

PROBLEMI COSTITUZIONALI IN TEMA DI ALIMENTAZIONE
E DIRITTO AL CIBO ADEGUATO

INDICE

Premessa 4

CAPITOLO PRIMO

ALLE ORIGINI DEL DIRITTO DELL'ALIMENTAZIONE, TRA STORIA E
CULTURA

1. L'emersione della sensibilità giuridica per la tematica alimentare: profili storico-evolutivi del fenomeno 15

2. Premesse per un'analisi storica del diritto dell'alimentazione..... 19

3. Storia del diritto dell'alimentazione in Età Classica e Medioevo 21

4. Dal rischio sanitario di fine Ottocento ai controlli qualitativi. Normativa d'igiene pubblica e qualità degli alimenti in Età moderna..... 30

5. Il problema della tutela dell'alimentazione nel primo e secondo dopoguerra 36

6. Considerazioni finali 49

CAPITOLO SECONDO

I CARATTERI DEL DIRITTO DELL'ALIMENTAZIONE

1. L'attuale regolazione giuridica del fenomeno alimentare e le sue criticità..... 54

2. «Le cose e i loro nomi»: sicurezza alimentare, *food safety*, *food security* e diritto al cibo adeguato 63

3. Il cibo come bene giuridico..... 76

4. Il valore poliedrico del cibo nel quadro del perseguimento del benessere complessivo dell'individuo 80

5. La gestione dei beni alimentari tra mercificazione del cibo, libertà di impresa e tutela ambientale 89

6. Segue. La sovranità alimentare come antidoto (costituzionale) alle criticità del mercato globale degli alimenti..... 97

7. Il cibo come oggetto di diritti e obblighi..... 108

7.1 Segue. Gli obblighi e i doveri dei pubblici poteri di attuare il diritto al cibo ed il problema della giustiziabilità del diritto al cibo..... 120

CAPITOLO TERZO

L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO AL CIBO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE: RESILIENZA E VIS ESPANSIVA

1. Il progressivo affrancamento del diritto al cibo adeguato dal diritto internazionale e l'acquisizione di autonomia dalla tutela della salute	130
2. Fonti e i principi di diritto dell'alimentazione nel quadro della crisi della tipicità delle fonti e delle indicazioni delle istituzioni internazionali	146
3. L'ampia rilevanza del <i>soft law</i>	156
3.1. L'uso del <i>soft law</i> e dei principi generali nel contesto europeo	167
4. L'emergere del ruolo della giurisprudenza per colmare il deficit di effettività del diritto al cibo adeguato.....	182
5. L'uso dei riferimenti internazionali sul diritto al cibo adeguato e la sicurezza alimentare nella giurisprudenza	190
6. L'Influenza del diritto internazionale e sovranazionale sul piano normativo ...	202
6.1. L'influsso del diritto internazionale sull'adozione di norme interne in tema di <i>food security</i>	203
6.2. Il contributo del diritto dell'Unione europea in materia di <i>food safety</i>	213
7. Alcuni rilievi conclusivi.....	223

CAPITOLO QUARTO

LA «COSTITUZIONALIZZAZIONE UNIVERSALE» DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO FRA SOLIDARIETÀ E OLISMO

1. I profili di rilevanza costituzionale della sicurezza alimentare	230
2. La costituzionalizzazione del diritto al cibo.....	236
3. I principali riferimenti costituzionali in tema di alimentazione	242
4. Il riconoscimento di una rilevanza costituzionale implicita del diritto al cibo: la tutela tramite altri diritti e principi fondamentali.....	251
4.1. Diritto alla vita e divieto di trattamenti inumani e degradanti	252
4.2. Principio dignitario e diritto al cibo	255
4.3. Cibo, salute e salubrità alimentare	261
4.4. Cibo e religione.....	264
5. La riflessione sul diritto al cibo adeguato nell'ordinamento costituzionale italiano	275
6. La ricerca di un fondamento implicito del diritto al cibo nella Costituzione italiana.....	278

7. Doveri costituzionali e solidarietà alimentare.....	289
7.1. Due conferme del rapporto tra diritto al cibo adeguato e solidarietà: la sentenza n. 10/2010 della Consulta ed il recente intervento legislativo sugli sprechi alimentari	303
7.2. Segue. La legge sulla distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.....	309
Conclusioni	317
BIBLIOGRAFIA	331

Premessa

La centralità del ruolo dell'alimentazione nelle vicende umane è un dato notorio, che accomuna epoche e culture diverse fra loro.

Quello tra uomo e cibo è un rapporto atavico che attiene alla soddisfazione di una necessità biologica primaria, la quale diventa a sua volta premessa e fondamento per la realizzazione di tutte le ulteriori esigenze umane, fisiche e spirituali.

Intorno al cibo ruota un microcosmo di usi, costumi, culti e tradizioni, tutti fenomeni umani scanditi e accompagnati da altrettanti riti alimentari.

A sua volta, l'alimentazione è sempre stata vista come esigenza fondamentale delle comunità. Uno tra i più rilevanti e primitivi fattori di coesione sociale degli individui in comunità: cibo e ricerca della protezione.

V'è dunque un legame profondo tra cibo, individuo e società che non sfugge alla storia, all'antropologia e alla sociologia, e che presenta significativi elementi di rilevanza anche per il diritto.

Ed invero, il diritto dell'alimentazione rappresenta un settore di indagine giuridica in via di sviluppo, con un vivo dibattito in dottrina (specie a seguito dell'EXPO di Milano del 2015) e con numerosi elementi di interesse.

Nondimeno, molti restano gli elementi dubbi e critici di una branca del diritto che non è a tutti gli effetti materia giuridica e presenta elementi per certi versi compositi e frammentari ed una marcata tendenza alla multidisciplinarietà e alla specialità.

Rispetto alle predette considerazioni, alcuni autori hanno avanzato interessanti suggestioni da un lato, circa i profili di rilevanza per il diritto costituzionale del diritto dell'alimentazione e, dall'altro, in merito al contributo che la dottrina costituzionalistica può apportare rispetto allo sviluppo teorico di una materia di diritto dell'alimentazione ed al fine di ovviare ad alcune delle criticità dell'attuale disciplina giuridica dell'alimentazione, fra cui la parcellizzazione e la scarsa effettività di determinate previsioni.

Quanto al primo profilo, in particolare, si è affermato¹ che il diritto dell'alimentazione in generale ed il diritto al cibo adeguato in particolare, possono rappresentare un terreno particolarmente fertile per lo studio di determinati fenomeni del costituzionalismo contemporaneo, quali l'influenza sugli ordinamenti nazionali del diritto internazionale – ambito in cui in origine si sono sviluppati i primi esempi di protezione giuridica di fattispecie legate all'alimentazione come il diritto al cibo adeguato – oltre che la crisi del principio della tipicità delle fonti del diritto e la tutela dei c.d. nuovi diritti nell'ambito del costituzionalismo contemporaneo. In tale prospettiva, in particolare, si è messa in luce la natura di «laboratorio costituzionale» che può svolgere il diritto dell'alimentazione quanto all'elaborazione e all'attuazione di nuove soluzioni e istituti di rilievo costituzionale.

Il secondo aspetto concerne il possibile contributo che il diritto costituzionale può fornire allo sviluppo e al superamento di certe vischiosità e gap regolatori di cui sembra soffrire la materia alimentare nel nostro ordinamento e non solo, fra cui l'estrema settorialità, la conseguente carenza di normative organiche e di principi generali, i problemi definitivi e la tensione, tipica del settore di cui trattasi, tra regolazione dei profili di food safety, ossia salvaguardia della salubrità degli alimenti e food security, da intendersi come necessità di garantire l'accesso generalizzato ad un cibo adeguato e ad un'esistenza dignitosa e libera dalla fame.

Al riguardo, vi sono opinioni² che considerano come la dottrina costituzionalistica abbia offerto un supporto importante nella riflessione e ricostruzione teorica di branche del diritto non dissimili da quella

¹ Cfr. F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, Roma, 2018.

² G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. MACCHIA (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011, Napoli, 2012 e G. CORDINI, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012.

alimentare, parimenti caratterizzate da una certa settorialità e frammentarietà, oltre che multidisciplinari e bisognose di un inquadramento rigoroso e sistematico a livello giuridico e costituzionale.

Gli esempi in tal senso sono innanzitutto i settori del diritto della salute e del diritto dell'ambiente, rispetto ai quali la dottrina pubblicistica ha svolto una funzione rilevante, specie in una fase iniziale di sviluppo, per costruire una sensibilità giuridica dei problemi ad esse afferenti così come una base teorica per l'elaborazione di nuove soluzioni.

Ebbene, alla luce di quanto sopra indicato, anche il diritto dell'alimentazione pare poter rappresentare un interessante terreno di studio per il diritto costituzionale e, al contempo, beneficiare del contributo teorico che la dottrina costituzionalistica può apportare nell'impostazione dei maggiori problemi della materia che, a tutti gli effetti, rappresentano problemi costituzionali.

Si tratta, infatti, di problematiche particolarmente sensibili quali la lotta alla fame e alla malnutrizione, la tutela della salubrità degli alimenti potenzialmente nocivi per la salute, il divario alimentare, gli squilibri sul mercato tra operatori, istituzioni e imprese multinazionali che spazzano via le più deboli realtà territoriali locali tramite modelli economici basati sulla mercificazione del cibo con le note paradossali conseguenze dello spreco di risorse alimentari nei paesi del benessere e le pressioni sulle economie dei paesi in via di sviluppo schiacciate da logiche commerciali imposte da un numero limitato di attori privati e multinazionali.

Dette questioni coinvolgono, evidentemente, profili delicatissimi della tutela dei diritti individuali, dei rapporti economici, della sovranità degli Stati e dell'equità intergenerazionale, tutti profili di estremo interesse per il diritto costituzionale.

Si può notare, a questo riguardo, come problemi costituzionali – nei termini di cui si è detto – abbisognino, di conseguenza, di soluzioni costituzionali.

Anche diverse opinioni dottrinali confermano questa ricostruzione.

Sotto un primo profilo, in particolare, si possono richiamare le opinioni che ritengono concetti costituzionali alcuni istituti di diritto dell'alimentazione

come la sovranità alimentare ed il diritto al cibo adeguato, già inclusi in numerose costituzioni nazionali³.

Sotto altro profilo, nell'indicare la prospettiva costituzionale come quella più corretta da seguire per affrontare le principali problematiche di diritto dell'alimentazione e permettere di superare alcune distorsioni della regolazione giuridica attuale come la matrice essenzialmente economica, la frammentarietà della materia e il problema della scarsa effettività dei diritti legati all'alimentazione⁴.

Secondo una prima opinione⁵, in particolare, occorrerebbe costruire un vero e proprio «diritto costituzionale dell'alimentazione» nell'ambito del quale far rifluire tutte le predette riflessioni e suggestioni ed impostare un ragionamento su uno sviluppo organico della materia del diritto dell'alimentazione. Al riguardo, benché siano vari e molteplici i riferimenti all'alimentazione, alla sovranità alimentare e al diritto al cibo nel diritto internazionale e nelle costituzioni di diversi paesi nel mondo, tali disposizioni sono spesso prive di effettività e dai contenuti non esattamente delineati.

In quest'ottica, dunque, occorrerebbe sviluppare una teoria di diritto costituzionale dell'alimentazione che riporti ad unità la frammentarietà dei profili e delle problematiche della materia e contribuisca allo sviluppo della regolazione giuridica in materia di alimentazione, nell'ambito della quale ricercare gli strumenti necessari ad ovviare al gap di effettività di cui troppo spesso soffrono i riferimenti ai diritti legati al cibo.

Orbene, partendo dalle predette suggestioni, il presente lavoro intende tentare di approfondire gli spunti tracciati dagli indirizzi dottrinali sopra richiamati, cercando di immaginare come potrebbe delinarsi un diritto

³ G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, 2014 e S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012, p. 127 e ss.

⁴ 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*, I, 2016, p. 32 e ss. e nello stesso senso L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, Fasc. 1, 2018.

⁵ A. MORRONE, *op. cit.*, 33 e ss.

costituzionale dell'alimentazione con riguardo alle aree di interesse e studio, agli strumenti di tutela giuridica ed alle finalità e di analizzare i profili di rilevanza del diritto al cibo adeguato nell'ambito del costituzionalismo multilivello e le relative maggiori problematiche.

Per impostare la riflessione, invero, si è pensato di premettere, nel primo capitolo, un'analisi storica, volta alla ricostruzione in prospettiva diacronica del rapporto tra cibo, potere e società, finalizzata ad analizzare il modo in cui i pubblici poteri si sono progressivamente occupati della regolazione giuridica del fenomeno alimentare e sotto quali profili.

A tal fine, sono stati considerati tre periodi storici con riguardo ai tipi di fonti giuridiche e agli elementi regolatori più interessanti per i fini dell'indagine.

La prima fase storica considerata, in particolare, ha ad oggetto la regolazione giuridica in tema di alimentazione in Età romana e Medioevo.

La seconda fase storica prescelta, denominata Età moderna, si snoda a partire dall'Età delle Codificazioni, nella quale compaiono diversi riferimenti alla potestà normativa dei soggetti pubblici in materia di carestia e regolazione delle politiche annonarie.

Il terzo periodo esaminato considera, invece, lo sviluppo del diritto dell'alimentazione nell'ambito del primo e del secondo conflitto mondiale, oltre che nel secondo dopoguerra. Durante tale periodo, infatti, si sviluppa un intervento pubblico in materia alimentare di ispirazione marcatamente emergenziale, con una perenne tensione tra l'approvvigionamento del fronte ed il sostentamento delle città, nonché un'abbondante produzione normativa legata alle necessità di guerra e del razionamento.

Da ultimo, il periodo corrispondente al secondo dopoguerra, rappresenta un passaggio chiave nello sviluppo di una sensibilità giuridica rispetto alla questione alimentare. Non a caso, in questo periodo nascono importanti istituzioni internazionali come la FAO, promotrice di significativi documenti internazionali contenenti i primi riferimenti al diritto al cibo adeguato.

Dopo aver studiato in prospettiva diacronica i profili d'interesse pubblicistico della regolazione giuridica del diritto dell'alimentazione, nel secondo capitolo si passa ad analizzare l'attuale paradigma di tutela giuridica dell'alimentazione, con le relative problematiche e peculiarità.

In particolare, ci si chiede quali siano i caratteri fondamentali di questa branca del diritto, quali peculiarità e problematiche presenta e per quali ragioni sarebbe opportuna una trattazione organica della materia anche sotto la lente del diritto pubblico.

In tale prospettiva, vengono considerati i diversi profili di rilevanza giuridica del fenomeno alimentare e le principali caratteristiche della regolazione giuridica dello stesso e si tenta di fornire la definizione di alcuni concetti fondamentali della materia (utili anche nell'ambito di una teoria di diritto costituzionale dell'alimentazione).

Si prende in considerazione, in modo particolare, il concetto di sicurezza alimentare, nella duplice accezione di food safety, riferita al tema della salubrità degli alimenti e di food security, comprensiva delle istanze di garanzia dell'accesso globale ad un cibo sicuro e della possibilità di vivere un'esistenza libera dalla fame.

Una particolare attenzione viene altresì riservata a concetti di particolare interesse per il diritto costituzionale come quello di sovranità alimentare, che si ritrova anche in alcune costituzioni dell'area latinoamericana nell'ottica di valorizzare aspetti identitari delle popolazioni rispetto all'uso e alla titolarità di determinate risorse alimentari.

La sovranità alimentare, infatti, si accompagna a paradigmi di gestione del mercato caratterizzati dall'aspirazione di ridurre gli squilibri e le criticità che la globalizzazione ha comportato nell'ambito del mercato degli alimenti, con le attuali politiche di determinazione dei prezzi dei generi alimentari che affaticano le economie di molti paesi produttori e impediscono, di fatto, di consentire una gestione del tutto autonoma da parte delle popolazioni delle risorse alimentari.

La tematica, peraltro, si collega strettamente alla questione del rispetto dei diritti delle generazioni future a fronte di minacce quali la riduzione della

diversità alimentare, il rispetto dei diritti legati alla gestione del territorio e l'impatto ambientale dell'uso di determinate tecnologie e colture.

Ancora in questo capitolo si analizzano le diverse caratteristiche dei beni alimentari, i quali, anche in virtù delle predette considerazioni, non possono e non dovrebbero essere trattati alla stregua degli altri beni oltre che secondo logiche esclusivamente di tipo proprietario.

Il riferimento è alla c.d. mercificazione del cibo, vista da diversi autori come il peccato originale nell'attuale situazione di macroscopico squilibrio alimentare a livello mondiale. Si cerca dunque, in questa parte, di comprendere e delineare gli elementi che contribuiscono a distinguere il cibo dai beni di consumo ed attribuire al contempo allo stesso una rilevanza per il diritto costituzionale.

Sotto tale ultima prospettiva, occorre considerare il valore fondamentale del cibo nel quadro dell'attuazione del benessere complessivo dell'individuo, non solo a livello biologico, ma anche rispetto alla garanzia dello sviluppo della personalità individuale, argomento che depone ulteriormente a favore dell'adozione di un approccio olistico⁶.

In tale ottica, si prende in rassegna il fascio delle possibili situazioni giuridiche attive e passive aventi ad oggetto beni alimentari e si analizzano le loro caratteristiche ponendo sempre l'accento sul carattere della complessità.

Si introduce, dunque, il diritto al cibo adeguato, uno dei più significativi istituti giuridici del diritto dell'alimentazione, il quale sembra poter rappresentare la chiave di volta nel tentativo di ricondurre ad unità la frammentarietà del diritto dell'alimentazione in una prospettiva olistica ispirata ad un approccio fondato sui diritti dell'uomo.

Il diritto al cibo adeguato, infatti, viene inteso come possibile punto di congiuntura delle due anime del diritto dell'alimentazione, la food safety e la food security, oltre che come strumento privilegiato per descrivere il carattere poliedrico del rapporto tra uomo e alimentazione.

⁶ G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 5.

Con l'espressione «diritto al cibo adeguato», infatti, si intende il diritto a beneficiare non solo di un cibo quantitativamente sufficiente ma anche qualitativamente adatto alle esigenze dell'uomo, fisiche e spirituali, non solo, dunque, a fini di mera sussistenza.

Si cerca, in particolare, di ricostruire brevemente l'origine di tale istituto, che affonda le proprie radici nel diritto internazionale, con un progressivo affrancamento dalla tutela del diritto alla vita e alla salute e se ne analizzano i contenuti essenziali e le principali criticità.

Molti autori ed istituzioni internazionali come la FAO, in particolare, mettono in evidenza diverse difficoltà nell'effettiva attuazione a livello pratico del diritto al cibo oltre che dell'azionabilità delle pretese ad esso legate di fronte alle corti e nei confronti dei pubblici poteri. A tal fine, in numerosi documenti internazionali, specialmente di soft law, si raccomanda l'implementazione del diritto al cibo adeguato a livello nazionale e possibilmente costituzionale.

Il rischio principale che sembra correre il diritto al cibo adeguato, nonostante le interessanti potenzialità dell'istituto, risiede infatti nella possibile mancanza di adeguati strumenti di attuazione.

Rispetto alle predette suggestioni e problematiche, nel terzo e nel quarto capitolo si tenta di analizzare il possibile apporto che il diritto costituzionale può tentare di fornire rispetto allo studio e all'elaborazione del diritto dell'alimentazione.

A tal fine, si è ritenuto opportuno premettere alcune riflessioni più generali entro cui contestualizzare il tema della tutela costituzionale del diritto al cibo adeguato.

In particolare, si ritiene, detto profilo dovrebbe essere affrontato tenendo debito conto di determinati fenomeni peculiari del costituzionalismo contemporaneo quali la crisi della tipicità delle fonti del diritto e, soprattutto, l'influenza del diritto internazionale e sovranazionale sul diritto interno.

Sotto tale aspetto, il diritto dell'alimentazione e lo sviluppo della disciplina a tutela del diritto al cibo adeguato rappresentano, come detto in

precedenza, un terreno ulteriormente fertile anche per lo studio dei fenomeni poc' anzi indicati.

Tali riflessioni costituiscono l'oggetto del terzo capitolo, incentrato in particolare sullo sviluppo del diritto al cibo adeguato e sull'influenza del diritto internazionale e sovranazionale rispetto alla sua elaborazione e all'attuazione a livello domestico di tale diritto.

L'influsso dell'ordinamento internazionale e sovranazionale si manifesta in diversi ambiti, con disposizioni nazionali di tenore letterale identico o ispirato a norme internazionali e con l'utilizzo da parte della giurisprudenza delle medesime norme internazionali in diverse rationes decidendi.

Le predette suggestioni, peraltro, forniscono spunti utili anche ai fini dell'introduzione delle diverse tipologie di tutele costituzionali all'alimentazione e del diritto al cibo, tema che viene affrontato nel quarto capitolo.

Il diritto al cibo adeguato, infatti, ha ricevuto attuazione a livello costituzionale sia direttamente, tramite l'introduzione di riferimenti espressi nei testi costituzionali, sia indirettamente, ossia attraverso la protezione di altri diritti e interessi costituzionali interpretati estensivamente dalla giurisprudenza.

Anche il profilo della tutela costituzionale indiretta del diritto al cibo adeguato sembra, peraltro, atteggiarsi quale ulteriore conferma di quel valore poliedrico dell'alimentazione nell'ambito delle vicende umane e dello stretto collegamento con gli altri diritti fondamentali dell'individuo rispetto ai quali l'accesso ad una alimentazione adeguata si pone quale precondizione necessaria.

Sotto tale aspetto, dunque, nel tentativo di riportare ad unità la frammentarietà tipica di cui soffre il diritto dell'alimentazione, l'approccio olistico che considera la garanzia di un'alimentazione adeguata come fondamento per il benessere complessivo dell'individuo sembra confermarsi

come il più opportuno da seguire, conformemente a quanto affermato dalla dottrina⁷.

Nella medesima prospettiva e sempre in via di ipotesi, si può altresì rilevare come rispetto al problema della carenza di effettività e giustiziabilità del diritto al cibo, la protezione costituzionale implicita o indiretta possa rappresentare un utile strumento di garanzia, specie negli ordinamenti privi di riferimenti ad hoc a tale diritto. Essa infatti permette di ricomprendere fattispecie collegate al diritto al cibo adeguato nell'ambito della tutela attribuita ad altri diritti costituzionalmente protetti e di beneficiare dei relativi strumenti di garanzia costituzionalmente previsti per la tutela dei diritti.

Sotto altro profilo, un'ulteriore chiave di lettura riguardo all'attribuzione di una rilevanza costituzionale all'alimentazione e al diritto al cibo adeguato, si coglie con riguardo all'ordinamento italiano e al riferimento agli obblighi di solidarietà sociale ed economica.

La dottrina italiana, infatti, ha compiuto sforzi interpretativi degni di nota da un lato, nel ricercare un possibile fondamento costituzionale per il diritto al cibo adeguato nelle disposizioni della Suprema Carta (segnatamente attraverso una lettura estensiva del principio dignitario e degli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost.) e, dall'altro, nell'applicare le teorie costituzionali relative al principio solidaristico ed ai doveri di solidarietà sociale ed economica al diritto dell'alimentazione.

In tale prospettiva, detto sforzo interpretativo appare rilevante nel tentativo di superare alcuni dei sopra richiamati elementi di criticità rispetto alle teorie sulla sovranità alimentare, del tutto suggestive, ma forse difficilmente attuabili nel contesto giuridico ed economico contemporaneo e rispetto all'attuazione del diritto al cibo adeguato.

In particolare, si ritiene, sempre in ipotesi, che una lettura costituzionalmente orientata del diritto al cibo adeguato basata su un approccio olistico e sulla valorizzazione degli obblighi di solidarietà sociale

⁷ G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 5.

ed economica possa fornire le basi per un'elaborazione teorica più feconda e, forse, consentire maggiori risultati anche sul piano dell'effettività.

CAPITOLO PRIMO
ALLE ORIGINI DEL DIRITTO DELL'ALIMENTAZIONE, TRA
STORIA E CULTURA

*1. L'emersione della sensibilità giuridica per la tematica alimentare:
profili storico-evolutivi del fenomeno*

La centralità del ruolo dell'alimentazione nelle vicende umane è un dato che accomuna epoche e culture diverse fra loro.

Quello tra uomo e cibo è un rapporto atavico che attiene alla soddisfazione di una necessità fisica primaria, la quale diventa a sua volta premessa e fondamento per la realizzazione di tutte le ulteriori esigenze umane, fisiche e spirituali.

Intorno al cibo ruota un microcosmo di usi, costumi, culti e tradizioni, tutti fenomeni umani scanditi e accompagnati da altrettanti riti alimentari⁸. Una centralità che si è manifestata nella storia in particolar modo nella relazione tra l'uomo e la terra, fonte di sostentamento per i popoli che a sua volta diventa divinità e culto⁹.

Si pensi ad esempio alla dimensione del fenomeno alimentare in ambito religioso ed ai particolari culti che impongono di astenersi dal consumare determinati cibi per il valore simbolico da essi assunto, ovvero impongono di consumarne altri come avviene nel rito eucaristico cattolico, oppure ancora ai dettami alimentari laici, motivati da finalità ideologiche come il vegetarianesimo¹⁰.

⁸ La tematica è ampiamente studiata nell'ambito dell'antropologia culturale. Tra le letture più interessanti anche in ambito giuridico si segnalano A. FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino, 2015.

⁹ Nell'ambito della discussione giuridica attuale, peraltro, uno dei temi più dibattuti attiene proprio al tema dei c.d. "diritti della terra", particolarmente studiati nell'ambito della giuspubblicistica dell'America Latina.

¹⁰ I precetti religiosi in materia alimentare, peraltro, si accompagnano spesso anche ad una concezione religiosa vista in termini di influenza e/o controllo sulla società. In altre parole l'interazione tra regole religiose e alimentazione ha da sempre rappresentato anche una caratteristica dell'organizzazione sociale delle comunità umane sul piano sociale oltre che un possibile mezzo di controllo delle stesse. Cfr. in tal senso A. G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione* in A. G. CHIZZONITI, M. TALLACHINI (a cura

Questa correlazione tra nutrimento, terra e sovrannaturale si evidenzia chiaramente ad esempio nei culti delle civiltà precolombiane con la deificazione del mais e dei cicli naturali agricoli. Lo stesso culto dei sacrifici umani delle popolazioni maya, sottendeva un momento di trasformazione dell'uomo in nutrimento ed una concezione del cibo caratterizzata da una corrispondenza quasi ontologica tra uomo e cibo, inteso a sua volta come sostanza per la vita¹¹.

Ma la relazione tra uomo e cibo può essere analizzata, in una diversa prospettiva e con esiti oltremodo interessanti anche sotto un profilo più propriamente “comunitaristico”.

Ogni società, infatti, ha trovato – si può dire – quale primigenia forza di coesione la necessità di unirsi a scopo di difesa e di ricerca di cibo¹².

La necessità di approvvigionamento di risorse alimentari al fine di garantire il sostentamento della comunità spinge, dunque, a sviluppare forme sempre più complesse di organizzazione sociale. Cominciano lentamente a delinarsi le specializzazioni delle mansioni dei membri della collettività che, con il progressivo sviluppo delle civiltà, diverranno veri e propri mestieri¹³.

La stessa nascita della storia umana così come la intendiamo, secondo alcuni autori¹⁴, è direttamente collegata all'evoluzione delle tecniche di produzione del cibo e segnatamente all'invenzione

di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, in *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, 2010, pp. 19 e ss. e l'introduzione dei curatori al volume. Si vedano anche le ulteriori considerazioni *infra*, in questo paragrafo e nel secondo capitolo il paragrafo primo.

¹¹ Cfr. M. ERNANDES, G. SANTO, *Sacro e profano: mais, religione e cannibalismo nell'America precolombiana*, Firenze, 1996.

¹² Sotto altro profilo, occorre altresì considerare come la gestione delle risorse alimentari da parte del sovrano si presti ad essere utilizzata alla stregua di uno strumento, potenzialmente molto efficace, di controllo della società stessa.

¹³ Sulla base di tali suggestioni è particolarmente interessante leggere il corporativismo medievale: i mestieri (e finanche le stesse classi sociali) nascono in origine per differenziare il modo in cui gli individui si procuravano il pane soddisfacendo le esigenze proprie e familiari. Al riguardo è ad esempio interessante notare come i termini “Lord” e “Lady” in inglese arcaico indicavano rispettivamente l'idea di “Custode del pane” e di “Colei che impasta il pane”. Cfr. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017, p.16.

¹⁴ Così M. FIORILLO, S. SILVERIO, *op. cit.*, p. 14, ove si riportano le riflessioni di C. LOUBOUTIN, *Il Neolitico. Alle origini della civiltà*, Milano, 1993, pp. 21 e ss.

dell'agricoltura che, ponendo fine alla c.d. età della pietra, ha comportato lo sviluppo delle prime civiltà in senso moderno.

La crescente complessità delle organizzazioni sociali¹⁵ e l'ampliamento dei membri delle comunità, peraltro, ha contribuito a gettare le basi di un'altra delle più importanti invenzioni della storia umana: la scrittura.

È particolarmente interessante notare a tale riguardo, come proprio esigenze umane legate all'alimentazione e alla gestione delle scorte alimentari siano ritenute alla base dell'invenzione della scrittura¹⁶.

Il tema della scrittura, in una dimensione che vede lo *scriptum* come possibile lascito a chi verrà dopo di noi, permette anche di introdurre un ulteriore profilo di rilevanza dello studio del cibo e dell'insieme di culti e tradizioni che vi ruotano attorno. Si tratta in particolare di un'ulteriore prospettiva che possiamo definire in termini di eredità intergenerazionale¹⁷.

Attorno al fenomeno alimentare, infatti, si viene a formare, nel corso del cammino di sviluppo delle società umane, un complesso di comportamenti e usi, progressivamente ripetuti nel tempo e sviluppati di generazione in generazione, accomunati, possiamo dire, dallo stesso *fil rouge*.

Detto complesso di usi e tradizioni costituisce, in particolare, il presupposto per la nascita del concetto di cultura, parola che – non a caso – viene ricondotta, quanto all'etimo, al verbo latino *colere*, ossia “coltivare”, a

¹⁵ Per una ricostruzione del legame tra alimentazione e forza lavoro nella ricostruzione di autori classici della storia dell'economia come Smith, Marx e Ricardo si segnala R. FINZI, *Note su storia dell'alimentazione e storicità dei bisogni*, in *Studi Storici*, Anno 16, n. 2 (apr. – giu. 1975), pp. 427-438.

¹⁶ In origine una fra le necessità umane risolte dal mezzo rappresentato dall'incisione di segni su una superficie era proprio la programmazione e la gestione delle scorte alimentari (c.d. stadio mnemonico di sviluppo della scrittura). Sul punto cfr. W. ANDREW ROBINSON, *The Story of Writing*, Londra, 1995. D'altronde come noto anche a chi non possiede particolari nozioni di storia e paleontologia, anche le più antiche incisioni murarie e pitture rupestri conosciute raffiguravano animali di cui i nostri antenati si nutrivano.

¹⁷ Cfr. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *op. cit.*, pp. 9 e ss. Nello stesso senso si veda anche M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2004.

cui si fanno risalire anche i termini come “culto” inteso come coltivazione e cura del rapporto con gli dei¹⁸.

La vita delle comunità umane, dunque, è da sempre scandita dalla centralità del fenomeno alimentare che coinvolge tutte le vicende dell'esistenza umana: spiritualità, lingua, sessualità, cultura ed economia.

Tale significativo ruolo dell'alimentazione¹⁹, oltre che alla storia, all'antropologia e alla sociologia, non può certo sfuggire anche alla scienza giuridica.

Nondimeno, una corretta disamina della materia “diritto dell'alimentazione” e delle problematiche ad essa sottese, impone di ricostruire in primo luogo l'evoluzione storica che ha portato all'emersione di una sensibilità giuridica per la l'alimentazione, al fine di individuare le tappe fondamentali di un percorso che, per molti versi, può dirsi ancora pienamente in atto.

Nell'ambito di tale ricostruzione il presente capitolo avrà come ulteriori obiettivi: (1) la ricerca di uno o più momenti da indicare come punti di riferimento nella presa di coscienza della necessità di approntare una regolamentazione giuridica organica al fenomeno alimentare ed al problema della fame ovvero come tappe fondamentali del percorso di sviluppo dei principi giuridici fondamentali in materia alimentare; (2) la verifica dell'evoluzione delle politiche pubbliche in materia di alimentazione e le aree di interesse ed intervento dei soggetti provvisti della facoltà di emanare norme in materia alimentare.

¹⁸ M. MONTANARI, *op. cit.*, p. 27.

¹⁹ Argomento che meriterebbe non una sola ma molteplici monografie e che per, ovvie ragioni di pertinenza e competenza, vertendo su conoscenze non giuridiche, non è possibile approfondire quanto necessario in questa sede. Nondimeno nel corso del presente lavoro si tenterà di mettere in luce i profili relativi alla pregnante relazione uomo-cibo là dove incidano in modo rilevante anche in ambito giuridico.

2. Premesse per un'analisi storica del diritto dell'alimentazione

Tracciare le coordinate storiche del percorso evolutivo che ha portato all'attuale stadio di sviluppo del diritto dell'alimentazione è proposito non semplice, avendo ad oggetto un tema multidisciplinare e composito caratterizzato da una generale difficoltà a ricondurre ad unità i molteplici profili del rapporto tra uomo, società e alimentazione.

Mentre, infatti, sono numerosi gli studi che analizzano in prospettiva diacronica lo sviluppo delle influenze della storia sociale sulla storia giuridica con riferimento a specifici profili legati al mondo alimentare come le tecniche agricole, la produzione vinicola ed il commercio degli alimenti, non è agevole individuare studi volti a ricostruire tale intreccio con specifico riferimento al fenomeno dell'alimentazione *tout court*²⁰.

Nondimeno, il tentativo di effettuare tale analisi pare oltremodo utile nell'intento di ricostruire le ragioni primigenie che hanno condotto allo sviluppo di una sensibilità giuridica nel diritto pubblico per il fenomeno alimentare e, in un secondo momento, al delinarsi di una materia giuridica più o meno autonoma e organica di diritto dell'alimentazione.

Per tentare, dunque, di individuare le coordinate fondamentali della linea evolutiva che ha portato all'attuale stadio di sviluppo occorre, peraltro, tracciare alcune linee di confine e precisare alcune premesse.

In primo luogo, si può osservare come storicamente i primi esempi di regolamentazione giuridica del fenomeno alimentare ebbero ad oggetto il diritto all'accesso al cibo da parte di singoli individui e segnatamente il diritto ovvero l'obbligo di orientare le proprie scelte alimentari in base al credo religioso e/o al ceto sociale²¹.

²⁰ Così fra l'altro anche F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia (Medioevo – Età Moderna)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Torino, 2007, p. 466. Un contributo interessante al riguardo si trova consultando M. BUTTAZZO, P. CARUCCI, *Gli Archivi per la storia dell'alimentazione*, Roma, 1998.

²¹ In quest'ottica, peraltro, ragioni di coerenza tematica suggeriscono di non trattare nella ricostruzione storiografica del diritto dell'alimentazione le fonti di tipo religioso relative a comandi e indicazioni sulle modalità e le tecniche di conservazione, trattamento e consumo di alimenti. Si possono, ad esempio, citare in tal senso le tecniche di macellazione

Un secondo dato da tenere presente, è che l'emersione del diritto dell'alimentazione corre di pari passo con l'emersione di una sensibilità extra-giuridica – e dunque propria della società civile – sui temi dell'alimentazione e delle scelte alimentari da cui deriva come passo immediatamente successivo l'insorgere dell'esigenza di una regolamentazione giuridica del fenomeno²².

La terza premessa, infine, ha natura prettamente terminologica: occorre infatti definire cosa si intende per «storia dell'alimentazione» e distinguerla da altri termini passibili di sovrapposizione come «storia del diritto all'alimentazione» e «storia della sicurezza alimentare²³».

Quanto alle ultime due nozioni, la storia del diritto al cibo, si è ritenuto, sembra aver ad oggetto «la storia delle norme che hanno regolato la disponibilità e l'accesso a un cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte²⁴» ed analogamente la storia della sicurezza alimentare si occupa degli specifici profili attinenti al perseguimento delle esigenze correlate alla salubrità degli alimenti ed i relativi interventi di polizia e igiene pubblica ed ha come punto di riferimento la promozione della salute umana²⁵.

Per contro, con il termine storia dell'alimentazione e storia del diritto dell'alimentazione dobbiamo riferirci a nozioni più ampie. Con dette espressioni, invero, si fa riferimento all'universo delle attività umane che ruotano intorno al cibo ed al rapporto tra l'essere umano, la società e le fonti di nutrimento. In altre parole la storia dell'alimentazione e del diritto

rituale Halal e Kosher per le religioni musulmana ed ebraica, proprie della pure rappresentanti fonti religiose di indubbio valore storico. Nondimeno, includendo in questa disamina tali fonti, si correrebbe il rischio – si ritiene – di sacrificare la portata non meramente storica di tali disposizioni rispetto alla dimensione religiosa del fenomeno alimentare, sotto la cui lente pare più corretto analizzare l'argomento.

²² Cfr. F. AIMERITO, *op. cit.*, p.466.

²³ Sui confini delle nozioni di “diritto all'alimentazione e sicurezza alimentare si avrà modo di diffondere ampiamente *infra*, al cap. 2, par. 3.

²⁴ M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, in *Polis Working Papers online*, n. 222, 2015, p. 40.

²⁵ Sulla definizione di sicurezza alimentare si veda *infra* al capitolo 2, paragrafo 2.

dell'alimentazione, nell'accezione che più interessa la storiografia giuridica, mira a ricostruire diacronicamente le vicende relative al modo delle varie società umane di identificare da un lato le fonti di cibo e dunque articolare i vari processi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e, dall'altro il modo di tali società di relazionarsi con il fenomeno alimentare in genere. Si pensi sotto tale ultimo profilo al rapporto tra chi detiene il potere politico in una determinata collettività ed i corrispondenti diritti e doveri nei confronti dei membri della stessa²⁶.

A ben vedere, dunque, la storia del diritto dell'alimentazione può essere a pieno titolo intesa come macro-categoria entro cui collocare anche la storia del diritto al cibo e la storia della sicurezza alimentare²⁷.

3. Storia del diritto dell'alimentazione in Età Classica e Medioevo

Come anticipato, l'ipotesi di partenza della presente ricostruzione storica è che, per tentare di comprendere compiutamente le complesse sfaccettature ed il carattere composito del fenomeno alimentare, occorre ricostruire in prospettiva diacronica le tappe fondamentali e le modalità attraverso cui si è sviluppata una sensibilità giuridica relativa all'alimentazione.

Nel portare avanti questo tentativo, posta la necessità di limitare il campo d'indagine, ci si concentrerà sull'analisi delle fonti giuridiche che più hanno interessato le fondamenta delle tradizioni comuni del diritto

²⁶ Un rapporto, questo, particolarmente rilevante nell'ambito delle teorie relative alla tutela dei diritti come insegna N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1992, p. 43 ss., secondo cui nella ricerca del momento genetico dell'affermazione di un diritto, assume importanza cruciale il passaggio da un'ottica incentrata sull'identificazione dei doveri dei singoli verso i pubblici poteri ad un'ottica – propria di una concezione più individualistica – in cui gli individui iniziano a domandarsi cosa possono pretendere essi stessi dai pubblici poteri.

²⁷ Per le analoghe considerazioni in merito ai rapporti tra diritto dell'alimentazione e diritto della sicurezza alimentare si veda *infra* al capitolo 2 il paragrafo dedicato alle definizioni di *food safety*, *food security* e diritto al cibo.

occidentale, con particolare riferimento all'area europea e alle vicende storiche della nostra penisola²⁸.

Ulteriore doverosa premessa riguarda l'interesse marcatamente rivolto alle forme di regolazione giuridica del fenomeno alimentare proprie del diritto pubblico, sebbene, almeno in una prima fase, possa essere utile analizzare tale produzione giuridica in modo intrecciato a quella propria del diritto privato²⁹.

Ciò premesso, nel tentativo di identificare una storia dell'alimentazione con riferimento alle vicende che hanno condotto al formarsi di una sensibilità giuridica verso la tematica alimentare, possiamo innanzitutto tracciare una linea di demarcazione tra una fase più antica³⁰, coincidente con l'età classica³¹, in cui dominano in realtà le fonti letterarie e storiografiche, una fase intermedia, corrispondente *grosso modo* al Medioevo ed una fase più recente che possiamo ricondurre all'età moderna³².

La distinzione tra i diversi periodi storici si ricollega all'individuazione delle fonti giuridiche più rilevanti per il fenomeno alimentare. In tale prospettiva si può osservare come l'iniziale unità giuridica antica propria della romanità venne interrotta, nel Medioevo, da una dissociazione dei centri di potere e da una significativa frammentazione culturale a seguito del crollo dell'impero romano e dalle invasioni barbariche. Tali fenomeni si accompagnarono ad importanti ripercussioni sui settori dell'alimentazione e del commercio di generi alimentari. Con

²⁸ Ciò anche al fine di approntare gli strumenti teorici di base per poter procedere ad analizzare i fondamenti del diritto pubblico dell'alimentazione anche nell'ordinamento italiano.

²⁹ Tale rilievo riguarda in particolar modo il diritto romano nel quale la necessità di regolare fenomeni agricoli e la circolazione dei beni alimentari ha condotto alla nascita di diversi istituti giuridici che hanno avuto ampio successo anche ai giorni nostri. Sul punto v. *infra* al paragrafo successivo.

³⁰ Corrispondente all'alba e la fine dell'età romana, periodo particolarmente utile nella presente ricostruzione posto l'alto numero di testimonianze e di fonti giuridiche.

³¹ Tradizionalmente in storia romana l'Età Classica si suole collocare tra il I secolo a.C. ed il III secolo d.C. con la fine della dinastia dei Severi.

³² Per le coordinate temporali di tale fase v. *infra* p. 19.

l'età moderna, infine, si passa ad un consolidamento³³ del potere nelle monarchie nazionali, con una normativa alimentare da rintracciarsi pressoché esclusivamente nell'attività giuridica del sovrano.

Iniziando l'analisi delle fonti più rilevanti, i circa mille anni di sviluppo della civiltà romana³⁴ possono rappresentare un periodo particolarmente ricco di spunti per l'analisi dei profili di rilievo pubblicistico del fenomeno alimentare³⁵ anche grazie all'abbondanza di fonti letterarie e giuridiche.

Rispetto allo sviluppo delle società romane, si può innanzitutto rilevare come in età prerepubblicana l'economia fosse prevalentemente collegata alla pastorizia ed all'agricoltura inizialmente praticata con tecniche primitive.

In seguito, già in epoca repubblicana, e in particolare con l'affacciarsi della civiltà romana sul Mediterraneo, le pratiche alimentari subirono un primo significativo mutamento, con l'estensione di cibi provenienti da paesi stranieri. Anche i primi esempi di colonizzazione ed il relativo crogiuolo di culture e popolazioni diverse³⁶ apportarono un significativo contributo nella stessa direzione³⁷.

Con il crescere dei commerci e l'ampliarsi del territorio sottoposto all'influenza romana, specie in età imperiale, si assistette poi ad un cospicuo incremento dell'economia e degli scambi e, di talché, della disponibilità di risorse alimentari nell'impero.

In tale quadro, si può rilevare come nell'ambito dello *ius publicum* romano si possano incontrare diversi esempi di regolamentazione giuridica di problemi legati all'approvvigionamento di risorse alimentari e, segnatamente, alla fornitura di grano.

³³ F. AIMERITO, *op. cit.*, p. 11.

³⁴ Negli oltre mille anni di storia dalla convenzionale data di fondazione dell'Urbe nel 753 a. C. alla caduta dell'Impero romano d'Occidente nel 476 d.C.

³⁵ I. FARGNOLI, *Cibo e diritto in età romana. Antologia di fonti*, 2015, Torino, 36 e ss.

³⁶ Specie dopo la fine delle guerre puniche.

³⁷ I. FARGNOLI, *op. cit.*, p. 42.

Alimenti alla base della dieta dei romani erano, infatti, il grano ed i suoi derivati. Se in epoca repubblicana il ridotto sviluppo demografico delle popolazioni italiche permetteva di ottenere sufficiente approvvigionamento di cereali dalle regioni della penisola, con l'ampliamento dei confini ed il massiccio aumento della popolazione, iniziò ad emergere con crescente importanza la questione della fornitura di grano alle realtà urbane. Di tale questione, troviamo ampia testimonianza anche nelle fonti giuridiche romane, specie con riguardo all'attribuzione della c.d. *cura annonae*³⁸ ossia la regolamentazione e/o verifica dell'«annona», termine che indicava l'ammontare dei prodotti agricoli fondamentali³⁹ raccolti con cadenza annuale.

