Capo Verde, Guyana, Malesia, Isole Marshall, Suriname, Thailandia, Trinidad e Tobago, mirano a ripristinare la terra e i paesaggi marini, affrontando sfide ambientali urgenti come il degrado e l'erosione del suolo³⁷, entrambi cause di forti perdite della produzione agricola³⁸.

Venendo ora alla collaborazione con il GCF, l'Istituto ha ottenuto \$1,8 mln in sovvenzioni per sei Paesi³⁹, al fine di accelerarne lo sviluppo agricolo, altamente vulnerabile agli impatti dei cambiamenti climatici che stanno minando la sicurezza alimentare e il sostentamento di milioni di piccoli proprietari rurali⁴⁰. Ancora, nel marzo 2021, FAO e GCF hanno firmato due sovvenzioni del valore di \$80 mln per progetti nella Repubblica del Congo e in Giordania⁴¹.

Infine, con la COP26 sui cambiamenti climatici⁴², il 2021 ha offerto all'Organizzazione un'opportunità unica per far progredire la sicurezza alimentare e la nutrizione attraverso la trasformazione dei sistemi alimentari: invero l'istituto, partecipando attivamente alla Conferenza, ha inteso rafforzare il suo impegno a sostenere i Paesi nei negoziati sul clima e promuovere l'agricoltura verde attraverso l'impiego di pratiche, tecnologie e innovazioni agricole che – come avvenuto con la c.d. *Green cities initiative*⁴³ – migliorano la produttività in modo sostenibile,

³⁴ La decisione è stata presa durante la 61^a riunione del Consiglio GEF, tenutasi virtualmente dal 6 al 10 dicembre 2021.

³⁵ V. *FAO at the 60th GEF Council, 2021*, e *Global Environment Facility approves over \$46.6 million to support FAO-led projects, 2021*, entrambi in www.fao.org.

³⁶ A tal proposito, v. il nuovo piano d'azione della FAO, *2021-23 Action plan for the implementation of the FAO strategy on mainstreaming biodiversity across agricultural sectors*, Rome, 2021.

³⁷ In argomento, v. FAO, *Global Environment Facility approves \$13.6 million for FAO-led projects, 2021*, e *FAO at the 61st GEF Council, 2021*, entrambi in www.fao.org.

³⁸ Così il Direttore generale della FAO che, in occasione della riunione dei Ministri dell'agricoltura svoltasi a Berlino il 28 gennaio 2022, ha manifestato la necessità di prevenire il degrado del suolo.

³⁹ Afghanistan, Botswana, Guinea Equatoriale, Lesotho, Niger e Saint Vincent e Grenadine.

⁴⁰ V. *FAO boosts green recovery, 2021*, in www.fao.org.

⁴¹ In argomento, si rinvia a: *FAO and the GCF sign two grants worth USD 80 million for projects in the Republic of Congo and the Kingdom of Jordan, 2021*, e *Green Climate Fund approves \$80 million in FAO-led projects in Congo and Jordan, 2021*, entrambi in www.fao.org. Interessante, a proposito della riduzione del degrado del suolo, è pure il programma lanciato dalla FAO in occasione dell'evento virtuale del *Global Landscapes Forum, Restoring Africa's Drylands*, che rappresenta un'iniziativa da \$104 mln finanziati dal GEF per sostenere 11 Paesi dell'Africa e dell'Asia centrale ad affrontare le sfide comuni della gestione delle zone aride. Sul punto, cfr. *Ambitious \$104 million program targets land degradation in Africa and Central Asian countries. Launch of the FAO-led, Global Environment Facility-funded initiative pave, 2021*, in www.fao.org.

⁴² Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2021, tenutasi a Glasgow (31 ottobre-12 novembre 2021).

⁴³ Si tratta di un'iniziativa lanciata dalla FAO nel settembre 2020, volta a migliorare i mezzi di sussistenza e il benessere delle popolazioni urbane e periurbane in almeno 100 città in tutto il mondo nei prossimi tre anni, con l'obiettivo di raggiungere 1000 città entro il 2030. Sul punto, v. *Green Cities Initiative, 2020*, in www.fao.org.

aumentano la resilienza e la sicurezza alimentare, riducono le emissioni di gas serra e garantiscono redditi più elevati per i produttori su piccola scala⁴⁴.

4. *Il conflitto tra Russia e Ucraina: le risposte della FAO.* – In coerenza con i fini già indicati, un'ultima riflessione circa l'attuale stato dei mercati agricoli globali e della sicurezza alimentare è imposta dai drammatici avvenimenti in corso in Ucraina, poiché i due Paesi in conflitto sono importanti fornitori mondiali di grano, mais, olio e fertilizzanti.

Oltre ad aver causato ingenti perdite di vite umane, la guerra ha messo a rischio sia la *food security* che la *food safety* globali, interrompendo la catena di approvvigionamento del cibo e comportando un aumento significativo dei prezzi delle materie prime agricole. L'Indice FAO dei prezzi alimentari è infatti arrivato ad una media di 159,3 punti a marzo, in crescita del 12,6% rispetto a febbraio, periodo in cui era già stato raggiunto il livello più alto dal 1990⁴⁵; questo aumento dei prezzi potrebbe deprimere i redditi reali, riducendo i consumi e gli investimenti in tutto il mondo e quindi la domanda di importazioni globali, a svantaggio dei Paesi più poveri, che dipendono fortemente dalle importazioni di cibo dall'Ucraina e dalla Russia⁴⁶.