Mentre in epoca repubblicana tali attività vennero affidate alla magistratura degli *aediles plebis*⁴⁰, in epoca imperiale dopo un iniziale passaggio in capo al principe quale *curator annonae*, dall'anno 8 d. C. l'imperatore prese a nominare un *praefectus annonae* di fiducia.

In questa prima fase che abbiamo chiamato antica o classica, dunque, possiamo già identificare una particolare attenzione delle istituzioni pubbliche alla tematica alimentare sotto un duplice profilo e segnatamente: nell'ambito dell'approvvigionamento di idonee risorse alimentari da un lato, e della regolamentazione del mercato del grano⁴¹, dall'altro lato.

Anche rispetto alla questione della distribuzione di razioni di grano (sempre denominate *annona*, pur in questa diversa accezione) notiamo peraltro in epoca romana un primo interessante esempio di obbligazione pubblica di distribuire sufficienti risorse alimentari a particolari categorie di individui. È il caso, in particolare, dei c.d. *annona militaris*, ossia

³⁸ I. FARGNOLI, *op. cit.*, p. 43.

³⁹ Essenzialmente del grano.

⁴⁰ I quali avevano il compito di effettuare una continua verifica sul buon funzionamento del mercato del pane e dei farinacei e con tutta probabilità anche sull'andamento dei prezzi.

⁴¹ Sotto tale ultimo profilo si può rilevare l'importante funzione che i *curatores annonae* svolgevano specie in periodo tardo imperiale quando l'ampiezza dell'impero e la crisi di stabilità dei confini data dal fortificarsi della pressione delle popolazioni barbariche provocò continue fluttuazioni dei prezzi del grano di cui si ha testimonianza nelle fonti giuridiche.

dell'insieme delle razioni dovute per il contingente imperiale impiegato nelle varie campagne militari di Roma.

Un ulteriore dato interessante da rilevare nell'ambito delle riflessioni sull'evoluzione della sensibilità giuridica per il fenomeno alimentare si coglie con riferimento alle regole giuridiche romane dettate in tema di *crimina* legati agli *annona*⁴².

Di fronte al fenomeno dell'abuso del sistema di rifornimento pubblico di alimenti rappresentato dal meccanismo degli *annona*, infatti, ci si preoccupò di sanzionare le varie forme di sfruttamento, con la *Lex Iulia de annona*⁴³.

Rispetto alla regolamentazione giuridica del fenomeno alimentare in questa prima fase antica, dunque, possiamo ricavare alcune indicazioni: in primo luogo, già nel diritto romano compaiono alcune importanti forme di intervento del diritto pubblico in materia alimentare.

Tale circostanza, confermata in particolare dalle fonti legislative relative alla repressione dei *crimina annonae*, permette di osservare come la regolamentazione giuridica di matrice pubblicistica sia intervenuta, anche in via repressiva, ma sempre a fronte di un interesse pubblico erariale, insisto nell'evitare la dissipazione di risorse pubbliche per prassi abusive nella distribuzione degli *annona*.

Negli altri casi, invero, vi sono diversi ambiti di intervento del diritto pubblico romano volti alla regolamentazione del mercato del grano, visto come uno dei settori più delicati nella politica economica dell'epoca.

Anche la predisposizione di strumenti di distribuzione di risorse alimentari come l'istituto dell'*annona militaris*, infine, risultava motivata dal perseguimento di un particolare interesse pubblico di carattere militare.

⁴² I. FARGNOLI, *op. cit.*, p. 44.

⁴³ La quale viene fatta risalire al 18 a.C. Con essa in particolare Augusto impose l'irrogazione di pene pecuniarie a fronte di crimini perpetrati contro l'impero tramite l'alterazione e l'aggiotaggio di derrate alimentari oltre che l'alterazione indebita dei prezzi degli alimenti. Cfr. A. SCHIAVONE (a cura di), *Storia giuridica di Roma*, Torino, 2016, p. 346.

Passando dalla prima fase antica all'analisi delle fonti giuridiche relative al fenomeno alimentare in quella che si è definita come età intermedia della storia del diritto dell'alimentazione, possiamo innanzitutto fissare un elemento da tenere presente nella ricerca di un fondamento di tipo storico del diritto dell'alimentazione. In questa fase, infatti, si assiste, nell'ambito della regolamentazione giuridica, ad un interessante intreccio tra regolazione delle fonti di cibo, salute umana e sovranità, che si riscontra nell'analisi storiografica delle fonti del settore che qui interessa⁴⁴.

Le fonti più significative emergono, in tale prospettiva, nell'ambito delle esperienze comunali italiane.

Di particolare rilevanza, al riguardo, appaiono le fonti⁴⁵ statutarie⁴⁶ e segnatamente alcuni statuti del Nord Italia⁴⁷.

Il modello economico prevalente in tali regioni è quello di un'economia incentrata su pastorizia e silvicoltura, nella quale l'agricoltura – contrariamente a quanto si possa pensare – non svolgeva un ruolo primario⁴⁸. Ne deriva un sistema in cui importanti percentuali di risorse alimentari erano ricavate prevalentemente *iure originario*, ossia mediante l'appropriazione di *res nullius* quali i frutti del bosco e gli animali catturati mediante attività di pesca e caccia.

⁴⁴ Su tale particolare intreccio cfr. M. MONTANARI, *Storia, alimentazione e storia dell'alimentazione: le fonti scritte altomedievali*, Firenze, 1981, p. 31.

⁴⁵ Le fonti prese in esame nel presente paragrafo sono quelle strettamente "legislative". Non vengono invece considerate, benché oltremodo interessanti, le fonti di tipo corporativo, ossia le regole dettate dai vari statuti delle diverse corporazioni dei mestieri aventi ad oggetto processi di produzione o lavorazione di cibi. Per le ragioni di tale esclusione si può richiamare quanto espresso *supra*, alla nota 29, ove non pare possibile comprendere anche tali fonti nella presente ricostruzione diacronica senza al contempo svilirne i più interessanti profili di specificità.

⁴⁶ Per un'introduzione alle fonti statutarie cfr. F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, Milano, 1954.

⁴⁷ Cfr. A. M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell'alimentazione nel tardo medioevo: limiti della documentazione e nuovi spunti di ricerca*, in M. BUTTAZZO, P. CARUCCI, *Gli Archivi per la storia dell'alimentazione*, Potenza-Matera, 1998, pp. 642 e ss.

⁴⁸ M. MONTANARI, *op. cit.*, p. 33. V. anche J. LE GOFF, *La civilisation de l'Occident médiéval*, Paris, 1966, p. 249.

Il commercio, infatti, con la contrazione degli scambi propria dell'economia feudale, rappresentava una fonte minore di approvvigionamento di derrate alimentari.

In questo quadro economico, la regolamentazione giuridica pare essere intervenuta inizialmente per regolare la gestione degli spazi e delle risorse comuni, più frequentemente in ottica rimediale.

È il caso di alcune leggi altomedievali longobarde, come l'Editto di Rotari, che prevedono meccanismi di risoluzione delle controversie in relazione alla gestione delle aree comuni e con particolare riferimento all'esercizio della caccia e della pesca⁴⁹.

Accanto ad una legislazione – più comune in epoca altomedievale – in cui, come si è visto, si privilegiava un intervento normativo orientato all'ottica rimediale, volto a dirimere i possibili conflitti relativi all'approvvigionamento da fonti alimentari comuni, in epoca statutaria possiamo individuare un altro tipo di intervento normativo, più propriamente riferito alle aree urbane.

Si ha ampia testimonianza, specie nelle realtà comunali della Toscana⁵⁰, di interventi normativi volti a garantire l'approvvigionamento di generi alimentari per le realtà urbane in particolari situazione di crisi fra cui guerre, epidemie e carestie⁵¹.

⁴⁹ Sul punto M. MONTANARI, *Il ruolo della caccia nell'economia e nell'alimentazione dei ceti rurali dell'Italia del Nord. Evoluzione dall'alto al basso Medioevo*, in *La Chasse au Moyen Age. Acte du Colloque du Centre d'Etudes Médiévales de Nice*, Nizza, 1980, pp. 331-345. Quale esempio normativo di disposizioni giuridiche del tenore descritto si può altresì riportare lo Statuto del Comune di Siena del 1262 nel quale si vietava la pesca nelle Selva del Lago e la violazione del divieto comportava la distruzione degli strumenti di pesca. In argomento si veda D. BALESTRACCI, *Approvvigionamento e distribuzione dei prodotti alimentari a Siena*, in *Archeologia Medievale - Periodicals Archive Online*, 1, 1981 p. 127.

⁵⁰ Quanto alla realtà della Repubblica Fiorentina si segnala ad esempio A. ZORZI, *Le fonti normative a Firenze nel tardo Medioevo. Un bilancio delle edizioni e degli studi*, in G. PINTO, F. SALVESTRINI, A. ZORZI (a cura di), *Statuti della Repubblica fiorentina editi a cura di Romolo Caggese*, I, Firenze, 1999.

⁵¹ M. BOTTIGLIERI, *Nutrirsi in città/nutrire le città. Per una storia del diritto al cibo e del dovere di nutrire*, cit., p. 19. Occorre tenere presente che tali fenomeni comportavano momenti estremamente delicati per le comunità politiche medievali anche dal punto di vista dei rapporti economici: molti sono gli esempi di coinvolgimento di mercanti e banchieri cittadini o comunque di forme di finanziamento privato alla spesa pubblica comunale per fornire copertura economica a politiche di distribuzione alimentare. Sul punto si segnalano

In quest'ottica, il diritto si occupa della questione alimentare in una prospettiva che possiamo definire di tipo "emergenziale", ossia al fine di evitare situazioni che possono mettere a repentaglio l'ordine fondamentale della collettività ed il potere del Signore.

Accanto a questo *corpus* di norme emergenziali vi sono, sempre in questo periodo, altri esempi di produzione normativa di fonti regolanti determinati profili afferenti alla produzione, conservazione e commercializzazione di alimenti rientranti in un *genus* che possiamo ricondurre alla diversa categoria della normativa di igiene pubblica⁵² e al rischio sanitario in genere.

Ricadono in tale categoria tutte le disposizioni⁵³ volte a regolare il consumo e le tecniche di lavorazione di alimenti particolarmente deteriorabili come carni e derivati da attività ittiche, fra cui le disposizioni in tema di regolazione dello svolgimento delle fiere e dei mercati alimentari⁵⁴.

Sempre caratterizzate da esigenze di garanzia dell'igiene pubblica sono ancora le disposizioni statutarie relative alla prevenzione e repressione delle frodi commerciali che coinvolgono beni alimentari.

Seppure, infatti, all'epoca non fossero comprese le cause scientifiche della proliferazione delle malattie legate al consumo di carne "guasta" era comunque nota, ove del tutto intuitiva, la correlazione tra l'insorgere di alcune patologie e l'assunzione di alimenti malsani⁵⁵.

F. BRAUDEL, *Il pane quotidiano*, in F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, Torino, 1987, pp. 81-159.

⁵² Cfr. Sul punto, con particolare riferimento al diritto dell'alimentazione V. FUMAGALLI, *Note per una storia agraria alto medievale*, in *Studi Medievali*, IX, 1968, pp. 359-378.

⁵³ Sul punto F. FAUGERON, *Nourrir la Ville. Ravitaillement, marchés et métiers de l'alimentation à Venise dans les derniers siècles du Moyen Âge*, Roma, 2014.

⁵⁴ Cfr. F. AIMERITO, *op. cit.*, p. 9. E' interessante rilevare come il massiccio interesse della regolamentazione giuridica per la lavorazione e la vendita delle carni, abbia talvolta contribuito ad esacerbare rapporti conflittuali tra tali artigiani ed i vari centri di potere politico dell'epoca. È il caso della c.d. Congiura dei Carnaioli del 1318 contro il Governo dei 9 di Siena su cui si veda V. COSTANTINI, *Siena 1318: la congiura di «carnaioli» notai e magnati contro il governo dei nove*, in *Studi Storici*, Anno 52, n. 1, gennaio-marzo 2011, pp. 229-252.

⁵⁵ Si possono ricordare in questo senso le norme statutarie volte a proibire la vendita di prodotti avariati e di carni di animali morti per malattia. Cfr. V. COSTANTINI, *op. cit.*, p. 9. Al riguardo, tuttavia, occorre altresì rilevare come in molti casi l'introduzione di regole

Sotto un diverso profilo si può altresì mettere in rilievo un elemento comune all'età che abbiamo denominato antica o classica e quella medievale. Come durante l'età romana, infatti, una delle principali preoccupazioni del diritto pubblico alto e bassomedievale riguardava le politiche di regolamentazione dei mercati e, in particolare, del mercato del grano. Molte realtà comunali, infatti, impegnavano forti investimenti, spesso anche con l'ausilio di fondi privati per acquisti mirati di ingenti quantitativi di grano, allo scopo di garantire le scorte dei cereali rispetto a possibili carestie, ma anche soprattutto al fine di controllare l'andamento dei prezzi del mercato cerealicolo⁵⁶.

Rispetto alle sopra descritte diverse tipologie di interventi normativi, si può, dunque, cogliere un'indubbia incidenza, già in epoca medievale, del diritto sul fenomeno alimentare.

Facendo riferimento a tale rilievo peraltro, un tema interessante da indagare, riguarda le possibili ripercussioni sortite dalla regolamentazione giuridica dei fatti dell'alimentazione (con le costrizioni ed i limiti alla circolazione di beni alimentari) rispetto al diffondersi di determinate materie prime e tecniche alimentari in un determinato territorio e non in un altro⁵⁷. La circolazione di determinati prodotti in alcune zone a seguito delle relative discipline alimentari e delle politiche economiche, invero, potrebbe aver contribuito a consolidare il legame tra un determinato territorio ed i prodotti e le tecniche di lavorazione ivi presenti e, nel corso del tempo, a

tramite strumenti giuridici per la buona conservazione degli alimenti interviene spesso in un contesto ove sono già presenti precetti alimentari di matrice religiosa. Dette regole religiose, infatti, hanno alla base oltre che un fondamento spirituale anche la necessità di garantire la consumabilità di determinati alimenti, attraverso l'imposizione di particolari iter di preparazione o conservazione degli stessi, che con il passare del tempo assumono i tratti di veri e propri rituali. Cfr. sul punto, in A. G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, cit., p. 22.

⁵⁶ Cfr. R. EPSTEIN, *Freedom and growth. The rise of state and markets in Europe*, New York, 2002.

⁵⁷ R. EPSTEIN, *op. cit.*, p. 10. Il tema è ampio e andrebbe trattato con le dovute competenze di storiografia giuridica, ma può essere nondimeno interessante ragionare su tale suggestione anche in relazione al prosieguo del lavoro e segnatamente rispetto al rapporto tra regolamentazione del fenomeno alimentare e incidenza culturale delle tradizioni legate al cibo e alla gastronomia.

consolidare detto legame in quelle che oggi conosciamo come tradizioni gastronomiche culturali di un determinato territorio.

Sotto tale profilo, peraltro, è interessante rilevare come l'esperienza comunale con la pluralità di fonti e centri di potere che la caratterizzavano – e che, si è visto, incidevano ampiamente sul settore alimentare e dunque sulla diffusione territoriale delle attività legate a particolari alimenti nonché sulla regolamentazione dei prezzi dei generi alimentari – abbia rappresentato un momento di massima importanza nella “distribuzione” territoriale delle condizioni di sviluppo dei prodotti e delle tecniche alimentari.

Si può ipotizzare al riguardo una sorta di legame, ovvero, *recte*, una corrispondenza empirica tra la frammentazione delle fonti normative incidenti sul fenomeno alimentare e creazione delle basi per la fondazione delle tradizioni culturali dei singoli territori⁵⁸.

4. Dal rischio sanitario di fine Ottocento ai controlli qualitativi. Normativa d'igiene pubblica e qualità degli alimenti in Età moderna

La delimitazione per fasi che si è deciso di seguire consente di accostare alla fase intermedia una fase “moderna” dell'evoluzione della storia del diritto dell'alimentazione, da indentificarsi a partire dalla c.d. Età delle Codificazioni⁵⁹, sino alla prima guerra mondiale.

Si è già avuto modo di apprezzare uno dei meriti della codificazione illuministica con riferimento al settore di cui si tratta, in relazione all'ampia

⁵⁸ Tale corrispondenza è colta altresì da R. EPSTEIN, *op cit.*, pp. 109 e ss., anche se non su un piano strettamente giuridico quanto più propriamente sul piano della regolamentazione dei mercati degli alimenti. Epstein, infatti, ha osservato come le diverse regolamentazioni giuridiche delle varie realtà comunali dell'Italia medievale, unitamente alla serrata competizione sul prezzo dei generi alimentari, abbiano inciso sullo sviluppo del mercato. Per un commento più recente della tesi, con particolare riferimento alle politiche annonarie in epoca medievale si veda S. G. MAGNI, *Politica degli approvvigionamenti e controllo del commercio dei cereali nell'Italia dei comuni nel XIII e XIV secolo: alcune questioni preliminari*, in *Mélanges de l'École française de Rome - Moyen Âge*, febbraio 2015, p. 127.

⁵⁹ Cfr. G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, 1976 e M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Bari, 2012.

opera di riordino, avvenuta nel corso del XVIII secolo, della produzione normativa medievale in materia annonaria⁶⁰. L'età delle Codificazioni, tuttavia, rappresenta un periodo di grande rilievo per la ricostruzione storica del diritto alimentare anche laddove, in tale periodo, compaiono nuovi e significativi riferimenti alla regolazione giuridica di diritto pubblico dei fenomeni umani legati al cibo.

Un primo filone di documenti d'interesse, in tale prospettiva, è rappresentato dalle Costituzioni di alcuni Stati italiani⁶¹ nelle quali appaiono, già in tale periodo storico, diversi esempi di disposizioni tributarie dell'evoluzione normativa delle politiche annonarie dell'età antica e medievale⁶².

La fase storica che va dalla fine del XVIII secolo a tutto il XIX secolo, rappresenta un periodo chiave nel delineare i tratti fondamentali del moderno diritto dell'alimentazione sotto diversi punti di vista: (1) sotto un primo profilo, deve rilevarsi come, a partire dalla prima rivoluzione industriale⁶³, si realizzò un vero e proprio sconvolgimento nell'ambito del commercio e della produzione degli alimenti e, dunque, anche della regolazione giuridica di tali fenomeni.

Prima della rivoluzione industriale, infatti, il prezzo di quasi tutti i beni non agricoli era fortemente influenzato dal mercato dei prodotti cerealicoli e segnatamente dal prezzo del grano⁶⁴, il quale influenzava dunque in maniera pregnante tutti i settori produttivi dell'epoca preindustriale⁶⁵.

⁶⁰ Si può indicare in tal senso l'art. 117 della Costituzione della Repubblica di Bologna del 1796.

⁶¹ Per un inquadramento storico giuridico delle Costituzioni delle città italiane del settecento si veda E. FIMIANI, M. TOGNA (a cura di), *Le costituzioni italiane (1796-1948)*, L'Aquila, 2017.

⁶² Cfr. M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 210.

⁶³ Convenzionalmente ricondotta, quanto al momento iniziale, proprio alla seconda metà del XVIII secolo cfr. fra gli altri R. CAMERON, L. NEAL, *Storia economica del mondo*, Vol. 1, Bologna, 2005.

⁶⁴ Così D. STRANGIO, *Di fronte alla carestia in età preindustriale*, in *Rivista di storia economica*, Fasc. 2, 1998, p. 162.

⁶⁵ Il tema è oggetto di ampio studio nell'ambito della letteratura di storia dell'economia. Si vedano in particolare B. H. SLICHER VAN BATH, *Storia agraria dell'Europa occidentale*,

Il suddetto quadro, come evidenziato al paragrafo che precede, aveva condotto ad una regolamentazione giuridica puntale e a tratti particolarmente invasiva rispetto ai fenomeni di crisi nell'approvvigionamento di beni cerealicoli, le carestie, le quali diventavano inevitabilmente fattore di stress decisivo per tutto il mercato e, di talché, motivo di interesse per il diritto pubblico.

Di conseguenza, si è assistito, per lungo tempo, ad un significativo interventismo da parte delle autorità politiche in ambito economico-giuridico, che si risolveva, talvolta, in significative limitazioni al commercio di cereali imposte nei periodi di carestia⁶⁶.

Il predetto interventismo⁶⁷ rappresenta, dunque, una sorta di *trait d'union* tra la fase medioevale e l'esperienza comunale e quella d'inizio XVIII secolo propria dell'*Ancien Régime*, interrotto solo dall'avvento della rivoluzione industriale e dall'attenzione per lo stimolo dei commerci di beni, anche alimentari.

Con la rivoluzione industriale, invero, si è dunque passati ad uno stravolgimento del mercato e delle tecniche produttive sul piano economico e ad un approccio meno dirigista e più favorevole a stimolare gli scambi sotto il profilo politico-giuridico, con il conseguente tramonto dell'antico modo di intendere le politiche annonarie⁶⁸.

Torino, 1972, pp. 165-166; E. LABROUSSE, *La crise de l'économie française à la fin de l'Ancien Régime et au début de la Révolution*, Parigi, 1944.

⁶⁶ Cfr. C. M. CIPOLLA, «*La penisola italiana e la penisola iberica*», in *Storia Economica*, Torino, 1977, p. 468 citato da D. STRANGIO, *op. cit.*, p. 164.

⁶⁷ Aspramente criticato fra l'altro da Adam Smith Egli il quale sosteneva che proprio forti limitazioni di matrice dirigista al commercio di grano con le tradizionali politiche annonarie dell'epoca volte a manipolare il prezzo del grano, contribuirono in molti casi ad produrre loro stesse periodi di carestia. Cfr. A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, vol. II, Roma, 1976, p. 270.

⁶⁸ Tale passaggio da un pregnante intervento pubblico nel mercato dei prodotti cerealicoli ad un diverso atteggiamento delle istituzioni più rivolto alla rinuncia ad una regolamentazione puntale è particolarmente evidente nel caso dell'Inghilterra. In tale paese fino al XVII secolo gli interventi pubblici governavano ampi tratti del mercato fra cui il controllo dei prezzi, degli standard produttivi e della commercializzazione dei generi alimentari. Dal XVII secolo in poi, tuttavia, vi fu un graduale cambio di direzione in favore di una maggior libertà del mercato del grano, che raggiunse il suo apice con le "Corn Laws" del 1663, 1670 e 1689. È di particolare interesse rilevare come con tale mutamento politico molti autori ritengono si siano gettate alcune delle basi dello sviluppo economico che avrebbero condotto all'affermazione del processo di industrializzazione, fra cui

La rivoluzione industriale si accompagna, inoltre, anche ad importanti trasformazioni sul piano agricolo, talvolta descritte in termini di rivoluzione: la rivoluzione agraria. Con tale espressione si allude al complesso di profondi mutamenti nelle tecniche e nel mercato agricolo in generale che hanno interessato in primo luogo l'Inghilterra a partire dalla fine del XVII secolo fino al XIX secolo.

Tali mutamenti furono innescati, oltre che dalle richiamate ragioni politico economiche indicate nell'introduzione alla rivoluzione industriale, anche in ragione di significative miglorie e innovazioni tecniche e organizzative, quali: (a) la trasformazione delle strutture agricole in senso capitalistico; (b) la sostituzione del maggese con le colture foraggere⁶⁹, con la progressiva riduzione della transumanza; (c) l'invenzione di macchine agricole in ferro⁷⁰, anche trainate da animali⁷¹; (d) l'utilizzo, a partire dalla fine del XIX secolo, di concimi chimici naturali e artificiali.

Tutte queste miglorie, sortirono importanti effetti sul mercato con incrementi di produzione mai visti prima, utili a sostenere la crescita demografica, nonché con un miglioramento delle condizioni generali degli imprenditori agricoli.

Inoltre, tali innovazioni ridussero il numero di lavoratori necessari in agricoltura e resero disponibili ampie porzioni di manodopera che verranno impiegate nelle lavorazioni industriali⁷².

A fronte di tale cambio di prospettiva, è inoltre mutato anche il tradizionale assetto d'interesse del diritto pubblico rispetto al fenomeno alimentare.

l'autonomizzazione dei salari dal costo del grano e la riduzione delle carestie. Cfr. D. STRANGIO, *op. cit.*, p. 170 e, nello stesso senso, D. G. BARNES, *A History of the English Corn Laws from 1660 to 1846*, New York, 1961, p. 5; L. A. TILLY, *Diritto al cibo, carestia e conflitto*, in R. I. ROTBERG, T. K. RABB (a cura di), *La fame nella storia*, Roma, 1987, pp. 143-159.

⁶⁹ Con l'aumento della produzione di azoto, fertilizzante naturale, oltre all'importante utilizzo per l'allevamento del bestiame.

⁷⁰ Fra tutte si pensi alla seminatrice automatica e alla trebbiatrice.

⁷¹ Si incrementò l'utilizzo del cavallo in luogo dei buoi, con notevoli miglioramenti sul piano del rendimento.

⁷² Il dato manifesta chiaramente la stretta connessione tra rivoluzione industriale e rivoluzione agricola.

L'esigenza di tutela, infatti, inizia a passare da una prospettiva rivolta essenzialmente alla regolamentazione del mercato delle derrate alimentari e all'approntamento di meccanismi giuridici idonei ad affrontare le crisi⁷³, a settori del tutto differenti. Possiamo descrivere queste nuove direttrici delle politiche pubbliche in questa fase successiva alla prima rivoluzione industriale⁷⁴ sotto un duplice profilo.

In primo luogo, con lo svilupparsi del commercio e, in particolare quello di alimenti, viene potenziato il tradizionale campo di interesse normativo per l'igiene e la salubrità⁷⁵ degli alimenti.

La *ratio* degli interventi normativi che si registrano in questo segno è essenzialmente di natura sanitaria, orientata alla prevenzione e repressione dei potenziali fattori distorsivi del fenomeno alimentare, che potevano condurre alla diffusione di malattie. Si può, dunque, collocare in questo momento la nascita della c.d. *food safety regulation*⁷⁶, un filone normativo destinato ad avere ampio seguito anche nei secoli a venire.

In Italia, in particolare, la frammentata produzione normativa settecentesca e ottocentesca degli Stati della penisola fu oggetto di un importante intervento di riordino nel Regno d'Italia con il Regio Decreto 1265 del 1934 ed il Testo Unico delle Leggi Sanitarie ivi adottato.

Tale *corpus normativo* assume significativa rilevanza nella tradizione attuale del diritto dell'alimentazione nel nostro ordinamento, ove costituisce il primo intervento normativo organico in materia di igiene degli alimenti.

In secondo luogo, a seguito dell'impatto delle rivoluzioni industriali, tralasciando gli aspetti più propriamente privatistici della regolamentazione del commercio degli alimenti, iniziano a delinarsi più o meno nuove aree di interesse per il diritto pubblico in materia di alimentazione.

⁷³ Con la legislazione di tipo emergenziale menzionata *supra*, al paragrafo che precede.

⁷⁴ Ma anche alla seconda, posto che essa contribuisce ad acuire gli effetti sul mercato innescati dalla prima.

⁷⁵ Il termine troverà, invero, più ampia fortuna solo a partire dal XX secolo.

⁷⁶ L'espressione gode di ampio seguito sia nel diritto internazionale, sia, forse in misura ancora superiore nel diritto eurounitario e nazionale. Per una definizione puntuale si rinvia, *infra*, al capitolo 2 par. 3.

È il caso delle disposizioni contenute in importanti codificazioni dei secoli XVIII e XIX, nelle quali sono inserite misure volte a favorire l'accesso all'alimentazione ai soggetti "*bisognosi*"⁷⁷.

E' in questa fase, peraltro, che può vedersi l'inizio di una sensibilità verso l'azione sociale delle istituzioni pubbliche, nel lungo percorso che porterà all'emersione dello Stato sociale⁷⁸. Si evidenzia, inoltre, in tali disposizioni, una marcata influenza dei valori della Rivoluzione Francese, con il passaggio ad una prospettiva incentrata su una maggior sensibilità per la tematica dei diritti ed una maggior attenzione anche al paradigma dei doveri pubblici.

Tale cambio d'impostazione si percepisce, invero, anche nell'ambito dei riferimenti giuridici all'alimentazione. Si può prendere, *exempli gratia*, l'art. 3 della Sezione "*Doveri del Corpo Sociale*" della Costituzione del Popolo Ligure del 1797 secondo cui "*La società deve i mezzi per sussistere agl'indigenti e l'istruzione a tutti i cittadini*".

La predetta statuizione rappresenta, dunque, uno dei primi esempi di codificazione all'interno di un testo costituzionale di un obbligo che può essere inquadrato nell'ambito dei prototipi degli attuali doveri di solidarietà, avente per oggetto doveri di carattere anche alimentare.

Nondimeno, non sarebbe corretto affermare che tale tipologia di riferimenti rappresenti una novità assoluta.

S'incontrano, infatti, anche in epoca precedente, alcuni esempi di disposizioni del medesimo segno, fortemente intrise dell'ideologia cristiana le quali richiamano, a vario titolo, un generale dovere di solidarietà della comunità cristiana anche rispetto all'approvvigionamento delle risorse alimentari ai soggetti indigenti.

Accanto alle sopraelencate direttrici che caratterizzano le linee di interesse e di sviluppo del diritto pubblico dell'alimentazione, assistiamo

⁷⁷ L'espressione è contenuta all'art. 117 della Costituzione della Repubblica Napoletana del 1799 nella quale viene appunto sancito il "*sacro dovere di alimentare i bisognosi*".

⁷⁸ In precedenza ed in particolare nel Medioevo, infatti, l'opera di sostegno ai poveri ed i bisognosi era quasi esclusivamente gestita dalla Chiesa o da enti ecclesiastici anche grazie a donazioni private.

altresì, nella fase moderna, ad un significativo sviluppo della normativa di diritto privato, anche a seguito della menzionata liberalizzazione degli scambi di beni alimentari e dell'incremento della produttività di tali beni, tributarie della rivoluzione agricola e di quella industriale.

Sotto tale ultimo profilo, come menzionato poc'anzi, si è realizzata un passaggio da un mercato agricolo che possiamo descrivere in termini di *public market* ad un *private market*, con un'opera di liberalizzazione mai vista prima.

Sulla scorta di tali importanti cambiamenti si ingenerò altresì una sorta di effetto domino nella direzione di una sempre maggiore liberalizzazione che condusse a pressanti richieste⁷⁹ di soppressione del vecchio e anacronistico sistema di regolazione pubblica del mercato: è l'inizio della fine delle politiche pubbliche annonarie.

Sempre dirette ad una maggiore liberalizzazione dei mercati erano rivolte le richieste – già auspiccate dalla dottrina economica della «Fisiocrazia⁸⁰» – rivolte all'abbattimento dei dazi interni ed alla promozione di una più libera circolazione delle derrate alimentari, vista come presupposto indefettibile per la promozione dei mercati interni.

5. Il problema della tutela dell'alimentazione nel primo e secondo dopoguerra

Dopo un periodo di sviluppo espansivo della capacità di produzione di alimenti ed a seguito della conseguente diminuzione dei livelli di fame per via della rivoluzione industriale e del benessere economico che ne

⁷⁹ Soprattutto da parte della c.d. «borghesia agraria».

⁸⁰ La dottrina fisiocratica è convenzionalmente ricondotta al pensiero dell'economista François Quesnay, il quale riteneva che l'agricoltura fosse (e dovesse essere) l'unico reale fondamento di ogni altra attività economica. L'agricoltura, infatti, a differenza dell'industria, sarebbe effettivamente la sola in grado di produrre beni di consumo, mentre quest'ultima si limiterebbe alla trasformazione e distribuzione di beni. In base a tale dottrina, inoltre, l'intero ciclo economico dovrebbe essere orientato alla creazione di surplus da reinvestire nell'agricoltura. Sul punto B. MIGLIO (a cura di), *I fisiocratici*, Roma-Bari, 2001.

derivò, il problema della fame si ripropose, assumendo dimensioni del tutto drammatiche, durante la Prima e la Seconda Guerra Mondiale.

Lo studio del diritto dell'alimentazione in tale arco temporale appare rilevante sotto un triplice profilo: da un lato, consente di metter in evidenza il modo in cui il diritto alimentare ha reagito di fronte a condizioni che si possono definire "estreme" quanto alla situazione economica, politica e sociale. In questo periodo, inoltre, hanno fatto la loro comparsa importanti innovazioni tecnologiche che hanno modificato in modo significativo le abitudini alimentari.

Sotto altro profilo, inoltre, in tale periodo si ritrova un forte intervento pubblico nel mercato e nella distribuzione di alimenti, resosi necessario dal bisogno di procedere ad un razionamento allargato, a tutto lo Stato, delle derrate alimentari ed all'approvvigionamento di alimenti al fronte⁸¹.

In terzo luogo, è in questa fase storica ed in particolare nel secondo dopoguerra che la questione alimentare inizia ad essere avvertita a livello internazionale come un punto di interesse comune degli Stati e vengono istituite importanti istituzioni internazionali quali la FAO.

Quanto ai primi due punti, come si è avuto modo di ricordare al paragrafo che precede, la rivoluzione industriale ha avuto un impatto del tutto travolgente sul sistema di produzione e distribuzione degli alimenti.

Sin dallo scoppio della Prima Guerra Mondiale, l'industria, ed ovviamente anche quella alimentare, si ritrova ad essere adattata alle esigenze dei belligeranti, da un lato, rispetto all'esigenza di approntare gli idonei mezzi di approvvigionamento dei soldati al fronte e, dall'altro, rispetto alla garanzia dell'accesso agli alimenti nelle città⁸².

⁸¹ Un elemento non di totale novità nella ricostruzione storica atteso che un analogo massiccio interesse ed intervento del potere pubblico nel settore degli approvvigionamenti militari si ritrovava anche ampiamente nel periodo romano.

⁸² Tale ultima esigenza fu avvertita in modo particolare durante il secondo conflitto mondiale ove la dimensione del conflitto interessava in misura molto superiore le città rispetto alla prevalente battaglia di trincea tipica della Prima guerra mondiale.

Prendendo in considerazione la situazione alimentare italiana dei primi del Novecento, invero, ci si confronta con il quadro tipico di un paese con economia prevalentemente basata sull'agricoltura, con consumi alimentari per la maggior parte della popolazione limitati a pane, legumi e verdure e consumi di carne e formaggi del tutto ridotti e riservati ai ceti più benestanti, così come lo zucchero ed il caffè. In questo contesto, si collocano alcuni esempi di intervento pubblico dei primi del secolo finalizzati alla riduzione di alcuni fenomeni di insorgenza di patologie legate alle disfunzioni metaboliche che detta tipologia di alimentazione comportava.

È il caso della Legge 21 luglio 1902 n. 427 e del Regolamento 5 novembre 1903 n. 451, emanati allo scopo di limitare la diffusione della pellagra, una patologia direttamente legata ad un'alimentazione povera di vitamine⁸³. Le predette fonti normative, in ottica di promozione della sanità pubblica⁸⁴, imponevano forme più accurate di controllo sulla qualità del granturco, nonché la sostituzione delle coltivazioni monocultura a base di granturco con altri tipi di cereali in modo da favorire la diversità alimentare.

Tale fase rappresenta un momento significativo nel quadro della ricostruzione storica della disciplina giuridica dell'alimentazione nel nostro ordinamento. Ed infatti, il rapporto tra igiene pubblica, tutela della salute e alimentazione è alla base dello sviluppo di una sensibilità giuridica per la tematica alimentare e la normativa sulla salubrità degli alimenti rappresenterà per lungo tempo il principale nucleo di regolazione giuridica dell'alimentazione nel nostro ordinamento⁸⁵.

⁸³ Particolarmente diffusa nell'Italia settentrionale a causa dell'ampia tendenza a consumare quale alimento prevalente la polenta ovvero altri derivati del granturco.

⁸⁴ V. *supra*, le considerazioni di cui al paragrafo precedente.

⁸⁵ Si tratta in particolare della normativa c.d. di *food safety* sulla cui definizione si veda *infra* il secondo capitolo, par. 2. Essa rappresenta, non solo a livello nazionale, uno dei primi campi in cui si manifesta l'interesse dei legislatori per la regolazione della produzione, circolazione e del consumo degli alimenti, sulla scorta della possibile incidenza negativa del consumo di alimenti guasti sulla salute umana. In questo quadro la normativa sull'igiene pubblica degli alimenti rappresenta il prototipo della sensibilità per la tematica della salubrità degli alimenti che andrà, tuttavia, progressivamente espandendosi in un percorso che segna spesso una progressiva «emancipazione» del diritto dell'alimentazione

È, dunque, nel contesto socio-economico poc'anzi descritto, con le conseguenti abitudini alimentari della popolazione, che si inserisce il primo conflitto mondiale, con i relativi (e talvolta sorprendenti⁸⁶) sconvolgimenti sul piano alimentare.

Ed infatti, a seguito dell'ingresso italiano in guerra nel 1915, fu immediatamente chiara la difficoltà di garantire al contempo un sistema efficiente di sostentamento delle truppe al fronte e di approvvigionamento delle città, stante la scarsità delle risorse alimentari e le difficoltà logistiche nel quadro di una generale inefficienza della macchina organizzativa bellica⁸⁷.

Il governo italiano varò, in una fase iniziale, una serie di misure volte a garantire l'approvvigionamento di carni ed altri generi alimentari con maggiore potere calorico al fronte, con conseguenti disagi per le popolazioni civili. Si colloca in questa prospettiva il decreto luogotenenziale n. 1053 del 11 luglio 1915 col quale si adottò «un'organizzazione per l'incetta metodica degli animali bovini nel territorio nazionale durante la guerra⁸⁸».

Il decreto, in particolare, istituisce una catena organizzativa con una Commissione centrale formata da ufficiali, rappresentanti del Ministero dell'Agricoltura e delle istituzioni agrarie del Regno e della Direzione Generale delle Ferrovie dello Stato, nonché da diverse Commissioni provinciali con il compito di requisire capi di bovini da movimentare verso il fronte, il tutto sotto la supervisione dei Comandi dei Corpi d'Armata.

L'inefficienza del sistema è dimostrata da diverse testimonianze dell'epoca sia dal lato della popolazione civile, sia dal lato del fronte⁸⁹

dal diritto alla salute. Sul punto si vedano, *infra*, le considerazioni dei primi due paragrafi del secondo capitolo.

⁸⁶ Si veda in particolare la situazione dei soldati al fronte descritta *infra* alla pagina seguente.

⁸⁷ Cfr. M. C. DENTONI, *Annona e consenso in Italia 1914-1919*, Milano, 1995.

⁸⁸ La tensione tra la necessità di fornire sufficienti quantitativi di alimenti a civili e soldati pare rappresentare una delle principali caratteristiche degli interventi pubblici in materia alimentare di questo periodo.

⁸⁹ Si veda ad esempio la Circolare del tenente generale Francesco Stazza ai Comandi di Corpo d'Armata con la quale questi richiedeva che «*le Commissioni procurino di conciliare*

anche in ragione dei successivi interventi governativi volti a ridurre l'apporto di carne dalle campagne e le città al fronte⁹⁰.

Per la prima parte del primo conflitto mondiale⁹¹, tuttavia, venne garantita ai soldati una razione complessivamente dignitosa, tanto che molti italiani, originari di regioni con seri problemi di scarsità alimentare, si trovarono di fronte pasti nettamente migliori e quantitativamente superiori rispetto a quanto potessero disporre nei rispettivi luoghi d'origine⁹².

Questo sistema di organizzazione dell'approvvigionamento improntato – pur spesso senza successo – al perseguimento di un equilibrio tra forniture militari e civili, subì tuttavia un forte ridimensionamento a seguito della disfatta di Caporetto con l'inizio di un'opera di requisizione di generi alimentari a danno delle popolazioni civili per il sostentamento dei soldati⁹³.

Da questo punto di vista, è possibile apprezzare uno degli ulteriori profili di inefficienza dell'organizzazione delle politiche pubbliche annonarie italiane durante il primo conflitto mondiale.

Ed invero, solo dal 1916 l'emergenza relativa alla carenza di generi alimentari nelle città venne gestita dal governo Boselli con il decreto Luogotenenziale n. 926 del 2 agosto 1916, con cui venne istituito un Servizio per gli approvvigionamenti e i consumi⁹⁴. A partire dall'ottobre del 1917, inoltre, il Servizio per gli approvvigionamenti venne trasformato con Decreto Luogotenenziale n. 76 del 16 gennaio 1917 in Commissariato

quanto più è possibile gl'interessi dell'agricoltura con quelli dell'Esercito; ma non dimentichino che gl'interessi dell'Esercito hanno e debbono avere nel momento attuale la precedenza, per modo che essi non siano compromessi". La circolare è reperibile presso l'Archivio di Stato di Milano - Prefettura di Milano - Gabinetto - I serie, b. 61.

⁹⁰ L'evoluzione tecnologica coeva dei mezzi di conservazione dei cibi avrebbe poi parzialmente aiutato a consolidare l'apporto di alimenti a base di carne al fronte con l'utilizzo di prodotti congelati e inscatolati. Cfr. G. PEDROCCO, *Industria del cibo e nuove tecniche di conservazione*, in J. L. FLANDRIN, M. MONTANARI (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Bari, 1999, p. 629.

⁹¹ In ogni caso almeno fino al 1916.

⁹² Nel dettaglio si veda M. ISNENGI, G. ROCHAT, *La Grande Guerra 1914-1918*, Milano, 2004, p. 272.

⁹³ M. CUZZI, *Guerra e alimentazione nell'Italia dei conflitti mondiali*, in *Progressus*, Anno II, n. 2, dicembre 2015, p. 59.

⁹⁴ M. CUZZI, *op. cit.*, p. 61.

generale per gli approvvigionamenti e i consumi alimentari, direttamente alle dipendenze del ministero degli Interni, e nel maggio del 1918 in Ministero per gli approvvigionamenti e i consumi alimentari⁹⁵.

Il Ministero assunse le competenze del sottosegretariato per gli Approvvigionamenti e i consumi alimentari istituito presso il Ministero dell'Interno e venne successivamente soppresso, a guerra finita, con r.d. 23 giugno 1919, n. 1063 con passaggio di attribuzioni ad un sottosegretariato istituito presso il Ministero dell'Industria, del commercio e del lavoro.

I tratti generali delle politiche pubbliche in materia di alimentazione durante la prima guerra mondiale possono complessivamente individuarsi nell'adozione di un ventaglio di misure rivolte a limitare le esportazione di alimenti fuori dal territorio italiano e al contempo imporre l'acquisto diretto di alimenti per il tramite di consorzi agrari e la vendita ai consumatori provvisti della c.d. carta annonaria⁹⁶.

Un altro settore di intervento pubblico nel settore alimentare si apprezza con riferimento ai c.d. reati annonari. La scarsità di generi alimentari e l'inefficienza del razionamento e del sistema delle carte annonarie, comportavano, infatti, inevitabilmente, l'emergere di fenomeni di procacciamento e accaparramento illecito di derrate alimentari tramite il mercato nero ovvero altri mezzi, pratiche che vennero perseguite dal legislatore con la previsione di specifiche fattispecie penali aventi ad oggetto anche il rincaro fittizio e l'alterazione artificiosa degli alimenti⁹⁷.

⁹⁵ Istituito con r.d. 22 maggio 1918, n. 700,

⁹⁶ Altri importanti interventi sul mercato si ebbero in tale periodo rispetto all'acquisto forzoso a prezzi prefissati di alcuni generi alimentari come il grano e l'introduzione di limitazioni alla produzione e circolazione di alcuni alimenti di alta pasticceria e alla promozione della sostituzione dello zucchero con la saccarina. I predetti interventi, peraltro, contribuirono oltre che a sollevare il malumore delle popolazioni urbane anche allo svilupparsi del mercato nero degli alimenti che avrebbe trovato terreno oltremodo fertile nell'ambito del secondo conflitto mondiale. Sul punto M. CUZZI, *op. cit.*, p. 62.

⁹⁷ M. C. DENTONI, *L'alimentazione e l'approvvigionamento alimentare durante il conflitto*, in *Dizionario storico della prima guerra mondiale*, Roma-Bari, 2014, pp. 230-238.

In questo quadro la Grande Guerra iniziò, dunque, a mostrare alcune significative incrinature nelle politiche annonarie nazionali che avrebbero avuto portata di molto amplificata nella Seconda Guerra Mondiale⁹⁸.

Durante tale conflitto, infatti, la situazione dei soldati non migliorò, ed anzi, attesa la difficoltà di reperire rifornimenti dall'estero e dell'ovvia assenza di rifornimenti da parte degli ex alleati di Francia e Inghilterra, la razione giornaliera delle milizie poteva dirsi peggiore⁹⁹.

In ambito civile e soprattutto nelle città la situazione alimentare, come detto, si mostrò si dai primissimi anni di guerra del tutto problematica tanto che si collocano in tale ambito i maggiori esempi di intervento pubblico.

Già nei primi mesi del 1940 venne ripristinato, con la legge 6 maggio 1940 n. 577 il razionamento dei consumi¹⁰⁰ e il sistema della carta annonaria, già utilizzato nella prima guerra mondiale¹⁰¹.

Detto sistema era disciplinato nel dettaglio dal d.m. 12-9-1940, recante disposizioni relative all'applicazione della legge n. 577/1940, il quale attribuiva il compito di distribuire i generi razionati agli stessi esercenti che fornivano normalmente detti generi¹⁰². L'art. 2 del d.m. stabiliva, in particolare, che «per l'acquisto dei generi razionati presso il commercio e per il consumo dei generi stessi nei ristoranti, trattorie e simili

⁹⁸ Come si è visto anche la Grande Guerra è stata ovviamente accompagnata da importanti episodi di scarsità di risorse alimentare e malnutrizione sia sullo scenario bellico sia nelle città. Tuttavia le caratteristiche strettamente belliche di tale conflitto e la “distanza” dei fronti dalle maggiori città contribuiscono ad una tendenzialmente netta separazione tra la situazione nei teatri di guerra e quella nelle realtà civili che contribuì per certi versi a limitare l'impatto della guerra sulle vicende alimentari. Tale separazione, per contro, non si verificò durante la Seconda guerra mondiale che vide una sostanziale confusione tra il fronte e le città contribuendo ad amplificare i problemi già insorti durante il conflitto del 1914-1918.

⁹⁹ A. TROVA, *L'approvvigionamento alimentare dell'esercito italiano*, A. CAPATTI, A. DE BERNARDI E A. VARNI (a cura di), *Storia d'Italia, L'Alimentazione*, Torino, 1998, p. 517. Lo stesso autore peraltro considera anche come tale peggioramento fosse in parte tributario all'idea, tipica di una politica di aggressione straniera poi rivelatasi inefficace, di utilizzare le risorse delle regioni invase.

¹⁰⁰ Il razionamento fu graduale anche se gestito sin da subito in modo del tutto disorganizzato. Vennero infatti dapprima esclusi dal razionamento riso, pasta e farina.

¹⁰¹ A norma dell'art. 2 della legge, la Carta annonaria veniva rilasciata da ciascun Comune ai consumatori residenti nel Comune stesso.

¹⁰² Articolo 2 del d.m.

pubblici esercizi, i consumatori (...) debbono valersi della “carta annonaria”».

La concreta indicazione degli alimenti razionati e delle ulteriori modalità operative era invece affidata alla Direzione Generale dell’Alimentazione istituita *ad hoc* presso il Ministero dell’Agricoltura.

La scarsità dei quantitativi di derrate razionate¹⁰³, l’assenza di diversità alimentare e di organizzazione nella distribuzione comportarono, tuttavia, sin dai primi mesi di applicazione significative proteste nella popolazione¹⁰⁴, tramutatesi in diverse occasioni in veri e propri tumulti.

Successivamente, a partire dal 1941 aumentano le disposizioni che introducono specifici divieti di produzioni alimentari fra cui la produzione di dolci e la vendita della carne in scatola. Anche la ristorazione subisce gli influssi del razionamento con l’istituzione del regime dei pranzi a prezzo fisso nei ristoranti.

Si assiste in questo periodo a quella che può evidenziarsi come una sovra-regolamentazione della produzione alimentare: non v’è prodotto alimentare che non sia regolamentato quanto a quantitativi accessibili e modalità di distribuzione ai consumatori. Per il latte già dal 1941 viene adottato il meccanismo della prenotazione e vendita già in uso per la carne con l’iscrizione di un unico lattaio¹⁰⁵. A causa della scarsa produzione e del divieto di importazione da altre province, a Bologna la quota di latte nel gennaio 1942 viene stabilita a un decilitro il giovedì e la domenica e a un decilitro e mezzo negli altri giorni¹⁰⁶.

Le dimensioni della scarsità di generi razionati assunsero dimensioni drammatiche a partire dal 1942-1943, periodo in cui si diffuse ampiamente il ricorso al mercato nero, pur caratterizzato da prezzi comunque

¹⁰³ Si consideri che il razionamento dei grassi operato a partire dal primo ottobre 1940 prevedeva la distribuzione di 5 decilitri di olio, 300 grammi di burro o lardo o strutto per persona al mese.

¹⁰⁴ M. CUZZI, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰⁵ P. LUZZATTO FEGIZ, *Alimentazione e prezzi in tempo di guerra*, Milano, 1987, pp. 94-95.

¹⁰⁶ Cfr. Portale “Guerrainfame” reperibile in www.guerrainfame.it. Si veda anche A. CAPATTI, M. MONTANARI, *La cucina italiana. Storia di una cultura*, Roma-Bari, 1999, pp. 45 ss.

estremamente elevati per determinati generi alimentari ormai introvabili quali il pane bianco e la carne¹⁰⁷.

Sul piano dell'intervento normativo, si tentò di arginare i fenomeni abusivi conseguenti alle disfunzioni del razionamento con una serie di misure repressive¹⁰⁸ fra cui si ricordano le previsioni di cui agli artt. 4 e 5 della legge n. 577/1940¹⁰⁹.

La situazione così generatasi iniziò a cambiare dopo il 1943, almeno sotto il profilo della repressione, a seguito del collasso del regime e dell'allentamento dei controlli annonari¹¹⁰.

Per contro, i predetti sconvolgimenti politici non contribuirono affatto al miglioramento delle condizioni alimentari degli italiani i quali, al contrario, si trovarono di fronte ad un complessivo peggioramento a seguito dell'incrementarsi dei bombardamenti e del conflitto armato nelle città.

A seguito dello sbarco alleato in Sicilia nel luglio del 1943 e degli eventi dell'8 settembre, inoltre, la situazione iniziò a differenziarsi ampiamente tra il neocostituito Regno del Sud ed il resto della penisola, anche sul piano della regolamentazione in campo annonario.

Nell'Italia meridionale lo stato d'indigenza alimentare in cui versava la popolazione fu abilmente sfruttato dai comandi alleati allo scopo di orientare i locali a favore della liberazione – vista evidentemente come l'assicurazione di un miglior approvvigionamento di generi alimentari¹¹¹ – e subì un progressivo miglioramento, anche grazie alla successiva gestione dell'emergenza alimentare con la costituzione, nel dicembre del 1943, del

¹⁰⁷ M. CUZZI, *op. cit.*, p. 74.

¹⁰⁸ Le quali complessivamente sortirono effetti del tutto marginali.

¹⁰⁹ «Art. 4. Chiunque viola le disposizioni intese a disciplinare il razionamento dei generi di consumo è punito: a) se produttore o commerciante o dirigente responsabile di enti economici fra produttori o fra commercianti, con l'ammenda da lire cinquecento a lire cinquemila. Nei casi più gravi può essere aggiunto l'arresto fino a sei mesi; b) se consumatore, con l'ammenda da lire cinquanta a lire mille».

«Art. 5. Il pubblico funzionario o il medico che nell'esercizio delle funzioni ad esso demandate, in qualsiasi modo attribuisca o faccia attribuire ad alcuno razioni che non gli spettano o maggiori di quelle che gli spettano, è punito con l'ammenda da lire cento a lire mille».

¹¹⁰ E. SCARPELLINI, *A tavola! Gli italiani in 7 pranzi*, Bari, 2012, p. 148.

¹¹¹ Oltre alle iconiche barrette di cioccolato distribuite, assieme ad altri alimenti dalle truppe alleate

Commissariato dell'alimentazione che promosse immediatamente un aumento delle importazioni di grano dall'estero, favorito anche dal mutato *status* internazionale di cobelligerante¹¹².

Sul piano della regolazione giuridica del commercio degli alimenti, il Governo Badoglio, con il consenso degli alleati, promosse l'eliminazione di ogni vincolo legale alla macellazione e all'ammasso di cereali e legumi, oltre alla liberalizzazione del commercio di altri generi già oggetto di razionamento¹¹³ come le patate bisestili e di secondo raccolto.

Diversa fu la situazione nel resto d'Italia sottoposta all'occupazione tedesca, ove le priorità politiche della gestione del conflitto bellico, con le relative criticità, portarono a collocare in secondo piano la questione alimentare che venne affrontata solo parzialmente (ed in modo spesso tutt'altro che obbiettivo¹¹⁴) mediante l'adozione di un piano per l'acquisto di alimenti per la popolazione civile, solo nel settembre del 1943.

La situazione complessiva si appalesava più problematica in tali regioni, sottoposte a ripetuti sequestri di alimenti da parte dei reparti tedeschi il tutto nell'assenza di alcun intervento risolutivo del governo della Repubblica Sociale.

Il D.Lgs. 12 febbraio 1944, n. 375 rubricato "Socializzazione delle imprese" promosse anzi una mobilitazione di cittadini e imprese per assicurare l'alimentazione delle popolazioni, dotando i prefetti (*recte* i capi delle province) dei poteri necessari. Tale misura fu seguita meno di un anno dopo dal Decreto del Duce del 4 gennaio 1945, n. 1¹¹⁵ con cui vennero requisite le aziende dei grossisti in derrate alimentari e delle aziende

¹¹² Cfr. M. CUZZI, *op. cit.*, p. 73.

¹¹³ Come le patate bisestili e di secondo raccolto, cfr. M. CUZZI, *op. cit.*, p. 74.

¹¹⁴ Si vedano, a titolo di esempio, gli ottimistici e del tutto irrealistici proclami circa la presunta assunzione di 3000 calorie giornaliere a fronte delle effettive circa 1800 calorie reali, contenuti nella relazione della Direzione generale dell'alimentazione. Cfr. Relazione sulle esigenze alimentari della popolazione civile in Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Direzione generale dell'Alimentazione, Serie V, pp. 3 e 17 citata da M. CUZZI, *op. cit.*, p. 72.

¹¹⁵ G.U. n. 3 del 4 gennaio 1945.

industriali per la produzione, lavorazione e trasformazione di generi alimentari¹¹⁶.

In base al decreto, in particolare, «Tutte le scorte, le attrezzature, gli utensili, i mezzi di trasporto e quant'altro di pertinenza delle Aziende commerciali, di cui agli articoli 1 e 4, saranno con ordinanza del Capo della Provincia requisite e poste a disposizione dei Commissari per le ulteriori utilizzazioni¹¹⁷».

Altre disposizioni¹¹⁸ prevedevano inoltre aspre sanzioni penali per l'inosservanza delle predette norme nonché la sottrazione e l'occultamento di derrate alimentari¹¹⁹.

Una delle principali preoccupazioni del governo sociale di questo periodo era inoltre il monitoraggio del costo degli alimenti razionati, valutati in relazione a previsioni del tutto ottimistiche ed irrealistiche circa il quantitativo di calorie disponibili e l'effettiva situazione¹²⁰.

¹¹⁶ Cfr. Archivio Centrale dello Stato - Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana - settembre 1943 - aprile 1945, Edizione critica, a cura di F. R. SCARDACCIONE, p. 56.

¹¹⁷ Cfr. Art. 5 del Decreto.

¹¹⁸ Cfr. Art. 7.

¹¹⁹ Oltre alle ulteriori sanzioni penali relative alla Borsa nera, fino alla previsione della pena di morte per chi avesse episodi di grave nocimento all'approvvigionamento della popolazione.

¹²⁰ Si veda in particolare la seguente tabella estratta da Archivio Centrale dello Stato - Verbali del Consiglio dei Ministri della Repubblica Sociale Italiana - settembre 1943 - aprile 1945, Edizione critica, a cura di F. R. Scardaccione, p. 115, seduta del 14 luglio 1944:

Prodotti	Razione mensile individuale	Prezzo	Importo	Prezzo	Importo	Decorrenza aumenti
		vigenti		aumentati		
Pane	kg. 6,000	2,50	15,00	3,00	18,00	1 Novembre
Pasta	» 2,000	3,80	7,60	4,50	9,00	1 Novembre
(o polenta)	» 2,000	2,00	(4,00)	3,50	(7,00)	1 Novembre
Riso comune	» 1,000	3,80	3,80	5,00	5,00	1 Ottobre
Olio	» 0,100	17,00	1,70	35,00	3,50	1 Luglio
Zucchero	» 0,500	12,50	6,25	18,00	9,00	1 Ottobre
Burro	» 0,150	32,00	4,80	55,00	8,25	1 Ottobre
Formaggi	» 0,225	25,00	5,65	36,00	8,10	1 Ottobre
Carne c.o.	» 0,300	24,00	7,20	40,00	12,00	15 Settembre
Marmellata	» 0,500	17,00	8,50	27,00	13,50	15 Settembre
Salumi	» 0,100	30,00	3,00	60,00	6,00	1 Ottobre
Legumi secchi	» 0,300	6,50	1,95	12,00	4,00	1 Ottobre
Totale L.		65,45		96,35		

Le difficoltà delle autorità della Repubblica Sociale Italiana di gestire l'emergenza alimentare furono, inoltre, acuite dall'istituzione di una pluralità di enti fra cui il Commissariato nazionale dei prezzi alle dipendenze del Ministero dell'Economica e la Commissione nazionale di vigilanza sull'alimentazione, oltre all'Ufficio distribuzione cereali, farine e paste posti invece alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura¹²¹.

Quanto al terzo profilo indicato¹²², in merito allo sviluppo di una sensibilità internazionale per la questione alimentare, occorre preliminarmente rilevare come la fine della guerra non rappresentò certo la fine dell'emergenza alimentare per l'Italia liberata. Essa, infatti, si trovava ancora afflitta da gravi problemi di approvvigionamento, specialmente nelle città martoriate dai combattimenti ed isolate dall'assenza o la distruzione della rete di infrastrutture viarie.

Anche la situazione degli altri belligeranti europei (e non solo) non era, invero, di molto dissimile da quella italiana e la necessità di gestire l'emergenza nella gestione dell'accesso alle derrate alimentari si manifestò immediatamente come una delle principali questioni del dopoguerra sulla scena internazionale.

Numerosi sono gli enti assistenziali, nazionali e internazionali, attivi in questo periodo¹²³ anche nella gestione dell'emergenza alimentare, come UNRTA (*United nations relief and rehabilitation administration*), la Pontificia commissione assistenza nonché la Caritas svizzera¹²⁴.

Sotto tale profilo può mettersi in luce come la guerra e l'emergenza alimentare degli Stati belligeranti abbia fortemente contribuito all'emergere di una sensibilità a livello internazionale rispetto al tema dell'alimentazione¹²⁵.

¹²¹ M. CUZZI, *op. cit.*, p. 76

¹²² V. *supra* p. 35.

¹²³ Ed alcuni già operanti durante il conflitto mondiale.

¹²⁴ M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 419.

¹²⁵ Cfr. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Udine, 2002, pp. 42 e ss.

Tale assunto è suffragato da due diversi elementi: in primo luogo, ne è testimonianza il fatto che, proprio nel 1945¹²⁶, nasce ufficialmente la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), come organismo di diritto internazionale votato al miglioramento dei livelli di nutrizione e produttività agricola.

Uno dei primi temi sui tavoli degli incontri promossi in seno all'agenzia fu quello della rigenerazione dei suoli volta ad aumentare la produzione agricola nelle nazioni interessate dai teatri di guerra. Particolare rilevanza, anche nell'ottica di una gestione globale dell'emergenza fra i vari attori internazionali, assunse altresì la prima Inchiesta mondiale sull'alimentazione, promossa dalla FAO nel 1946¹²⁷, al fine di fornire un quadro complessivo della situazione alimentare mondiale. L'indagine, estesa a circa 70 paesi, ebbe l'importante merito di fornire un'autorevole conferma della crescita di fame e malnutrizione a livello mondiale in epoca post-bellica¹²⁸.

Sotto altro profilo, il dato è confermato dalle numerose convenzioni di diritto internazionale approvate nel secondo dopoguerra relative al diritto umanitario internazionale¹²⁹ che, pur in modo indiretto almeno in un momento iniziale, regolano l'accesso dei civili alle risorse alimentari durante i conflitti armati ed affermano il divieto – ed il conseguente illecito

¹²⁶ Il 16 ottobre presso le Chateau Frontenac di Québec, Canada. Le radici storiche della nascita dell'agenzia sono tuttavia più remote e passano dalla conferenza delle Nazioni Unite sull'alimentazione e l'agricoltura convocata da Roosevelt ad Hot Springs Virginia il 18 maggio 1943, alla conferenza dell'Istituto Internazionale di Agricoltura convocata da Governo Italiano e Vittorio Emanuele III il 7 giugno 1905 anche a seguito dell'impegno di alcune personalità fortemente impegnate nella costituzione di un organismo internazionale a tutela dell'agricoltura come l'industriale californiano David Lubin.

¹²⁷ Sulla scorta di tale indagine nel 1959 fu poi avviato il Censimento mondiale dell'agricoltura.

¹²⁸ Cfr. *70 anni della FAO (1945-2015)*, 2015, FAO Papers, p. 16, reperibile al sito internet www.fao.org.

¹²⁹ Si fa riferimento in particolare alle quattro convenzioni adottate a Ginevra il 12 agosto 1949 e segnatamente: la Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna, la Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare, la Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra e la Convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra. Sul punto si segnala C. SOMMARUGA, *Il diritto internazionale umanitario e il suo rispetto: una sfida permanente*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2012, fasc. 313, pp. 25 ss.

internazionale in caso di violazione – di utilizzo di tecniche militari volte ad affamare i civili, distruggere i raccolti e le derrate alimentari¹³⁰.

Si fa riferimento, in particolare, alle quattro convenzioni adottate a Ginevra il 12 agosto 1949 e segnatamente: la Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna, la Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare, la Convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra e la Convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra.

Quest'ultima, in particolare, contiene alcuni riferimenti ai temi dell'alimentazione agli artt. 36¹³¹, 76 e 89, in relazione alle condizioni da garantire ai profughi civili ed ai prigionieri.

Successivamente, peraltro, i riferimenti all'alimentazione saranno implementati dal Primo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, il cui articolo 54, par. 2 stabilisce espressamente il “*divieto di usare la fame come arma*”. Altre convenzioni internazionali, quali la quarta Convenzione di Ginevra, stabiliscono inoltre il diritto di sollecitare soccorsi, anche alimentari, così come aiuti umanitari alle organizzazioni internazionali umanitarie¹³² a beneficio delle popolazioni civili coinvolte in conflitti armati¹³³.

6. Considerazioni finali

Un primo elemento che l'analisi storica che precede pare aver confermato, sembra essere la centralità del ruolo dell'alimentazione nelle vicende umane come dato che accomuna epoche e culture diverse fra loro.

¹³⁰ J. ZIEGLER, *op. cit.*, p. 59.

¹³¹ “*Le partenze autorizzate in virtù del precedente articolo avranno luogo in condizioni soddisfacenti di sicurezza, di igiene, di salubrità e di alimentazione*”.

¹³² Cfr. J. ZIEGLER, *op. cit.*, p. 61.

¹³³ Cfr. art. 30 della Convenzione.

Come detto, ciò corrisponde, evidentemente, alla centralità del ruolo dell'alimentazione nelle società umane, un dato che risulta comune a varie epoche¹³⁴.

Detta centralità, invero, non sfugge neppure ai diversi legislatori che, come si è visto al capitolo che precede, da sempre si sono occupati della regolazione del fenomeno alimentare in ambito giuridico sotto una molteplicità di profili, quali, fra l'altro, la gestione delle scorte alimentari della comunità, le politiche di regolazione del mercato alimentare e la gestione dell'emergenza alimentare a seguito di guerre e carestie.

In tale prospettiva, si può innanzitutto osservare come la predetta regolamentazione del fenomeno alimentare rappresentasse, già in età antica, un ambito di pregnante interesse per il diritto pubblico ed uno dei settori in cui maggiormente si sviluppava il controllo del soggetto detentore del potere sovrano sulla società.

Nel quadro sopra descritto, si sono evidenziate alcune delle tappe storiche significative che hanno condotto a quello che possiamo indicare come lo stadio attuale in cui versa il diritto alimentare.

E' stata richiamata, in particolare, la legislazione di *ius publicum* con il sistema degli annonae quale paradigma dell'intervento istituzionale in materia alimentare in Età antica.

Si è inoltre messo in luce il ruolo della legislazione e degli statuti medioevali in tema di ricomposizione dei possibili conflitti relativi alla gestioni delle fonti alimentari.

Nell'Età moderna, quindi, si è sottolineato come la Rivoluzione industriale abbia contribuito ad un radicale rinnovamento del mercato alimentare mondiale e gettato le basi per la crescita democratica e per un moderno sistema economico con l'abbandono del riferimento al prezzo del grano quale valore economico fondamentale.

Da ultimo, è emerso come le guerre mondiali abbiano rappresentato momenti di fondamentale importanza nel percorso evolutivo del diritto

¹³⁴ V. *supra*, par. 1.

dell'alimentazione, sia per via della massiccia produzione normativa in materia alimentare di tale periodo sia (con particolare riferimento al secondo dopoguerra) per l'istituzione di importanti organismi, anche internazionali, con funzioni in materia alimentare nonché, in generale, per aver gettato le basi di una presa di coscienza internazionale sulla questione alimentare.

Un secondo elemento offerto dalla ricostruzione storica del presente capitolo riguarda la parcellizzazione e la complessità dei profili relativi alla disciplina giuridica in tema di alimentazione, come caratteristica tipica della regolazione che sembra parimenti accomunare diverse epoche tra loro.

Detta parcellizzazione è particolarmente visibile nella dicotomia tra disciplina del cibo in termini di *res* e quella che invece lo considera quale elemento di benessere della persona e della collettività¹³⁵.

Quanto alla prima prospettiva (cibo come *res*) si è visto come, in una fase più antica, la rilevanza giuridica del cibo sia emersa con particolare riguardo alla dimensione della regolazione economica: in Età romana il valore economico fondamentale era costituito dal prezzo del grano ed il suo andamento¹³⁶ influenzava, dunque, l'intero sistema economico, giustificando la presenza di interventi dei legislatori volti alla sua disciplina¹³⁷.

Anche in epoca successiva, tuttavia, la reificazione del cibo non scompare ma, anzi, subisce un'evoluzione con il passaggio ad una logica mercantilistica. In altre parole il cibo diventa una merce, soggetta di talché alla disciplina proprietaria quanto all'acquisto e alla circolazione tramite gli scambi commerciali¹³⁸.

¹³⁵ In molti casi, peraltro, maggior attenzione è prestata al controllo sociale più che al benessere dell'individuo. Si vedano in particolare le considerazioni espone *supra* alle pagg. 27 e ss. riguardo la necessità di prevenire carestie e squilibri del prezzo sul grano come mezzo per consentire il controllo della pacifica convivenza nella società feudale.

¹³⁶ Influenzato da una molteplicità di fattori, fra cui la gestione delle scorte, la presenza di carestie e le misure adottate in tal caso e l'insorgere di conflitti bellici.

¹³⁷ V. *supra* le considerazioni esposte alle pagg. 30-33.

¹³⁸ Sotto tale aspetto si può mettere in luce già da questa fase come la regolazione giuridica sembri perdere di vista il valore fondamentale del cibo come nutrimento, una caratteristica che a ben vedere lo dovrebbe distinguere dalle altre merci. Detta caratteristica, per contro, giustificava una disciplina giuridica peculiare delle derrate alimentari (specialmente i cereali) in Età romana la quale, se pur motivata prevalentemente da

Rispetto al tema del controllo sociale, può mettersi in luce come la disponibilità di risorse alimentari tali da sostenere la popolazione abbia da sempre rappresentato un'esigenza fondamentale di tutte le società umane¹³⁹.

Sotto tale profilo, si è descritta la rilevanza della c.d. legislazione emergenziale in materia alimentare come mezzo per far fronte a squilibri nella disponibilità di alimenti per la popolazione, spesso dovuti a fattori esogeni come guerre e carestie, che avevano tuttavia come conseguenza quella di mettere in ginocchio la collettività e conseguentemente minare il potere sovrano e l'ordine costituito¹⁴⁰.

Accanto alla prospettiva che vede nel cibo una *res*, tuttavia, si è messa in luce anche quella diversa che lo considera come elemento necessario per il benessere complessivo dell'individuo¹⁴¹. Si tratta di un nodo particolarmente importante, atteso che manifesta la presa di coscienza del fatto che il cibo, per la sua attitudine a soddisfare esigenze fondamentali dell'individuo non può essere considerato alla stregua delle altre merci¹⁴².

Sotto tale profilo, la primaria testimonianza di tale attitudine del cibo riguarda il suo rapporto con la salute umana. Il consumo di alimenti guasti o scadenti può presentare ripercussioni sulla salute dell'uomo ed è dunque interesse dei legislatori promuovere la diffusione di alimenti salubri al fine

esigenze economiche, differenziava i generi alimentari dagli altri beni sotto vari profili. La logica della mercificazione del cibo, peraltro, rappresenta ancora oggi una dimensione tutt'ora presente nell'attuale disciplina giuridica in tema di alimentazione ed una delle principali criticità della stessa per molti autori. Sul punto v., *infra*, le considerazioni del secondo capitolo.

¹³⁹ Almeno prima che la rivoluzione agricola e l'industrializzazione nella produzione alimentare permettessero quell'incremento nella produzione di derrate tale da sostenere in modo più costante la domanda di una porzione più ampia della collettività, almeno nelle società del benessere.

¹⁴⁰ Si consideri sotto tale profilo, la nota incidenza che la situazione di crisi alimentari ha avuto rispetto a fenomeni di rottura sociale come la Rivoluzione Francese o ancora il caso della Grande Carestia che colpì l'Irlanda tra il 1845 e il 1846, originata dalla diffusione di un fungo che distrusse le coltivazioni di patata e che fu in grado di mettere in ginocchio un intero paese per diversi anni, con un numero di morti stimabile in circa un milione e un'emigrazione di massa all'estero. Sul punto si veda C. WOODHAM SMITH, *The Great Hunger, 1845-49*, Dublino, 1991.

¹⁴¹ Un profilo che, nella ricostruzione storica, si affianca alla prospettiva che vede il cibo in un'ottica prevalentemente economica, come merce e come fattore di stabilità politica e sociale.

¹⁴² Sul punto si vedano le considerazioni di cui *infra* al paragrafo 2.3 del secondo capitolo.

di evitare il diffondersi di malattie, anch'esse viste come un potenziale elemento di destabilizzazione della società e del potere sovrano¹⁴³.

Inizia così, sulla base di questa esigenza, il filone della normativa di igiene pubblica degli alimenti che avrà un ampio seguito e che rappresenterà uno dei principali fattori di sviluppo, a livello normativo, del diritto dell'alimentazione¹⁴⁴. Ciò, invero, almeno in una prima fase, atteso che il diritto dell'alimentazione, come si avrà modo di vedere nei capitoli successivi, tenderà progressivamente a separarsi dalla tutela della salute per assumere nuove direttrici, sempre nel segno di una valorizzazione del ruolo dell'adeguatezza del cibo nel quadro del benessere complessivo dell'individuo.

In questo quadro, non si può non mettere in luce una certa difficoltà a ricondurre ad unità la predetta parcellizzazione e la pluralità di profili di rilevanza giuridica del fenomeno alimentare, un tratto che accompagnerà, come si avrà modo di apprezzare nel capitolo successivo, anche la regolazione giuridica contemporanea.

¹⁴³ Inoltre, un altro elemento di sensibilizzazione verso un intervento in tali settori riguarda il fatto che la messa in circolazione di alimenti guasti costituisce un fattore che contribuisce a destabilizzare il commercio. Si vedano in tal senso le normative a tutela della salubrità della carne citate *supra*, alle pagine 26 e 27.

¹⁴⁴ Sul punto v. *infra* il primo paragrafo del secondo capitolo.

CAPITOLO SECONDO

I CARATTERI DEL DIRITTO DELL'ALIMENTAZIONE

1. L'attuale regolazione giuridica del fenomeno alimentare e le sue criticità

Dopo aver tratteggiato in prospettiva diacronica le caratteristiche e le direttrici di sviluppo delle principali politiche pubbliche in materia di alimentazione e politiche annonarie ed evidenziato le sopra richiamate tappe fondamentali, si può, dunque, tentare di impostare l'analisi del rapporto tra alimentazione e diritto nell'ambito del paradigma giuridico contemporaneo.

A tal fine occorre in primo luogo chiedersi come sia possibile descrivere l'attuale rilevanza giuridica del fenomeno alimentare ovvero, in altre parole, come si debba inquadrare nell'ambito del paradigma giuridico contemporaneo il diritto dell'alimentazione.

Si tratta di una materia dotata di elementi di autonomia ovvero di una sezione specialistica di altre branche del diritto? Esiste, infine, una qualche rilevanza per il diritto pubblico ed in particolare il diritto costituzionale del diritto dell'alimentazione?

Invero, una corretta disamina di tali questioni e delle problematiche sottese alla materia, impone di analizzare in modo logicamente rigoroso il ruolo che la regolazione giuridica del fenomeno alimentare, in tutte le sue varie componenti, può assumere. Per raggiungere tale risultato, appare innanzitutto necessario investigare la possibile collocazione del fenomeno dell'alimentazione nell'ambito delle vicende giuridiche umane, al fine di selezionarne i diversi profili rilevanti per la presente analisi e gettare le basi del lavoro. Tale operazione va necessariamente strutturata a partire da alcune doverose premesse.

La prima premessa riguarda sempre la centralità dell'alimentazione nelle vicende umane come elemento fondamentale per le scienze sociali e, fra queste, per la scienza giuridica e, in generale, per le società umane¹⁴⁵.

Tale centralità si suole riassumere con il celebre aforisma di Ludwig Feuerbach «*Der mensch ist was er isst*¹⁴⁶», «*l'uomo è ciò che mangia*», che allude alla profonda influenza del ruolo dell'alimentazione nella vita dell'uomo, quasi in una sorta di corrispondenza ontologica¹⁴⁷.

Un'ulteriore premessa legata a quella che precede, consiste nel rilievo per cui, nelle società umane, viene generalmente adottato un sistema di valori in cui i diversi beni della vita assumono un posizione gerarchicamente differente a seconda della tipologia e dell'importanza delle esigenze degli individui che tali beni sono destinati a soddisfare¹⁴⁸.

Questa scala di valori si ripropone anche nell'ambito della regolamentazione dei suddetti beni mediante le norme giuridiche che ne disciplinano la costituzione, la titolarità, la circolazione e l'estinzione.

E così un determinato sistema normativo¹⁴⁹ avrà beni giuridici¹⁵⁰ gerarchicamente ordinati a seconda dell'importanza attribuita alle esigenze da essi soddisfatte¹⁵¹.

Il criterio che porta ad ordinare in questo modo i beni giuridici è del tutto intuitivo: se chiedessimo a chiunque di ordinare in base all'importanza

¹⁴⁵ Anche appartenenti ad epoche diverse come si è avuto modo di osservare nel capitolo che precede.

¹⁴⁶ Dal titolo di un'opera del filosofo del 1862. Si veda la ristampa L. FEUERBACH, *Il mistero del sacrificio o l'uomo è ciò che mangia*, Torino, 2017.

¹⁴⁷ Il tema è ben noto e diffuso fra molti autori. Per citarne uno nostrano, si può ricordare il celebre aforisma di Cesare Beccaria «*L'uomo, tal qual si conserva e si propaga, è un risultato di quelle cose che sono atte alla di lui nutrizione*», tratto dall'opera «*Elementi di economia pubblica*».

¹⁴⁸ Con particolare riferimento alla soddisfazione dei bisogni alimentari cfr. A. BELLIZZI DI SAN LORENZO, *Il bene giuridico alimentare*, in *Dir. Agroalimentare*, v. 3, 2017, pp. 447-461.

¹⁴⁹ Ed anche, per i fini che qui maggiormente interessano, un ordinamento costituzionale.

¹⁵⁰ In relazione alla definizione e al contenuto del paradigma di bene giuridico si vedano *ex multis* A. GAMBARO, *I beni*, in A. CICU, A. MESSINEO, L. MENGONI (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012; A. BELLIZZI DI SAN LORENZO, *op. cit.*, pp. 43 ss.

¹⁵¹ Tale conclusione è propria anche della scienza economica. Si veda al riguardo T. CHIMINAZZO, *Etica ed economia: il mercato e l'economia di solidarietà nell'era della globalizzazione*, Milano, 2007, pp. 18 e ss.

diversi beni (ovvero diritti), si assisterebbe ad esiti probabilmente affini. Pensiamo, ad esempio, di chiedere di ordinare in modo gerarchico il diritto alla salute, il diritto di proprietà ed il diritto a praticare un'attività sportiva¹⁵². Anche senza particolari conoscenze giuridiche, è immaginabile che la maggioranza degli individui interpellati propenderà per mettere al primo posto per importanza il diritto alla salute, seguito dal diritto di proprietà e, all'ultimo posto, collocherà il diritto allo sport. Ove, peraltro, si chiedessero le ragioni di tale scelta, che appare *prima facie* del tutto intuitiva, si potrebbero tuttavia incontrare maggiori difficoltà e divergenze nelle risposte.

In definitiva, tuttavia, nel tentativo di ricercare un fondamento logico di tale scelta, possiamo supporre¹⁵³ che gli interpellati baseranno la propria determinazione immaginando di dover fare a meno di uno di tali beni o diritti ed opteranno, di conseguenza, per il bene o il diritto di cui è più difficile fare a meno. A ben vedere, tuttavia, nel compiere tale scelta stiamo effettivamente optando per il bene/diritto che permette di soddisfare i bisogni della vita da noi ritenuti più importanti. E così, mentre è evidente che si può fare a meno dell'attività sportiva, il bene della vita relativo alla salute e al bisogno umano di vivere in modo sano pare di gran lunga il più irrinunciabile.

Ora, applicando le suddette suggestioni – in astratto apparentemente accettabili se pur per ovvie ragioni limitate da esigenze “modellistiche” – al fenomeno alimentare come recepito dall'attuale dominante paradigma seguito dal diritto e dalla politica dell'alimentazione, emergono tuttavia alcuni profili quantomeno sorprendenti se non anche veri e propri paradossi¹⁵⁴.

¹⁵² Riconosciuto da diversi ordinamenti anche a livello costituzionale, come la Costituzione greca che cita lo sport all'art. 16.

¹⁵³ Evidentemente con un certo grado di approssimazione giustificabile per il tenore «modellistico» delle considerazioni relative alle premesse di cui si tratta.

¹⁵⁴ Se non paradossali come espone C. TINTORI, *I paradossi del cibo*, in *Aggiornamenti sociali*, gennaio 2014, reperibile al sito www.aggiornamentisociali.it/articoli/i-paradossi-del-cibo.

Ed invero, si nota che la regolamentazione dei beni giuridici afferenti alle pratiche e ai beni c.d. «alimentari», oltre ad essere un fenomeno relativamente recente¹⁵⁵, come espresso ai paragrafi che precedono¹⁵⁶, è inoltre raramente oggetto di una disciplina giuridica organica e unitaria.

Detti beni¹⁵⁷, infatti, risultano più comunemente destinatari di discipline specifiche di settore, il cui dato da sottolineare è proprio l'estemporaneità e la frammentazione: i beni relativi all'alimentazione, in altre parole, sembrano venire in rilievo per la scienza giuridica solo nella misura in cui essi si accostano ad altri beni tradizionalmente oggetto di tutela giuridica autonoma¹⁵⁸.

Si può richiamare in tale prospettiva la regolamentazione giuridica delle sostanze alimentari nell'accezione igienico sanitaria, fra i primi esempi storici di interesse del diritto nei confronti della scienza alimentare, che trovava evidentemente la propria ragione giustificativa nella tutela di un diverso bene giuridico, pur strettamente intrecciato all'alimentazione: la salute degli individui¹⁵⁹.

In secondo luogo, analizzando empiricamente il contenuto delle varie costituzioni nazionali – nelle quali, solitamente, risultano indicati i beni, i valori e i diritti ritenuti di maggior rilievo per una determinata comunità sociale – mentre troviamo comunemente esposti diritti e valori come la tutela della salute e della proprietà, raramente sono affermati riferimenti al tema dell'alimentazione, benché, come detto, i beni ad essa

¹⁵⁵ Con uno sviluppo massiccio essenzialmente a partire dal secondo dopoguerra.

¹⁵⁶ Per lo sviluppo della regolamentazione giuridica di diritto dell'alimentazione nell'ambito del costituzionalismo contemporaneo si veda *infra* il cap. quarto.

¹⁵⁷ Per un inquadramento anche dottrinale del cibo come bene giuridico, si veda *infra*, in questo capitolo, il paragrafo 5.

¹⁵⁸ Nello stesso senso anche M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2015, p. 657 che rileva come appaia, in effetti, paradossale che giuridificazione del settore alimentare debba considerarsi una conquista recente, nonostante – come poc'anzi rilevato – «da sempre cibi e bevande hanno interessato il legislatore».

¹⁵⁹ Vedi *supra* le considerazioni esposte all'ultimo paragrafo del primo capitolo sul rapporto con la tutela della salute.

relativi non possano certo essere considerati di minor rilievo per la soddisfazione di esigenze umane fondamentali¹⁶⁰.

Un'altra caratteristica della regolamentazione del fenomeno di cui si tratta è l'equiparazione dei beni alimentari agli altri tipi di merci e beni di consumo.

La mercificazione del cibo, sottesa a tale modello, è da anni al centro delle critiche di chi sostiene che «il cibo abbia smesso di essere cibo¹⁶¹», perdendo parte di quel valore peculiare che lo rende unico rispetto al complesso delle esigenze umane, per essere relegato a mero oggetto a cui vengono prestate le relative e inadatte attenzioni¹⁶².

Proprio dalla mercificazione del cibo deriverebbero, infatti, alcuni dei principali problemi del nostro attuale modello di consumo degli alimenti, con le relative contraddizioni fra cui le disparità alimentari e i problemi legati agli interessi economici miopemente rivolti al solo aumento della produzione, piuttosto che alla corretta distribuzione degli alimenti, con inevitabile squilibrio nel mercato e spreco alimentare.

¹⁶⁰ Ovviamente, con ciò non si vuole affermare che l'unico modo per valorizzare un determinato bene o diritto sia la menzione espressa dello stesso in un testo costituzionale. Per citare un altro esempio, infatti, è chiaro come benché il bene o diritto alla vita non sia espressamente affermato in molte costituzioni (fra cui la Costituzione italiana) non si può certo dire che esso non trovi affermazione o non sia protetto appieno a livello giuridico come bene o diritto di rilievo costituzionale. Esso, infatti, viene implicitamente affermato in altre disposizioni e principi costituzionali e nessuno dubiterebbe della sua effettività. Quanto al diritto dell'alimentazione il discorso è invece diverso per due ordini di ragioni: si ritiene in primo luogo che, a differenza del diritto alla vita e di altri beni / diritti fondamentali, il diritto dell'alimentazione (e i diritti fondamentali dell'uomo ad esso facenti capo) non sia adeguatamente disciplinato nell'attuale prevalente paradigma giuridico contemporaneo specie per le particolari caratteristiche dei beni e dei diritti legati all'alimentazione, le quali – si ritiene – necessitano di una normativa specialistica. Sotto un altro aspetto, a differenza del diritto alla vita e di altri diritti e beni oggetto di protezione giuridica e finanche costituzionale, molti aspetti del diritto dell'alimentazione solo molto faticosamente trovano protezione tramite l'applicazione di altre norme in tema di salute, diritto ad una retribuzione sufficiente, libertà religiosa ecc.

¹⁶¹ Cfr. F. KAUFMAN, *Bet the farm. How food stopped being food*, Hoboken (NJ), 2012.

¹⁶² Si tratterebbe, secondo queste opinioni, di un vero e proprio errore di fondo nell'impostazione giuridica del problema della tutela delle fattispecie legate all'alimentazione.

Molte di queste contraddizioni produttive di risultati quantomeno illogici e paradossali¹⁶³, sono proprie dell'attuale e più diffuso modo di strutturare le relazioni tra alimentazione, diritto ed economia.

Nondimeno, partendo dalla necessità di ripensare tale relazione, specie per quanto riguarda il binomio cibo-diritto e le risposte giuridiche ai problemi legati all'alimentazione, un primo passo potrebbe essere in effetti quello di «*restituire al cibo il suo valore di «nutrimento»*¹⁶⁴» differenziandolo, a livello giuridico, dalle altre merci e dagli altri beni della vita, in ragione del suo valore fondamentale per il benessere complessivo dell'individuo¹⁶⁵.

Un'ulteriore considerazione che deve premettersi rispetto all'analisi dell'attuale paradigma di tutela giuridica dell'alimentazione, è relativa alla multidimensionalità e la frammentarietà di profili che caratterizzano le questioni giuridiche ad essa sottese.

Una frammentarietà, che appare per certi versi una vera e propria eredità storica della materia¹⁶⁶ e che si percepisce, in primo luogo, sul piano definitorio, con una molteplicità di possibili definizioni di «diritto dell'alimentazione» e altrettanti settori di interesse e aree di disciplina quali, *ex multis*, la tutela della salubrità degli alimenti, o *food safety* e quella della disponibilità di un cibo sufficiente ed adeguato, o *food security*¹⁶⁷.

¹⁶³ Cfr. si pensi ai noti problemi di scarsità di cibo in determinate aree del mondo contrapposto all'immenso spreco alimentare che caratterizza le società del benessere, alle prese anche con problemi di malnutrizione e patologie ad essa correlate come diabete ed obesità.

¹⁶⁴ Cfr. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, Fasc. 1, 2018, p. 2.

¹⁶⁵ Un benessere che non risulta solo legato all'aspetto biologico, ossia alla disponibilità di un quantitativo di cibo sufficiente a garantire le funzioni vitali. Il cibo, infatti, in virtù del menzionato carattere poliedrico, assume valore ulteriore per l'attuazione di esigenze umane più profonde come ad esempio quelle spirituali quanto ai riti religiosi legati all'alimentazione nonché culturali, specie con riguardo alle tradizioni che ruotano intorno alla preparazione di determinati alimenti ed allo stretto rapporto che essi hanno con il territorio di riferimento. Cfr. su tale ultimo profilo M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017, pp. 16 e ss. Con specifico riguardo al tema del valore peculiare del cibo ed al suo rapporto con il benessere complessivo dell'individuo, si vedano le ulteriori considerazioni di cui al paragrafo quarto di questo capitolo.

¹⁶⁶ Si vedano sul punto le considerazioni finali del capitolo precedente in cui si ravvisa come tratto comune della ricostruzione storica di tale capitolo, proprio la parcellizzazione e pluralità di profili.

¹⁶⁷ Per tali definizioni si veda, *amplius*, il paragrafo successivo di questo capitolo.

Su un diverso piano, la complessità si manifesta altresì nel rapporto tra uomo e alimentazione, con riferimento al richiamato valore peculiare del cibo per la soddisfazione di una pluralità di bisogni umani, biologici e spirituali¹⁶⁸.

In tale prospettiva, invero, la garanzia della disponibilità di un cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato assume, dal punto di vista giuridico, talvolta i tratti di un diritto fondamentale dell'individuo¹⁶⁹, ma anche quelli di un dovere dei pubblici e di un interesse della collettività per le generazioni attuali e quelle future¹⁷⁰.

I modelli di tutela, dunque, sono del tutto vari e non mancano le difficoltà nell'adattare istituti tradizionali come il diritto soggettivo al tema dell'alimentazione, oltre che ricomprendere, con tale istituto, tutti i diversi elementi che vengono in rilievo rispetto alle peculiarità della regolazione giuridica del settore¹⁷¹.

Nell'ambito dei riferimenti costituzionali più recenti all'alimentazione, tuttavia, sembra che il paradigma dominante sia quello che indica nella disponibilità di cibo quantitativamente e qualitativamente sufficiente un vero e proprio diritto fondamentale dell'individuo¹⁷².

Ciò anche sulla scorta delle indicazioni provenienti da alcune istituzioni internazionali come la FAO, che vede nel c.d. *right to food approach*¹⁷³, il paradigma di tutela più adeguato a disciplinare la complessità del fenomeno alimentare a livello giuridico¹⁷⁴.

¹⁶⁸ Si vedano le considerazioni di cui *supra*, alla nota 164.

¹⁶⁹ Prospettiva che ha trovato nell'istituto del diritto al cibo adeguato la sua massima consacrazione.

¹⁷⁰ Sul punto cfr. R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionale*, Napoli, 2008 ed il paragrafo sesto di questo capitolo quanto al rapporto tra alimentazione e sostenibilità.