La FAO risponde alla suddetta crisi attraverso una serie di interventi volti a far fronte al declino della sicurezza alimentare e ai rischi associati al conflitto. Anzitutto, particolare attenzione è stata rivolta all'improvvisa riduzione dell'offerta di fertilizzanti a seguito delle restrizioni all'esportazione imposte dalla Russia: alla luce dell'esperienza etiopica che, tramite l'utilizzo di tecnologie di mappatura digitale del suolo e la creazione di un *database* nazionale delle risorse del terreno, ha permesso ai produttori di conoscere le qualità e le carenze nutrizionali dello stesso e, quindi, di scegliere i tipi di concimi adatti alle caratteristiche dell'area, l'Istituto ha raccomandato ai suoi Membri di sviluppare la suddetta banca dati per consentire agli agricoltori di usufruire dei fertilizzanti in modo più efficiente, con un maggiore impatto e una minore intensità di utilizzo⁴⁷.

Inoltre, il Consiglio della FAO ha invitato i Paesi a liberalizzare il commercio di cibo e fertilizzanti e a limitare la loro dipendenza dalle importazioni di alimenti da Russia e Ucraina, cercando fornitori alternativi per assorbire lo *shock* e diversificando la produzione interna, in maniera tale da fare affidamento sulle proprie scorte⁴⁸. Infatti, la riduzione delle tariffe all'importazione e le restrizioni all'esportazione potrebbero aiutare ad affrontare le sfide della sicurezza

⁴⁴ Cfr. *FAO helps achieve COP26 goals in agriculture, land use*, 2021, in www.fao.org.

⁴⁵ Più nel dettaglio, l'Indice FAO dei prezzi dei cereali è stato superiore del 17,1% a marzo rispetto a febbraio; i prezzi del mais hanno registrato un aumento del 19,1% su base mensile, raggiungendo un livello record insieme a quelli dell'orzo e del sorgo.

⁴⁶ In argomento, v. *Nuovi scenari di sicurezza alimentare mondiale alla luce del conflitto Russia-Ucraina*, 2022, in: unric.org/it/nuovi-scenari-di-sicurezza-alimentare-mondiale-alla-luce-del-conflitto-russia-ucraina. V. anche la nota del Segretariato dell'OMC, *The crisis in Ukraine on global trade and development*, 2022, in www.wto.org.

⁴⁷ FAO, *Using Soil Maps to Promote Efficient Use of Fertilizers Learning from the Ethiopian Experience*, 7 aprile 2022, in www.fao.org/3/cb9452en/cb9452en.pdf.

⁴⁸ Consiglio, *Impact of the Ukraine-Russia conflict on global food security and related matters under the mandate of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, 169a sessione dell'8 aprile 2022, (CL 169/3), 12 ss. Inoltre, v. anche: nota informativa della FAO, *The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict*, Roma, 2022, 4.

alimentare dei singoli Paesi a breve termine, ma farebbero aumentare i prezzi a livello globale, incidendo negativamente sugli scambi internazionali. In tale contesto, è rilevante piuttosto rafforzare la trasparenza, poiché la circolazione delle informazioni sulle condizioni del mercato aiuta i governi e gli investitori a decidere con coscienza: a tal proposito, perché gli Stati possano intervenire consapevolmente, l'Organizzazione ha proposto un programma di lavoro volto a valutare l'impatto della crisi Ucraina-Russia sull'accesso al cibo delle persone, attraverso l'utilizzo della c.d. *Food insecurity experience scale* (FIES), un innovativo strumento atto a misurare l'insicurezza alimentare a diversi livelli di gravità e monitorare i progressi verso l'Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 2⁴⁹.

Ancora la FAO, vista la necessità di sviluppare piani di ricostruzione e riabilitazione per l'agricoltura ucraina, al fine di mitigare l'impatto della guerra a livello nazionale e internazionale⁵⁰, ha adottato un piano di risposta rapida⁵¹ per sostenere fino a 240.000 uomini e donne delle zone rurali più vulnerabili, compresi gli sfollati interni colpiti dal conflitto. In particolare, ha richiesto 50 milioni di dollari per far fronte – attraverso la distribuzione di denaro e prodotti agricoli – ai bisogni primari delle famiglie, ed è intervenuta per rafforzare la capacità del sistema di protezione sociale ucraino di reagire alla crisi⁵², costituendo i trasferimenti mirati ai più bisognosi e i programmi nutrizionali una risposta efficace per prevenire l'aumento della povertà e della disuguaglianza e garantire il diritto al cibo delle famiglie. Per la realizzazione dei menzionati obiettivi, è risultato fondamentale il recente sostegno da parte del Belgio che, attraverso il Fondo speciale per le attività di emergenza e riabilitazione (SFERA), ha aiutato la FAO con \$500.000, consentendole di assistere circa 880 piccoli agricoltori⁵³.