¹⁷¹ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 389. L'autrice, riguardo al diritto al cibo adeguato, mette in luce la sua «complessità strutturale» proprio in ragione della sua vocazione a ricomprendere una pluralità di situazioni giuridiche ed esigenze da garantire.

¹⁷² Si vedano in particolare tra gli esempi più recenti di inclusione di riferimenti al cibo rinvenibili nel diritto comparato, le costituzioni del Nepal, dell'Egitto e delle Isole Fiji.

¹⁷³ Ossia nel modello di tutela giuridica dell'alimentazione basato sulla tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, del diritto al cibo adeguato.

¹⁷⁴ Cfr. FAO *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, realizzate nel 2006 e reperibili al sito web www.fao.org.

Non mancano tuttavia altri modelli di tutela giuridica, che pongono invece l'accento maggiormente sulla dimensione dei doveri dei pubblici poteri e della responsabilità¹⁷⁵.

Le differenze tra i vari modelli, peraltro, oltre ad essere tutt'altro che marginali, si riflettono anche soprattutto sul piano dell'effettività delle previsioni e della possibilità di rendere le stesse giustiziabili d'innanzi agli organi giurisdizionali e nei confronti dei pubblici poteri¹⁷⁶.

Sotto altro profilo, la complessità della materia si esprime anche nel carattere transnazionale di molte delle questioni relative al fenomeno alimentare quali la garanzia di un approvvigionamento alimentare sufficiente a livello mondiale, anche a fronte della costante crescita demografica¹⁷⁷, la sostenibilità delle politiche agricole in un'epoca in cui, grazie alla globalizzazione, si parla non a caso di «villaggio globale».

Ancora, se, come si è avuto modo di vedere, il cibo è visto anche come merce, in una società globalizzata esso circola fra diverse realtà territoriali ed è soggetto a normative diverse quanto a profili, anche delicatissimi, quali la salubrità degli ingredienti, il prezzo e la sostenibilità degli stessi¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Sotto tale profilo, in particolare, nel nostro ordinamento si è sviluppato un interessante dibattito in merito alla realizzazione dei doveri di solidarietà economica e sociale con riguardo sia alla solidarietà c.d. in senso orizzontale, sia in senso verticale. Sul punto si veda *infra* nel capitolo quarto, i paragrafi 5 e seguenti.

¹⁷⁶ Il *deficit* di effettività delle norme giuridiche e delle dichiarazioni di principio in materia di alimentazione e diritto al cibo adeguato, rappresentano un'ulteriore criticità della materia messa in luce dalla dottrina. Si veda in particolare sul punto F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

¹⁷⁷ Non a caso quest'ultimo rappresentava un tema centrale anche dell'ultima Esposizione Universale EXPO 2015, tenutasi a Milano ed avente ad oggetto la necessità di «nutrire il pianeta».

¹⁷⁸ Accanto alle considerazioni relative alla sostenibilità ambientale del consumo di tali alimenti, per le quali si può ad esempio ricordare il recente dibattito sorto in merito al consumo e la commercializzazione del c.d. olio di palma, caratterizzato – secondo i suoi critici – da una coltivazione che consuma porzioni di suolo e vegetazione spontanea immense, ve ne sono altre non meno importanti di carattere etico e religioso. Si pensi a titolo esemplificativo al consumo a fini gastronomici di carne di animali a rischio estinzione, diffuso in molti paesi e condannato da altri paesi per ragioni etiche e di protezione della diversità ambientale. Di recente, in particolare, ha destato clamore la decisione del Giappone di ritirarsi dall'*International Whaling Commission* (IWC) e riaprire la caccia alle balene, la quale ha causato anche una presa di posizione a livello internazionale di vari Stati ed anche la previsione di pratiche commerciali sanzionatorie.

Alla molteplicità ed eterogeneità dei predetti interessi, peraltro, non può che corrispondere una pluralità di discipline diverse ed un'integrazione¹⁷⁹ tra discipline nazionali, sovranazionali¹⁸⁰ e internazionali.

La frammentazione delle fonti giuridiche, dunque, è un altro elemento di rilievo di cui tener conto nell'affrontare il diritto dell'alimentazione, sia sotto il profilo dell'ordinamento in cui esse vengono attuate, sia rispetto alle loro caratteristiche intrinseche. Ed infatti, anche nel diritto dell'alimentazione si assiste al fenomeno della «crisi della tipicità delle fonti del diritto», con un ampio utilizzo di norme di *soft law* e del ricorso ai principi generali¹⁸¹, profili che accompagnati all'assenza di previsioni espresse hanno favorito l'emergere di un ruolo importante della giurisprudenza nell'evoluzione della materia¹⁸².

A fronte delle premesse e delle criticità sopra indicate, nei paragrafi seguenti si tenterà, dunque, di approfondire le caratteristiche della regolazione giuridica di diritto dell'alimentazione¹⁸³, tenuta presente la complessità e la parcellizzazione quali attributi pregnanti della materia¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Che assume spesso i tratti di una vera e propria «contaminazione» o «osmosi» tra ordinamenti.

¹⁸⁰ Si avrà modo di analizzare ad esempio, *infra*, nel capitolo successivo come proprio la differenza nelle legislazioni dei diversi Stati membri dell'Unione europea in materia di salubrità e circolazione degli alimenti abbia rappresentato un fattore di sviluppo della normativa eurounitaria in tema di sicurezza alimentare, con la previsioni di regole comuni per armonizzare le frammentate e differenti legislazioni nazionali.

¹⁸¹ Sul punto v. *amplius infra* i primi paragrafi del capitolo successivo.

¹⁸² Cfr. F. ALICINO, *Il diritto al cibo, Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 9.

¹⁸³ Ovviamente con particolare riguardo ai profili di maggior interesse per il diritto costituzionale.

¹⁸⁴ Si veda sul punto anche la riflessione di M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, in *Polis Working Papers online*, n. 222, 2015, p. 123, la quale al riguardo sembra richiamare la complessità di profili come una delle componenti della «ricchezza» della stessa.

2. «*Le cose e i loro nomi*¹⁸⁵»: *sicurezza alimentare, food safety, food security e diritto al cibo adeguato*

Un primo elemento importante da considerare per procedere nell'analisi sopra indicata, riguarda l'aspetto definitorio.

Prima di entrare nel merito della specifica analisi dei vari profili normativi del diritto dell'alimentazione di rilievo per il diritto costituzionale, pare infatti opportuno soffermarsi sull'indicazione delle premesse terminologiche, utili a muovere correttamente lo sviluppo del lavoro in un settore che presenta alcune difficoltà dal punto di vista dell'identificazione semantica dei concetti e degli istituti giuridici¹⁸⁶.

Tali difficoltà fanno capo, in primo luogo, a quella che si è avuto modo di richiamare¹⁸⁷ come una delle caratteristiche peculiari del diritto dell'alimentazione: la frammentazione e la multidisciplinarietà¹⁸⁸. Nella materia oggetto della presente analisi, infatti, confluiscono diverse discipline scientifiche, filosofiche, culturali e sociali, tutte accompagnate dall'utilizzo di un registro terminologico spesso diverso e specifico¹⁸⁹.

A ciò si aggiunga che, attesa l'origine internazionalistica dei primi esempi di normative moderne dedicate ai temi dell'alimentazione¹⁹⁰ – in

¹⁸⁵ L'espressione è tratta dal titolo di un celebre volume del filosofo e fisico italiano Giuliano Toraldo di Francia.

¹⁸⁶ Nello stesso senso, fra l'altro, si veda S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001, pp. 13 e ss.

¹⁸⁷ V. *supra*, p. 46.

¹⁸⁸ Cfr. F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016, pp. 2 e ss.

¹⁸⁹ Un ulteriore elemento di complicazione in tal senso riguarda la rilevanza del dato scientifico nella legislazione alimentare, specie con riguardo a quella a tutela della salubrità degli alimenti. Le conoscenze biologiche, chimiche e statistiche vengono si ritrovano spesso trasfuse negli stessi testi normativi con conseguenze visibili anche sotto il profilo del *drafting* normativo. La legislazione alimentare diventa infatti così legislazione di dettaglio con un'ulteriore elemento di complessità dato dai molteplici riferimenti a conoscenze extragiuridiche. Si veda in dottrina sul punto F. RICCOBONO (a cura di), *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, Milano, 1991; G. FIANDACA, *Il giudice di fronte alle controversie tecnico-scientifiche. Il diritto e il processo penale*, testo della Relazione presentata al convegno *Scienze e diritto. Il giudice di fronte alle controversie tecnico-scientifiche*, Firenze, 7-8 maggio 2004, reperibile in www.dirittoquestionipubbliche.org, e per una prospettiva di diritto comparato S. JASANOFF, *La scienza davanti ai giudici. L'incontro tra scienza e diritto in America*, (traduzione a cura di M. TALLACCHINI), Milano 2001.

¹⁹⁰ Specie con riguardo alla prospettiva della tutela dei diritti umani ad essa afferenti.

seguito recepite dai diversi ordinamenti – la materia sconta anche diversi problemi di «traduzione» nell’adattare termini coniatati in lingua straniera non sempre di agevole trasposizione da una lingua all’altra.

E’ il caso di una delle distinzioni fondamentali e più note del diritto dell’alimentazione come quella fra *food security* e *food safety*, la cui tradizione in termini di «sicurezza alimentare» è foriera di imprecisioni o quantomeno di equivoci, non potendo cogliere appieno le strutturali differenze dell’una e dell’altra area semantica¹⁹¹.

Cominciando, dunque, da questa distinzione può affermarsi che il termine italiano «sicurezza alimentare» deve essere inteso in una duplice dimensione.

In primo luogo, nell’accezione descritta con l’espressione «*food security*», richiamata in numerosi strumenti di diritto internazionale ed in seguito utilizzata anche in diverse costituzioni e legislazioni nazionali¹⁹².

Con tale nozione si fa riferimento, sotto un primo profilo, alla necessità di garantire ad ogni individuo l’accesso alle risorse alimentari di cui il suo organismo ha bisogno. Si tratta, a ben vedere, di un profilo che considera l’alimentazione in una prospettiva strettamente legata al c.d. *ius existantiae*¹⁹³.

In altre parole, la sicurezza alimentare nella prospettiva della *food security*, si intreccia strettamente al diritto alla vita valorizzando il cibo come elemento biologico necessario per lo svolgimento dei processi vitali¹⁹⁴.

¹⁹¹ Cfr. in tal senso P. PINSTRUP ANDERSEN, *Food security: definition and measurement*, in *Food Security*, 2009, Vol. 1, pp. 5–7.

¹⁹² Sul punto si veda *infra* il quarto capitolo, paragrafi 2 e 3.

¹⁹³ Cfr. in tema F. ALICINO, *Il diritto al cibo*, cit., p. 2.

¹⁹⁴ Talvolta, nell’ambito delle teorie legate alla *food security*, si ritrova anche l’espressione autosufficienza alimentare, che richiama la necessità di garantire una sorta di autonomia nell’accesso all’alimentazione da parte degli individui e delle comunità. Detta espressione, che per un verso appare complementare al concetto di sicurezza alimentare nell’accezione in esame, ha invero trovato molto seguito nell’ambito delle teorie in tema di sovranità alimentare (su cui v. *infra* al paragrafo successivo). Invero, tale espressione appare in effetti più utile se utilizzata per valorizzare i profili relativi al governo delle fonti e delle risorse alimentari e per tale ragione verrà utilizzata in tale contesto nel prosieguo della presente trattazione.

Questo legame, a ben vedere, si esprime nella significativa relazione tra la presenza di sufficienti livelli di nutrizione e lo svolgimento di un'esistenza dignitosa¹⁹⁵ e libera dalla fame¹⁹⁶, per la quale la prima rappresenta una condizione necessaria¹⁹⁷.

Sotto un secondo profilo, tradizionalmente il concetto di *food security* viene riferito alla necessaria presenza di un ulteriore elemento. La sicurezza alimentare, in altre parole, non mira a garantire solo l'accesso al cibo quale condizione necessaria per la vita, ma richiede un *quid pluris* riassunto da parte della dottrina con l'espressione «alimentazione adeguata¹⁹⁸».

Ed infatti, la tutela della *food security* non dovrebbe essere limitarsi alla garanzia di un'alimentazione meramente sufficiente a consentire i processi biologici, ma dovrebbe tendere alla realizzazione del diritto al libero accesso al cibo sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il profilo qualitativo¹⁹⁹.

Il richiamo al profilo all'adeguatezza del cibo²⁰⁰, invero, rappresenta uno dei profili più interessanti e dibattuti del diritto dell'alimentazione, laddove permette di riconnettere una pluralità di elementi anche di carattere non solo strettamente biologico ma piuttosto socio-culturale.

¹⁹⁵ F. ALICINO, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁶ E' questa ad esempio la formulazione che si ritrova all'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali con riguardo al diritto al cibo, descritto in termini di «diritto ad essere liberi dalla fame». Si vedano altresì sulla portata concettuale della *food security* le considerazioni contenute nel rapporto di J. ZIEGLER, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*, reperibile al sito web <https://www2.ohchr.org/english/bodies>.

¹⁹⁷ Su alimentazione e diritto alla vita si veda, per un'analisi più approfondita, *infra* il capitolo quarto, par. 4.1.

¹⁹⁸ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., pp. 22 e ss.

¹⁹⁹ In ambito internazionale si consideri la definizione di diritto al cibo come diritto fondamentale di ogni individuo a liberarsi dalla fame e ad affrancarsi così dallo stato di bisogno e povertà, contenuta nel Patto sui diritti economici, politici, sociali e culturali del 1966. Sul punto si rinvia all'analisi dello sviluppo del diritto internazionale dell'alimentazione nel prossimo capitolo.

²⁰⁰ Ed alla corrispondente dimensione qualitativa.

Affermare il diritto ad avere libero accesso ad un cibo adeguato, infatti, significa non solo prescrivere che lo stesso sia nutriente e sano²⁰¹, ma anche che sia idoneo a soddisfare le ulteriori esigenze umane legate all'alimentazione anche sotto profili diversi da quello meramente biologico²⁰². In altre parole, per usare un'espressione più familiare, per essere adeguato il cibo deve consentire lo sviluppo della personalità umana in tutte le sue molteplici sfaccettature²⁰³.

In tale prospettiva, il concetto di adeguatezza dell'alimentazione assume importanza precipua per rappresentare, da un lato, tutte le complesse dimensioni del poliedrico rapporto tra uomo e alimentazione²⁰⁴ e, dall'altro, per comprendere e descrivere le convergenze tra cibo e diritti e libertà fondamentali quali libertà religiosa, la tutela della salute e la garanzia dei diritti sociali²⁰⁵.

In secondo luogo, passando ad un altro dei significati fondamentali della sicurezza alimentare nei termini sopra descritti, si può far riferimento, come detto poc'anzi, al settore contraddistinto a livello sovranazionale con l'espressione *food safety*.

Nell'ambito della *food safety*, in particolare, possono farsi rientrare l'insieme dei profili e delle discipline che studiano la relazione tra

²⁰¹ Elementi propriamente tipici della tutela della sicurezza alimentare nell'accezione *food safety*, su cui si dirà in questo paragrafo.

²⁰² Cfr. M. FIORILLO, S. SILVERIO, *op. cit.*, pp. 17 e ss.

²⁰³ In tale prospettiva risulta chiaro come la sufficienza dell'alimentazione sia una condizione necessaria ma non sufficiente a garantire un'esistenza piena dell'individuo. Una dieta basata su pane e acqua potrà anche garantire la sussistenza umana ma non certo la dignità individuale e la possibilità di svolgere tutte quelle attività che riempiono di significato l'esistenza stessa. In tali termini si è peraltro recentemente espressa anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza del 26 ottobre 2017, Ricorsi nn. 2539/13 e 4705/13, *Cirino e Renne c. Italia* in cui viene messo in luce come trattamento inumano e degradante il regime alimentare applicato in alcune carceri italiane, che prevedeva in talune occasioni solo un'alimentazione a base di pane ed acqua.

²⁰⁴ V. *supra* al par. 1 di questo capitolo. Giova altresì rilevare come il concetto di adeguatezza dell'alimentazione consenta di porre l'accento sulle diverse e mutevoli esigenze di ogni individuo.

²⁰⁵ Una funzione simile a quella dell'adeguatezza, lo si dirà nel prosieguo, può essere svolta anche dal principio di dignità che in materia alimentare ha trovato diverse applicazioni del tutto interessanti. Si inseriscono in tale contesto le suggestioni del c.d. diritto ad un'alimentazione degna, nozione che mira, appunto, a risaltare tutta la molteplicità di esigenze umane (di natura non strettamente biologica) che si ritrovano connesse all'alimentazione e che contribuiscono alla realizzazione della personalità umana. Sul punto si rinvia *infra*, per una più diffusa trattazione, al capitolo quarto, paragrafo 3.3.

alimentazione e salute umana²⁰⁶. Vi rientrano, innanzitutto, le discipline scientifiche che studiano il contenuto degli alimenti e l'impatto delle sostanze presenti in essi sulla salute umana nei vari livelli della filiera alimentare, dalla selezione delle materie prime, al complesso di lavorazioni necessarie al trasporto fino ad arrivare alla conservazione degli alimenti²⁰⁷.

Il ruolo del diritto nell'ambito di tali processi, è evidentemente quello di regolare il complesso di attività che conducono dalla materia prima alla tavola del consumatore ed eliminare i potenziali fattori di rischio per la salute presenti nei vari livelli della *food supply chain*.

A ben vedere, è proprio nell'ambito della *food safety* che sono sorte le prime forme di legislazione alimentare in epoca moderna²⁰⁸, volte a garantire la tutela dell'igiene e della salute pubblica rispetto ad alimenti viziati il cui consumo sarebbe stato foriero del diffondersi di varie tipologie di malattie o comunque di pregiudizi per la salute.

Si consideri, a titolo di esempio, il caso del diritto dell'Unione europea rispetto al quale, sin dagli anni Settanta, si è sviluppata un'intensa produzione normativa in tema di circolazione, distribuzione e *packaging* di alimenti volta a tutelare la salute dei consumatori²⁰⁹.

Non a caso, peraltro, l'Unione europea si è dotata di un'istituzione *ad hoc* con il compito di promuovere la tutela della sicurezza alimentare²¹⁰, ossia la *European Food Safety Agency* (EFSA) sedente a Parma. Si tratta di un'istituzione a carattere prettamente tecnico, che svolge un importante

²⁰⁶ Cfr. R. H. SCHMIDT, G. E. RODRICK, *Food safety Handbook*, Hoboken (NJ), 2003, p. 4 e ss.

²⁰⁷ Per un inquadramento generale sull'argomento si vedano S. NEGRI, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, Fall, 2009, reperibile al sito web www.ghgj.org; F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in A. MAHIU, F. SNYDER (a cura di), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Leiden-Boston, 2006 e con particolare riferimento alla disciplina della food safety nell'Unione europea L. COSTATO, F. ALBISINNI, *European Food Law*, Padova, 2012.

²⁰⁸ Si veda per quanto riguarda l'Italia il Regio Decreto 1265 del 1934 ed il Testo Unico delle Leggi Sanitarie ivi contenuto, descritto *supra* nel capitolo 1, par. 4.

²⁰⁹ Non a caso in dottrina si parla di diritto europeo della sicurezza sanitaria degli alimenti, cfr. D. GADBIN, *Droit de l'alimentation et droit agricole européens: quelles articulation?*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2011, n. 2, pp. 243 e ss.

²¹⁰ Sempre nell'accezione di *food safety*.

ruolo di studio scientifico e propulsivo per l'elaborazione di iniziative legislative in tema di *food safety*.

Per contro, l'EFSA raramente si occupa di tematiche affini al diritto al cibo adeguato e alle prerogative tipiche della *food security*, né esiste un'istituzione equivalente all'EFSA con tali funzioni nel diritto eurounitario²¹¹.

Un ulteriore punto su cui soffermarsi, in prospettiva definitoria, riguarda i contorni dello stesso termine «diritto dell'alimentazione», espressione utilizzata, talvolta anche in senso atecnico, o comunque dal significato piuttosto ambiguo.

I principali problemi riscontrabili all'atto di fornire una definizione di tale settore normativo²¹² sembrano riconducibili a diversi profili.

In primo luogo all'assenza di una disciplina organica (almeno nel nostro ordinamento) che consideri tutte le diverse e molteplici declinazioni del rapporto tra cibo e diritto²¹³.

Come anticipato poc'anzi, infatti, si riscontrano *corpus* normativi con elementi di autonomia e specialità prevalentemente in riferimento alle tematiche della salubrità alimentare²¹⁴. Sotto tale profilo peraltro, la spinta della legislazione alimentare dell'Unione europea sembra aver fornito un

²¹¹ Le ragioni della prevalenza a livello di diritto positivo (e in particolare a livello nazionale) di disposizioni riconducibili alla *food safety* sono molteplici. Fra le principali, si può annoverare il fatto che storicamente, mentre la sensibilità per la tematica alimentare *ex se* non risultava particolarmente sviluppata a livello giuridico, la tutela giuridica della salute e dei potenziali pregiudizi alla stessa è invece da sempre percepita come un'esigenza meritevole di tutela per la totalità degli ordinamenti giuridici. La giuridificazione del settore alimentare – per usare un'espressione di M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2015, p. 657 – si è quindi prevalentemente realizzata a partire dalle interferenze tra alimentazione e salute e dunque nell'ambito della *food safety*. Il fenomeno, peraltro, non è del tutto anomalo ove lo stesso processo si è realizzato in altre materie giuridiche di sviluppo più recente quali il diritto dell'ambiente ove come per il diritto dell'alimentazione, i primissimi tentativi di regolazione giuridica facevano capo a situazioni di pregiudizio per la salute umana a causa di fenomeni di inquinamento. Sul punto S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, pp. 23 e ss.

²¹² Definirlo branca del diritto appare inadatto per i motivi che si diranno.

²¹³ Si veda in tal senso L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2013, p. 47.

²¹⁴ Termine con cui è possibile indicare un concetto affine a quello di *food safety*.

contributo verso la creazione di una base giuridica comune per vari profili di disciplina attinenti alla *food safety*²¹⁵.

Una seconda criticità, parimenti da valutare, nella ricostruzione della nozione e della materia «diritto dell'alimentazione» riguarda la difficoltà di accostare profili disciplinari molto diversi tra loro. Ed infatti nell'ambito del diritto dell'alimentazione dovrebbero innanzitutto ricomprendersi discipline ad alto contenuto tecnico come, ad esempio, la normativa in materia di regolazione dei quantitativi massime di sostanze dannose negli alimenti e discipline ispirate alla regolazione di processi economici come la regolazione del commercio di prodotti alimentari, nonché l'imballaggio e l'etichettatura degli stessi. Ma accanto alle predette discipline dovrebbero essere considerate anche le istanze di protezione giuridica più vicine al paradigma della *food security* come l'adeguata distribuzione delle risorse alimentari, la gestione responsabile delle fonti alimentari e la protezione del diritto al cibo e degli altri diritti fondamentali legati all'alimentazione.

Nonostante le predette difficoltà, vari sono gli argomenti che depongono a favore dell'unificazione delle discipline giuridiche relative alla *food safety* e alla *food security* in un *corpus* normativo quanto più organico, che potrebbe, ad esempio, definirsi con l'espressione “diritto dell'alimentazione”.

In primo luogo, limitare l'attenzione giuridica esclusivamente all'uno o all'altro dei predetti elementi comporterebbe in ogni caso una disciplina normativa incompleta, non potendo rappresentare tutti i diversi profili in base ai quali si manifesta la rilevanza dell'alimentazione per il diritto.

In secondo luogo, un ulteriore elemento da tenere in considerazione, anche a fronte del rilievo poc'anzi esposto, riguarda la necessità, da più parti

²¹⁵ Il punto è specificamente affrontato *infra* nel paragrafo 6.2. del terzo capitolo cui si rinvia anche per le indicazioni bibliografiche.

afferzata in dottrina, di adottare un approccio di tipo olistico²¹⁶ nella regolazione giuridica dei fenomeni relativi al diritto alimentare²¹⁷.

Ciò, in particolare, al fine di far fronte alle particolarità e alla frammentazione della materia, di cui si è detto al paragrafo precedente ed al valore poliedrico che assume il cibo stesso²¹⁸.

Da ultimo, a fronte di un certo “ritardo”, di cui si è accennato ai paragrafi 1 e 2 del presente capitolo, rispetto all’interesse del diritto per la tematica alimentare e dell’estrema importanza di un’idonea gestione delle sfide alimentari²¹⁹ che si prospettano nei prossimi decenni, appare necessario approfondire, a livello giuridico, lo studio delle tematiche alimentari e tale risultato può evidentemente essere raggiunto più facilmente laddove il diritto dell’alimentazione riesca ad emanciparsi come materia autonoma e organica, dotata di sue proprie caratteristiche e non solo come micro-disciplina specifica di altre branche del diritto²²⁰.

A prescindere dalle predette suggestioni, occorre tuttavia considerare come, attualmente, la definizione normativa adottata nella maggior parte

²¹⁶ Dal punto di vista etimologico, alla parola *Olos* viene attribuito il significato di «uno solo» o «tutto». L’olismo in tale prospettiva rappresenta l’unione delle diverse parti in un tutto, l’assenza dell’autonomia delle parti dall’unità che esse costituiscono.

²¹⁷ Si veda in particolare sul concetto di olismo e sull’opportunità di tale approccio al diritto dell’alimentazione G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, 2014, pp. 147 e ss. L’autore considera fra l’altro come l’approccio olistico ricorra frequentemente nelle riflessioni teoriche relative alla sovranità alimentare. Sul punto si veda *infra*, per un’autonoma trattazione, il paragrafo quarto di questo capitolo.

²¹⁸ Si veda in tal senso A. MORRONE, *op. cit.*, p. 34 secondo cui “*Il valore giuridico dell’alimentazione è poliedrico, proprio grazie alle strettissime connessioni appena viste tra il cibo e l’economia, la cultura, la scienza, la protezione della persona, i poteri privati e l’organizzazione politica*”.

²¹⁹ Come noto la crescita demografica mondiale, unita alle conseguenze di alcuni cambiamenti climatici, contribuirà, secondo diversi scienziati, già nel breve periodo a mettere in crisi l’attuale sistema di produzione e distribuzione di risorse alimentari. Il mercato mondiale dovrà, dunque, essere pronto a gestire l’aumento della domanda di prodotti alimentari per evitare nei prossimi decenni allo sviluppo di vera e propria emergenza alimentare con squilibri ancora più marcati sul tra diverse aree del mondo. Per uno sguardo in letteratura sul ruolo del diritto nel quadro sopra descritto si rinvia a M. E. GRASSO, *Cambiamenti Climatici Salute e Diritto*, Milano, 2009.

²²⁰ Si veda in questo senso S. VENTURA, *Principi di Diritto dell’Alimentazione*, Milano, 2001, pp. 35 e ss., e nello stesso senso V. RUBINO, *I principi generali della legislazione alimentare comunitaria secondo il reg. 178/2002: le nuove regole per la sicurezza alimentare e la strutturazione del diritto comunitario dell’alimentazione*, in *Diritto&Diritti*, maggio 2002, p. 3.

degli ordinamenti per definire il diritto dell'alimentazione sia del tutto lontana dall'adozione di un approccio olistico nel disciplinare le varie componenti del complesso rapporto tra alimentazione e diritto.

In particolare, citando nuovamente l'esempio eurounitario, si può richiamare anche la definizione di «legislazione alimentare» contenuta sempre all'art. 2 del regolamento n. 178/2002.

A mente di tale articolo, in particolare, con l'espressione legislazione alimentare si definiscono «le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale; sono incluse tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati».

Tale definizione appare con evidenza sbilanciata sul piano della *food safety* e considera il fenomeno alimentare sotto un profilo prevalentemente economico, analizzando le diverse fasi della *food supply chain* essenzialmente in un'ottica di regolazione del relativo mercato²²¹.

Invero, anche alla luce dell'assenza dei profili inerenti la *food security* nella maggior parte delle discipline normative positive attualmente vigenti, alcuni autori sono giunti alla conclusione di differenziare, anche a livello terminologico, la nozione di «diritto dell'alimentazione» da quella di «diritto al cibo adeguato» che meglio valorizzerebbe anche i profili legati alla *food security*²²².

In particolare, con l'espressione «diritto dell'alimentazione» si indicherebbe il modo in cui «il cibo deve essere prodotto o distribuito per garantire al meglio i diritti del consumatore a nutrirsi in modo sano²²³».

²²¹ Così anche L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op. cit.*, pp. 47 e ss. Giova rilevare come la predetta definizione non consideri affatto i profili relativi alla *food security* e segnatamente il tema dei diritti fondamentali relativi al cibo.

²²² Si vedano in particolare M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 37 e G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. MACCHIA (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011, Napoli, 2012.

²²³ M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 37.

Con l'espressione «diritto al cibo adeguato», invece, si farebbe riferimento al diritto «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, nutriente, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna²²⁴».

Secondo un'ulteriore autorevole definizione, il diritto dell'alimentazione indicherebbe «la disciplina del cibo dalla produzione all'utilizzo (...) tenendo presenti alcuni passaggi: la produzione, la commercializzazione e il consumo²²⁵».

Nell'ottica di tentare di riportare ad unità la frammentazione (anche terminologica) dei diversi profili di rilevanza giuridica dell'alimentazione, si ritiene di dover utilizzare, ai fini della presente trattazione, l'espressione «diritto dell'alimentazione» in modo parzialmente difforme. In particolare tale espressione si utilizzerà, nel prosieguo del presente lavoro, per indicare l'insieme di tutte le diverse discipline giuridiche che regolano il fenomeno alimentare di per sé considerato (definizione giuridica di alimento, produzione, conservazione distribuzione e commercializzazione del cibo), ovvero regolano le molteplici relazioni tra uomo, alimentazione e cibo nella prospettiva dei diritti e doveri dei singoli, così come delle obbligazioni statali²²⁶.

In altre parole si cercherà, proprio in ossequio alle ragioni sopra indicate, di tentare un'unificazione – almeno sul piano definitorio – del diritto dell'alimentazione per comprendere se, effettivamente, possa essere

²²⁴ Cfr. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., p. 49 citato da M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 38.

²²⁵ G. CORDINI, *op. cit.*, p. 205.

²²⁶ Nell'ambito di tale definizione, dunque, il diritto dell'alimentazione può essere considerato come un «contenitore» in cui confluiscono congiuntamente la tematica della *food safety* e quella della *food security*. Anche l'istituto del diritto al cibo adeguato, in quanto diritto fondamentale dell'individuo legato al cibo rappresenta, in quest'ottica, un istituto di diritto dell'alimentazione secondo la definizione corrente.

opportuno garantire un'autonomia a tale branca del diritto affrancandola come autonoma dalle altre²²⁷.

Sempre nel solco delle considerazioni che precedono, si può collocare anche la questione dell'esistenza e della possibile definizione di un «diritto pubblico dell'alimentazione» ovvero di un «diritto costituzionale dell'alimentazione», tema che rappresenta uno dei principali profili di interesse del presente lavoro.

Per comprendere l'utilità di tali definizioni²²⁸, invero, è necessario partire da una premessa. Come sottolineato da autorevole dottrina²²⁹, infatti, il diritto pubblico ed il diritto costituzionale hanno fornito un contributo teorico non trascurabile ove applicati a materie specifiche e settoriali come il diritto dell'ambiente e la tutela della salute caratterizzate al contempo da una pluralità di profili e una certa frammentarietà²³⁰.

Tale importanza si legge in primo luogo alla luce di alcune caratteristiche del diritto costituzionale inteso come diritto caratterizzato dall'applicazione generalizzata di principi²³¹ in maniera necessariamente trasversale, che permette, quindi, di raggiungere anche aree del diritto che

²²⁷ Come si ritiene in ipotesi: v. premesse del presente lavoro e considerazioni di cui al paragrafo che precede.

²²⁸ E in generale dello sforzo teorico di applicare principi ed elementi di diritto pubblico e costituzionale alla tematica alimentare.

²²⁹ G. CORDINI, *op. cit.*, p. 207.

²³⁰ L'autore citato riporta l'esempio degli studi di Massimo Severo Giannini, Umberto Pototsching ed Enzo Capaccioli che hanno posto le fondamenta dello sviluppo del moderno diritto dell'ambiente, partendo da studi e considerazioni di carattere pubblicistico e costituzionale. Sul punto e per un'analisi più approfondita del dibattito della dottrina pubblicistica in materia di ambiente si vedano G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 5, 2009; M. CECCHETTI, *Riforma del titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive della materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in AA.VV., *La costituzionalizzazione dell'ambiente. L'ambiente nella riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dir. e gest. Amb.*, 2/2002; G. MANFREDI, S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 2, 2010; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 6, 2011, pp. 735 ss.;

²³¹ Cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 12. Si veda, altresì, con specifico riferimento all'operatività dei principi costituzionali in materia di alimentazione, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

possiamo definire periferiche, ovvero dallo sviluppo ancora in fase embrionale.

Ebbene, proprio questo stadio sembra essere quello in cui versa attualmente il diritto dell'alimentazione, anche nel nostro ordinamento²³², caratterizzato da una particolare frammentarietà e dall'assenza di una disciplina organica che ne valorizzi tutti i molteplici profili.

Alla luce di tali premesse si ritiene che, affrontato sotto la lente del diritto pubblico e del diritto costituzionale, il diritto dell'alimentazione potrebbe beneficiare di un positivo sviluppo sia sul piano teorico – ad esempio nell'ottica di un tentativo di riportare ad unità le sue diverse componenti – sia a livello pratico. Si pensi, sotto tale ultimo profilo, al contributo che la giurisprudenza costituzionale ha offerto nel nostro ordinamento e all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione²³³, nella definizione dei confini, dei limiti e finanche del contenuto di alcune specifiche materie e competenze²³⁴.

Sotto altro profilo, alcuni autori hanno messo in evidenza come, sempre nell'ottica del perseguimento di un approccio olistico²³⁵ la dimensione costituzionale potrebbe essere la più corretta per dar conto più compiutamente, anche a livello giuridico, del rapporto complesso tra uomo e alimentazione. Ed infatti «una prospettiva costituzionale della relativa problematica dovrebbe condurre non solo a stabilire regole giuridiche dirette alla produzione e al consumo di prodotti alimentari “sicuri” sotto il profilo igienico-sanitario, ma anche regole che facciano dell'alimentazione un insieme di valori culturali destinati ad essere fruiti sotto forma di informazioni necessarie per una consapevole *cura sui corporis*²³⁶».

²³² Ma anche in molti altri ordinamenti nazionali e a livello sovranazionale quanto al diritto dell'UE.

²³³ Elemento considerato anche da G. CORDINI, *op. cit.*, p. 207.

²³⁴ E' il caso, ad esempio del citato diritto dell'ambiente oggetto di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera s) e richiamato al contempo nell'ambito della competenza concorrente in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Sul tema delle competenze di cui all'art. 117 Cost. in materia di alimentazione si veda invece *infra* il quarto capitolo del lavoro.

²³⁵ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 13.

²³⁶ A. MORRONE, *op. cit.*, p. 32.

Alla luce delle considerazioni e delle finalità sopra elencate, possiamo tentare di immaginare alcune possibili caratteristiche e aree di interesse di una teoria di diritto pubblico dell'alimentazione e di diritto costituzionale dell'alimentazione.

Dal punto di vista dell'oggetto il diritto pubblico dell'alimentazione dovrebbe occuparsi innanzitutto del fenomeno alimentare sul piano della prospettiva dell'individuo: si possono richiamare in tal senso i profili relativi al complesso di situazioni giuridiche soggettive attive o passive che possono avere a fondamento il rapporto tra cibo e alimentazione.

In una prospettiva di diritto costituzionale dell'alimentazione, poi, si potrebbero considerare in particolar modo le situazioni giuridiche soggettive che trovano un fondamento costituzionale: è il caso ad esempio del diritto al cibo adeguato, quale figura di riferimento nel dibattito, anche internazionale, in tema di rapporto tra cibo e diritti dell'uomo, ma anche agli altri diritti e interessi individuali oggetto di protezione costituzionale²³⁷ e i quali presentano a vario titolo connessioni con il tema dell'alimentazione.

In tale prospettiva, anche alla luce delle difficoltà di garantire l'effettività di molti dei diritti legati al cibo, un punto particolarmente importante sembra essere rappresentato dallo studio del complesso di obbligazioni dei pubblici poteri nei confronti di individui, gruppi e persone giuridiche, aventi ad oggetto tematiche relative all'alimentazione²³⁸.

Ancora sul piano dell'oggetto, dovrebbero rientrare nell'ambito di indagine del diritto pubblico dell'alimentazione le varie tipologie di fonti che regolano la materia alimentare, nonché le peculiarità e i rapporti tra le stesse.

Sotto il profilo soggettivo, inoltre, il diritto pubblico dell'alimentazione avrebbe quale finalità l'analisi del complesso di soggetti

²³⁷ Cfr. *infra*, il capitolo quarto.

²³⁸ Si tratta di un tema sviluppato ampiamente nel diritto internazionale in relazione all'attuazione delle disposizioni internazionali in tema di *food security* che spesso impongono obblighi alle autorità degli Stati che hanno ratificato i relativi trattati. Sul punto si veda, più diffusamente, *infra*, il capitolo terzo. Il tema, pur offrendo profili del tutto interessanti, è invece molto meno sviluppato in dottrina quanto alle obbligazioni a carattere alimentare poste a carico dei pubblici poteri da disposizioni costituzionali.

e istituzioni rilevanti per il diritto alimentare, ove ad esempio provvisti della facoltà di emanare norme giuridiche in materia di diritto dell'alimentazione, o dotati di facoltà di intervento e altre funzioni in materia alimentare²³⁹, nonché disciplinare la composizione dei conflitti tra tali organi²⁴⁰.

Da ultimo, dovrebbero ricadere nell'ambito del diritto pubblico dell'alimentazione tutte le problematiche relative all'identificazione dei soggetti titolari della c.d. sovranità alimentare, ossia della facoltà di controllare ed avere la disponibilità delle fonti e delle risorse alimentari²⁴¹.

In definitiva, sulla scorta di quanto sottolineato in dottrina²⁴², pare si possa affermare che, atteso che l'alimentazione costituisce *ex se* un valore costituzionale alla luce delle varie intersezioni tra cibo, persona umana, società (e dunque Costituzione), detto valore necessita tuttavia di essere esplicitato, definito e compreso nel suo significato essenziale. Questo, in conclusione, dovrebbe essere il compito di una teoria di diritto costituzionale dell'alimentazione.

3. Il cibo come bene giuridico

Considerate le peculiari funzioni vitali che il cibo assolve, esso non può essere trattato alla stregua di qualunque altro bene di consumo.

Tale assunto costituisce uno dei fondamenti delle moderne teorie sulla *governance* alimentare e dei modelli di tutela della sicurezza alimentare²⁴³.

Partendo da tali rilievi, una delle criticità da tenere in considerazione nel disciplinare la materia alimentare riguarda la necessità di valorizzare gli

²³⁹ Si pensi al ruolo che possono avere in tale frangente le istituzioni tecniche come le agenzie indipendenti e le altre autorità di regolazione del mercato alimentare e dei controlli sugli alimenti.

²⁴⁰ In tale ottica si può considerare la funzione di composizione dei conflitti di competenza in materia di alimentazione tra i vari soggetti istituzionali, o più in generale lo studio della giurisprudenza dei tribunali costituzionali in tema di alimentazione.

²⁴¹ V., *infra*, in questo capitolo, il par. 4.

²⁴² Cfr. A. MORRONE, *op. cit.* p. 40.

²⁴³ Oltre che uno dei presupposti delle teorie economico-giuridiche facenti riferimento al concetto di *food sovereignty*.

aspetti caratteristici del cibo, mettendo in luce l'attitudine a soddisfare esigenze fondamentali dell'individuo²⁴⁴.

Procedendo con ordine in tal senso, tuttavia, è preliminarmente innanzitutto opportuno chiedersi se il cibo possa essere a tutti gli effetti considerato un bene giuridico ed in caso affermativo quale natura rivesta nelle tradizionali classificazioni dei beni giuridici, anche a livello pubblicistico.

L'impostazione tradizionale definisce "bene" in senso giuridico qualsiasi entità materiale e non materiale che sia giuridicamente tutelata da norme ovvero risulti almeno giuridicamente rilevante²⁴⁵.

Quanto al primo profilo, la rilevanza giuridica dei beni di cui si tratta può ritenersi implicita nel rilievo dell'importanza del bisogno umano del nutrimento – e, si può aggiungere, di un nutrimento sano – nonché alla luce dell'attitudine dei beni alimentari ad entrare in relazione con altre fondamentali esigenze e diritti umani, oggetto di protezione giuridica²⁴⁶.

Il secondo profilo da analizzare rispetto alla soprarichiamata definizione, è quello della protezione giuridica offerta dalle norme ai beni alimentari. Ai fini di tale ricostruzione, invero, pare opportuno soffermarsi preliminarmente sulle caratteristiche intrinseche e strutturali del cibo come bene.

Una prima rilevante peculiarità dei beni alimentari, si è detto, è la loro attitudine ad essere assunti dall'uomo, caratteristica che può essere definita in termini di consumabilità²⁴⁷. Detto attributo è proprio, secondo la tradizionale classificazione, dei beni che possono essere utilizzati una sola

²⁴⁴ Sul punto v. nello specifico *infra* il paragrafo successivo.

²⁴⁵ Cfr. M. BIANCA, *La proprietà*, Milano, 2004; A. BIONDI, *I beni*, Torino, 1956; A. PUGLIATTI, *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.* vol. V, pp. 164 e ss. In questo paragrafo l'attenzione è riservata alla regolazione giuridica dei beni alimentari *tout court*. Per queste finalità, invero, appare più opportuno richiamare le considerazioni proprie della dottrina privatistica.

²⁴⁶ Su tale ultimo aspetto si rinvia al paragrafo successivo.

²⁴⁷ Cfr. sull'introduzione generali dei beni alimentari A. GAMBARO, *I beni*, Milano, 2012, p. 166 e ss.

volta²⁴⁸. L'alimento, come noto, viene infatti assorbito dall'organismo per essere trasformato in sostanze nutritive ed energia utilizzabili per il complesso delle funzioni vitali e motorie.

Una caratteristica strettamente collegata alla consumabilità riguarda la c.d. «esclusività» dei beni alimentari, singolarmente considerati. Questi ultimi, infatti, sono oggetto di appropriazione esclusiva da parte dell'individuo, non potendo essere utilizzati in modo congiunto. Così l'assunzione di un determinato bene alimentare da parte di un soggetto esclude la possibilità di altri soggetti di consumarlo²⁴⁹.

Se è vero che i beni alimentari *ex se* considerati non possono, oltre una certa misura, essere suddivisi in parti né condivisi tra diversi soggetti, diversa appare la questione delle fonti alimentari e del cibo inteso come «risorsa».

Sotto un primo profilo, invero, si può parlare di fonti alimentari avendo riguardo ai beni utilizzati ai fini della produzione di alimenti.

Sono così fonti alimentari i terreni agricoli utilizzati per la produzione di vegetali commestibili, così come le aziende di allevamento e produzione di carni animali, ma anche le flotte di pescherecci di una determinata comunità di piccoli pescatori. La rilevanza giuridica delle *fonti alimentari*, che possiamo definire come ogni entità materiale idonea a produrre beni alimentari consumabili, risiede in particolare nella disciplina dei diritti (specie di proprietà) sulle stesse, nonché sulle modalità di produzione dei beni, gestione delle scorte e distribuzione degli alimenti.

Così saranno giuridicamente rilevanti per il diritto dell'alimentazione, *exempli gratia*, i fatti relativi al miglioramento dell'efficienza della produzione, alle condizioni di conservazione degli

²⁴⁸ I beni consumabili, proprio per tale peculiarità, si distinguono così dai beni deteriorabili, termine col quale si designano i beni soggetti ad usura, ovvero decadimento o diminuzione del loro valore nel tempo. Cfr. M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. IV, Milano, 1998, p. 62.

²⁴⁹ Il concetto del carattere esclusivo dei beni giuridici del diritto dell'alimentazione, per essere correttamente compreso, va letto in relazione a quello di fabbisogno alimentare di un individuo o di una pluralità di individui, ossia rispetto all'ammontare di sostanze nutritive necessarie all'individuo o ad un determinato gruppo per soddisfare il proprio fabbisogno energetico.

alimenti ed alle misure da attuare per ridurre lo spreco alimentare nella fase di produzione.

Sotto altro profilo, possiamo indicare con il termine «risorse alimentari», secondo un'accezione più prettamente antropocentrica, il complesso del patrimonio di alimenti destinati a garantire il fabbisogno di una comunità, dalla famiglia alla stessa comunità statale.

Rispetto al quadro sopra delineato e come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi, si deve rilevare come a livello di diritto positivo la qualificazione più comune del cibo è quella in termini di merce²⁵⁰. Nondimeno sono presenti, specie in dottrina, teorie che considerano il cibo in termini di bene comune²⁵¹, valorizzandone l'attitudine a realizzare esigenze fondamentali per la vita di tutti gli individui e dunque della collettività²⁵².

Tali teorie, oltre ad aver trovato riconoscimento anche a livello costituzionale specie in alcuni ordinamenti del Sudamerica²⁵³, destano particolare interesse nella misura in cui si fondano su un ripensamento complessivo del sistema globale di produzione e circolazione degli alimenti oltre che della tradizionale bipartizione tra proprietà pubblica e privata, fondata sulla richiamata esigenza di valorizzare il ruolo peculiare del cibo rispetto alle altre merci²⁵⁴.

Un altro interessante orientamento dottrinale che è possibile richiamare in questa sede, opta per una distinzione quantitativa basata sul bisogno alimentare²⁵⁵.

²⁵⁰ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 165 e ss.

²⁵¹ Cfr. per un inquadramento del tema A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni: nuove frontiere del diritto pubblico*, Bari, 2013; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto, Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013 e, dello stesso autore, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2013.

²⁵² Sul punto v. *infra* il successivo paragrafo.

²⁵³ Si vedano le considerazioni sul c.d. «laboratorio costituzionale andino», *infra*, nel paragrafo quinto di questo capitolo.

²⁵⁴ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., 166 e ss.

²⁵⁵ Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma – Bari, 2012, p. 599. visione richiamata e condivisa da M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 30.

In base a tale visione, in particolare, il cibo viene considerato da un lato, un bene patrimoniale suscettibile di appropriazione e utilizzazione economica²⁵⁶, rispetto al quantitativo eccedente il minimo vitale necessario per l'individuo per vivere un'esistenza dignitosa²⁵⁷ ed un bene sociale²⁵⁸ quanto alla misura che serve a soddisfare la realizzazione di tale minimo vitale²⁵⁹.

4. Il valore poliedrico del cibo nel quadro del perseguimento del benessere complessivo dell'individuo

Come anticipato al paragrafo che precede, i beni alimentari sono, per propria natura, essenziali per la vita dell'uomo, siccome votati alla soddisfazione di un'esigenza biologica primaria: il nutrimento.

Sotto tale profilo, tuttavia, alimentazione e nutrimento richiamano concetti più ampi dei semplici paradigmi di salute e sussistenza. Ed è in particolare quella tratteggiata come la dimensione *antropologica* del fenomeno alimentare, con il suo accompagnarsi ad una pluralità di tradizioni, culti abitudini e fenomeni sociali, che sembra rendere opportuna un'analisi a tutto tondo del fenomeno, anche a livello giuridico, al fine di comprenderne appieno, tramite il richiamato approccio olistico, tutte le diverse sfaccettature ed il carattere multidisciplinare²⁶⁰.

La predetta dimensione antropologica del cibo rappresenta, a ben vedere, un elemento centrale anche ai fini della predetta analisi, ove la

²⁵⁶ Visione che si può far coincidere con l'attuale equiparazione del cibo ad una merce.

²⁵⁷ Sarebbe infatti riduttivo e potenzialmente in contrasto con il principio dignitario considerare solo il quantitativo necessario alla garanzia delle funzioni biologiche umane.

²⁵⁸ Sui beni sociali si veda, in termini generali, M. R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012 e ancora S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., 47 ss.

²⁵⁹ Si tratta di una visione indubbiamente suggestiva in quanto valorizza da un lato, il valore peculiare del cibo per la soddisfazione di esigenze primarie e fondamentali dell'uomo, esigenze che rappresentano a tutti gli effetti interessi della collettività, donde l'opportunità del riferimento ai beni sociali, e, dall'altro, prende atto dell'attuale dominante visione in tema di mercificazione dei beni alimentari a cui tenta di imporre, a livello teorico, un temperamento. Su entrambe queste tematiche, invero, si avrà modo di diffondere più nel dettaglio nei successivi due paragrafi.

²⁶⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 10 e ss.

disciplina giuridica in tema di alimentazione ha da sempre considerato²⁶¹, quali primari fattori che giustificano l'intervento regolatorio, le ripercussioni che gli squilibri alimentari²⁶² comportavano sull'uomo ed in particolare sulla sua salute.

Nondimeno, se è vero che possiamo indicare la centralità della salute umana quale primario fattore di sviluppo della legislazione alimentare, nel paradigma del costituzionalismo contemporaneo la rilevanza del cibo per le vicende umane appare senza dubbio del tutto più ampia²⁶³.

Gli istituti giuridici relativi al diritto dell'alimentazione ed in modo particolare il diritto al cibo adeguato²⁶⁴, infatti, hanno alla base una visione del cibo che valorizza la sua funzione di nutrimento in senso ampio, ossia non solo ai fini della sussistenza e della salute dell'uomo, ma anche in considerazione della sua attitudine a realizzare il benessere complessivo dell'individuo.

Tale concezione è testimoniata, anche a livello di diritto positivo, in primo luogo da alcune disposizioni internazionali. L'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, in particolare, riconosce il diritto di ogni individuo «ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo *all'alimentazione*, al vestiario, all'abitazione²⁶⁵».

La norma richiama dunque l'alimentazione quale elemento necessario a garantire il benessere dell'individuo e della sua famiglia accanto ad altri elementi che contribuiscono a garantire condizioni minime

²⁶¹ Come si evince dalla ricostruzione storica di cui *supra* al primo capitolo.

²⁶² Espressione che ricomprende l'assenza di cibo (ad esempio, riconnettendosi alla ricostruzione storica, a seguito di guerre o carestie) ovvero la presenza di cibo insalubre.

²⁶³ Cfr. F. ALICINO, *op. cit.*, p. 3 e ss.

²⁶⁴ Che rappresenta come si avrà modo di vedere nel prosieguo di questo capitolo, il risultato più fecondo della riflessione sul rapporto tra uomo, alimentazione e diritti fondamentali. Considerazioni analoghe possono tuttavia farsi rispetto al concetto di sovranità alimentare, di cui parimenti si dirà nel prosieguo del presente capitolo.

²⁶⁵ Il diritto al cibo adeguato trova, come noto, la prima elaborazione nell'ambito del diritto internazionale. Sul punto, per un'approfondimento delle principali tappe evolutive della materia, si veda C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, Roma, 2012, p. 18.

di vita (vestiario ed abitazione) e lo sviluppo della sua personalità e delle altre esigenze umane²⁶⁶.

Anche un altro importante riferimento internazionale al diritto al cibo adeguato sembra presupporre tale valore fondamentale del cibo. L'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, infatti, stabilisce che «Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita²⁶⁷». In tale disposizione, invero, si pone l'accento sul livello di vita adeguata come situazione di benessere complessivo da garantirsi tramite l'accesso ad una serie di beni fondamentali fra i quali, appunto, viene nuovamente fatta rientrare l'alimentazione²⁶⁸.

Questo valore peculiare del cibo rispetto alla garanzia complessiva benessere umano, presente nel diritto internazionale con le disposizioni poc'anzi richiamate, sembra presentare profili d'interesse anche per il costituzionalismo.

Nel diritto costituzionale comparato, in particolare, si ritrovano esempi di disposizioni che richiamano il valore poliedrico del cibo, sempre inteso come elemento necessario per garantire il benessere collettivo dell'individuo.

Si possono richiamare in primo luogo, in tal senso, le Costituzioni che includono le teorie relative al concetto c.d. *buen vivir* di tradizione latinoamericana²⁶⁹.

²⁶⁶ Cfr. S. NEGRI, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, Fall, 2009, reperibile al sito web www.ghgj.org; I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, n. 33, 9, giugno 2013, pp. 2 ss.

²⁶⁷ Sull'importanza di tale norma per lo sviluppo del diritto al cibo adeguato H. ELVER, *the challenges and developments of the right to food in the 21st century: reflections of the united nations special rapporteur on the right to food*, in *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, Spring, 2016, pp. 5 e ss.

²⁶⁸ Cfr. S. NEGRI, *Food Safety and Global Health*, cit., pp. 6 e ss.

²⁶⁹ Cfr. S. BAGNI, *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latinoamericano*, Bologna, 2013; E. R. ZAFFARONI, *Pachamama, Sumak Kawsay y Constituciones*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*,

Il predetto concetto, oltre a presentare origini antiche e legate alla spiritualità e al rapporto armonioso tra uomo e natura²⁷⁰, ha avuto profonde ripercussioni nell'area, anche a livello sociale²⁷¹, tradotte, anche a livello giuridico, con particolare riferimento alla tematica della tutela dei diritti²⁷².

Un possibile riferimento di tale tenore si può ritrovare, in particolare, nell'ambito dell'esperienza costituzionale ecuadoriana che riconnette esplicitamente il diritto al cibo adeguato al *buen vivir* e all'esistenza armoniosa dell'uomo nella natura²⁷³.

Tale connessione è in primo luogo legata alla *sedes* in cui viene collocato il diritto al cibo, nella *sección primera (agua y alimentación)*²⁷⁴

2012, pp. 422–434; M. CARDUCCI, *Epistemologia del Sud e costituzionalismo dell'alterità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, pp. 323–324. A livello costituzionale, peraltro, i principi delle teorie del *buen vivir* si ritrovano in particolare nelle disposizioni delle Costituzioni di Bolivia e Ecuador. Con particolare riferimento a tali esperienze costituzionale si veda in particolare A. ACOSTA, E. MARTINEZ (a cura di), *El buen vivir. Una via para el desarrollo*, Quito, 2005; S. LANNI, *Diritto e «a-crescita»: contributo contro-egemonico alla preservazione delle risorse naturali* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2017, pp. 593 e ss. Si parla in tali scritti delle predette esperienze come di «laboratorio costituzionale andino».

²⁷⁰ In particolare il termine viene fatto risalire alla lingua *Quecha* e all'espressione «*Sumak kawsay*» che esprimeva, appunto, un concetto filosofico basato sull'inserimento armonioso dell'uomo nell'ambiente in cui esso vive e sul benessere umano tramite il rapporto con la natura. Sul punto si veda E. R. ZAFFARONI, *Pachamama, Sumak Kawsay y Constituciones*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, II, 2012, pp. 422-434.

²⁷¹ Si tratta invero di un modo di vedere il rapporto tra Stato e benessere dei cittadini radicalmente diverso da paradigma occidentale del *welfare state* in cui la soddisfazione individualistica ed utilitaristica dell'uomo rappresenta l'obiettivo dello Stato. Nel modello sociale fondato sul *buen vivir* anche il mondo naturale assume una sua soggettività nel quadro della relazione con l'uomo che non è più meramente intesa in termini di soddisfazione delle esigenze umane ma si compone di precisi doveri di salvaguardia e rispetto delle risorse naturali. Su tali aspetti si rinvia a L. GIRAUDDO, *La Pachamama entra in politica. Comunità indigene, risorse naturali e conflitti ambientali*, in "Equilibri", 2/2014, pp. 240 e ss. Si veda anche, quanto alla ricotruzione delle considerazioni della dottrina messicana B. MARAÑÓN PIMENTEL (a cura di), *Buen Vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, México, 2014.

²⁷² In tale prospettiva, invero, la natura viene vista non solo come entità servente per la soddisfazione dei bisogni dell'uomo, ma viene ad assumere un valore autonomo. In altre parole l'uomo, in quanto parte dell'ordine naturale, deve perseguire un rapporto armonioso con la natura. Cfr. sul punto M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 101, nota 424.

²⁷³ Il concetto del *buen vivir* è richiamato in varie disposizioni della Costituzione ecuadoriana a partire dal Preambolo che richiama espressamente il termine *Quechua sumak kawsayla* ed afferma la volontà di «*construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsayla*», ossia l'unità con la natura di cui l'uomo è parte.

²⁷⁴ L'art. 13 della Costituzione prevede che «*Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos;*

del *Capítulo segundo* denominato significativamente «*Derechos del buen vivir*» e contenente disposizioni quali il diritto all'ambiente sano, alla salute e alla cultura e la scienza²⁷⁵.

Sotto tale aspetto si può evidenziare da un lato, il richiamato valore della garanzia del diritto al cibo nel perseguimento del benessere complessivo dell'individuo e, dall'altro, il collegamento con gli altri diritti fondamentali, da leggersi in una prospettiva integrata²⁷⁶. L'art. 13 della Costituzione ecuadoriana²⁷⁷, infatti, richiama la doverosa corrispondenza tra cibo, salute e identità e tradizioni culturali dell'individuo e riconnette strettamente tale affermazione²⁷⁸ a quella contenuta nel secondo comma, nel quale si afferma che lo Stato ecuadoriano promuoverà la sovranità alimentare²⁷⁹.

Un altro esempio di questa concezione che vede nel nutrimento una componente fondamentale del benessere complessivo dell'individuo, si ritrova nella Costituzione della Bolivia.

Anche detta Costituzione, in particolare, risulta fortemente intrisa della concezione politica e sociale del *buen vivir* come emerge dalla lettura dell'art. 7 che tra i Principi, valori e fini dello Stato²⁸⁰ annovera la *suma*

preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria». Si veda anche nella legislazione ordinaria attuativa del precetto costituzionale, l'art. 16 della *Ley organica de salud*.

²⁷⁵ Si vedano, per un approfondimento legato a tali diritti nel quadro del costituzionalismo ecuadoriano, A. ACOSTA, E. MARTÍNEZ (a cura di), *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*, Santiago, 2009; E. GUDYNAS, *La ecología política del giro biocéntrico en la nueva constitución de Ecuador*, «*Revista Estudios Sociales*», 32, 2009, p. 35 e ss.

²⁷⁶ Su tale aspetto il costituzionalismo sudamericano cfr. S. G. ROSS, *Buen Vivir and Subaltern Cosmopolitan Legality in Urban Cultural Governance and Redevelopment Frameworks: The Equitable Right to Diverse Iterations of Culture in the City and a New Urban Legal Anthropological Approach*, in *City University of Hong Kong Law Review*, Vol. 5, pp. 55-84.

²⁷⁷ V. *supra* nota n. 265.

²⁷⁸ Contenuta nel primo comma dell'articolo.

²⁷⁹ Concetto che si accompagna ad una forte visione olistica e sintetica rispetto al ruolo dell'alimentazione nelle vicende umane.

²⁸⁰ Cfr. «*Capítulo segundo principios, valores y fines del estado*».

qamaña ossia il *vivir bien*, il *ñandereko*, ossia la *vida armoniosa* e il *teko kavi* vale a dire la *vida buena*²⁸¹.

E' dunque in tale quadro ed alla luce di tali obiettivi posti a carico dello Stato boliviano, che deve leggersi la successiva disposizione specificamente dedicata al diritto al cibo, contenuta nel *Capitulo Segundo* rubricato «*Derechos fundamentales*²⁸²» che afferma, al primo comma, il diritto di ciascuno a cibo e acqua²⁸³.

Il secondo comma, inoltre precisa l'assunto, affermando l'obbligo dello Stato di garantire la sicurezza alimentare tramite un'alimentazione sana, adeguata e sufficiente²⁸⁴.

Anche in tale disposizione, invero, si nota come accanto al riferimento alla salute (*alimentación sana*²⁸⁵) si aggiunga il riferimento all'adeguatezza e alla sufficienza del cibo, visti come elementi ulteriori rispetto alla mera salubrità degli alimenti che lo Stato ha il compito di assicurare per perseguire il benessere della popolazione²⁸⁶.

²⁸¹ Di seguito l'articolo 7 per esteso «*El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)*». Per un approfondimento di tali principi si veda I. F. MARTINET, *Apuntes sobre la consitución política del Estado Boliviano*, in *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 15, Aprile, 2006, pp. 114-127; H. C. F. MANSILLA, *Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario Introductorio*, 2005, pp. 8 e ss.

²⁸² Il modello di tutela costituzionale delle fattispecie legate a *food security* e *food safety* ed alla garanzia del benessere alimentare dell'individuo viene dunque realizzato nel sistema costituzionale boliviano tramite l'adozione dell'approccio basato da un lato sulla previsione di una specifica pretesa degli individui che assume i caratteri di un diritto fondamentale costituzionalmente protetto e, dall'altro, tramite la previsione di una serie di obblighi, anch'essi di matrice costituzionale a carico dei pubblici poteri.

²⁸³ «*Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación*».

²⁸⁴ «*El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población*».

²⁸⁵ Chiara espressione del riferimento alla *food safety*, nei termini espressi *supra*, nel secondo paragrafo di questo capitolo.

²⁸⁶ Ovvero *teko kavi*, ossia la *vida buena*. Cfr. sul punto anche G. DE MARZO, *Buen Vivir. Per una nuova democrazia della terra*, Roma, 2010, pp. 148 e ss. D. BONILLA, *Environmental Radical Constitutionalism and Cultural Diversity in Latin America: The Rights of Nature and Buen Vivir in Ecuador and Bolivia* in *Revista Derecho del Estado*, Vol. 42, pp. 3-24 e S. G. ROSS, *Buen Vivir and Subaltern Cosmopolitan Legality* cit., p. 58 e ss. Si veda anche, nella dottrina italiana T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2016 pp. 43 e ss.

Un'impostazione piuttosto simile a quella boliviana in tema di alimentazione si ritrova anche nella Costituzione messicana, specie a seguito della revisione costituzionale del 2011 che ha introdotto diversi riferimenti costituzionali in tal senso²⁸⁷. In particolare, l'art. 4o, terzo paragrafo, della Costituzione riconosce il diritto di ciascuna persona ad un'alimentazione nutritiva, sufficiente e di qualità, nonché l'obbligo dello stato di garantirlo²⁸⁸.

Se, da un lato, è nuovamente evidente in tale disposizione l'impostazione in termini di diritto fondamentale dell'individuo²⁸⁹, dall'altro lato, proprio come nel caso boliviano, detto riconoscimento si accosta ad una concezione del rapporto tra uomo e nutrimento del tutto più ampia. Si fa riferimento in particolare all'art. 27, sez. XX della Costituzione che riconnette la tematica alimentare al rapporto tra sviluppo economico rurale e tutela delle risorse naturali, stabilendo l'obbligo dello Stato di promuovere le condizioni per lo sviluppo delle aree rurali garantendo alla popolazione «campesina» il benessere, la partecipazione e l'integrazione nello sviluppo nazionale attraverso un uso «*optimo*» della terra²⁹⁰.

Il comma successivo, inoltre, prevede che tale sviluppo (il quale deve essere innanzitutto sostenibile²⁹¹) debba avere come ulteriore finalità la

²⁸⁷ Si contano attualmente circa 11 riferimenti a vario titolo alla tematica alimentare nella costituzione messicana. Per un'introduzione teorica al costituzionalismo del Messico si veda E. F. MACGREGOR POISOT, J. L. CABALLERO OCHOA, C. STEINER (a cura di), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, D.F., 2013.

²⁸⁸ «*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará*».

²⁸⁹ Suffragata anche in questo caso come in quello boliviano dalla collocazione dell'art. 40 nella parte dedicata ai diritti umani e alle loro garanzie (*De los Derechos Humanos y sus Garantías*).

²⁹⁰ Il riferimento alla popolazione delle aree rurali non deve tuttavia limitare la portata di tali principi che hanno valore più generale. In questo senso cfr. E. F. MACGREGOR POISOT, J. L. CABALLERO OCHOA, C. STEINER (a cura di), *op. cit.*, pp. 67 e ss.

²⁹¹ Cfr. J. L. CALVA (a cura di), *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, Mexico D.F., 2006, 33 e ss.

garanzia di un approvvigionamento sufficiente e adeguato di cibo nei modi e nei termini stabiliti dalla legge²⁹².

Le diverse disposizioni richiamate sembrano dunque accomunate dall'ispirazione di riportare ad unità i diversi profili del rapporto tra uomo e natura²⁹³, rapporto nell'ambito del quale si inserisce anche la tematica alimentare. Un ulteriore dato di rilievo da mettere in luce riguarda, inoltre, l'aspirazione a garantire il benessere collettivo dell'uomo tramite un rapporto virtuoso e equilibrato con le risorse naturali. Un rapporto che passa anche attraverso la salvaguardia delle risorse alimentari, le quali devono essere adeguatamente valorizzate rispetto alla loro funzione fondamentale: la garanzia dell'accesso a cibo qualitativamente e quantitativamente sufficiente per la popolazione²⁹⁴.

Tale visione, invero, appare d'interesse in primo luogo laddove rappresenta un esempio di valorizzazione costituzionale del carattere composito e poliedrico del cibo e del suo rapporto con il benessere dell'individuo, di cui si è detto in questo e nei paragrafi precedenti²⁹⁵. Inoltre, dall'altro lato, appare altresì d'interesse la visione sintetica, ovvero olistica²⁹⁶, che viene adottata nell'approccio giuridico-costituzionale delle questioni legate all'alimentazione nelle esperienze costituzionali poc'anzi richiamate.

Sempre sul piano della sinteticità dell'approccio e dell'olismo, si può notare, invero, come tutte le impostazioni precedentemente citate abbiano in

²⁹² «El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca».

²⁹³ Con un'attenzione particolare alla necessità di realizzare in benessere dell'uomo nella natura stessa.

²⁹⁴ Cfr. O. GOMEZ TREJO, *Los derechos a la alimentación al agua, a la salud y a la vivienda contenidos en el Artículo 4o. Constituxional a la luz del derecho internacional de los derechos humanos en México*, in E. F. MACGREGOR POISOT, J. L. CABALLERO OCHOA, C. STEINER (a cura di), *op. cit.*, pp. 583 e ss.

²⁹⁵ Si vedano *supra* i due paragrafi precedenti.

²⁹⁶ Cfr. ossia caratterizzata da «equilibrio tra una politica a tanti lati che sono tenuti insieme senza che le parti distruggano il tutto» come osserva G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 164.

comune una visione complessa del rapporto tra uomo e natura²⁹⁷, nella quale viene ad inserirsi anche la tematica della gestione delle risorse alimentari e della garanzia del diritto al cibo nonché una concezione di questo rapporto non esclusivamente fondata sulla prospettiva dei diritti dell'uomo²⁹⁸, ma anche sul tema dei doveri e della responsabilità dello stesso²⁹⁹.

Nondimeno, accanto a tali differenze rispetto all'impostazione di tradizione classica, può rilevarsi come l'elemento della doverosità e della responsabilità condiviso da tali esperienze costituzionali venga talvolta ad essere recuperato, anche con riferimento alla tematica alimentare, nel costituzionalismo occidentale³⁰⁰.

Nel nostro ordinamento³⁰¹, ad esempio, si è sviluppato una ricostruzione dottrinale dei doveri costituzionali facenti capo al principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost. che ricostruisce una serie di posizioni di responsabilità dei singoli e dello Stato rispetto all'adempimento di alcuni doveri di solidarietà alimentare³⁰².

²⁹⁷ Una natura che non viene identificata come mero oggetto della manipolazione umana ma viene ad assumere valore di «entità che nutre e alimenta gli esseri umani». Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2015, p. 114.

²⁹⁸ E dunque sulla visione antropocentrica e utilitaristica di cui è intrisa l'impostazione tradizionale della tutela dei diritti dell'uomo secondo la tradizione giuridica occidentale, in base alla quale le risorse naturali assumono rilievo giuridico in quanto strumentali alla soddisfazione dei bisogni dell'uomo. Cfr. sulla *Western legal tradition* R. SACCO, A. GAMBARO, *Trattato di diritto comparato*, Torino, 2018, pp. 27 e ss.; V. BARSOTTI, V. VARANO, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law-common law*, Vol. I, Torino, 2002, pp. XVII-459 (6 ed. 2018).

²⁹⁹ Questo elemento è particolarmente avvertito rispetto alla dottrina del *buen vivir*. Un ulteriore elemento di distinzione con la tradizione costituzionale occidentale riguarda la forte componente comunitaristica di cui sono intrise le costituzioni dell'area. Cfr. sul punto G. ROLLA, *La nuova identità costituzionale latinoamericana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2012, pp. 326-341.

³⁰⁰ Così in particolare M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 102.

³⁰¹ Ma anche in quello francese con particolare riferimento allo spreco alimentare come si dirà *infra* nel quarto capitolo, al paragrafo 6.4.

³⁰² Cfr. in particolare L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, Fasc. 1, 2018. Il punto sarà oggetto di specifica trattazione *infra*, nel quarto capitolo, ai paragrafi 6 e ss.

5. *La gestione dei beni alimentari tra mercificazione del cibo, libertà di impresa e tutela ambientale*

Una delle problematiche messe in luce della dottrina rispetto ai richiamati paradossi³⁰³ relativi alla gestione delle risorse alimentari riguarda, come si è visto, i limiti della visione – invero prevalente nell’attuale sistema economico e giuridico – che vede nel cibo una merce, tralasciandone o svalutandone il valore peculiare di nutrimento per l’uomo³⁰⁴.

Tale visione è senza dubbio in parte tributaria del radicale cambio di prospettiva avvenuto con l’avvento dell’industrializzazione³⁰⁵ e dei relativi metodi applicati alla produzione di alimenti con il conseguente passaggio da una visione del cibo in termini di bisogno ad una che vede l’alimento come, appunto, una merce³⁰⁶.

La soggezione del cibo alle leggi del mercato e della circolazione dei beni in un mondo globalizzato, peraltro, ha prodotto e produce effetti spesso distorsivi. Ed infatti, il limite principale della visione mercificatoria del cibo è quello – si è detto – di tralasciare il fatto che esso non è una merce come le altre, bensì un bene necessario per assicurare le condizioni di vita e benessere dell’uomo e, per esteso, dei popoli.

Una prima conseguenza di tale circostanza è che controllare il mercato degli alimenti significa esercitare una forma di controllo economico, sociale e talora politico sui popoli stessi.

Si tratta, invero, di una sorta di «eterno ritorno» del tema della gestione delle risorse alimentari come elemento di potere e di controllo

³⁰³ Uno dei principali paradossi riguarda il fatto che l’attuale capacità produttiva mondiale di alimenti sarebbe potenzialmente in grado di sfamare ampiamente l’intera popolazione globale ma vi sono ancora paesi in cui si muore di fame cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 12 e ss.

³⁰⁴ Cfr. A. RINELLA H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 89.

³⁰⁵ Sul punto vedi *supra* i paragrafi 4, 5 e 6 del primo capitolo.

³⁰⁶ Cfr. A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamntale*, in *Parolechieave*, 2, 2017, p. 55. L’autore considera altresì come a tale cambio di prospettiva abbia fatto seguito anche il passaggio da cittadini a consumatori.

sociale, tema che, si è visto³⁰⁷, accomuna epoche anche molto diverse tra loro e che, oggi, si realizza in modo particolarmente evidente nell'ambito del controllo sul mercato degli alimenti.

Nel sistema mondiale di produzione degli alimenti, anche detto per brevità *Global Food System*³⁰⁸, il controllo della gran parte della produzione alimentare mondiale si trova peraltro attualmente «*nelle mani di pochi soggetti estranei ai circuiti democratici*³⁰⁹».

Il riferimento è a soggetti privati quali le multinazionali del settore agro-alimentare ma anche ai soggetti istituzionali con maggior influenza sulle politiche agricole e di produzione di alimenti a livello mondiale quali WTO, Banca Mondiale e Fondo Monetario internazionale.

Tali attori promuovono una visione egemonica del mercato alimentare mondiale ispirata a politiche economiche di tipo neoliberale e basata sulla liberalizzazione del mercato degli alimenti³¹⁰.

La progressiva acquisizione del controllo di significative porzioni del mercato globale degli alimenti³¹¹ è stata fra l'altro attuata anche grazie alla liberalizzazione del sistema dei brevetti sui beni alimentari, ulteriore chiarissima testimonianza della visione mercificatoria applicata alla produzione alimentare. Mentre infatti fino a qualche decennio fa molti beni alimentari non erano considerati brevettabili in quanto destinati a finalità di

³⁰⁷ Si veda la ricostruzione storica di cui *supra*, nel capitolo 1, paragrafi 3 e 4, in cui si è messo in luce come da un lato, il controllo della gestione delle risorse alimentari rappresentava un elemento fondamentale per il benessere delle diverse società e, dall'altro, come a fronte di fenomeni di crisi alimentare che allentavano tali forme di controllo (quali guerre e carestie) la conseguenza naturale era l'insorgere di forti tensioni anche a livello politico e sociale.

³⁰⁸ Cfr. A. RINELLA H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 92 e A. CIERVO, *op. cit.*, p. 8.

³⁰⁹ A. RINELLA H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 91. Ma nello stesso senso si vedano anche Á. CALLE COLLADO, D. GALLAR HERNÁNDEZ, *Procesos hacia la soberanía alimentaria: perspectivas y prácticas desde la agroecología política*, Barcelona, 2013 e T. GUAY, J. DOH, G. SINCLAIR, *Non-governmental organizations, shareholder activism, and socially responsible investments: ethical, strategic and governance implications*, in *Journal of Business Ethics*, 52, 1, 2004, pp. 125 e ss.

³¹⁰ Ovviamente visti sempre in termini di merci. Cfr. A. CIERVO, *op. cit.*, p. 8.

³¹¹ Si ritiene che le dieci più grandi multinazionali del settore agroalimentare controllino circa un quarto del mercato globale di sementi e porzioni finanche più ampie della distribuzione e trasformazione di alimentare. Cfr. per un approfondimento J. CLAPP, D. A. FUCHS (a cura di), *Corporate power in global agrifood governance*, Cambridge 2009, p. 15 e ss.

produzione agricola, a partire dagli anni Novanta sulla scia di alcuni accordi internazionali promossi nell'ambito del sistema WTO, la situazione è sostanzialmente cambiata.

Con l'accordo *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* del 1994 (c.d. T.R.I.P.S.³¹²) è stata, infatti, riconosciuta la possibilità di prevedere diritti di proprietà intellettuale e dunque anche brevetti anche su farmaci e sementi³¹³.

A beneficiare di tale mutamento sono state innanzitutto le multinazionali del settore alimentare³¹⁴ che hanno in tal modo avuto la possibilità di brevettare varietà botaniche e sementi, anche relative a tipologie di semi geneticamente modificate³¹⁵, incrementando il proprio potere di influenza sulla gestione della filiera della produzione di alimenti³¹⁶

La predisposizione di diritti di proprietà intellettuale sulle sementi³¹⁷, tuttavia, ha avuto ripercussioni del tutto significative sui sistemi agricoli e produttivi di diversi ordinamenti nazionali così come sulle economie nazionali di numerosi paesi in via di sviluppo, talvolta sostanzialmente privati della possibilità di beneficiare di colture da sempre presenti nei

³¹² Per una contestualizzazione dell'accordo si veda in particolare F. JAWARA, A. KWA, *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations: lessons of Cancun*, London-Bangkok, 2004.

³¹³ Si veda in particolare l'art. 27.3 (b) secondo cui «*Members may also exclude from patentability: (...) (b) plants and animals other than micro-organisms, and essentially biological processes for the production of plants or animals other than non-biological and microbiological processes. However, Members shall provide for the protection of plant varieties either by patents or by an effective sui generis system or by any combination thereof*».

³¹⁴ In particolare società come la Monsanto che detengono il controllo di porzioni del tutto considerevoli del mercato globale di determinati alimenti.

³¹⁵ Il trattato infatti consentiva anche di brevettare per la prima volta organismi genetici. Tale fenomeno desta particolari criticità ove le sementi OGM, oltre a porre i noti dubbi circa i possibili impatti negativi sulla salute umana, sono suscettibili di provocare problemi all'ambiente ove utilizzati massicciamente e presentano costi maggiori specie per gli agricoltori dei paesi in via di sviluppo, ed il rischio di aumentare la dipendenza dalle grandi multinazionali del settore alimentare. Cfr. sul punto, M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 18.

³¹⁶ Cfr. A.RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 101.

³¹⁷ Si può notare come la previsione di forme di appropriazione esclusiva su risorse naturali alimentari rappresenti, a ben vedere, una delle forme più estreme della mercificazione del cibo.

propri paesi³¹⁸. E' il caso del deposito del brevetto su una varietà di riso basmati, che una multinazionale americana³¹⁹ ha registrato in India e Pakistan costringendo i coltivatori locali al pagamento dei diritti di utilizzo relativi alla proprietà intellettuale³²⁰.

Questa estrema pressione da parte delle multinazionali del settore alimentare³²¹, sostenuta e incoraggiata dalle istituzioni internazionali sopra richiamate, ha l'effetto di strozzare le economie locali dei paesi in via di sviluppo e di ridurre il margine degli Stati nazionali per predisporre politiche agricole in autonomia e secondo le necessità agroalimentari dei propri territori e delle popolazioni³²².

A ciò si deve inoltre aggiungere la particolare volatilità dei prezzi dei generi alimentari, di per sé soggetti a significativi squilibri legati alla tipologia del mercato di riferimento³²³, agli stessi beni³²⁴ e ai fattori di produzione³²⁵.

³¹⁸ Cfr. sul punto U. MATTEI, L. NADER, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano-Torino, 2010, p. 90. Un'azienda americana è finanche arrivata a depositare un brevetto su una pianta utilizzata da tempo immemore dagli agricoltori bengalesi avente proprietà di protezione naturale dei raccolti di fatto impedendone l'uso a causa dei costi irraggiungibili che dovrebbero pagare tali agricoltori per l'utilizzo delle sementi.

³¹⁹ La RiceTec, azienda che detiene il controllo di porzioni significative del mercato mondiale del riso.

³²⁰ A. CIERVO, *op. cit.*, p. 9 e V. SHIVA, *Il mondo del cibo sotto brevetto. Controllare le sementi per governare i popoli*, Milano 2015, riportato da tale autore. Bisogna ricordare peraltro che dal trattato Trips discende l'obbligo degli Stati Parte di tutelare e garantire il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, ivi inclusi quelli sulle sementi.

³²¹ Pressione che si realizza in modo particolare nell'ambito dell'influenza sulla determinazione dei prezzi dei generi alimentari. Sul punto cfr. R. L. PAARLBERG, *Governance and food security in an age of globalization*, Washington DC, 2002.

³²² Cfr. J. CLAPP, D. A. FUCHS (a cura di), *Corporate power in global agrifood governance*, Cambridge 2009, p. 15 e ss.

³²³ Si pensi, ad esempio, agli effetti un'annata sfavorevole nel raccolto di un particolare prodotto agricolo può comportare sul prezzo dei generi alimentari da esso derivati. Si tratta di una criticità non nuova (si vedano supra, nel quinto paragrafo del primo capitolo, le considerazioni circa la crisi irlandese a seguito della carestia di patate) ma che in un mercato alimentare globalizzato ha ripercussioni differenziate a seconda dei mercati e della capacità di assorbimento degli Stati nazionali, così inevitabilmente penalizzando i paesi in via di sviluppo. Cfr. sul punto C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo* in *Aggiornamenti sociali*, 2008, pp. 491 e ss. Accanto alle crisi da sotto-produzione, peraltro, effetti non meno devastanti sull'andamento dei prezzi dei generi alimentari possono prodursi, in assenza di norme e autorità regolatorie, in relazione ad una produzione eccessiva. Si può al riguardo richiamare l'esempio dell'Unione europea ove la PAC (Politica agricola Comune) ha da sempre avuto tra le sue finalità quella di far fronte a possibili crisi da sovrapproduzione di determinati alimenti (in particolare cereali e latte) che

Le predette criticità dell'attuale paradigma di organizzazione e funzionamento del *Global Food System* contribuiscono, accanto ad altri fattori, ad incrementare gli squilibri nella gestione delle risorse alimentari mondiali e a determinare condizioni di *food insecurity*³²⁶. Tale conclusione è altresì condivisa dalla Fao, che vede nella *food security* l'obiettivo a cui dovrebbe tendere l'organizzazione del *Global Food System*³²⁷.

Detti fenomeni, invero, appaiono di interesse anche per la riflessione costituzionale e sono stati oggetto di approfondimento anche in dottrina, sotto una molteplicità di aspetti.

Sotto un primo profilo, viene in luce l'impatto che la mercificazione del cibo comporta sulla salute umana. In un sistema economico in cui il cibo è una merce, infatti, la garanzia della salubrità degli alimenti, imposta dai legislatori³²⁸, diventa un fattore di aumento dei costi³²⁹.

Il consumo di un cibo adeguato dal punto di vista del valore nutrizionale e della salubrità, dunque, si traduce inevitabilmente anche in un aumento del prezzo degli alimenti, con conseguenze del tutto significative. In particolare, una prima conseguenza di tale assunto si coglie sul piano

comportavano effetti talora disastrosi sui prezzi di tali generi. Tra le misure introdotte per ovviare a tali problematiche si possono ad esempio richiamare i contributi aggiuntivi sugli eccessi produttivi di cui alle c.d. quote latte fissate annualmente a livello eurounitario. Sul punto, L. COSTATO, F. ALBISINNI, *European Food Law*, Padova, 2012, pp. 47 e ss.

³²⁴ Beni, si è detto deperibili e soggetti pertanto a particolari condizioni e difficoltà nella conservazione e distribuzione rispetto alle altre merci. Difficoltà che si accompagnano ovviamente a maggiori costi.

³²⁵ Cfr. L'aumento del prezzo del petrolio può ad esempio ingenerare l'aumento dei costi per l'uso delle macchine agricole o il trasporto di generi alimentari in aree rurali e periferiche come sottolinea M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 18.

³²⁶ V. *supra*, il paragrafo 2 del presente capitolo per la definizione di *food security*.

³²⁷ Si veda in particolare la *Declaration on Food Sovereignty* in occasione del *World Food Summit* sull'alimentazione organizzato dalla FAO nel 1996. Nel concetto di *food security* delineata dalla FAO, peraltro, devono farsi rientrare, oltre alla disponibilità di cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato (*availability*), anche condizioni quali la *affordability*, ossia la garanzia della possibilità di beneficiare di prezzi stabili e adeguati alle esigenze alimentari e la garanzia di condizioni di consumo e utilizzo dei beni e delle risorse alimentari improntate alla garanzia di valori nutrizionali e sociali adeguati alle necessità dell'ordinamento di riferimento. Sul punto cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 97.

³²⁸ In quanto ritenuta condizione essenziale per il buon funzionamento del mercato e per la garanzia della sicurezza dei consumatori.

³²⁹ E' evidente, infatti, che garantire standard più elevati di salubrità degli alimenti presenta costi di produzione maggiori dati dalla necessità di selezionare materie prime e predisporre meccanismi di controllo e garanzia.

dell'uguaglianza sociale, atteso che il consumo di cibi sani e ad alto valore nutritivo viene ad assumere costi maggiori³³⁰ e, pertanto, vi è il rischio della possibile esclusione di porzioni della popolazione dalla possibilità di beneficiarne³³¹.

Oltre che sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, tale aspetto della mercificazione del cibo comporta anche significativi costi sociali a carico della collettività. Un'alimentazione carente o squilibrata³³², infatti, si traduce nell'aumento di patologie quali l'obesità, il diabete ed altre numerose patologie cardiovascolari correlate ad abitudini alimentari deficitarie particolarmente diffuse nella società del benessere, il cui costo sociale insito nell'aumento della spesa sanitaria e assistenziale, è di tutta evidenza³³³.

Accanto a questo tipo di costo sociale dato dalle ripercussioni sulla salute degli individui, le medesime considerazioni possono farsi con riguardo al profilo della sostenibilità ambientale dei processi produttivi degli alimenti³³⁴. E' di altrettanta evidenza, infatti, che garantire la protezione delle risorse naturali rappresenta un'ulteriore voce di spesa per i produttori di alimenti, i quali spontaneamente saranno orientati nel perseguire logiche di profitto che dovranno essere riequilibrate dalla previsione, a livello legislativo, di regole volte a garantire la sostenibilità ambientale³³⁵.

Sotto un diverso profilo, inoltre, le criticità del *Global Food System*, con le pesanti influenze di attori extrastatali come multinazionali e

³³⁰ Si pensi, a titolo di esempio, al maggior costo dei prodotti a marchio biologico rispetto agli altri prodotti.

³³¹ Tali segmenti di popolazione meno, infatti, saranno orientati a consumare alimenti meno costosi e dunque di più bassa qualità dal punto di vista della salute e del valore nutrizionale beneficiando. Cfr. A. CIERVO, *op. cit.*, p. 56.

³³² Ad esempio perché prevalentemente basata sul consumo di alimenti più economici e spesso pertanto insalubri o carenti sul piano nutrizionale.

³³³ Il costo sociale dell'obesità, la cui incidenza preoccupa visto il costante incremento, è stato stimato in una media di 2,8 % rispetto al PIL nazionale da un'autorevole società di statistica americana, la McKinsey & Co., che ha fra l'altro calcolato che nel 2030 sarà affetta da obesità circa il 50% della popolazione mondiale. Per un approfondimento si veda la pagina <https://ilfattoalimentare.it/obesita-pil-costo-sociale>.

³³⁴ Cfr. A. CAVAZZANI, *Tra sicurezza e sovranità alimentare*, in *Sociologia urbana e rurale*, p. 43 e ss.

³³⁵ Sul punto cfr. S. OSUALDELLA, *La transnazionalità delle crisi ambientali. Le cosiddette esternalità ambientali internazionali*, in www.ambientediritto.it.

organizzazioni internazionali sui sistemi agroalimentari nazionali, hanno dato origine ad un interessante dibattito circa l'esigenza di operare un controllo democratico sul mercato degli alimenti e pensare modelli alternativi di gestione delle risorse alimentari, ispirati da ideologie contro-egemoniche e rispettose delle esigenze degli Stati nazionali³³⁶.

Proprio a partire dalle aree in cui il regime attuale ha causato i maggiori danni, si sono sviluppate, nei primi anni Novanta, alcune rivendicazioni promosse del movimento internazionale di agricoltori riuniti «*la Via Campesina*³³⁷» e fondate sull'esigenza di porre limitazioni agli abusi delle multinazionali³³⁸ e proteggere le particolarità locali³³⁹.

Tali rivendicazioni, avevano come finalità ispiratrice quella di ristabilire la c.d. sovranità alimentare, vero e proprio concetto chiave per l'adozione di politiche agricole e alimentari sostenibili e solidali, intriso di

³³⁶ Fra cui assume importanza precipua l'esigenza degli Stati di determinare liberamente il proprio sistema agricolo e i tratti fondamentali della produzione alimentare. Il problema è avvertito in modo particolare con riguardo agli Stati caratterizzati da forti squilibri in termini di *food security* e limitata capacità di azione politica per perseguire il riequilibrio dei prezzi del mercato dei prodotti alimentari e tutelare i piccoli produttori agricoli oltre agli allevatori dalla competizione impari in termini di prezzi e costi di produzione delle multinazionali. Cfr. sul punto W. SCHANBAKER, *The Politics of Food: the Global Conflict between Food Security and Food Sovereignty*, Santa Barbara (CA), 2010, pp. 37 e ss.

³³⁷ Si tratta di un movimento locale costituito ufficialmente da organizzazioni di agricoltori nato ufficialmente nel 1993 ma le cui radici vanno affondano agli anni Ottanta e alle politiche di alcuni paesi dell'area latino americana che, nel cessare pressoché ogni intervento sulle aree agricole e rurali avevano esposto le piccole aziende agricole e i piccoli produttori all'aggressione delle multinazionali dell'agroalimentare. Il movimento che coinvolge associazioni di agricoltori in Europa, America Latina, Asia, Nord America e Africa nasce così fortemente intriso di una componente ideologica fermamente contraria all'ideologia egemonica delle politiche neoliberiste e persegue l'idea della necessità di trovare alternative politiche ed economiche che contribuiscano a tutelare i diritti degli agricoltori e dei piccolo produttori a livello mondiale. Sullo sviluppo e l'ideologia della Via Campesina, anche rispetto alla contestualizzazione internazionale del movimento, si veda N. SHAWKI, *New Rights Advocacy and the Human Rights of Peasants: La Via Campesina and the Evolution of New Human Rights Norms*, in *Journal of Human Rights Practice*, V. 6, Issue 2, 1 luglio 2014, pp. 306–326.

³³⁸ Si veda anche la Dichiarazione di Nyéléni redatta nel 2007 ad esito del Forum sulla Sovranità Alimentare svoltosi in Mali. Sul punto I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, n. 33, anno 9, giugno 2013, pp. 2 ss.

³³⁹ Anche proponendo l'opportunità di prevedere limitazioni alla libertà d'impresa fondate sul perseguimento di finalità sociali.

elementi di chiaro rilievo per il diritto costituzionale³⁴⁰ e di una forte componente ideologica e politica³⁴¹.