In ultimo, oltre alla proposta della FAO di costituire un Fondo globale per il finanziamento delle importazioni alimentari (FIFF)⁵⁴ che, in risposta all'aumento dei costi di importazione degli alimenti, è utile a sostenere una serie di progetti posti a salvaguardia della sicurezza alimentare dei Paesi importatori netti di cibo, merita di essere segnalata la recentissima iniziativa dell'Organizzazione volta a prevenire un ulteriore deterioramento della situazione dell'insicurezza alimentare e l'aggravarsi dell'interruzione delle catene di approvvigionamento delle risorse in Ucraina. Con un nuovo piano di risposta rapida⁵⁵, l'Istituto ha domandato \$115,4 mln e ha più che raddoppiato, dunque, la sua richiesta iniziale di \$50 mln per sostenere 376.660 famiglie di agricoltori di piccole e medie dimensioni o quasi un milione di persone

⁴⁹ FAO, *Assessing Food Insecurity in 2022/23 at National and SubNational Levels in 50 Countries Vulnerable to the Effects of the Ukraine-Russia Crisis*, 7 aprile 2022, in www.fao.org.

⁵⁰ FAO, *Assessing Investment Needs in Ukraine's Agricultural Reconstruction and Recovery*, 7 aprile 2022, in www.fao.org/3/cb9450en/cb9450en.pdf.

⁵¹ FAO, *Ukraine Rapid Response Plan March–May 2022: Supporting crisis-affected vulnerable smallholder men and women farmers*, Rome, 2022.

⁵² In argomento, cfr. FAO, *Response to the Ukraine Crisis: Social Protection for Food Security and Nutrition*, Rome, 2022; FAO, *A Global Food Import Financing Facility (FIFF): Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed*, Rome, 2022.

⁵³ Sul punto, v. FAO, *FAO and Belgium provide emergency livelihoods assistance to rural people in Ukraine affected by the war*, 13 aprile 2022, in www.fao.org/emergencies/fao-in-action/stories/stories-detail/en/c/1505133.

⁵⁴ FAO, *A Global Food Import Financing Facility (FIFF): Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed*, 7 aprile 2022, in www.fao.org/3/cb9444en/cb9444en.pdf.

⁵⁵ FAO, *Ukraine. Rapid Response Plan, March–December 2022: Supporting agricultural production to bolster food availability and access*, Rome, 2022.

fino a dicembre 2022: ciò sarà particolarmente importante per sostenere la stagione di semina primaverile in corso ed evitare il blocco della prossima raccolta invernale, e fornirà ausilio ai produttori le cui attività sono messe in pericolo dal conflitto e dal fenomeno dello sfollamento.

5. *Conclusioni.* – Il contributo che la FAO ha offerto nel periodo in rassegna merita di essere riconosciuto e certamente elogiato: infatti, pur concentrandosi sulle sfide ambientali, della pandemia e del conflitto in Ucraina, essa non ha trascurato il suo più generale impegno di collaborare con i governi e i partner nella progettazione di programmi mirati al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile di cui all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Per esempio, con riferimento all'Obiettivo n. 6 sul c.d. *right to water*, l'Istituto – riconosciuto che molti Paesi hanno così bassa disponibilità d'acqua da non riuscire a coltivare il cibo – ha sottolineato l'importanza delle politiche, delle istituzioni e degli investimenti per la garanzia del suddetto diritto⁵⁶. Ancora, relativamente all'Obiettivo n. 5, inerente alla parità di genere, la FAO – in collaborazione con l'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere, UN Women, il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD) e il Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (WFP) – ha lanciato una nuova fase di un programma congiunto che vuole assicurare i mezzi di sussistenza, i diritti e la resilienza delle donne rurali per promuovere lo sviluppo sostenibile⁵⁷.

Nonostante ciò, forse a causa di un'interpretazione rigida delle proprie finalità statutarie, la FAO non ha adottato atti giuridicamente vincolanti e si è distinta esclusivamente per l'apporto del *soft law* prodotto (linee guida, raccomandazioni, progetti, *reports* e piani d'azione) e l'abbondanza dei suoi interventi: per queste ragioni, i risultati conseguiti nel periodo in esame lasciano soddisfatti soltanto parzialmente e fanno auspicare il più efficace ricorso al potere normativo della Conferenza generale il quale, pur non comportando obblighi di immediata esecuzione per gli Stati membri, potrebbe vincolare i medesimi allorquando essi dovessero adattarvisi, attraverso le proprie procedure costituzionali.

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO

⁵⁶ FAO, *The state of the world's land and water resources for food and agriculture. Systems at breaking point*, Rome, 2021.

⁵⁷ In argomento v. FAO, *Empowering rural women: UN joint programme's new phase to target countries in Africa, Asia and the Pacific*, in www.fao.org/newsroom/detail/empowering-rural-women-un-joint-programme-s-new-phase-to-target-countries-in-africa-asia-and-the-pacific/en.