Il concetto di sovranità alimentare, pur originatosi a partire da una realtà ristretta, ha sin da subito acquisito una vocazione globale come possibile obiettivo per orientare le politiche agroalimentari agli ideali della solidarietà alimentare e della garanzia della sicurezza alimentare e del diritto al cibo³⁴².

Il legame tra sovranità alimentare, sicurezza alimentare e diritto al cibo, è ben espresso dalla prima definizione di *food sovereignty* elaborata nel 1996 durante la Seconda Conferenza internazionale della *Via Campesina*³⁴³ nella quale, dopo aver definito tale concetto come «il diritto di ogni nazione di mantenere e sviluppare la propria capacità di produzione di alimenti nel rispetto della diversità culturale e produttiva³⁴⁴», si arriva ad affermare che la sovranità alimentare rappresenta la precondizione della vera sicurezza alimentare³⁴⁵.

Nello stesso documento, peraltro, si prosegue affermando che il diritto al cibo costituisce lo strumento essenziale per assicurare la sovranità alimentare e si indicano sette principi a cui si dovrebbe ispirarsi detto concetto³⁴⁶: «*Food: a Basic Human Right*³⁴⁷»; «*Agrarian Reform*³⁴⁸»,

³⁴⁰ Evidenziati dallo stesso uso del termine «sovranità». Sul valore di concetto costituzionale della sovranità alimentare si esprime anche G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 12.

³⁴¹ Non mancano gli autori che mettono in rilievo la componente corporativa di cui è fortemente intrisa, almeno nelle origini, la sovranità alimentare, partita come rivendicazione dal basso da parte di associazioni di agricoltori a livello mondiale e poi venuta ad assumere portata globale come modello alternativo all'attuale *Global Food System*. Così A. CIERVO, *op. cit.*, p. 10.

³⁴² Cfr. S. SUPPAN, *Food Sovereignty in the Era of Trade Liberalization: Are Multilateral Means Feasible?*, Ginevra, 2001, pp. 20 ss.

³⁴³ Tenutasi a Tlaxcala, in Messico, nell'aprile del 1996.

³⁴⁴ Traduzione libera dell'autore dal testo in lingua inglese «*Food sovereignty is the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity*».

³⁴⁵ «*Food sovereignty is a precondition to genuine food security*». Sul punto si vedano anche M. CUÉLLAR PADILLA, Á. CALLE COLLADO, D. GALLAR HERNÁNDEZ (a cura di), *Procesos hacia la soberanía alimentaria: perspectivas y prácticas desde la agroecología política*, Barcelona, 2013 e J. GASCÓN, X. MONTAGUT (a cura di), *Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas: estado, movimientos sociales campesinos y soberanía alimentaria*, Barcelona, 2010.

³⁴⁶ Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 97.

«*Protecting Natural Resources*³⁴⁹»; «*Reorganizing Food Trade*³⁵⁰», «*Ending the Globalization of Hunger*³⁵¹», «*Social Peace*» e «*Democratic Control*³⁵²».

Il diritto al cibo adeguato rappresenta dunque, nell'ottica dei promotori, uno dei sette pilastri della sovranità alimentare ed impone la promozione di un approccio ai problemi dell'insicurezza alimentare basato sulla garanzia dei diritti dell'uomo, ossia sull'idea di eliminare la fame e l'insicurezza alimentare tramite la protezione dei diritti umani³⁵³.

6. Segue. La sovranità alimentare come antidoto (costituzionale) alle criticità del mercato globale degli alimenti

A prescindere dall'iniziale ispirazione prettamente ideologico-politica della sovranità alimentare, tale concetto sembra poter essere ad oggi definito, a tutti gli effetti, quale istituto tipico del diritto dell'alimentazione, avendo ricevuto ampia attuazione a livello giuridico, anche a livello costituzionale, in varie esperienze a livello comparato.

Dal punto di vista concettuale e con riguardo ai profili di maggior interesse per il diritto costituzionale, è interessante rilevare come la sovranità alimentare – oltre a rappresentare sul piano socio-economico il fondamento per un modello alternativo nella gestione delle attività

³⁴⁷ Previsione di una pretesa a beneficiare di un cibo adeguato in termini di vero e proprio diritto umano.

³⁴⁸ Necessità di adottare riforme strutturali in ambito agrario lasciando la possibilità di svilupparle agli Stati nazionali.

³⁴⁹ Significativamente la protezione della biodiversità e la tutela della sostenibilità ambientale rappresenta sin da subito una delle componenti fondamentali della sovranità alimentare.

³⁵⁰ E' questa una delle componenti più significative che vede la sovranità alimentare in aperta antitesi al modello del *Global Food System* ed auspica una riforma strutturale dello stesso.

³⁵¹ Terminando l'egemonia delle multinazionali e l'influenza delle stesse nella determinazione delle politiche e nei mercati agrari degli Stati nazionali, vista tra i fattori alla base dell'insicurezza alimentare a livello globale.

³⁵² Sul punto si vedano le considerazioni del paragrafo successivo.

³⁵³ Sull'opportunità dell'adozione dello *human rights approach* alla tematica della sicurezza alimentare si veda M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 25 e ss.

produttive e commerciali del settore agroalimentare³⁵⁴ – sia connotata da una forte spinta identitaria, che si esprime proprio attraverso il riferimento al termine «sovranità».

L'uso di tale termine³⁵⁵ applicato con riferimento all'articolazione dei rapporti tra Stato, individui e risorse alimentari risulta particolarmente interessante sotto diversi profili: sul piano interno³⁵⁶, infatti, la sovranità alimentare richiama un'esigenza di autogoverno nella gestione delle fonti alimentari e delle risorse alimentari stesse da parte di determinati soggetti. Nell'ideologia prevalente che la *food sovereignty* è venuta ad assumere a partire dalle rivendicazioni della *Via Campesina*, peraltro, tali soggetti devono necessariamente essere individuati in coloro che materialmente sono legati alle fonti di produzione di alimenti da stretti rapporti e vincoli di diversa matrice³⁵⁷.

Questo rapporto, in ogni caso, deve sussistere direttamente con la fonte o la risorsa alimentare e deve far sorgere nell'individuo un interesse attivo alla partecipazione delle vicende di quella fonte o risorsa³⁵⁸.

Sotto il profilo esterno, inoltre, il richiamo alla sovranità si ricollega al concetto di indipendenza ed autodeterminazione rispetto alle influenze esterne³⁵⁹.

Componenti fondamentali della struttura della sovranità alimentare sono, dunque, la necessità di garantire la sicurezza alimentare – in

³⁵⁴ E sotto tale aspetto strettamente legato all'idea di distinguere la produzione di cibo dalle altre merci.

³⁵⁵ Ed il *background* teorico che ad esso si accompagna.

³⁵⁶ Per una premessa teorica sulla dimensione interna ed esterna della sovranità si richiamano *ex multis* L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 1998, Padova, pp. 8 ss.; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità: il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997, 39 e ss.

³⁵⁷ Dette tipologie di rapporti possono a ben vedere essere dei più vari: si può passare dal più intuitivo legame che unisce i lavoratori di una comunità agricola o di una fattoria al più sfaccettato rapporto storico-culturale che lega una comunità indigena al lago ove tale comunità è solita pescare da generazioni secondo un rituale finanche connaturato da elementi di religiosità.

³⁵⁸ Tale collegamento è ad esempio evidente nell'art. 51, paragrafo 12 della Costituzione del Nepal (su cui vedi *amplius, infra*, in questo paragrafo) che riconnette la sovranità alimentare alla necessità di incoraggiare la produzione nazionale che valorizza il suolo ed il clima del paese e dunque la produzione agricola nazionale.

³⁵⁹ L'interesse di riferimento in tal senso è quello al mantenimento di un rapporto diretto con la terra e le altre fonti e risorse alimentari.

particolare tramite l'attuazione del diritto al cibo adeguato – e la presenza di una qualche forma di controllo soggetto a meccanismi democratici sulla gestione delle risorse alimentari e dei processi di produzione e distribuzione di cibo³⁶⁰.

Tali componenti, ispirate come si è visto dal dibattito internazionale promosso dal movimento *La Via Campesina*, si ritrovano anche nelle disposizioni nazionali di alcuni paesi che hanno incorporato, talvolta a livello costituzionale³⁶¹, alcuni degli elementi delle teorie legate alla sovranità alimentare³⁶².

Si possono richiamare, in tale prospettiva, alcuni recenti interventi legislativi adottati dal Venezuela in materia alimentare e, nuovamente, le costituzioni di Bolivia, ed Ecuador, che come si è visto³⁶³, mostrano una spiccata sensibilità verso la tematica della sicurezza alimentare e dell'agroecologia, ma anche, da ultimo, la costituzione del Nepal³⁶⁴.

L'art. 36³⁶⁵ di tale ultima costituzione³⁶⁶, in particolare, prevede espressamente il diritto dei cittadini alla sovranità alimentare nel rispetto

³⁶⁰ Cfr. A. RINELLA, E. OKORONKO, *op. cit.*, p. 103. Gli autori considerano in particolare come tali componenti siano altresì ricavabili da alcune norme internazionali come il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, specie agli artt. 1.2 secondo cui «*All the peoples have the right of selfdetermination*», 1.1, «*All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations*» e 11, disposizione contenente l'affermazione del diritto al cibo che prescrive fra l'altro la necessità di promuovere riforme dei sistemi agrari volte ad assicurare una distribuzione equa delle derrate alimentari in relazione alle situazioni di bisogno.

³⁶¹ Altre volte a livello legislativo, come nel caso del Mali, del Senegal e del Nicaragua con l'approvazione di leggi organiche in attuazione dell'approccio normativo conosciuto a livello FAO come «*framework legislation on food law*». Si veda sul punto il documento FAO The right to food guidelines, reperibile al sito web www.fao.org.

³⁶² Cfr. H. WITTMAN, A. DESMARAIS, N. WIEBE (a cura di), *Food sovereignty. Reconnecting food, nature and community*, Oakland (CA), 2010, pp. 7 e ss.

³⁶³ V. *supra*, il paragrafo 5 di questo capitolo.

³⁶⁴ Cfr. M. PIERRI, *Diritto al cibo diversità alimentare e agrobiodiversità*, in *Quarterly Journal of Environmental Law*, 2, 2016, p. 18.

³⁶⁵ Rubricato significativamente «*Right to food*», in attuazione dell'impostazione che vede il diritto al cibo come diritto fondamentale dell'individuo, confermata dalla collocazione nella parte dedicata ai «*Fundamental Rights and Duties*».

³⁶⁶ La quale è stata da ultimo promulgata nel 2015 a seguito di un *iter* costituente piuttosto tortuoso. Si vedano, in termini generali, per un'introduzione alle caratteristiche del costituzionalismo dell'area M. ALAGAPPA, *Commentary on Democracy in Asia and the Pacific*, in H. MUÑOZ (a cura di), *Democracy Rising. Accessing the Global Challenges*, Londra, 2002, p. 53 e ss.; F. DE VARENNES (a cura di), *Asia-Pacific Human Rights Documents and Resources*, The Hague, 2000; E. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti*

della legge³⁶⁷ ed il successivo art. 51 integra detta disposizione imponendo allo Stato l'adozione di norme attuative in tema di protezione delle risorse naturali, improntate al rispetto del principio dello sviluppo sostenibile, dell'interesse nazionale e del principio dell'equità intergenerazionale³⁶⁸.

Il tema è di particolare interesse ove, in tale riferimento, la tematica della sovranità alimentare viene affrontata a tutto tondo, con riguardo alla necessità di promuovere investimenti nel settore agricolo accompagnati da previsioni sulla sostenibilità della produzione alimentare, la valorizzazione delle condizioni di suolo e clima del territorio³⁶⁹.

Si tratta, dunque, di una visione sintetica – ovvero olistica³⁷⁰ – della sicurezza alimentare e delle sue diverse componenti, riassunte da un lato, dal diritto al cibo³⁷¹, quanto alle pretese degli individui relative all'accessibilità e all'adeguatezza (anche dal punto di vista ambientale³⁷²) di cibo e, dall'altro, dai principi propri della sovranità alimentare quanto all'organizzazione delle politiche agrarie³⁷³ e di produzione di alimenti³⁷⁴ ed

nelle recenti costituzioni, Milano, 2002; T. GROPPI, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Politica del diritto*, 2006, 187 e ss.

³⁶⁷ Il testo inglese è del seguente tenore «*Every citizen shall have the right to food sovereignty as provided for in law*».

³⁶⁸ Cfr. M. PIERRI, *op. cit.*, p. 18. Sul principio dello sviluppo sostenibile nella prospettiva *de qua* si veda anche M. MANCARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, in www.giuristiambientali.it.

³⁶⁹ Si veda in particolare l'art. 51, comma 12, secondo cui «*The State shall pursue the following policies: (...) 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*».

³⁷⁰ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 12 e ss.

³⁷¹ Di cui all'art. 36.

³⁷² Cfr. G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. MACCHIA (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011, Napoli, 2012, p. 205.,

³⁷³ Si veda sul punto A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 111 secondo cui «il concetto di sovranità alimentare si [è] andato definendo nel tempo anche con riferimento alla sua qualificazione come complesso di diritti, e in particolare di diritti umani. In tale concetto sono inclusi il diritto a produrre cibo sostenibile, il diritto di accedere alle risorse naturali come la terra, l'acqua, le sementi, la biodiversità; ma soprattutto il diritto al cibo come diritto fondamentale: un cibo quantitativamente e qualitativamente sufficiente, sano e culturalmente appropriato alla comunità locale».

alla necessità di promuovere una maggior inclusione dei soggetti che presentano collegamenti più stretti col territorio³⁷⁵.

Questa visione integrata, sensibile al tema dello sviluppo sostenibile, è condivisa anche dalle costituzioni che si ispirano alla dottrina del *buen vivir* come Bolivia e Ecuador³⁷⁶.

La Costituzione della Bolivia del 2009, in particolare, prevede all'art. 407 il riconoscimento espresso della *soberanía alimentaria*³⁷⁷, fissando un complesso di obblighi legislativi e di principi guida degli interventi pubblici in materia³⁷⁸ e ponendo una riserva di legge circa la possibilità di avvalersi di organismi geneticamente modificati in ambito alimentare³⁷⁹.

³⁷⁴ Da attuarsi nel rispetto delle peculiarità territoriali e culturali dell'ordinamento di riferimento.

³⁷⁵ Questo profilo emerge, come detto, nella parte in cui si prescrive di incoraggiare la produttività alimentare rispettosa delle condizioni climatiche e del territorio.

³⁷⁶ Come si è affermato anche *supra*, nel terzo paragrafo del presente capitolo.

³⁷⁷ Art. 407 «*Son objetivos de la política de desarrollo rural integral del Estado, en coordinación con las entidades territoriales autónomas y descentralizadas: 1. Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano. 2. Establecer mecanismos de protección a la producción agropecuaria boliviana. 3. Promover la producción y comercialización de productos agro ecológicos. 4. Proteger la producción agropecuaria y agroindustrial ante desastres naturales e inclemencias climáticas, geológicas y siniestros. La ley preverá la creación del seguro agrario. 5. Implementar y desarrollar la educación técnica productiva y ecológica en todos sus niveles y modalidades. Establecer políticas y proyectos de manera sustentable, procurando la conservación y recuperación de suelos. 7. Promover sistemas de riego, con el fin de garantizar la producción agropecuaria. 8. Garantizar la asistencia técnica y establecer mecanismos de innovación y transferencia tecnológica en toda la cadena productiva agropecuaria. 9. Establecer la creación del banco de semillas y centros de investigación genética. 10. Establecer políticas de fomento y apoyo a sectores productivos agropecuarios con debilidad estructural natural. 11. Controlar la salida y entrada al país de recursos biológicos y genéticos. 12. Establecer políticas y programas para garantizar la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria. 13. Proveer infraestructura productiva, manufactura e industrial y servicios básicos para el sector agropecuario.*

³⁷⁸ Ispirati anche a logiche di intervento nel mercato a sostegno dei piccoli e medi produttori, come si evince dalla disposizione di cui all'articolo 408 che collega tali interventi alla necessità di compensare gli svantaggi del cambio «*inequitativo*» tra i prodotti agricoli ed il resto della produzione economica. La disposizione è di rilievo poiché richiama espressamente la necessità di differenziare il cibo dagli altri beni e considera la particolare sensibilità del mercato dei prodotti alimentari rispetto alle altre tipologie di mercato.

³⁷⁹ Cfr. art. 409 della Costituzione. La rilevanza della disposizione si comprende nella scelta di voler lasciare la decisione su questioni «*scivolose*» come l'utilizzo di organismi geneticamente modificati in agricoltura alle assemblee legislative, quali istituzioni che

Dal punto di vista del controllo democratico, inoltre, l'art. 255 prevede una sorta di limite nella discrezionalità politica³⁸⁰ per la negoziazione la stipulazione e la ratifica di trattati internazionali i quali dovranno rispondere all'interesse dello Stato ed essere finalizzati, fra l'altro alla sicurezza e sovranità alimentare per tutta la popolazione oltre che al divieto di importazione di organismi geneticamente modificati ed elementi tossici per la salvaguardia dell'ambiente³⁸¹.

Tale previsione sembra visibilmente ispirata dai principi espressi dal movimento *La Via Campesina* laddove realizza un meccanismo di controllo democratico - costituzionale sull'assunzione di obblighi internazionali aventi un possibile impatto pregiudizievole sulla sicurezza alimentare e sul controllo delle risorse alimentari nazionali³⁸².

Disposizioni analoghe relative a meccanismi di partecipazione ispirati alla garanzia della sovranità alimentare si ritrovano altresì, a livello legislativo, nella legge organica sulla sicurezza e la sovranità agroalimentare adottata nel 2008 dal Venezuela³⁸³.

meglio possono esprimere i valori del particolare contesto socio-politico nazionale e la sensibilità del corpo sociale verso la questione.

³⁸⁰ Cfr. A. CIERVO, *op. cit.*, p. 62 che considera invece la misura come una sorta di riserva d'assemblea.

³⁸¹ Cfr. Art. 255, secondo comma, punto 8.

³⁸² Il riferimento può essere a trattati come il TRIPS o ad altri trattati internazionali di libero scambio che possono imporre obbligazioni agli Stati, riducendo i margini di azione delle politiche agroalimentari a livello nazionale e favorire logiche egemoniche delle multinazionali del settore degli alimenti. Molti di questi trattati peraltro, prevedono la possibilità di istituire arbitrati internazionali azionabili anche da parte di soggetti privati (quali in primis le imprese multinazionali interessate) che hanno il potere di comminare sanzioni economiche agli Stati, anche nell'ordine di miliardi di euro, in caso di violazione dei vincoli commerciali assunti mediante i trattati di libero scambio. E' evidente in tal senso la problematica sollevata da parte della dottrina internazionalistica secondo cui il timore di poter veder comminata una sanzione economica di tale portata a carico dei contribuenti (ed elettori) potrebbe condizionare la volontà politica degli Stati nazionali alla ora di adottare normativa ad esempio finalizzate a imporre limiti alla libertà di impresa motivati dal rispetto di esigenze ambientali ovvero altre misure poco gradite alle predette multinazionali. Su tale interessante e controverso tema si vedano A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Padova, 2009.

³⁸³ Già la Costituzione del 1999 conteneva disposizioni cariche di elementi comuni ai principi abbracciati dal Movimento *La Via Campesina* in tema di sovranità alimentare. Si possono richiamare sul punto gli art. 306 e 307 della Costituzione che affidano alle istituzioni nazionali il compito di promuovere condizioni di sviluppo rurale integrato ed un livello adeguato di benessere per la popolazione contadina oltre che l'integrazione nazionale. Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 116. Per un'introduzione sul

Detta legge organica, in particolare, muove dal rilievo per cui l'affermazione della sovranità alimentare deve necessariamente passare dall'attuazione di meccanismi istituzionali di tipo democratico e partecipativo finalizzati a restituire sovranità sulla gestione dei beni alimentari ai soggetti che manifestano un legame più forte con il territorio, ossia le popolazioni locali. Per attuare tale visione, la legge organica opta per un decentramento amministrativo affidando funzioni particolari ai c.d. consigli comunali in materia di predisposizione e attuazione di progetti di sviluppo in materia agricola e infrastrutturale, destinati alla promozione delle zone rurali e al sostegno ai piccoli e medi agricoltori³⁸⁴.

Si tratta a ben vedere di una politica di attuazione della sovranità alimentare basata sul principio di sussidiarietà³⁸⁵ e sul ruolo di enti amministrativi decentrati vicini alle popolazioni locali³⁸⁶, le cui azioni mirate vengono organizzate nel quadro di una politica comune nazionale³⁸⁷.

In una diversa prospettiva, un elemento di rilievo nell'ambito della visione «sintetica» che si può mettere in luce rispetto all'attuazione costituzionale dei principi della sovranità alimentare riguarda il suo rapporto con le nuove tecnologie³⁸⁸, l'organizzazione delle tecniche di produzione

costituzionalismo venezuelano e sulla costituzione del 1999 si vedano invece A BREWER-CARÍAS, *La constitución de 1999*, Caracas, 2000 e R VICIANO PASTOR, R MARTÍNEZ DALMAU, *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*, in *IUS. Revista del Instituto de Ciencias jurídicas de Pueblas*, verano, 2010, pp. 8 e ss.

³⁸⁴ Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 118 i quali richiamano, tra le varie misure previste, la creazione di mercati locali c.d. (*Casas de alimentación*) in cui agricoltori locali possono vendere i propri prodotti a prezzi agevolati, politiche di redistribuzione di terreni agricoli e forme di assistenza specializzata agli agricoltori.

³⁸⁵ Per una diversa applicazione del principio di sussidiarietà in materia di sicurezza alimentare e in particolare con riferimento al coordinamento degli enti locali per la promozione di politiche di distribuzione di alimenti e lotta allo spreco alimentare si veda L. GIACOMELLI, *Il cibo come bene fondamentale e il ruolo innovativo delle urban food policies*, in *Diritto e Società*, 4/2017, pp. 869 e ss. Si rinvia in ogni caso, *infra* al capitolo quarto, paragrafi nn. 5-6 per un'autonoma trattazione sul punto.

³⁸⁶ Le quali si trovano così a percepire una maggior forma di controllo diretto sulla gestione di alcune politiche alimentari del territorio.

³⁸⁷ Cfr. J. PETRAS, H. VELTMEYER, *Social Movements and the State: Political Power Dynamics in Latin America*, in *Critical Sociology*, 32, 2006, pp. 157 e ss.

³⁸⁸ Cfr. A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una responsabilità del consumatore*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2012,

agroalimentare e la tutela ambientale. Si può richiamare in tal senso l'esempio della costituzione dell'Ecuador del 2008³⁸⁹.

Tale costituzione, in particolare, contiene uno specifico riferimento alla sovranità alimentare all'art. 281 comma 1, nel quale si afferma che «la sovranità alimentare è un obiettivo strategico e rappresenta un'obbligazione per lo Stato affinché garantisca che le persone, le comunità, i popoli e le nazioni raggiungano una permanente autosufficienza nell'accesso ad un cibo sano e culturalmente appropriato».

La norma precisa chiaramente la duplice natura della sovranità alimentare come obiettivo strategico ed obbligazione statale finalizzata alla garanzia del diritto al cibo adeguato, anch'esso specificamente menzionato nell'ultima parte dell'articolo³⁹⁰.

Ai fini dell'attuazione della sovranità alimentare, inoltre, la costituzione ecuadoriana prevede al secondo comma dell'art. 281 diversi obiettivi di realizzazione fra cui rilevano, in particolare, l'adozione di politiche tariffarie e fiscali che proteggano i produttori locali evitando la dipendenza dall'importazione di risorse alimentari dall'estero³⁹¹, l'introduzione di tecnologie ecologiche e organiche mirate a rafforzare la diversificazione alimentare³⁹², la promozione e preservazione dell'agro-biodiversità e delle conoscenze ancestrali ad essa connesse, così come la conservazione e lo scambio delle sementi³⁹³ e, con specifico riferimento al rapporto con lo sviluppo tecnologico, l'adozione di misure tese ad assicurare lo sviluppo della ricerca scientifica e della innovazione tecnologica per

³⁸⁹ Sullo sviluppo delle politiche pubbliche in materia alimentare nel sistema costituzionale ecuadoriano si rinvia, per i debiti approfondimenti a R. NEHERING, *Politics and Policies of food sovereignty in Ecuador: New Directions or Broken Promises?* in *UNDP-IPC Working Paper no. 106*, Brasilia, 2013.

³⁹⁰ Negli stessi termini A. CIERRI, *op. cit.*, p. 62.

³⁹¹ «Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos».

³⁹² «Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria».

³⁹³ «Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas».

garantire la sovranità alimentare³⁹⁴ e la promozione di una regolazione giuridica della biosicurezza e dello sviluppo delle biotecnologie, anche con riguardo alla loro sperimentazione e commercializzazione³⁹⁵.

La costituzione adotta dunque una sorta di disposizione programmatica, specie laddove fissa tra gli obiettivi dell'azione pubblica la garanzia della sovranità alimentare tramite la promozione del diritto al cibo adeguato. Nell'attuazione delle predette finalità tuttavia, tale Costituzione da un lato, definisce espressamente gli ambiti dell'intervento pubblico in materia, tramite la previsione dei 14 obiettivi dello Stato previsti dal secondo comma dell'art. 281 e al contempo attribuisce al legislatore il compito di regolare per legge tematiche particolarmente delicate e soggette a rapidi cambiamenti sulla scia dello sviluppo tecnologico³⁹⁶ quali le biotecnologie, il cui impatto sulla produzione e commercializzazione di risorse alimentari è stato del tutto rilevante negli ultimi anni³⁹⁷.

Si è, peraltro, messo in luce rispetto a tale scelta, un certo scostamento nell'impianto costituzionale ecuadoriano rispetto ad alcuni dei tradizionali principi espressi dal movimento *La Via Campesina* con riguardo alla sovranità alimentare³⁹⁸. Ed infatti, il ruolo centrale attribuito allo Stato, in luogo della società civile, degli agricoltori e delle popolazioni delle aree rurali nell'attuazione dei principi della solidarietà alimentare, si porrebbe in

³⁹⁴ «Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria».

³⁹⁵ «Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización».

³⁹⁶ Di norma naturalmente incompatibili con le tempistiche di riforma costituzionale e perciò più adatte ad essere disciplinate a livello legislativo. Sul punto peraltro si vedano M. TALLACHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, Policy e diritto*, reperibile in www.federalismi.it e Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999.

³⁹⁷ Sul M. PIERRI, *Diritto al cibo diversità alimentare e agrobiodiversità*, in *Quarterly Journal of Environmental Law*, 2, 2016, p. 22 e ss. Si veda anche il riferimento contenuto all'art. 14 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre del 1979 ed entrata in vigore nel settembre 1981, che prevede fra i vari obiettivi prescritti agli Stati Parte quello di assicurare la partecipazione «allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici, in particolare garantendo loro il diritto: (...) d'aver accesso al credito ed ai prestiti agricoli, ai servizi di commercializzazione ed alle tecnologie adeguate; nonché di ricevere un trattamento eguale nelle riforme fondiari ed agrarie e nei progetti di pianificazione rurale». Si mette dunque chiaramente in luce il ruolo delle tecnologie (specie le nuove) nel perseguimento della sicurezza alimentare.

³⁹⁸ Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 121.

conflitto, almeno a livello teorico, con il principio espresso dalla Dichiarazione di Cuba del 2001 sulla sovranità alimentare che prescrive il controllo dei processi relativi alle riforme agrarie da parte delle organizzazioni dei contadini³⁹⁹.

Un'altra disposizione interessante nella prospettiva del rapporto con le nuove tecnologie (oltre che molto discussa) presente nella costituzione dell'Ecuador riguarda la netta presa di posizione rispetto alla tematica degli OGM⁴⁰⁰.

L'art. 401 di tale Costituzione⁴⁰¹, infatti, dichiara l'Ecuador un paese libero da colture e sementi transgeniche e prevede una sorta di procedimento legislativo speciale ed aggravato per l'adozione di misure favorevoli all'introduzione di organismi geneticamente modificati nel paese. Tali misure introduttive di sementi e colture transgeniche, in particolare, devono essere approvate dalla *Asamblea Nacional* previa dichiarazione della sussistenza di un interesse nazionale debitamente motivato dalla Presidenza della Repubblica.

La disposizione costituzionale, inoltre, riprende il riferimento agli obiettivi di cui al precedente art. 281, prevedendo che la regolazione della materia dovrà attuarsi per il tramite di norme rigorose sulla biosicurezza e

³⁹⁹ Cfr. Sul punto sempre A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 121 il quale considera invece più in linea coi principi propri della sovranità alimentare l'intervento legislativo attuativo delle disposizioni precedentemente citate avvenuto con il *Plan Nacional para el Buen vivir* del 2009, una forma di legislazione organica comprensiva di interventi multisettoriali che mette in aperta connessione la tematiche della sovranità alimentare con quella della promozione del diritto al *buen vivir*. Sul punto si veda anche *supra*, in questo capitolo il paragrafo terzo.

⁴⁰⁰ Sulla tematica degli OGM con particolare riferimento alla prospettiva costituzionale si vedano, *ex multis*, P. COSTANZO (a cura di), *Organismi geneticamente modificati. Una prospettiva giuridica*, Genova, 2015; P. MILAZZO, *Alcune questioni di interesse costituzionale in materia di organismi geneticamente modificati in agricoltura (a proposito del d.lg. n. 479 del 2004 sulla coesistenza fra le forme di agricoltura)*, 1, 2005, pp. 225 e ss.; F. ADORNATO, *Intervento pubblico, distretti Ogm free e accordi negoziali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2009, pp. 19 e ss.

⁴⁰¹ «Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales».

l'uso delle biotecnologie, specialmente con riguardo alla sperimentazione e alla commercializzazione e con divieto, in ogni caso, di consentire l'applicazione di biotecnologie rischiose o sperimentali⁴⁰².

La decisa presa di posizione verso la tematica OGM, al di là delle considerazioni politiche in merito all'attuale dibattito sui benefici dell'utilizzo di sementi geneticamente modificate⁴⁰³ – le quali come noto hanno spesso caratteristiche tali da renderle più resistenti a parassiti ed agenti atmosferici – desta alcune perplessità quanto alla tecnica utilizzata.

La tematica degli OGM rappresenta, infatti, un campo controverso nel quale si confrontano varie visioni sul piano scientifico e culturale, specie in merito ai possibili rischi per la salute umana e la biodiversità⁴⁰⁴ ed i benefici per il loro utilizzo⁴⁰⁵. In una materia caratterizzata da tali pregnanti contrapposizioni⁴⁰⁶ e da un tasso di incidenza del fattore scientifico così elevato, sembrerebbe dunque più opportuno demandare la decisione alle assemblee parlamentari quali sedi istituzionali in cui meglio può realizzarsi la dialettica tra diverse istanze e la rappresentanza delle posizioni prevalenti in un determinato contesto socio-culturale ed in un determinato momento storico.

Il concetto di sovranità alimentare, si è visto, si accompagna dunque ad una visione a tutto tondo del ruolo del cibo nelle società umane, laddove

⁴⁰² *El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales».*

⁴⁰³ Per il quale si rinvia a A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, p. 121, nota 40.

⁴⁰⁴ Una delle maggiori criticità dell'uso di OGM risiede nel problema della contaminazione ambientale. L'interazione tra specie animali e vegetali autoctone e transgeniche, infatti, può ingenerare effetti fuori controllo e di difficile valutazione *ex ante* sull'ecosistema di riferimento rischiando talora di compromettere l'equilibrio biologico di un determinato contesto ambientale.

⁴⁰⁵ Per un'analisi di tale dibattito si veda P. COSTANZO (a cura di), *Organismi geneticamente modificati*, cit., p. 6 e ss.

⁴⁰⁶ L'uso di OGM in agricoltura a livello mondiale è un tema piuttosto divisivo. Si veda anche nel contesto del diritto dell'Unione europea, la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, III sezione, del 13 settembre 2017, causa C-111/16, *Giorgio Fidenato e a.* relativa all'applicazione del principio di precauzione in materia di OGM, che dimostra come, anche all'interno del mercato unico europeo e con una normativa sovranazionale comune in tema di produzione e commercializzazione degli alimenti, si sia arrivati a forti contrapposizioni tra gli Stati su questioni sensibili come l'uso di sementi transgeniche.

incorpora elementi di intersezione tra alimentazione, diritti fondamentali, esercizio del potere, libera iniziativa economica e salvaguardia ambientale⁴⁰⁷.

Le disposizioni costituzionali analizzate, peraltro, sembrano mettere altresì in luce come la sovranità alimentare abbia avuto ripercussioni significative, oltre che a livello teorico, anche sul piano del diritto positivo, con risultati del tutto interessanti anche sul piano della tecnica legislativa utilizzata, con la previsione di meccanismi di raccordo tra enti istituzionali, riserve di legge, anche rinforzate, ed un complesso di precisi obiettivi a carico del legislatore⁴⁰⁸, che vede così per molti versi limitata dai principi costituzionali in tema di sovranità alimentare la propria discrezionalità in materia agroalimentare⁴⁰⁹.

7. Il cibo come oggetto di diritti e obblighi

Dopo aver analizzato e definito le specifiche caratteristiche dei beni alimentari e dei principali fenomeni umani di rilievo giuridico in tema di produzione, commercializzazione e consumo di alimenti, pare opportuno soffermarsi brevemente sulle possibili declinazioni del cibo come oggetto di diritti degli individui ed obblighi dei pubblici poteri.

In particolare la predetta analisi avrà ad oggetto il tentativo di individuare il complesso delle situazioni giuridiche⁴¹⁰ attive e passive più rilevanti per il diritto dell'alimentazione, di analizzarne le peculiarità, e di identificarne i soggetti titolari.

⁴⁰⁷ Cfr. sul punto le considerazioni di M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 271 e ss.

⁴⁰⁸ Per un approfondimento della tematica della regolazione giuridica degli OGM e delle relative criticità incontrate si vedano *infra* i paragrafi 3.1 e 6.2. del capitolo successivo.

⁴⁰⁹ L'importanza della tecnica legislativa per far fronte alle particolarità della materia alimentare è messa in luce anche dalla Fao in alcuni documenti internazionali come le *FAO Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in Context of National Food Security* del 2004.

⁴¹⁰ Sulla definizione di fattispecie giuridica, nella presente sede utilizzata in senso ampio per far riferimento sia alle situazioni privatistiche sia a quelle pubblicistiche, si veda *supra*, il par. 3.

Quanto alle situazioni attive, in primo luogo, esse sono da intendersi quali condizioni favorevoli attribuite da norme giuridiche ed aventi ad oggetto il cibo⁴¹¹ e comprendono, a titolo esemplificativo, tutto il ventaglio di diritti fondamentali relativi all'accesso alle risorse alimentari, alla garanzia di un livello nutrizionale adeguato, al diritto a beneficiare di un cibo salubre, ad avere informazioni sul contenuto degli alimenti e ad accedere ad alimenti culturalmente adeguati⁴¹².

Tale complesso di diritti ed altre fattispecie soggettive viene spesso identificato in diversi documenti internazionali⁴¹³ con l'espressione *food-related rights*, che verrà utilizzata anche nel prosieguo del presente scritto al fine di indentificare il fascio di situazioni giuridiche attive legate in vario modo al cibo⁴¹⁴.

Anche nella ricostruzione del complesso di diritti aventi ad oggetto cibo ed alimentazione, peraltro, non si può non mettere in luce la presenza dei richiamati⁴¹⁵ elementi della frammentarietà e della multidimensionalità⁴¹⁶.

A fronte del valore poliedrico che l'alimentazione assume rispetto all'esistenza umana, infatti, si può notare come, attraverso il cibo, si realizzi anche un'interessante convergenza di diversi diritti fondamentali

⁴¹¹ Cfr. sul punto T. MARTINES (aggiornamento a cura di G. Azzariti), *Diritto costituzionale: edizione per i corsi universitari di base*, Milano, 2017; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, pp. 170 e ss.; L. PRINCIPATO, *Il diritto costituzionale alla salute: molteplici facoltà più o meno disponibili da parte del legislatore o differenti situazioni giuridiche soggettive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999.

⁴¹² Si rinvia al secondo capitolo per una più diffusa disamina delle fattispecie attive in tema di alimentazione e segnatamente dei diritti e interessi fondamentali ad esso riconducibili.

⁴¹³ Si veda ad esempio il volume realizzato dalla FAO *The right to food guidelines: information papers and case studies*, Rome, 2006 p. 112.

⁴¹⁴ Ciò al fine di ricomprendere in un'unica definizione un complesso invero piuttosto eterogeneo di fattispecie in modo da indentificarne le rispettive peculiarità e gli elementi comuni.

⁴¹⁵ Si vedano in particolare le considerazioni di cui al primo paragrafo del presente capitolo.

⁴¹⁶ Di cui si è ampiamente detto *supra*, nel primo paragrafo del presente capitolo in riferimento all'eredità storica della parcellizzazione quale caratteristica comune dell'evoluzione del diritto dell'alimentazione.

dell'individuo. Parte della dottrina⁴¹⁷, sotto tale profilo, ritiene che sussista una vera e propria relazione di strumentalità tra la garanzia di un cibo adeguato – vista come elemento necessario al benessere dell'individuo – e la protezione di un complesso di diritti fondamentali tradizionalmente oggetto di tutela, a livello costituzionale⁴¹⁸.

Giova rilevare al riguardo, come tale considerazione rappresenti per parte della dottrina⁴¹⁹, un ulteriore argomento a favore dell'opportunità di muovere la regolamentazione giuridica del fenomeno alimentare ad un livello più alto, proprio in virtù dell'importanza delle esigenze umane che vengono soddisfatte dal cibo. In tale ottica, in particolare, si può rilevare come la possibile dimensione corretta del problema in ambito giuridico, nonché la collocazione più adatta dei diritti relativi all'alimentazione, possa essere proprio quella del diritto costituzionale⁴²⁰.

La dimensione del rapporto tra alimentazione e diritti fondamentali è inoltre vista, in questo senso, come la chiave di lettura più adeguata per la regolazione giuridica del fenomeno alimentare. Tale tipologia di impostazione, in particolare, è fortemente promossa, oltre che in dottrina⁴²¹, anche dalla stessa FAO⁴²² e da altre istituzioni internazionali⁴²³, le quali raccomandano l'adozione, nella regolazione giuridica di cibo e alimentazione, di un approccio *rights-oriented*⁴²⁴, ritenuto il più adatto per

⁴¹⁷ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 157 e ss.

⁴¹⁸ Per un approfondimento sull'attuazione a livello costituzionale del rapporto tra alimentazione e diritti fondamentali si veda, *infra*, il capitolo quarto.

⁴¹⁹ Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*, pp. 140 e ss.

⁴²⁰ Al riguardo, occorre considerare in primo luogo come, a ben vedere, proprio a livello costituzionale i vari ordinamenti collocano i beni giuridici destinati a soddisfare le esigenze ritenute più importanti da un determinato corpo sociale nel momento costituente. Elevati a livello costituzionale, inoltre, i beni alimentari potrebbero recuperare quell'intima connessione con la persona umana e con i diritti dell'uomo quale primo, importante passo, verso la delineazione di un più corretto rapporto tra uomo, società e cibo. Cfr. sul punto A. MORRONE, *op. cit.*, p. 148 e ss.

⁴²¹ Cfr. oltre agli autori citati alla nota n. 417, S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014, 6 e ss.

⁴²² Si vedano in particolare le *FAO Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, del 2004, reperibili al sito web www.fao.org.

⁴²³ Ad esempio lo *Special Rapporteur ONU* sul diritto al cibo.

⁴²⁴ Vale a dire un approccio fondato sulla necessità di riconoscere fattispecie soggettive di vantaggio in capo agli individui ed un complesso di obbligazione correlate a carico dei

gestire le peculiarità e le criticità della materia, oltre che per valorizzare la richiamata dimensione poliedrica del cibo e la sua attitudine a formare oggetto di un complesso di diritti⁴²⁵.

A fronte della complessità delle posizioni soggettive in rilievo⁴²⁶, invero, lo strumento teorico su cui la riflessione in merito alla tutela dei diritti legati al cibo si è concentrata – apparentemente con la finalità di riportare ad unità la predetta parcellizzazione – è rappresentato dal diritto al cibo adeguato.

Tale istituto trova in realtà le proprie origini nel dibattito internazionale⁴²⁷ intorno ai temi della sicurezza alimentare e della lotta alla fame ed ha avuto un primo riconoscimento normativo in primo luogo nel richiamato art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁴²⁸ del 1948, in cui si afferma il diritto di ogni individuo ad un tenore di vita sufficiente a garantire salute e benessere, con particolare riferimento all'alimentazione. Successivamente il diritto al cibo adeguato è stato consacrato anche all'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, che, ancora più specificamente, garantisce il diritto ad un'alimentazione adeguata e alla libertà dalla fame⁴²⁹.

A partire da tali origini internazionali, tuttavia, il diritto al cibo ha avuto uno sviluppo sempre maggiore, progressivamente affrancandosi

pubblici poteri, il cui inadempimento, al ricorrere di determinate circostanze può essere fonte di responsabilità a vario titolo delle istituzioni preposte alla loro attuazione.

⁴²⁵ Cfr., in particolare, il documento FAO *Right to food handbook*, reperibile al sito web www.fao.org.

⁴²⁶ Si è visto *supra*, nel paragrafo terzo di questo capitolo, come il valore poliedrico del cibo nelle esistenze umane richiami e si connetta ad una pluralità di possibili diritti dell'uomo quali a titolo esemplificativo, la libertà religiosa per i riti religiosi connessi al consumo di determinati alimenti, il diritto alla vita e alla salute quanto al godimento di livelli di cibo tali da assicurare lo svolgimento delle funzioni vitali e l'assenza di ripercussioni negative per l'assunzione di determinati alimenti oltre che alla libertà di iniziativa economica e al diritto all'ambiente salubre. Per una rassegna di casi studio in merito al rapporto tra il cibo e tali diritti fondamentali si rinvia al quarto capitolo del lavoro.

⁴²⁷ Sull'evoluzione di tale dibattito e la sua portata in termini di influenza sugli ordinamenti nazionali si avrà modo di diffondere ampiamente nel successivo capitolo.

⁴²⁸ Adottata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁴²⁹ «*The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed*».

dall'ordinamento internazionale⁴³⁰ per entrare nel patrimonio e nella tradizione costituzionale di molti Stati nazionali⁴³¹.

La vocazione sintetica del diritto al cibo adeguato, nei termini sopra indicati, è fra l'altro confermata anche da un'autorevole definizione normativa dello stesso, fornita da Jean Ziegler, primo Relatore Speciale per il diritto al cibo, una figura istituzionale introdotta presso l'Alto Commissariato dei Diritti Umani dell'ONU⁴³².

Sulla base di tale definizione, in particolare, il diritto al cibo adeguato consiste nel diritto «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna⁴³³».

Detta definizione, oltre a comprendere le figure tradizionali del diritto dell'alimentazione⁴³⁴ come la *food security*⁴³⁵ e la *food safety*⁴³⁶, richiama quella visione a tutto tondo del cibo nel quadro del benessere complessivo dell'individuo⁴³⁷ che si coglie, in particolare, con riguardo al

⁴³⁰ Oltre che dall'originaria connessione con il diritto alla vita ed il diritto alla salute.

⁴³¹ Tale rilievo sarà parimenti oggetto di specifica trattazione nel capitolo successivo (a cui si rinvia integralmente anche per le indicazioni bibliografiche), avente ad oggetto lo sviluppo del diritto al cibo adeguato e l'influenza dell'elaborazione internazionale di tale istituto sugli ordinamenti nazionali.

⁴³² Per un'introduzione al ruolo e alla figura si veda C. GOLAY, *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO 2009 reperibile al sito web www.fao.org.

⁴³³ Cfr. paragrafo 14 del primo rapporto del Relatore speciale Onu sul diritto dell'alimentazione Jean Ziegler. Si veda anche sul punto Cfr. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Udine, 2002, pp. 42 e ss.

⁴³⁴ Si vedano sul punto le considerazioni di cui *supra*, al secondo paragrafo di questo capitolo.

⁴³⁵ Presente laddove si parla di accesso ad un cibo regolare permanente, libero e sufficiente.

⁴³⁶ Ossia la salubrità degli alimenti che si ritrova nel riferimento al cibo qualitativamente adeguato.

⁴³⁷ Che si è descritta anche in termini di visione olistica riprendendo le riflessioni di G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 6 e ss. La definizione, in questo senso, valorizza in modo del tutto chiaro la natura poliedrica e onnicomprensiva del diritto al cibo adeguato, il quale rappresenta la chiave di volta di un fascio di situazioni giuridiche che legano diritto alla vita, dignità umana, tutela del patrimonio culturale e della diversità in modo necessariamente integrato.

riferimento alle tradizioni culturali della popolazione all'assicurazione di un'esistenza soddisfacente e degna⁴³⁸.

Un'ulteriore conferma della connessione tra diritto al cibo ed altri diritti fondamentali e della vocazione sintetica o olistica di cui tale istituto risulta portatore, si ritrova nel *General Comment* n. 12⁴³⁹ redatto dal Comitato sui diritti economici sociali e culturali presso le Nazioni Unite⁴⁴⁰.

Già nel preambolo del commento, in particolare, si mette in luce lo stretto rapporto tra alimentazione e tutela della dignità umana, intesi quali elementi indivisibilmente legati nonché l'«indispensabilità» del diritto al cibo adeguato per la garanzia di tutti gli altri diritti dell'uomo internazionalmente riconosciuti⁴⁴¹.

Un elemento che assume importanza precipua nell'impianto del commento e, in generale, in riferimento alla promozione della predetta visione sintetica o olistica di cui si fa portatore l'istituto del diritto al cibo, sembra risiedere nell'aggettivo «adeguato⁴⁴²».

In particolare, il Comitato considera⁴⁴³ come il diritto al cibo risulti realizzato laddove ogni uomo, donna e fanciullo, da solo o in comunità,

⁴³⁸ Con particolare riferimento al rapporto tra cibo e tradizioni culturali si vedano le considerazioni di C. PETRINI, *Buono, pulito, giusto. Principi di Nuova gastronomia*, cit., pp. 91-105 e M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017, p. 16 e ss.

⁴³⁹ Denominato *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights*.

⁴⁴⁰ Il commento rappresenta uno dei documenti più rilevanti ed influenti dal punto di vista dell'influenza nella realizzazione e attuazione, anche a livello nazionale, di norme in tema di garanzia del diritto al cibo. Sull'importanza del commento nello sviluppo del diritto al cibo adeguato nell'ambito della tutela multilivello dei diritti, si veda N. SMITA, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 44, pp. 686-690.

⁴⁴¹ Cfr. *Introduction and basic premises*, punto 4 «*The Committee affirms that the right to adequate food is indivisibly linked to the inherent dignity of the human person and is indispensable for the fulfilment of other human rights enshrined in the International Bill of Human Rights. It is also inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies, at both the national and international levels, oriented to the eradication of poverty and the fulfilment of all human rights for all*».

⁴⁴² Cfr. M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, pp. 31 e ss.

⁴⁴³ Cfr. art. 6 del Commento rubricato *Normative content of article 11, paragraphs 1 and 2*.

abbia accesso fisico ed economico⁴⁴⁴, in ogni tempo, ad un cibo *adeguato*, ovvero ai mezzi per procurarselo⁴⁴⁵.

La piena realizzazione del diritto al cibo, in altre parole, implica molto di più dell'assicurazione della semplice sussistenza alimentare⁴⁴⁶, laddove richiede la garanzia di un cibo quantitativamente e soprattutto qualitativamente adeguato.

In tale ottica, il Comitato, sempre nel *General Comment* suindicato, fornisce alcune importanti indicazioni utili a delineare le componenti essenziali che devono sussistere per garantire la presenza del requisito dell'adeguatezza, individuate in: *availability, stability, accessibility, sustainability e adequacy*.

Quanto alla prima componente (*Availability*), si fa riferimento alla disponibilità di generi alimentari in quantità e qualità sufficienti a soddisfare le necessità biologiche individuali⁴⁴⁷. Sotto tale profilo, il concetto di disponibilità risulta strettamente intrecciato con il tema della distribuzione delle risorse alimentari⁴⁴⁸. Ed infatti, il Comitato precisa che la disponibilità di cibo, nell'accezione di cui all'art. 11 del Patto, postula, da un lato, la disponibilità di risorse in modo che gli individui possano nutrirsi direttamente e autonomamente e, dall'altro, la sussistenza di un sistema di

⁴⁴⁴ Si specifica inoltre nel documento come, per comprendere la corretta portata normativa del diritto al cibo adeguato, sia necessario escludere ogni interpretazione riduttiva ovvero restrittiva della norma ad esempio tale da equiparare la garanzia del diritto al cibo alla fornitura di un determinato apporto calorico ovvero proteico.

⁴⁴⁵ La formulazione della norma appare di rilievo laddove si precisa che la garanzia del diritto al cibo adeguato non si realizza soltanto con la fornitura o la messa a disposizione di derrate alimentari e con la salvaguardia sulla salubrità delle stesse, ma anche tramite l'attribuzione ai singoli individui dei mezzi di sussistenza necessari. Detta precisazione apre ovviamente scenari di sviluppo del diritto al cibo piuttosto ampi a partire dagli obblighi a carico degli Stati di predisporre meccanismi di supporto alimentare dei bisognosi per arrivare a ipotesi di prestazioni di supporto reddituale per gli indigenti di modo da garantire a tutti la possibilità di acquistare beni alimentari.

⁴⁴⁶ Il punto costituisce un elemento significativo ove si basa sulla premessa dell'attribuzione di una funzione non solo di mera sussistenza all'alimentazione. Da tale assunto, inoltre, può ricavarsi che la regolazione giuridica delle vicende legate alla sicurezza alimentare dovrebbe dunque considerare la dimensione multidimensionale dell'alimentazione, intesa come fenomeno umano, e dunque valorizzarne gli aspetti di connessione con altri diritti e interessi della persona, mediante, appunto, un'interpretazione non riduttiva ma estensiva.

⁴⁴⁷ Oltre che privi di sostanze dannose per la salute e accettabili sotto il profilo identitario e culturale.

⁴⁴⁸ Come specificato al punto 8 del Commento.

funzionamento dei processi di distribuzione di alimenti e della filiera alimentare tale da consentire la movimentazione di derrate alimentari dai luoghi di produzione ai luoghi in cui si avverte un'esigenza alimentare⁴⁴⁹.

Una seconda componente del diritto al cibo adeguato indicata nel commento riguarda la c.d. «stabilità» (*Stability*), ossia possibilità di poter beneficiare di una fornitura di beni alimentari ferma, continuativa e possibilmente duratura nel tempo⁴⁵⁰.

L'accessibilità (*Accessibility*), a sua volta, richiede per essere realizzata la garanzia dell'accesso, sia economico sia fisico, ad un cibo qualitativamente e quantitativamente adeguato ed implica che i costi relativi all'acquisto di generi alimentari siano garantiti ad un livello tale da non compromettere la soddisfazione del bisogno fondamentale relativo alla nutrizione⁴⁵¹. Il requisito dell'accessibilità si riconnette, parimenti, al tema della produzione, commercializzazione e distribuzione di alimenti⁴⁵², ove prescrive che dette attività vengano regolate in modo tale da evitare

⁴⁴⁹ Sotto tale aspetto i profili del diritto al cibo adeguato legati al piano della accessibilità vengono intrecciarsi con alcune dei principi propri della sovranità alimentare e del movimento della *Via Campesina*. Si vedano sul punto *supra* le considerazioni di cui al paragrafo che precede e, per un approfondimento sulle linee di confine e le intersezioni tra sovranità alimentare e diritto al cibo si veda A. RINELLA, H. OKORONKO, *op. cit.*, pp. 106 e ss.

⁴⁵⁰ Questa particolare componente si ricollega strettamente alla tematica della conservazione degli alimenti, che deve naturalmente tendere a garantire un livello di vita più ampio possibile per l'alimento, senza tuttavia che i processi di conservazione ne possano compromettere l'integrità naturale, le proprietà e soprattutto la salubrità per l'uomo. Sul punto cfr. C. GOLAY, *The Right to Food and Access to Justice*, cit., pp. 74 e ss.

⁴⁵¹ Anche tale principio si presta ad interpretazioni ed applicazioni del tutto molteplici. A ben vedere, peraltro, detto principio si ritrova anche a livello positivo nella particolare regolamentazione giuridica riservata a determinate risorse alimentari c.d. di prima necessità anche in assenza di una espressa affermazione dello stesso principio. E' il caso, per citare un esempio appartenente al nostro ordinamento (ma anche a diversi ordinamenti dell'UE) dell'imposizione fiscale a fini IVA sui generi alimentari, che sconta aliquote sensibilmente più basse rispetto agli altri prodotti a riprova condivisa convinzione della necessità di garantire il maggior accesso possibile a tali prodotti.

⁴⁵² L'accessibilità in senso economico, invero, rappresenta uno dei profili più ricchi di suggestioni ed al contempo problematici dell'attuazione del diritto al cibo. Essa impone di garantire che i costi associati con l'acquisto degli alimenti necessari a beneficiare di una dieta sana siano ad un livello tale da non compromettere il godimento di altre necessità fondamentali. Anche sotto l'aspetto dell'accessibilità economica, peraltro, il Comitato fa riferimento alla necessità per gli Stati di promuovere con misure *ad hoc* (*special programmes*) gruppi di individui socialmente vulnerabili. Si veda al riguardo il punto 13 del Commento *de quo*.

interferenze con il godimento di ulteriori diritti umani e comunque in modo da garantire la sostenibilità dal punto di vista ambientale⁴⁵³.

Come detto poc'anzi, l'accessibilità del cibo è richiamata sia sul piano fisico sia sul piano economico. Sotto il profilo dell'accesso fisico al cibo, invero, la garanzia del diritto al cibo adeguato richiede che tutti gli individui possano avere materialmente a disposizione gli alimenti di cui necessitano, senza distinzioni di razza, età cultura, condizioni fisiche ed economiche⁴⁵⁴. Sotto tale aspetto, il Comitato richiama la necessità degli *State Parties* di promuovere misure volte a garantire la disponibilità fisica di generi alimentari a quei soggetti particolarmente sensibili quali i fanciulli, i disabili ma anche ai soggetti in posizione di temporanea difficoltà⁴⁵⁵, come le vittime di conflitti bellici⁴⁵⁶ e disastri naturali⁴⁵⁷.

V'è poi la sostenibilità (*Sustainability*), strettamente legata al concetto di adeguatezza del cibo⁴⁵⁸, per espressa affermazione del Commento⁴⁵⁹.

In particolare, il precetto della sostenibilità implica l'esigenza di approntare un sistema di organizzazione della filiera alimentare tale da

⁴⁵³ Cfr. punto 7 del *General Comment*. Anche sotto tale aspetto questa componente del diritto al cibo adeguato si pone in relazione con la sovranità alimentare, sotto il profilo del controllo e/o del supporto al prezzo dei generi alimentari. Si veda in punto, *supra*, il paragrafo 5 di questo capitolo. Come affermato in dottrina, tuttavia «Il concetto di sovranità alimentare condivide, quindi, con il diritto al cibo adeguato il tema dell'accesso agli alimenti, ma differiscono i soggetti titolari (soggetto collettivo nel primo caso, individuale nel secondo, diritto collettivo nel primo caso, diritto prevalentemente soggettivo nel secondo)» cfr. M. BOTTIGLIERI, *op. cit.* p. 34.

⁴⁵⁴ Ciò significa uguaglianza di accesso al cibo per tutti gli individui. Si veda in particolare la riflessione sul rapporto tra principio di uguaglianza ed alimentazione nel nostro ordinamento, su cui *infra*, al capitolo quarto, paragrafi nn. 3 e 4.

⁴⁵⁵ E' altresì presente un riferimento espresso alle popolazioni indigene il cui accesso alle proprie terre ancestrali può risultare minacciato. Cfr. punto 13, secondo paragrafo del Commento.

⁴⁵⁶ Cfr. artt. 12 e 13 del *General Comment*. Si vedano anche sul punto le considerazioni di M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 32.

⁴⁵⁷ Sul diritto umanitario in tema di alimentazione si veda *infra* il paragrafo 3.2 del quarto capitolo. Si vedano anche le considerazioni di cui *supra* nel primo capitolo, al paragrafo quinto sul tema della protezione dei soggetti sensibili e nell'ambito dei conflitti bellici.

⁴⁵⁸ In termini generali sul rapporto tra alimentazione e ambiente si veda G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2015.

⁴⁵⁹ Cfr. punto 7 denominato *Adequacy and sustainability of food availability and access*. Si vedano anche le considerazioni di cui *supra*, ai paragrafi quarto e quinto di questo capitolo, quanto al rapporto tra sovranità alimentare e sostenibilità ambientale.

consentire di rendere il cibo accessibile sia alle generazioni presenti sia a quelle future⁴⁶⁰.

Da tale necessità si può arrivare ad affermare che il cibo possa considerarsi adeguato solo laddove esso sia prodotto, lavorato, trasportato e distribuito con tecniche e modalità organizzative sostenibili e rispettose della biodiversità⁴⁶¹, della necessità di ridurre il più possibile l'impatto ambientale delle attività umane nonché dell'ispirazione ai principi della *circular economy*⁴⁶².

Anche il richiamo all'adeguatezza come sostenibilità sembra peraltro porsi a conferma del valore poliedrico del diritto al cibo ed alla sua attitudine a conformare il sistema dei diritti. Ciò si percepisce in particolar modo in riferimento alla tematica dei diritti delle generazioni future, nella misura in cui non può considerarsi adeguato dal punto di vista della realizzazione del diritto al cibo nei termini sopra descritti, un sistema agroalimentare non rispettoso del principio dello sviluppo sostenibile⁴⁶³.

⁴⁶⁰ Sui diritti delle generazioni future e per un'introduzione generale del tema dell'equità intergenerazionale si veda R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2013; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionale*, Napoli, 2008; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, 13 ss.

⁴⁶¹ Cfr. M. PIERRI, *Diritto al cibo diversità alimentare e agrobiodiversità*, cit., 20 e ss.

⁴⁶² Cfr. sulla circular economy con riferimento a tematiche afferenti il diritto alimentare C. BACKES, *Law for a circular economy*, Utrecht, 2017, H. JARRETT (a cura di), *Environmental quality in a growing economy, resources for the future*, in *Johns Hopkins University Press*, Baltimore, MD, pp. 3-14.

⁴⁶³ Il tema della responsabilità intergenerazionale è da sempre intrinsecamente legato alle tematiche dell'agroecologia e dello sviluppo sostenibile ed il dibattito in merito all'esistenza di diritti delle generazioni future, sviluppatosi a partire dagli anni Settanta, ha avuto un'ampia ricaduta sul pensiero etico-giuridico di matrice ambientalista. Nell'ambito di tale dibattito, invero, tre sono i profili tematici maggiormente ricorrenti: la natura giuridica ovvero etica degli obblighi delle generazioni presenti nei confronti di quelle future; l'opportunità di prevedere limiti allo sviluppo e alla crescita economica attuale finalizzati alla riduzione dell'impatto negativo delle attività umane, tema inevitabilmente intrecciato anche alla tensione tra paesi in via di sviluppo e grandi economie mondiali e, infine, il ruolo che le generazioni future dovrebbero rivestire nei processi decisionali. Sotto quest'ultimo profilo alcuni ordinamenti hanno introdotto riserve di seggi destinate a rappresentanti degli interessi delle generazioni future. E' ad esempio il caso di Israele ove la Knesset ha nominato un apposito Commissario per le generazioni future. Per un approfondimento delle considerazioni sopra elencate e dell'attuale dibattito nella dottrina pubblicistica si vedano, *ex multis*, B. BARRY, *Circumstances of justice and future*

Da ultimo, il Commento fa riferimento all'adeguatezza in senso stretto⁴⁶⁴ (*Adequacy*). Sulla definizione di adeguatezza in senso stretto, il Commento non prende particolari posizioni, limitandosi ad affermare che essa serve a prendere in considerazione se determinati cibi o diete alimentari debbano considerarsi le più appropriate, alla luce delle particolari circostanze del caso, per la soddisfazione delle finalità dell'art. 11 del Patto ed in generale per la soddisfazione delle esigenze fondamentali dell'uomo rispetto all'alimentazione⁴⁶⁵.

In conclusione, il Commento Generale, oltre che uno strumento utile per delineare le diverse componenti del diritto al cibo, fornisce precisazioni particolarmente interessanti per comprendere il rapporto tra alimentazione e diritti fondamentali e sottolinea il ruolo dell'adeguatezza del cibo come possibile elemento per ricondurre ad unità tutti i molteplici profili che vengono in rilievo nell'impostazione giuridica del problema del rapporto tra cibo, individuo e diritti fondamentali⁴⁶⁶.

In diverse parti dello stesso documento, invero, si mette in evidenza come la disponibilità di un cibo adeguato rappresenti, in positivo, una precondizione per il godimento degli altri diritti della persona e come, in negativo, dalla mancata garanzia del diritto al cibo adeguato possa derivare

generations, in R. SIKORA, B. BARRY (a cura di), *obligations to future generations*, Philadelphia, 1978, pag. 204-248; J. RAWLS, *a theory of justice*, Oxford, 1971; e più recentemente A. PISANÒ, *diritti deumanizzati. animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012; F. CERRUTTI, *democrazia e/o generazioni future in il mulino*, 3/2012; A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e costituzione. profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003; G. GRASSO, *solidarietà ambientale*, cit., pag. 583, F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op. cit.*, 144 ss. e S. GRASSI, *problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Torino, 2012.

⁴⁶⁴ Tale componente si distingue, è possibile affermare, dall'adeguatezza c.d. in senso ampio, quest'ultima riferita globalmente alla disponibilità e garanzia di cibo quantitativamente e qualitativamente rispettoso del benessere dell'individuo *tout court*. L'adeguatezza in senso ampio è dunque parte della nozione del diritto al cibo e, segnatamente, ne rappresenta la chiave di volta per ricomprendere mediante il richiamato approccio olistico tutte le varie necessità biologiche e non che si accompagnano al rapporto tra uomo, alimentazione e tutela dei diritti. L'adeguatezza in senso stretto, nell'impostazione del Commento, sembra invece rappresentare una mera componente del diritto al cibo adeguato, accanto alle altre richiamate nelle pagine che precedono.

⁴⁶⁵ Così anche M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 34 e ss.

⁴⁶⁶ In questa prospettiva, appare possibile vedere nell'impostazione teorica alla base del diritto al cibo adeguato, la volontà di superare la parcellazione della regolazione giuridica tipica del diritto dell'alimentazione che si è messa in luce, *supra*, in particolare nel primo capitolo, come elemento caratteristico della materia.

un possibile nocumento per il godimento degli altri diritti, interessi e necessità fondamentali degli individui.

Il rilievo permette di introdurre un'altra caratteristica attribuita ai diritti aventi ad oggetto il cibo ed in particolare al diritto al cibo adeguato. Questa vocazione del diritto al cibo come elemento di garanzia fondamentale del benessere dell'individuo, infatti, ha portato parte della dottrina ad annoverare tale diritto nell'ambito della categoria dei c.d. *basic rights*⁴⁶⁷. Si tratta di una categoria di diritti che affonda le sue radici nella tradizione della dottrina di *common law*⁴⁶⁸ e che ricomprende quei diritti la cui garanzia si appalesa strumentale al godimento di tutti gli altri diritti dell'uomo⁴⁶⁹.

La riconducibilità a tale categoria, peraltro, si fonda sulla tipologia dei beni di riferimento e sulla loro attitudine a diventare beni *necessari* per l'individuo. Una categoria in cui – si è detto – rientrano a pieno titolo i beni alimentari atteso che essi soddisfano esigenze evidentemente fondamentali dell'individuo⁴⁷⁰.

Anche nell'ambito di tale impostazione, dunque, si può cogliere un'ulteriore conferma di quel valore poliedrico tipico del cibo e della strumentalità della garanzia del diritto al cibo adeguato al benessere dell'individuo ed alla garanzia dei diritti fondamentali, nella misura in cui la tutela del primo si sostanzia come la condizione minima per il godimento di tutti gli altri diritti dell'uomo.

⁴⁶⁷ Per un'introduzione dei *basic rights* nelle tradizionali categorie di diritti fondamentali dell'individuo si vedano R. FORST, *The Justification of Human Rights and the Basic Right to Justification. A Reflexive Approach*, in C. CORRADETTI (a cura di) *Philosophical Dimensions of Human Rights*, Dordrecht, 2012 e H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, Princeton, 1996.

⁴⁶⁸ C. MCCRUDDEN, *Common law of human rights?: Transnational judicial conversations on constitutional rights*, in *Oxford journal of legal studies*, 2000, Volume 20, Issue 4, 2000, pp. 499–532.

⁴⁶⁹ R. FORST, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁷⁰ M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 26 e ss.

7.1 *Segue. Gli obblighi e i doveri dei pubblici poteri di attuare il diritto al cibo ed il problema della giustiziabilità del diritto al cibo*

Quanto alle situazioni giuridiche passive in tema di diritto dell'alimentazione, esse possono definirsi quali prestazioni di diversa natura imposte ai vari soggetti da norme di diritto dell'alimentazione, spesso in corrispondenza con la previsione di una fattispecie giuridica attiva per determinati soggetti.

Sotto tale profilo si possono innanzitutto distinguere fattispecie giuridiche passive incombenti sui pubblici poteri e su altri soggetti.

Quanto a tale ultima categoria, molto si è scritto in dottrina (specie nella dottrina italiana⁴⁷¹) sui c.d. obblighi di solidarietà alimentare, facenti capo al principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.⁴⁷², che si ritiene operante anche in ambito alimentare⁴⁷³.

Sotto altro profilo, sono di particolare interesse, nell'ottica della presente trattazione, tutte le obbligazioni incombenti sui pubblici poteri e le autorità pubbliche aventi ad oggetto prestazioni a carattere alimentare. Possono farsi rientrare in tale *genus*, in particolare due diverse categorie di obblighi.

In primo luogo il c.d. dovere di nutrire⁴⁷⁴, che si pone quale corollario del riconoscimento del diritto al cibo ovvero come autonoma

⁴⁷¹ Cfr. in particolare L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., pp. 2 e ss.

⁴⁷² Sul principio solidaristico e con speciale riguardo agli obblighi di solidarietà individuale si vedano *ex multis* A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015; L. MEZZETTI, *Valori, principi, regole*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, pp. 1 e ss.; F. MODUGNO, *Principi e norme. La funzione imitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Esperienze giuridiche del '900*, Milano, pp. 85 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali. Parte generale*, Padova, 2001.

⁴⁷³ Si possono, ad esempio, richiamare gli obblighi di conservazione e gestione posti a carico di individui e imprese dalla legislazione alimentare in tema di sprechi di cibo, ovvero ancora le misure che prevedono la possibilità di destinare generi alimentari in beneficenza. Il punto sarà oggetto di specifica trattazione, *infra*, nel quarto capitolo ai paragrafi 6 e seguenti.

⁴⁷⁴ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, Traduzione italiana (liberamente redatta dall'autrice) di M. BOTTIGLIERI, *The*

previsione in termini di doveri dei pubblici poteri affermata in diverse costituzioni nazionali⁴⁷⁵.

In secondo luogo, le obbligazioni⁴⁷⁶ a carico degli Stati previste dal diritto internazionale. Si tratta di un complesso di obblighi del tutto eterogenei tra loro, definiti dal diritto internazionale umanitario ed applicabili agli Stati che hanno ratificato i relativi trattati.

Fra le principali obbligazioni pubbliche di matrice internazionale, inoltre, si suole generalmente distinguere⁴⁷⁷ tra: *obligations to respect* riconducibili, con qualche minima approssimazione, allo schema tradizionale delle obbligazioni negative, le quali impongono agli Stati di astenersi dall'adottare misure che possano impedire l'accesso al cibo (adeguato) degli individui ovvero di particolari gruppi. Si possono richiamare, in tal senso, le previsioni precedentemente citate⁴⁷⁸ del diritto internazionale umanitario che vietano agli Stati di affamare i civili come tecnica bellica ovvero impongono di astenersi dall'ostacolare il transito di aiuti alimentari umanitari. Ancora, le *obligations to respect* vietano agli Stati, ad esempio, di negare l'accesso al cibo a detenuti e oppositori politici e in ogni caso di interferire con il godimento di diritti esistenti⁴⁷⁹ legati al cibo fra l'altro con la sospensione o l'abrogazione delle relative misure⁴⁸⁰.

protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 11/2015, reperibile sul sito www.forumcostituzionale.it.

⁴⁷⁵ Si vedano ad esempio le costituzioni di Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Congo ed Egitto.

⁴⁷⁶ Si parla espressamente in molti documenti internazionali di *legal obligations on States*. Si veda in tal senso l'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali.

⁴⁷⁷ La distinzione è comune in dottrina ed è altresì utilizzata da diversi documenti FAO. Si veda in particolare il documento *The right to adequate food, Fact Sheet* n. 34, p. 17, reperibile al sito www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf. Peraltro, lo stesso *General Comment* 12 del Comitato sui diritti civili e politici richiama la distinzione.

⁴⁷⁸ Cfr. *supra*, il paragrafo 5 del capitolo 1.

⁴⁷⁹ La precisazione è importante ove la caratteristica tipica di queste obbligazioni sembra essere la loro riconducibilità ad un diritto legato alla sicurezza alimentare che deve essere già affermato dal diritto internazionale.

⁴⁸⁰ Cfr. L. COTULA, M. VIDAR, *Obligations to respect, protect and fulfil the right to adequate food in emergencies*, Fao Legislative Study 77, Roma, 2002, p. 7, reperibile al sito web <http://www.fao.org/docrep/005/Y4430E/y4430e00.htm#Contents>.

Un'altra categoria di rilievo nella prospettiva *de qua* è rappresentata dalle *obligations to protect*, che impongono agli Stati di tutelare il godimento dei *food-related rights* rispetto alle possibili ingerenze e violazioni commesse da terzi, siano essi individui, imprese o istituzioni. Si pensi ad esempio all'obbligo dello Stato di impedire la corruzione o la distruzione di una fonte alimentare a seguito di un'esposizione a sostanze inquinanti. Detta tipologia di obbligazione, peraltro, è spesso utilizzata in relazione alle fattispecie in cui il diritto al cibo si interseca con il godimento di altri diritti e libertà fondamentali.

Si può richiamare, ad esempio, l'obbligo dello Stato di garantire ad una comunità indigena la possibilità di vivere nei propri territori ancestrali ed utilizzarli per l'agricoltura ed altre attività di produzione alimentare, ovvero ancora l'obbligo di consentire il consumo di determinati alimenti in virtù dell'adempimento di precetti e riti religiosi.

Anche in questo caso, evidentemente, l'obbligazione richiede la sussistenza di un diritto o interesse già affermato, anche se, come detto, esso pare potersi individuare anche in un diritto fondamentale che presenta particolari collegamenti con il diritto al cibo.

Un'altra categoria sono le c.d. *obligations to fulfil* che vengono tradizionalmente suddivise in due ulteriori categorie comprensive di *obligations to facilitate* e *obligations to provide*⁴⁸¹. Le prime richiedono agli Stati l'adozione di misure positive orientate al miglioramento della sicurezza alimentare e al godimento dei *food-related rights*, oltre che, in generale, a favorire una migliore e più efficiente allocazione delle fonti e delle risorse alimentari⁴⁸².

⁴⁸¹ In altri documenti il Comitato sui Diritti sociali Economici e Culturali ha talora suggerito una tripartizione delle *obligations to fulfil* in *obligations to facilitate, promote and provide*. In particolare le *obligations to promote* rappresenterebbero una sorta di misura intermedia tra *obligations to fulfil* e *facilitate*, in cui lo Stato promuove, appunto, l'adozione di misure e buone prassi in temi afferenti la sicurezza alimentare ad esempio mediante l'uso di norme programmatiche ma senza al contempo garantirne compiutamente l'effettività.

⁴⁸² Si consideri ad esempio l'art. 2 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali, secondo cui: «*Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving*

Si pensi all'obbligo di promuovere riforme agrarie o il miglioramento dei livelli di nutrizione infantile, o ancora campagne per la riduzione dell'obesità⁴⁸³.

In secondo luogo, le *obligations to fulfil* nell'accezione *provide*, si riconducono all'esigenza di garantire il godimento di determinati diritti soggettivi relativi alla sicurezza alimentare anche a tutti quei soggetti che, in condizioni normali e senza un intervento pubblico non potrebbero beneficiarne. Si tratta dunque di misure che possiamo ricondurre ad un principio d'uguaglianza in senso sostanziale non dissimile al concetto di rimozione degli ostacoli che limitano l'uguaglianza e le libertà fondamentali di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana⁴⁸⁴.

Si collocano in tale categoria le previsioni che impongono ad esempio agli Stati l'adozione di misure che rendano effettiva l'attuazione dei diritti relativi a cibo ed alimentazione, ad esempio promuovendo istituti di tutela giurisdizionale delle predette fattispecie.

Da ultimo, si possono richiamare gli obblighi di tutelare il rispetto dei livelli minimi essenziali dei diritti e principi fondamentali legati all'alimentazione. Questa tipologia di obbligazioni dei pubblici poteri, prevista sia dal diritto internazionale sia da diversi ordinamenti a livello nazionale (costituzionale e non), valorizza⁴⁸⁵ non si caratterizza per la tutela di uno specifico diritto legato alla sicurezza alimentare cibo in sé considerato, quanto piuttosto per la previsione di una forma di garanzia minima dei diritti individuali ricollegati a principi fondamentali quali, ad esempio, la dignità umana che presentano profili di collegamento con questioni legate alla sicurezza alimentare⁴⁸⁶.

progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures».

⁴⁸³ Si veda ad esempio il programma di interventi avviato dall'Argentina nel 2003, c.d. *National Programme for food and Nutrition Security*, con la finalità di promuovere la protezione del diritto al cibo e migliorare i livelli generali di nutrizione nell'area rurale.

⁴⁸⁴ Per un approfondimento sul punto si vedano le considerazioni di cui, *infra*, al capitolo quarto.

⁴⁸⁵ E si distingue per tale aspetto dalle precedenti tipologie di obblighi.

⁴⁸⁶ Sul rapporto dignità e sicurezza alimentare si veda *infra* sempre il capitolo 4.

In tale prospettiva, si può rilevare come questa tipologia di obbligazioni abbia la caratteristica di valorizzare la relazione tra alimentazione e diritti e principi fondamentali e si adatti così a quelle realtà ordinamentali caratterizzate da una sensibilità verso le tematiche dell'alimentazione non particolarmente sviluppata. In tali casi, infatti, il riconoscimento di una protezione giuridica da parte dei pubblici poteri di temi legati all'alimentazione può attuarsi tramite la tutela attribuita ad altri diritti e principi fondamentali⁴⁸⁷.

Le predette diverse tipologie di doveri e obblighi aventi ad oggetto il cibo, benché spesso rappresentino, a tutti gli effetti, obbligazioni derivanti dal diritto internazionale⁴⁸⁸ e siano dunque vincolano per gli Stati Parte delle relative convenzioni, scontano, tuttavia, alcuni problemi quanto alla loro effettiva attuazione. Uno dei profili più critici del diritto dell'alimentazione messo in luce dalla dottrina, infatti, riguarda il c.d. *deficit* di effettività di cui soffrono le previsioni in tema di diritti legati all'alimentazione e in primo luogo il diritto al cibo adeguato⁴⁸⁹ e quelle relative ai corrispettivi obblighi facenti capo ai pubblici poteri⁴⁹⁰.

⁴⁸⁷ Accanto all'esempio poc'anzi menzionato del principio di dignità che presenta pregnanti collegamenti con l'alimentazione – tanto da utilizzare in dottrina l'espressione diritto ad una alimentazione degna – si possono richiamare altri esempi: si pensi agli obblighi dei pubblici poteri di promuovere la tutela dei livelli minimi di salubrità ambientale di una particolare area geografica e dei corrispondenti vantaggi sul piano della garanzia della qualità degli alimenti coltivati in tale area.

⁴⁸⁸ Ove spesso incorporate in norme di diritto internazionale pattizio come l'art. 11 del Patto sui diritti economici sociali e culturali del 1966.

⁴⁸⁹ Alcuni autori insistono sulla presenza di vere e proprie difficoltà strutturali, derivanti dalle stesse caratteristiche delle disposizioni che affermano e promuovono il rispetto del diritto al cibo adeguato. In particolare si fa riferimento, in quest'ottica, ad una certa ambiguità sul piano definitorio (di cui si è detto anche supra nel paragrafo 2), al problema dell'interferenza tra diritto al cibo ed altri diritti fondamentali, che talvolta si risolve, inevitabilmente, in una difficile opera di bilanciamento e, infine, gli oneri per le finanze pubbliche che molte delle previsioni sul diritto al cibo, specie quanto ai profili dell'accesso diffuso, possono comportare ove attuate. Tale ultimo argomento è visto anche alla base di una certa ritrosia della giurisprudenza ad occuparsi della tematica. Così in particolare M. BORGHI, L. BLOMMESTEIN (a cura di), *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, 2006; A.A.V.V., *Realizing the right to food. Legal strategies and approaches in International Development Law Organization* (IDLO), reperibile al sito web www.idlo.org.

⁴⁹⁰ V. BUONOMO, *Introduzione alla parte II. Diritto al cibo, cibo e diritti*, in M. MASCIA, C. TINTORI, (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, 2015,

Sul piano delle disposizioni internazionali in tema di diritto al cibo⁴⁹¹, in primo luogo, si sono messi in luce alcuni limiti intrinseci, quali l'assenza di organi con il compito di verificare l'adeguatezza delle misure poste in essere dagli *States Parties* per attuare le disposizioni internazionali ed eventualmente muniti del potere di comminare sanzioni in caso di violazioni⁴⁹². Con riguardo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁴⁹³, ad esempio, sul piano della promozione dell'effettività è previsto un meccanismo di monitoraggio tramite la realizzazione di rapporti periodici da parte degli Stati aderenti, i quali devono segnalare le misure attuate per implementare i diritti affermati nel Patto⁴⁹⁴.

Oltre a tale sistema di monitoraggio, è previsto altresì un meccanismo di controllo, garantito dal Protocollo Facoltativo relativo al Patto sui diritti economici sociali e culturali del 1966⁴⁹⁵, il quale ha consentito l'estensione dei poteri del Comitato sui diritti economici sociali e culturali⁴⁹⁶. A seguito delle nuove competenze acquisite, in particolare, il Comitato ha la possibilità di esaminare le comunicazioni inviate da individui, o gruppi recanti avvisi di violazioni, da parte degli Stati membri del Patto, di uno dei diritti in esso tutelati. In caso di gravi violazioni, il

⁴⁹¹ Si fa riferimento fra le altre, all'art. 25, par. 1, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, all'art. 28 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, il Preambolo della Convenzione contro ogni forma di violenza sulle donne, all'art. 24 della Convenzione sui diritti del bambino e del fanciullo e all'art. 20 della Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra.

⁴⁹² Cfr. M. MOCHEGGIANI, *Il diritto ad un cibo adeguato davanti ai giudici*, G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. L. PETRILLO (a cura di), cit., pp. 150 e ss.

⁴⁹³ Che, si è visto, contiene vari riferimenti al diritto al cibo, fra l'altro all'art. 11, visto come uno dei principali punti di riferimento a livello internazionale nell'affermazione del diritto al cibo adeguato.

⁴⁹⁴ Sul punto cfr. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2009; F. VIOLA, *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*, in *Ragion pratica*, 1998/11, pp. 41-57.

⁴⁹⁵ Promosso dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite e adottato con risoluzione n. 63/117, aperto alle firme nel 2009 ed entrato in vigore nel 2013.

⁴⁹⁶ Organo *ex se* nato con funzioni di controllo dell'attuazione delle norme del Patto. In origine il Patto sui diritti economici, sociali e culturali era privo di un organo di controllo, fino a quando nel 1985 il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite istituì il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR). Detto organo è composto da 18 tecnici provvisti di requisiti di indipendenza ed incaricati del monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni convenzionali, anche tramite l'analisi di rapporti periodici presentati dagli Stati aderenti al Patto.

Comitato può anche arrivare ad avviare una procedura di inchiesta nei confronti dello Stato aderente.

I limiti e le criticità di tale sistema di garanzia risiedono, in primo luogo, nel fatto che l'adesione al Protocollo corrisponde ad una mera facoltà degli Stati e, in secondo luogo, nell'assenza di poteri coercitivi o sanzionatori del Comitato. Un'ulteriore difficoltà è peraltro rappresentata dal complesso di requisiti richiesti per l'invio della comunicazione, che è possibile solo laddove il singolo individuo o il gruppo abbia esaurito tutti i mezzi di tutela giurisdizionale disponibili nel proprio ordinamento⁴⁹⁷.

Anche il Comitato sui diritti umani (*Human Rights Committee*⁴⁹⁸) ha in diverse occasioni avuto modo di richiamare gli Stati all'adozione di misure volte ad evitare la violazione di diritti legati al cibo sanciti, fra l'altro, nel Patto Internazionale sui diritti civili e politici. Si può richiamare, ad esempio, il caso *Länsman e altri c. Finlandia*⁴⁹⁹, avente ad oggetto il diritto delle minoranze a nutrirsi secondo la propria cultura, ai sensi dell'art. 27 del Patto, nel quale si ritengono coperti e tutelati dalla disposizione anche i metodi facenti capo alle tradizioni culturali di una minoranza, di allevamento delle renne finalizzato, fra l'altro al consumo alimentare⁵⁰⁰.

Di simile tenore, anche le indicazioni fornite nel caso *Mahuika et C vs. Nuova Zelanda*⁵⁰¹, in cui viene parimenti ricondotta alla tutela di cui all'art. 27 del Patto la garanzia del complesso di tecniche tradizionali di pesca proprie delle comunità Maori.

⁴⁹⁷ M. MOCCHEGGIANI, *op. cit.*, p. 151. L'autore considera in particolare come tali limiti abbiano contribuito allo scarso successo che nella pratica ha avuto il sistema della comunicazione, che, da quando è entrato in vigore il Protocollo, è stato attuato solo in tre occasioni. Si veda anche sul punto C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012.

⁴⁹⁸ Stabilito dagli Stati membri del Patto il 20 settembre 1976 in ottemperanza all'art. 28 del Patto stesso.

⁴⁹⁹ Communication No. 511/1992, U.N.CCPR/C/52/D/511/1992 reperibile al sito www1.umn.edu.

⁵⁰⁰ Autori della comunicazione sono Ilmari Länsman ed altri 47 membri della locale comunità Angeli, che riferivano di essere vittime della violazione, da parte delle autorità finlandesi, dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Si veda anche sul punto M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 79.

⁵⁰¹ *Apirana Mahuika e altri c. Nuova Zelanda*, HRC Communication No 547/1993, 27 ottobre 2000.

Ancora di rilievo in questa prospettiva appaiono le Osservazioni dello *Human rights Committee* rivolte all'Italia nel 2006, in merito alla necessità di migliorare le condizioni di accesso al cibo per gli individui ospiti del centro di accoglienza di Lampedusa⁵⁰². In tale occasione, in particolare il Comitato richiamò le autorità italiane sulla necessità di garantire l'accesso al cibo per gli individui presenti nel centro di accoglienza, in ottemperanza con il divieto di trattamenti inumani e degradanti.

I casi sopra indicati, oltre a ribadire il nesso tra diritti amentali e cibo, manifestano tuttavia le difficoltà sul piano dell'attuazione delle disposizioni internazionali in tema di tutela del diritto al cibo. Peraltro, si può mettere in luce come la via privilegiata per l'attuazione sia quella della protezione c.d. indiretta⁵⁰³ del diritto al cibo adeguato, mediante il riferimento ad altri diritti che vengono violati in caso di fattispecie di insicurezza alimentare.

A ulteriore testimonianza di tali difficoltà si collocano alcuni documenti FAO che sembrano prendere atto delle difficoltà dell'attuazione delle obbligazioni internazionali derivanti dal diritto al cibo e raccomandano un diverso approccio.

E' il caso delle Fao *Voluntary guidelines* sulla realizzazione del diritto al cibo che, partendo da tale premessa, raccomandano l'implementazione delle norme internazionali in tema di diritto al cibo a livello nazionale e, possibilmente, mediante la predisposizione di norme

⁵⁰² Cfr. *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the Covenant: Italy CCPR/C/ITA/CO/5*, 24 Aprile 2006. Nelle osservazioni in particolare si legge «*It is further concerned about information that detention conditions in this centre are unsatisfactory in terms of overcrowding, hygiene, food and medical care, that some migrants have undergone ill-treatment*». Sul punto M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 78.

⁵⁰³ Cfr. L. COTULA, M. VIDAR, *Obligations to respect, protect and fulfil the right to adequate food in emergencies*, Fao Legislative Study 77, Roma, 2002, p. 7, reperibile al sito web <http://www.fao.org/docrep/005/Y4430E/y4430e00.htm#Contents> nel quale si menziona la tutela indiretta del diritto al cibo come il paradigma di protezione fondato sull'interpretazione estensiva di altri diritti dell'uomo oggetto di specifica protezione tale da ricomprendere fattispecie legate al cibo.

costituzionali *ad hoc*, ovvero il rinvio materiale da parte di norme interne alle norme convenzioni internazionali⁵⁰⁴.

Sotto tale profilo e rinviando al capitolo che segue l'approfondimento sul punto, ci si può chiedere, in termini generali⁵⁰⁵, quali siano i presupposti che favoriscono, a livello nazionale, la giustiziabilità del diritto al cibo e quali le condizioni da promuovere per porre rimedio al predetto *deficit* di effettività⁵⁰⁶.

Sotto tale profilo, in dottrina, sono stati delineati alcuni requisiti ed alcune condizioni che devono sussistere per ritenersi il diritto al cibo adeguato provvisto di meccanismi di giustiziabilità⁵⁰⁷.

In primo luogo si riprendono le considerazioni di cui al richiamato documento della Fao, ritenendo necessario che il diritto al cibo venga in qualche modo ad essere consacrato nell'ordinamento nazionale in un complesso di norme, anche non necessariamente costituzionali, ma che siano passibili di essere invocate d'innanzi agli organi giudiziari⁵⁰⁸.

In secondo luogo si richiede, ai fini della garanzia di un accesso diffuso, l'ordinamento preveda meccanismi di accesso alla giustizia agevolati per i soggetti più vulnerabili, anche tramite la promozione di azioni collettive favorite e da associazioni benefiche e ONG provviste della legittimazione attiva in base al diritto dello Stato e dunque capaci di agire rappresentando l'interesse della categoria di soggetti vittima di lesione del diritto al cibo⁵⁰⁹.

⁵⁰⁴ Cfr. FAO *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, realizzate nel 2006 e reperibili al sito web www.fao.org. Sul punto v. *amplius infra* nel prossimo capitolo.

⁵⁰⁵ Sempre nell'ottica del ragionamento sulla giustiziabilità delle norme che sanciscono il rispetto del diritto al cibo adeguato.

⁵⁰⁶ Il tema si ricollega all'opportunità di muovere la tutela del diritto al cibo adeguato dal diritto internazionale ad una prospettiva nazionale, ovvero comunque impostata sulla tutela multilivello dei diritti.

⁵⁰⁷ M. J. McDERMOTT, *Constitutionalizing an Enforceable Right to Food.*, cit., p. 17.

⁵⁰⁸ Requisito che si può definire in termini di giustiziabilità in senso stretto. Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 158.

⁵⁰⁹ E' evidente infatti che soggetti privi dei mezzi per procurarsi il pane difficilmente avranno accesso ai canali tradizionali della giustizia. Il tema è particolarmente sentito nell'ordinamento indiano ove è riconosciuta la *Public interest litigation* ed il ruolo delle ONG sul piano processuale come si evince dal caso Supreme Court for India *People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and others* SC 2001, di cui si dirà

Oltre a tali elementi, ulteriore condizione da considerare nell'attuazione del diritto al cibo adeguato riguarda il suo riconoscimento come norma direttamente giustiziabile⁵¹⁰, ovvero come principio direttivo per i pubblici poteri. Si tratta, invero, di norme volte ad orientare le misure del governo e dei pubblici poteri in genere per promuovere finalità ritenute meritevoli di tutela che, tuttavia, nella maggior parte dei casi non sono immediatamente giustiziabili⁵¹¹.

Rientrano in tale ultima categoria i riferimenti al diritto al cibo contenuti nelle costituzioni del Brasile⁵¹², del Pakistan, dell'Iran e dell'India⁵¹³.

Alcuni ordinamenti, invece, hanno optato per la diretta giustiziabilità del diritto al cibo adeguato, e previsto meccanismi di azionabilità nel caso in cui esso sia oggetto di violazione. Si può richiamare al riguardo l'esempio della Costituzione del Kenya che definisce espressamente il diritto al cibo come immediatamente giustiziabile⁵¹⁴, o ancora la costituzione colombiana⁵¹⁵ e quella Sudafricana⁵¹⁶.

infra, promosso proprio da un'associazione benefica. Si veda sul punto C. GOLAY, *op. cit.*, pp. 297 e ss.

⁵¹⁰ Tipologia comprensiva delle fattispecie di tutela indiretta del diritto al cibo tramite altre tipologie di diritti direttamente giustiziabili.

⁵¹¹ Proprio perché presuppongono una misura attuativa *ad hoc*.

⁵¹² Art. 208.7.

⁵¹³ Cfr. L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, in *Fao Right to Food Studies*, Roma, 2011. Nel citato studio FAO I paesi dotati di riferimenti al diritto al cibo in termini di principio direttivo per i pubblici poteri sono quantificati in 13.

⁵¹⁴ In particolare alle sezioni 22 e 21 della Costituzione nella versione successiva all'emendamento del 2010.

⁵¹⁵ Su cui v. *supra*, i due paragrafi che precedono.

⁵¹⁶ Cfr. *Section 27, Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Chapter 2: Bill of Rights*, rubricata «*Health care, food, water and social security*» nella quale si afferma che «*Everyone has the right to have access to: (...) b. sufficient food and water; and c. social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance. 2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights*». Si rinvia ai capitoli successivi per l'esame del *case law* relativo a tali previsioni e alle differenti tecniche di tutela.

CAPITOLO TERZO
L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO AL CIBO NEL DIRITTO
INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE: RESILIENZA E VIS
ESPANSIVA

1. Il progressivo affrancamento del diritto al cibo adeguato dal diritto internazionale e l'acquisizione di autonomia dalla tutela della salute

Si è avuto modo di anticipare, nel capitolo precedente, come l'istituto del diritto al cibo adeguato abbia trovato origine e terreno fertile nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, specie a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta⁵¹⁷ e grazie all'impulso di importanti istituzioni di diritto internazionale pubblico come la FAO⁵¹⁸.

Il diritto al cibo adeguato è stato in particolare incluso in una pluralità di carte internazionali sui diritti dell'uomo ed in numerose carte facenti capo a sistemi regionali di protezione dei diritti.

Riguardo al primo aspetto, si sono richiamati, come esempi più risalenti di tutela internazionale del diritto al cibo, i riferimenti contenuti all'art. 25, par. 1, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 e all'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali⁵¹⁹. Dette norme, ovviamente, rappresentano anche una sorta di punto di riferimento e modello per le successive disposizioni in tema di diritto al cibo e in esse pare potersi invero identificare il nucleo fondamentale di tale diritto⁵²⁰.

⁵¹⁷ V. *supra* il capitolo 1 per un approfondimento sullo sviluppo storico della normativa alimentare in tale periodo.

⁵¹⁸ V. *supra*, il cap. 2 par. 4.

⁵¹⁹ Tali disposizioni si è detto, si caratterizzano per l'affermazione di obbligazioni a carico degli Stati membri rivolte all'attuazione della libertà degli individui dalla fame. Si veda in particolare il riferimento contenuto all'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali secondo cui «*The State Parties (...) shall take, individually and through international cooperation, the measures, including specific programmes, which are needed*».

⁵²⁰ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 75 e C. GOLAY, *Le droit à l'alimentation, Programme Droit Humains du Centre Europe - Tiers Monde* (CETIM), reperibile sul sito web www.fao.org.

Nell'ambito del sistema del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali, inoltre, il *General Comment* n. 14 del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali⁵²¹, ha interpretato secondo una visione «estensiva» l'art. 12 del Patto⁵²² – che contiene un riferimento alla tutela della salute – qualificandolo come «diritto inclusivo» il quale deve comprendere, *inter alia*, il diritto ad un quantitativo adeguato di cibo salubre e nutriente, che si trova dunque ad essere ricompreso nell'ambito di tutela del predetto Patto⁵²³.

Accanto ai predetti riferimenti facenti capo a dichiarazioni internazionali di diritti destinati alla totalità degli individui, ve ne sono ulteriori ricompresi in convenzioni internazionali destinate a specifiche categorie di soggetti. In particolare, menzionano il diritto al cibo e all'alimentazione in generale, l'art. 28 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità⁵²⁴, il Preambolo della Convenzione contro ogni forma di violenza sulle donne⁵²⁵, l'art. 24⁵²⁶ della Convenzione sui diritti del

⁵²¹ Soggetto a cui è attribuito il compito di fornire indicazioni interpretative in relazione alle disposizioni del Patto. Su tale organo si veda in particolare F. VIOLA, *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*, in *Ragion pratica*, 1998/11, pp. 41-57.

⁵²² «*The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*».

⁵²³ S. NEGRI, *op. cit.*, p. 3. Anche il *General Comment* n. 12 contiene un'indicazione rilevante nella prospettiva dei doveri degli Stati aventi ad oggetto la tutela del diritto al cibo derivanti dalla ratifica del Patto, laddove prevede che la garanzia di un minimo essenziale di cibo sicuro e nutriente debba costituire uno dei principali obblighi degli Stati per assicurare il rispetto dei livelli necessari del diritto alla salute.

⁵²⁴ «*Gli Stati Parti riconoscono il diritto delle persone con disabilità ad un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie, incluse adeguate condizioni di alimentazione, vestiario e alloggio, ed il continuo miglioramento delle condizioni di vita, e devono prendere misure appropriate per proteggere e promuovere l'esercizio di questo diritto senza discriminazione fondata sulla disabilità*».

⁵²⁵ «*In situations of poverty women have the least access to food, health, education, training and opportunities for employment and other needs*».

⁵²⁶ «*States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health (...)States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures: (...)To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution*».

bambino e del fanciullo⁵²⁷ e l'art. 20 della Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra⁵²⁸.

Deve rilevarsi, al riguardo, che anche le predette fonti, costituendo strumenti di diritto internazionale pattizio, vincolano integralmente gli Stati membri che li hanno ratificati⁵²⁹.

Sotto altro aspetto, anche in assenza di riferimenti espressi al cibo adeguato e ai diritti relativi all'alimentazione, si possono richiamare diversi esempi di strumenti internazionali di protezione dei diritti che, nel prevedere norme dedicate alla promozione e alla tutela del diritto alla vita ovvero di un *adequate standard of living*, si prestano ad un'interpretazione tale da ricomprendere fattispecie legate all'alimentazione e al diritto al cibo. E' il caso dell'art. 6 del Patto Internazionale dei diritti Economici e politici in base al quale «*Every human being has the inherent right to life*». Ancora si possono richiamare le previsioni simili contenute all'art. 9⁵³⁰ della *International convention on the protection of the rights of all migrant*

⁵²⁷ «*United Nations Convention on the Rights of the Child*» secondo la denominazione inglese. In generale sono diverse le convenzioni internazionali che si preoccupano dell'accesso specifico alle risorse alimentari e ad un'alimentazione quantitativamente e qualitativamente adeguata per i bambini. Si può citare ad esempio l'art. 14 della Carta Africana dei diritti e del benessere del fanciullo (*African Charter on the Rights and Welfare of the Child*) secondo cui: «*Every child shall have the right to enjoy the best attainable state of physical, mental and spiritual health. This includes the provision of nutritious food and safe drinking water, as well as adequate health care*». Per un approfondimento rispetto alle convenzioni internazionali dedicate al tema della protezione dei diritti dei fanciulli si veda il sito *United Nations Treaty Collections*. «11. *Convention on the Rights of the Child*» all'indirizzo www.treaties.un.org.

⁵²⁸ «Art. 25: *The Detaining Power shall supply prisoners of war who are being evacuated with sufficient food and potable water, and with the necessary clothing and medical attention*». Art 26: «*The basic daily food rations shall be sufficient in quantity, quality and variety to keep prisoners of war in good health and to prevent loss of weight or the development of nutritional deficiencies. Account shall also be taken of the habitual diet of the prisoners*». La violazione di entrambe le predette disposizioni costituisce, a tutti gli effetti, un crimine di guerra sanzionato dal diritto internazionale.

⁵²⁹ Si veda in particolare il *General Comment* n. 3 del Comitato sui diritti Economici sociali e culturali del marzo 1996 secondo cui «*uno Stato membro in cui un numero significativo di individui sia privato di generi alimentari essenziali (...) è prima facie inadempiente agli obblighi previsti a suo carico dal Patto*».

⁵³⁰ «*The right to life of migrant workers and members of their families shall be protected by law*».

workers and members of their families del 1990, l'art. 7⁵³¹ della Dichiarazione dei diritti delle popolazioni indigene del 2007.

Sotto un secondo aspetto, un'ulteriore tipologia di fonti di diritto internazionale che ha contribuito al processo di progressiva comparsa ed affermazione del diritto al cibo adeguato nell'ambito del diritto internazionale e sovranazionale è costituito dalle Carte dei diritti umani adottate in alcune aree regionali⁵³².

Tra i riferimenti più rilevanti in tal senso si può annoverare, quanto al continente americano, il riferimento al cibo contenuto nella Dichiarazione Americana dei diritti e dei doveri dell'uomo del 1948⁵³³, nella quale si afferma il diritto di ogni uomo alla preservazione della salute attraverso il diritto a beneficiare di misure sanitarie e sociali relative, fra l'altro, al cibo⁵³⁴. Si può evidenziare, invero, la marcata differenza di tale riferimento, evidentemente sbilanciato sul piano della tutela della salute, rispetto a quello dell'art. 25 della coeva Dichiarazione Universale sui Diritti Umani nel quale emerge una vocazione onnicomprensiva alla garanzia di un cibo adeguato non solo qualitativamente ma anche quantitativamente.

In tale prospettiva, un riferimento che denota maggior autonomia dal diritto alla salute si ritrova, nell'ambito del sistema interamericano di

⁵³¹ «*Indigenous individuals have the rights to life, physical and mental integrity, liberty and security of person*».

⁵³² Per un inquadramento teorico generale della protezione dei diritti fondamentali in ambito regionale si vedano C. ZANGHI, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2006, pp. 353 e ss.; A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2009; A. CLAPHAM, *Human Rights. A Very Short Introduction*, Oxford, 2007; S. ZAPPALÀ, *La tutela internazionale dei diritti umani*, Bologna, 2011; G. ROLLA, E. CECCHERINI, *Scritti di diritto costituzionale comparato*, Genova, 2010; G. ROLLA, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi alle giurisdizioni sovranazionali e la formazione di una giurisdizione costituzionale dei diritti e delle libertà: una comparazione tra il sistema europeo e interamericano*, in *Bocconi Legal Papers*, Milano, 2013, pp. 123 – 150.

⁵³³ Adottata dalla Nona Conferenza Internazionale degli Stati Americani a Bogotá, Colombia, nel 1948.

⁵³⁴ Articolo XI della Dichiarazione: «*Every person has the right to the preservation of his health through sanitary and social measures relating to food, clothing, housing and medical care, to the extent permitted by public and community resources*».

protezione dei diritti fondamentali, all'art. 34⁵³⁵ della *Charter of the Organisation of American States*⁵³⁶ (OSA).

Detta disposizione appare invece più rilevante sul piano del riconoscimento di un valore autonomo al diritto al cibo rispetto alla precedente e contiene altresì alcuni interessanti richiami alla necessità di orientare il sistema agricolo per migliorare la produttività e disponibilità di risorse alimentari e contribuire all'eliminazione della povertà estrema⁵³⁷.

Sempre nell'ambito del sistema interamericano di protezione dei diritti umani si ritrova un riferimento di rilievo all'art. 11⁵³⁸ della Convenzione Interamericana sui Diritti Umani, nota anche come Patto di San José, dal luogo in cui venne stipulata nel 1969⁵³⁹. Anche detta norma, peraltro, nel prevedere un riferimento alle misure sociali relative

⁵³⁵ «The Member States agree that equality of opportunity, the elimination of extreme poverty, equitable distribution of wealth and income and the full participation of their peoples in decisions relating to their own development are, among others, basic objectives of integral development. To achieve them, they likewise agree to devote their utmost efforts to accomplishing the following basic goals: d)Modernization of rural life and reforms leading to equitable and efficient land-tenure systems, increased agricultural productivity, expanded use of land, diversification of production and improved processing and marketing systems for agricultural products; and the strengthening and expansion of the means to attain these ends; j)Proper nutrition, especially through the acceleration of national efforts to increase the production and availability of food». La rilevanza della disposizione si comprende specie se si rapporta il suo contenuto al periodo storico in cui essa è stata emanata, nel quale la sensibilità per la tematica alimentare non aveva raggiunto i livelli attuali.

⁵³⁶ Si tratta della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) firmata a Bogotá nel 1948 e successivamente emendata dal Protocollo di Buenos Aires nel 1967, dal Protocollo di Cartagena de Indias nel 1985, dal Protocollo di Washington in 1992 e dal Protocollo di Managua nel 1993.

⁵³⁷ Sul rapporto tra organizzazione del sistema agricolo e di produzione di alimenti si vedano le considerazioni di cui *supra* nel secondo capitolo, ai paragrafi quarto e quinto, in tema di sovranità alimentare.

⁵³⁸ A mente di tale disposizione in particolare «Every person has the right to the preservation of his health through sanitary and social measures relating to food, clothing, housing and medical care, to the extent permitted by public and community resources».

⁵³⁹ Sul sistema della Convenzione Interamericana si vedano R. HERNANDEZ VALLE, *L'utilizzazione della giurisprudenza della Corte americana dei diritti dell'uomo da parte dei supremi tribunali e dei tribunali costituzionali dell'America latina*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, 2010, p. 73 ss.; H. F. ZAMUDIO, *El derecho internacional de los derechos humanos en las constituciones latinoamericanas y en la corte interamericana de derechos humanos*, in (AA.VV.), *The modern world of human rights*, San José, 1996, p. 159 ss.; E. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, Milano, 2002; J. DE ARECHAGA, *La convención americana de derechos humanos como derecho interno*, in *Boletín de sociedade brasileira de direito internacional*, Brasilia, 1987-89, p. 35 ss.

all'alimentazione, sembrerebbe aprire la strada alla possibilità di delineare obblighi positivi a carico degli Stati membri della Convenzione⁵⁴⁰.

Con la successiva approvazione del Protocollo Addizionale alla Convenzione interamericana⁵⁴¹ relativo ai diritti economici sociali e culturali⁵⁴², peraltro, si aggiunse quindi un esplicito ed autonomo riferimento al diritto ad una *adequate nutrition*. L'art. 12 del Protocollo, infatti, stabilisce, nel primo paragrafo, che ognuno ha «il diritto ad una nutrizione adeguata che garantisca la possibilità di godere dei più alti livelli di sviluppo fisico, emozionale ed intellettuale». Anche la disposizione citata si colloca nel medesimo segno dei precedenti e più risalenti riferimenti⁵⁴³, a cui appare ispirata quanto alla formulazione, laddove tiene in considerazione il legame tra nutrizione e benessere, non solo sul piano fisico e biologico, ma anche, come espressamente indicato, su quello emozionale e intellettuale.

Significativamente, peraltro, il successivo paragrafo 2 dell'art. 12 contiene un interessante esempio di obbligazione rivolta agli Stati firmatari del Protocollo, siccome afferma che «*Al fine di promuovere l'esercizio di tale diritto e sradicare la malnutrizione, gli Stati Parti si impegnano a migliorare i metodi di produzione, fornitura e distribuzione del cibo e, a tal fine, concordano di promuovere una maggiore cooperazione internazionale a sostegno delle politiche nazionali in materia*⁵⁴⁴».

⁵⁴⁰ Sul punto non si rinvengono tuttavia particolari spunti in dottrina.

⁵⁴¹ Approvato nel 1988 ma entrato in vigore solo nel 1999.

⁵⁴² Conosciuto come Protocollo di San Salvador. Per un'introduzione del Protocollo in dottrina si vedano D. HARRIS, S. LIVINGSTONE, *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford-New York, 1998, pp. 7-12, A. DI STASI, *Il sistema americano dei diritti umani. Circolazione e mutamento di una internazionale legal tradition*, Torino, 2004, pp. 10 e ss.

⁵⁴³ Segnatamente degli artt. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966.

⁵⁴⁴ Il testo originale è così formulato “*In order to promote the exercise of this right and eradicate malnutrition, the States Parties undertake to improve methods of production, supply and distribution of food, and to this end, agree to promote greater international co-operation in support of the relevant national policies*”.

Nonostante detta affermazione⁵⁴⁵, si possono nutrire diversi dubbi sull'effettività della previsione dei predetti obblighi a carico degli Stati. Benché, infatti, il Protocollo preveda un meccanismo di supervisione e controllo, diversi autori⁵⁴⁶ dubitano dell'efficacia di tale istituto, siccome esclusivamente fondato su un complesso di rapporti periodici pubblicati dal Segretario Generale dell'OSA (*Organization of American States*), sostanzialmente privi di effettive conseguenze sanzionatorie in caso di mancato rispetto delle previsioni o censure delle politiche nazionali adottate per perseguire la tutela dei diritti affermati nel catalogo⁵⁴⁷.

Anche in altri continenti, invero, si ritrovano carte regionali di grande interesse rispetto ai riferimenti a diritti fondamentali relativi al cibo. La tematica è particolarmente sentita, per ragioni del tutto note ed evidenti da comprendere, nell'ambito del sistema di protezione dei diritti fondamentali nel continente africano⁵⁴⁸.

La Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli⁵⁴⁹ del 1981, in particolare, contiene all'art. 21 vari riferimenti al tema della libera disposizione di risorse naturali, fra le quali si possono senz'altro annoverare anche le risorse alimentari⁵⁵⁰.

⁵⁴⁵ Del tutto significativa ove si consideri che l'eliminazione della malnutrizione viene indicata come una misura «obiettivo» per gli Stati membri del Protocollo, aprendo dunque la strada a possibili interpretazioni in termini di obbligazioni di risultato in capo agli Stati che prescriverebbero l'adozione di misure positive.

⁵⁴⁶ Cfr. F. ALICINO, *op. cit.*, p. 93; C. LANDA, *Gli standard del controllo di convenzionalità nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani*, in *Forumcostituzionale.it*, (agosto 2016), pp. 15 e ss.

⁵⁴⁷ Si veda in particolare l'art. 19 del Protocollo secondo cui «*Secondo le norme del presente articolo e i relativi regolamenti da adottare a tale scopo dall'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), gli Stati Parti al presente Protocollo si impegnano a presentare rapporti periodici sulle misure progressive che hanno attuato per garantire il rispetto dei diritti stabiliti nel presente Protocollo*».

⁵⁴⁸ Per un approfondimento sul contesto africano si veda il documento FAO, IFAD and WFP (2014) *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the Enabling Environment for Food Security and Nutrition*. Rome, FAO, reperibile sul sito web www.fao.org/docs.

⁵⁴⁹ Nella formulazione inglese: *African Charter on Human and People's Rights*.

⁵⁵⁰ «*Article 21 1. All peoples shall freely dispose of their wealth and natural resources. This right shall be exercised in the exclusive interest of the people. In no case shall a people be deprived of it. 2. In case of spoliation the dispossessed people shall have the right to the lawful recovery of its property as well as to an adequate compensation. 3. The free disposal of wealth and natural resources shall be exercised without prejudice to the obligation of promoting international economic co-operation based on mutual respect,*

La disposizione contiene altresì un riferimento che può leggersi come una delle prime affermazioni contenute in documenti internazionali, della tematica della *food sovereignty*. Il quinto comma dell'art. 21, infatti, prevede un impegno degli Stati membri per rimuovere ogni forma di sfruttamento economico straniero, specie da parte dei monopoli economici, che impedisca ovvero limiti il godimento delle risorse naturali dei popoli africani.

Il Protocollo Addizionale alla Carta africana dei diritti⁵⁵¹ dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa, inoltre, prevede un intero articolo, l'art. 15, dedicato al diritto al cibo⁵⁵². La previsione costituisce un riferimento utile anche sul piano definitorio ed un caso, invero non molto comune, di riconoscimento espresso di un diritto fondamentale alla sicurezza alimentare *tout court* contenuto in una carta di diritti.

Altro elemento da mettere in luce rispetto alla predetta disposizione è costituito dal riferimento al rapporto tra sicurezza alimentare e diritto all'acqua⁵⁵³. La disposizione richiama, infatti, l'accesso all'acqua pulita e potabile come misura che gli Stati membri hanno il compito di promuovere.

Un altro riferimento di rilievo al diritto al cibo si ritrova nella Dichiarazione del Cairo sui Diritti Umani nell'Islam del 1990⁵⁵⁴, che si segnala – oltre che per il carattere regionale – anche e soprattutto per la riconducibilità ad una precisa comunità religiosa.

equitable exchange and the principles of international law. 4. States parties to the present Charter shall individually and collectively exercise the right to free disposal of their wealth and natural resources with a view to strengthening African unity and solidarity. 5. States parties to the present Charter shall undertake to eliminate all forms of foreign economic exploitation, particularly that practised by international monopolies, so as to enable their peoples to fully benefit from the advantages derived from their national resources».

⁵⁵¹ Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa.

⁵⁵² Significativamente rubricato proprio *Right to food security*: «States Parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food. In this regard, they shall take appropriate measures to: a) provide women with access to clean drinking water, sources of domestic fuel, land, and the means of producing nutritious food; b) establish adequate systems of supply and storage to ensure food security».

⁵⁵³ In generale, sul particolare rapporto che lega diritto al cibo e all'acqua e sui profili di rilevanza costituzionale di tale rapporto si veda R. LOUVIN, *Aqua aequa*, Torino, 2018.

⁵⁵⁴ In inglese *Cairo Declaration on Human Rights in Islam*. La dichiarazione venne adottata dalla *Organisation of the Islamic Conference* il 5 agosto 1990.

L'art. 3 della Dichiarazione, in particolare, riprende gli obblighi alcune delle disposizioni di diritto umanitario internazionale ribadendo il divieto, in caso di uso della forza e di conflitto armato, di negare ai prigionieri il diritto di essere nutriti e di distruggere le risorse alimentari come specifica strategia bellica⁵⁵⁵.

L'art. 17 della Dichiarazione, inoltre, contiene l'affermazione di un diritto dell'individuo ad un'esistenza dignitosa, che consenta di soddisfare tutti i bisogni incluso, in particolare, il cibo ed i bisogni di natura alimentare⁵⁵⁶. La dichiarazione riporta, dunque, l'affermazione del diritto a soddisfare i bisogni alimentari dell'uomo nell'ambito della tutela della dignità umana, intesa come condizione fondamentale che gli Stati della Comunità islamica devono necessariamente assicurare.

A fronte delle disposizioni sopra richiamate, che testimoniano come il diritto al cibo adeguato abbia trovato nel diritto internazionale la prima elaborazione e le prime manifestazioni di tutela⁵⁵⁷, si possono altresì mettere in luce alcuni elementi utili ai fini della presente trattazione e del presente capitolo.

Sotto un primo profilo, analizzando il tenore delle disposizioni internazionali in prospettiva diacronica, si può rilevare, in primo luogo, come il diritto al cibo adeguato abbia progressivamente acquistato una sempre maggior autonomia dal diritto alla salute. In tal senso in particolare, si deve considerare come, sin dai primi riconoscimenti del 1948, sia emersa una particolare attenzione verso le tematiche proprie della *food security* e non solo della *food safety*, come invece è avvenuto a livello nazionale in

⁵⁵⁵ Article 3 «(a) *In the event of the use of force and in case of armed conflict (...) prisoners of war shall have the right to be fed (...) (b) It is prohibited to fell trees, to damage crops or livestock*».

⁵⁵⁶ «*The State shall ensure the right of the individual to a decent living which will enable him to meet all his requirements and those of his dependants, including food ... and all other basic needs*».

⁵⁵⁷ Anche mediante, come si è visto, la previsione di obbligazioni internazionali a carico degli Stati.

numerosi ordinamenti⁵⁵⁸, nei termini messi in luce dalla ricostruzione storica di cui al primo capitolo⁵⁵⁹.

Con tale affermazione, invero, non si vuole dire che nel diritto internazionale vi sia stata una sorta di riconoscimento di un valore autonomo delle questioni giuridiche alimentari rispetto alle tematiche relative alla salute. La dottrina concorda, infatti, nel ritenere che anche lo sviluppo internazionale del diritto al cibo abbia certamente preso avvio dalla necessità di promuovere la tutela della salute degli individui, se pur in quella particolare dimensione che lega salute e alimentazione⁵⁶⁰.

Nondimeno, pare potersi osservare come in ambito internazionale la predetta linea di sviluppo della protezione giuridica di posizioni relative all'alimentazione abbia ricompreso, sin dagli albori, diversi profili ulteriori rispetto alla mera tutela della salubrità degli alimenti come i problemi di distribuzione e redistribuzione di derrate alimentari, la tematica delle riforme strutturali del sistema agricolo e la mancanza di accesso al cibo a livello globale⁵⁶¹.

Tale emancipazione dal diritto alla salute⁵⁶², peraltro, viene progressivamente ampliata tramite il riferimento ad ulteriori dimensioni del rapporto tra uomo e alimentazione legate al valore sociale del cibo nelle vicende umane, approfondite nei riferimenti internazionali più recenti e

⁵⁵⁸ A onor del vero occorre dare atto di una maggior attenzione rispetto alle tematiche relative alla salubrità degli alimenti nell'ambito della normativa in tema di commercio internazionale di alimenti, specie nell'ambito del sistema del WTO. Per un approfondimento in punto si vedano M. A. PERITO, *Globalizzazione, qualità e standard di certificazione*, in *Agriregionieuropa*, 5, n. 16, Mar 2009 pp. 4 e ss. e P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech (prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale)*, Milano, 2004, p. 165.

⁵⁵⁹ Si è rilevato, infatti, come a livello nazionale le prime manifestazioni d'interesse normativo per i fenomeni relativi all'alimentazione, specie nella prospettiva della tutela di posizioni giuridiche individuali, si siano registrate a partire da problemi legati alla tutela della salute, o comunque nell'ambito delle normative c.d. di igiene pubblica. Si veda anche l'evoluzione storica nella legislazione italiana riportata *supra*, al cap. 1 ed in particolare il Regio Decreto 1265 del 1934 ed il Testo Unico delle Leggi Sanitarie ivi adottato.

⁵⁶⁰ Cfr. C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, Roma, 2012 p. 18.

⁵⁶¹ Cfr. S. NEGRI, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, Fall, 2009, reperibile al sito web www.ghgj.org; I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, n. 33, 9, giugno 2013, pp. 2 ss.

⁵⁶² Che in questo senso viene ad assumere un valore di area di interesse «primordiale» del diritto rispetto al fenomeno alimentare.

successivamente ancora arricchite, a livello nazionale e costituzionale, tramite il richiamo al diritto al cibo adeguato come fattispecie complessa e multidimensionale.

Si possono richiamare, nel senso sopra indicato, anche l'esempio dell'istituto della sovranità alimentare⁵⁶³, o le teorie che legano la tutela del diritto al cibo alla realizzazione del benessere complessivo dell'individuo, specialmente a livello spirituale e intellettuale, le quali aprono la strada ad una visione dell'alimentazione più ampia rispetto alla sola tutela della salute⁵⁶⁴.

Sotto un secondo profilo, nell'ambito del quadro normativo poc'anzi descritto, il diritto al cibo sembra delinearsi quale peculiare tipologia di diritto fondamentale ad un nutrimento sufficiente, utile a liberarsi dalla fame, intesa come condizione di profondo disagio che impedisce di esercitare tutte le attività umane necessarie a consentire il godimento di un'esistenza libera e dignitosa⁵⁶⁵. Molte delle norme elencate, peraltro, confermano la presenza, anche a livello internazionale, di quella visione sintetica o olistica dell'alimentazione di cui si è detto⁵⁶⁶, quantomeno sul piano del rapporto tra sicurezza alimentare e godimento degli altri diritti fondamentali dell'individuo di cui il primo costituisce fondamento imprescindibile⁵⁶⁷.

Riguardo a tale ultimo profilo, invero, si deve ricordare, come proprio in ambito internazionale, si sia sviluppato il dibattito intorno all'opportunità di adottare un *Rights-Based Approach* alla lotta contro la

⁵⁶³ Di cui si è detto *supra*.

⁵⁶⁴ Si vedano quanto all'attuazione costituzionale di tali profili, le considerazioni di cui *supra* al paragrafo quarto del secondo capitolo, legate al tema del *buen vivir*, in merito al rapporto tra cibo e raggiungimento del benessere complessivo dell'individuo.

⁵⁶⁵ Si vedano le considerazioni di cui *supra*, al capitolo due, paragrafo settimo, quanto al contenuto del diritto al cibo adeguato.

⁵⁶⁶ V. *supra*, nel capitolo secondo, il paragrafo 3.

⁵⁶⁷ Si possono leggere in questo senso in particolare gli articoli 17 della Carta sui diritti dell'Islam, l'art. 15 della Carta

fame e la *food insecurity*⁵⁶⁸, ritenuto come si è detto, l'approccio più idoneo ad affrontare correttamente le questioni relative alla sicurezza alimentare⁵⁶⁹.

Un altro tema piuttosto dibattuto rispetto alla ricognizione del quadro giuridico rilevante in tema di sicurezza alimentare a livello internazionale, riguarda la possibile individuazione della presenza di norme di diritto internazionale consuetudinario relative al diritto fondamentale al cibo adeguato⁵⁷⁰.

Alcuni autori, infatti, sulla base della diffusa presenza di riferimenti all'alimentazione nelle sopra richiamate dichiarazioni di diritti fondamentali e in altri documenti internazionali, hanno teorizzato la presenza di una *opinio iuris* diffusa tra gli Stati della Comunità Internazionale nel senso di ritenere vincolanti per gli stessi Stati le norme in tema di tutela e promozione della sicurezza alimentare⁵⁷¹.

Secondo i sostenitori della tesi, il fondamento della formazione di un'*opinio iuris* andrebbe ricercato in primo luogo, nel riconoscimento del diritto al cibo all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

⁵⁶⁸ Cfr. sul punto E. MESSER, M. J. COHEN, *The Human Right to Food as a US Nutrition Concern*, Washington DC, 2007 pp. 30 e ss.; M. CHILTON, D. ROSE, *A Rights-Based Approach to Food Insecurity in the United States*, in *American Journal of Public Health (AJPH)*, luglio 2009; G. KENT, *Freedom From Want: The Human Right to Adequate Food*, Washington DC, 2005 pp. 143 e ss.

⁵⁶⁹ Si vedano in particolare F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in A. MAHIU, F. SNYDER (a cura di), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Leiden-Boston 2006, H. ELVER, *the challenges and developments of the right to food in the 21st century: reflections of the united nations special rapporteur on the right to food*, in *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, Spring, 2016, pp. 5 e ss. e, per quanto riguarda la dottrina italiana, si veda S. NEGRI, *La sicurezza alimentare tra sfide globali e diritti emergenti, paper presented at the Conference – "Sicurezza alimentare. Sfide per uno sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo. Convegno interinale SIDP"*, Università di Pavia, 20 marzo 2015.

⁵⁷⁰ Cfr. *ex multis* C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto ad un cibo adeguato nel diritto internazionale*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, p. 39 e M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 43 e ss.

⁵⁷¹ Di questo avviso in particolare C. RICCI, *Contenuti normativi cit.*, p. 40. Tale *opinio iuris*, come noto, costituisce uno degli elementi essenziali accanto alla c.d. *diuturnitas*, per ritenere sussistente una consuetudine internazionale, riconosciuta dall'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di Giustizia, come fonte applicabile dalla Corte per la soluzione delle controversie tra Stati, laddove costituente «*prova di una pratica generale accettata come diritto*». Per un approfondimento in punto cfr. A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, Bologna, 2003.

del 1948, in quanto si è messo in luce come molte delle clausole della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in origine facenti capo alle *non-binding provisions*, siano in seguito frequentemente diventate giuridicamente vincolanti per consolidazione nel diritto internazionale consuetudinario ovvero mediante la codificazione dei diritti ivi dichiarati a livello universale o regionale in strumenti di tipo pattizio⁵⁷².

Accanto a tale riconoscimento, un ulteriore elemento a sostegno del formarsi di una convinzione di obbligatorietà verso il riconoscimento di un diritto umano al cibo sicuro e adeguato sarebbe rappresentato dal moltiplicarsi, negli ultimi decenni, di riferimenti normativi non solo a livello di *ius cogens* ma anche a livello di *soft law*⁵⁷³. Il dato, infatti, mostrerebbe una tendenza tangibile verso la codificazione e dunque una conferma del carattere giuridico delle prescrizioni in tema di obblighi a carico degli Stati aventi ad oggetto tematiche legate alla sicurezza alimentare⁵⁷⁴.

Nonostante gli elementi sopra evidenziati, l'opinione prevalente in dottrina tende tuttavia a negare la presenza di una o più norme consuetudinarie a livello internazionale in materia di sicurezza alimentare e diritto al cibo adeguato⁵⁷⁵. Sotto tale profilo, infatti, si ritiene che sotto il profilo dell'*opinio iuris* la tendenza pur evidente alla codificazione di norme in tema di sicurezza alimentare non sia di per sé dirimente sul piano della presenza di una convinzione circa l'obbligatorietà dei riferimenti

⁵⁷² Sul punto in particolare N. RONZITTI, *La risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio di diritto internazionale*, n. 4, gennaio 2010, p. 3. Sull'operatività del diritto consuetudinario in materia di diritti umani riconosciuti dal diritto internazionale, è inoltre necessario il riferimento a A. CASSESE, *I Diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, 2002.

⁵⁷³ Sul punto si veda *infra* il par. 3 di questo capitolo.

⁵⁷⁴ Ciò *a fortiori* laddove si consideri che la stessa Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto l'idoneità della normativa di *soft law* a rappresentare evidenza di una *opinio iuris* (se non consolidata quantomeno in formazione). Si veda in particolare la *opinion Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons Advisory Opinion*, citata da C. RICCI, *Contenuti normativi*, cit., p. 39.

⁵⁷⁵ Così fra gli altri C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Riv. Dir. Alimentare*, 1, Gennaio-Marzo 2017 p. 35, M. CUTAZZO, *Il diritto all'alimentazione*, in S. DE BELLIS (a cura di), *Studi su diritti umani*, Bari, 2010; U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione Universale alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, Bari, 2015. Un atteggiamento dubitativo si riscontra anche in F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

internazionali al diritto al cibo⁵⁷⁶. Dall'altro lato, inoltre, deve rilevarsi come principale elemento ostativo all'individuazione di una o più norme consuetudinarie in tema di protezione del diritto al cibo adeguato, l'assenza dell'elemento oggettivo della c.d. *diuturnitas* ove manca una vera e propria prassi consolidata e omogenea da parte degli Stati rispetto alla promozione e salvaguardia della sicurezza alimentare nei termini di cui all'art. 25 della Dichiarazione⁵⁷⁷.

In conclusione, benché il riferimento in importanti documenti internazionali possa costituire un importante elemento indiziario nella ricostruzione di una *opinio iuris* a livello internazionale in merito alla tematica della promozione della *food security*, il processo di consolidamento di una norma consuetudinaria vera e propria sembra tuttavia lontano dal potersi considerare concluso, specie alla luce dell'assenza di una chiara e consolidata prassi degli Stati nel riconoscere (e nel riconoscersi) pienamente in tale obiettivo.

Alla luce dei riferimenti e delle considerazioni sopra riportate, da un punto di vista teorico⁵⁷⁸, il diritto internazionale pare aver rappresentato un fattore di impulso nell'elaborazione di un complesso di diritti umani riferiti a tematiche relative al cibo e all'alimentazione che trovano nel diritto al cibo adeguato il primario strumento di attuazione⁵⁷⁹.

Nondimeno, concentrando l'attenzione sugli obblighi a carico degli Stati per l'attuazione del diritto al cibo adeguato nei termini previsti dalle norme di diritto internazionale sopra richiamate, emergono altresì diverse

⁵⁷⁶ I quali sono spesso percepiti alla stregua di mere dichiarazioni programmatiche o affermazioni di principio più che vere e proprie norme dotate di precettività e vincolanti per gli Stati.

⁵⁷⁷ Ciò a maggior ragione ove si consideri che, anche per ragioni extra-giuridiche, la promozione della sicurezza alimentare a livello normativo risente naturalmente delle condizioni socio economiche e dello sviluppo culturale dei diversi ordinamenti con conseguenti differenze anche significative rispetto alla sensibilità attribuita alla tematica ed al relativo livello di sviluppo della protezione giuridica dei diritti legati all'alimentazione.

⁵⁷⁸ Si tenterà di verificare l'assunto nel presente capitolo.

⁵⁷⁹ Si veda sul punto F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, Roma, 2018 secondo il quale nel corso degli ultimi decenni il cibo ha subito un processo di progressiva identificazione con i diritti umani.

criticità sul piano della garanzia dell'effettiva attuazione delle prescrizioni sul diritto al cibo.

A ben vedere, peraltro, tali difficoltà risultano tributarie da un lato, dell'assenza di meccanismi di *enforcement* degli obblighi a carico degli Stati⁵⁸⁰ e, dall'altro, dalla mancanza di meccanismi di giustiziabilità che consentano ai soggetti vittima della lesione del diritto al cibo di far valere detta lesione in giudizio⁵⁸¹.

In questo scenario, dunque, si ritiene necessario – anche sulla scorta delle indicazioni e raccomandazioni di istituzioni internazionali come la FAO – provvedere all'implementazione a livello nazionale delle misure internazionali in tema di diritto al cibo adeguato, posto che, fra l'altro, negli ordinamenti interni tali norme possono trovare attuazioni di fronte alle corti nazionali e beneficiare di ulteriori strumenti di attuazione a livello governativo⁵⁸².

Rispetto alle sopra richiamate criticità, si possono mettere in luce due diverse tendenze nell'evoluzione del diritto al cibo adeguato negli ultimi anni.

In primo luogo, si assiste al tentativo di contribuire al miglioramento del *deficit* di effettività tipico delle norme internazionali sopra richiamate, attraverso l'implementazione di disposizioni relative al diritto al cibo adeguato nel diritto nazionale, al fine di beneficiare dei relativi meccanismi di controllo e tutela giurisdizionale.

In secondo luogo, la tendenza a ricomprendere nella protezione giuridica di altri diritti fondamentali aspetti legati alla *food safety* e alla *food*

⁵⁸⁰ Si tratta, a ben vedere, di una problematica classica del diritto internazionale. Per un'impostazione della tematica anche in prospettiva critica si veda R. HOWSE, *Beyond Compliance: Rethinking Why International Law Really Matters*, in *Global Policy*, 1, Issue 2, 2010, pp. 127 e ss., il quale considera altresì come il concetto di *enforcement* e soprattutto quello di *compliance* con il diritto internazionale siano in realtà inadeguati a descrivere la complessità delle relazioni tra detto ordinamento con quello degli Stati nazionali.

⁵⁸¹ Si vedano sul punto le ulteriori considerazioni di cui *supra* al cap. 2 par. 7.1.

⁵⁸² Sul punto si veda L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, in *Fao Right to Food Studies*, Roma, 2011, p. 27.

security, mediante un'interpretazione estensiva delle relative disposizioni da parte della giurisprudenza.

Entrambe dette tendenze sembrano mettere in luce una particolare attitudine del diritto al cibo adeguato, che si è espressa nel titolo del presente capitolo in termini di resilienza⁵⁸³, ossia capacità di superare le problematiche che ne caratterizzano la tutela giuridica.

Un'altra caratteristica del diritto al cibo adeguato che si può mettere in luce riguarda inoltre la sua particolare forza espansiva, anch'essa menzionata nel titolo del presente capitolo. Il diritto al cibo adeguato nei termini affermati e riconosciuti dalle disposizioni di diritto internazionale, infatti, sembra aver avuto una particolare influenza sugli ordinamenti nazionali, i quali hanno talvolta preso a modello tali norme per modellare la tutela giuridica di fattispecie legate alla sicurezza alimentare a livello interno⁵⁸⁴.

Tale processo, tuttavia, non sembra riconducibile ad un percorso a senso unico, ove, a ben vedere, il modello di tutela del diritto al cibo nel nucleo fondamentale descritto dalle disposizioni sopra elencate viene ad arricchirsi, a seguito dell'implementazione a livello nazionale, di diversi significati ed elaborazioni che alimentano il dibattito ed aggiungono ulteriori sfaccettature all'elaborazione concettuale di tali diritti⁵⁸⁵.

Lo studio dell'implementazione del diritto al cibo adeguato a livello nazionale, sotto tale profilo, si riconnette in modo particolarmente evidente alla tematica della sempre maggior incidenza del diritto sovranazionale sulle

⁵⁸³ L'espressione ha ovviamente origine e significato estranei al contesto giuridico e a quello della presente indagine, ma riassume in modo evocativo l'attitudine a ricercare percorsi alternativi e strategie per migliorare i livelli di tutela giuridica della sicurezza alimentare tipica della materia di cui trattasi.

⁵⁸⁴ Sul punto si vedano R. J. DUPUY (a cura di), *The Right to Health as a Human Right*, The Hague, 1979, pp. 35 e ss. e V. A. LEARY, *The Right to Health in International Human Rights Law, Health and Human Rights: An International Journal*, n. 1, 1994, pp. 24-56. Sul tema si diffonderà ulteriormente ed in modo più specifico in questo capitolo nei paragrafi successivi.

⁵⁸⁵ I quali vengono ad assumere un valore universale nel quadro del costituzionalismo globale. Quest'ultimo profilo sarà oggetto di specifico approfondimento nel quarto capitolo del lavoro.

vicende giuridiche degli ordinamenti nazionali, i quali tendono ad essere sempre più «permeabili» alle influenze esterne⁵⁸⁶.

Alla luce di tali premesse, dunque, nel prosieguo del presente capitolo si tenterà di ricostruire le direttrici della progressiva implementazione ed attuazione del diritto al cibo adeguato a livello nazionale e l'influenza che il diritto internazionale e quello sovranazionale, quanto allo specifico contesto del diritto eurounitario, hanno avuto in tale processo.

Per comprendere i predetti fenomeni, tuttavia, occorre premettere alcuni rilievi in merito alle tendenze attuali messe in luce dalla dottrina rispetto alla crisi del ruolo della legge formale come fonte del diritto, della sempre più marcata influenza delle fonti c.d. di *soft law* e del ruolo del formante giurisprudenziale, ovviamente riconnettendo tali fenomeni aventi portata generale al diritto dell'alimentazione.

2. Fonti e i principi di diritto dell'alimentazione nel quadro della crisi della tipicità delle fonti e delle indicazioni delle istituzioni internazionali

Uno dei profili di maggior interesse per il diritto costituzionale relativamente al diritto al cibo adeguato ed al diritto dell'alimentazione in generale, nonché una delle più suggestive tematiche di indagine di tali settori, riguarda lo studio delle fonti che regolano il diritto dell'alimentazione.

Si tratta, a ben vedere, di un complesso di norme spesso caratterizzato da tratti del tutto peculiari, il cui studio permette di apprezzare

⁵⁸⁶ Sul punto, rinviando al prosieguo del capitolo per un'indicazione bibliografica più puntuale, si vedano in termini generali R. HOWSE, *op. cit.*, 129 e ss.; G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione*, Roma, 2005, 17 e ss.; G. FLORIDIA, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1340; L. SICO, *adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Enc. dir.*, Agg., II, Milano, 1998, p. 347 e ss.;

tutti gli elementi più critici della regolazione del fenomeno alimentare che il diritto è chiamato ad affrontare.

Nell'ambito del diritto dell'alimentazione, in particolare, è possibile apprezzare la manifestazione di alcune importanti tendenze attuali del costituzionalismo contemporaneo come l'evoluzione del ruolo della legge formale nel sistema delle fonti, a fronte del sempre maggiore ricorso alla regolazione per principi generali e alle fonti di *soft law* e la crescente influenza che il formante giurisprudenziale svolge nell'evoluzione di settori emergenti del diritto⁵⁸⁷.

Riguardo al primo profilo, la dottrina mette in luce come la complessità delle sfide regolatorie che i legislatori sono chiamati ad affrontare si accompagni, nel paradigma contemporaneo, ad un mutato ruolo della legge che, a seguito dell'evoluzione dei sistemi costituzionali, risulta profondamente rivoluzionato rispetto alla storica funzione che veniva a svolgere agli albori dello Stato di diritto come limite all'arbitrio del potere assoluto e supremo atto di emanazione statale⁵⁸⁸.

Se da un lato si registra, infatti, un'erosione nelle prerogative legali a fronte di un incremento della centralità dell'esecutivo e di un'emersione del ruolo della giurisprudenza, dall'altro lato un ulteriore indiziato in questo processo di appannamento dello strumento legislativo pare essere il progressivo processo di integrazione degli ordinamenti nazionali ad opera delle fonti internazionali e sovranazionali⁵⁸⁹.

Nel contesto generale appena richiamato, che appare descrittivo di un fenomeno ampio e generalizzato, si può riscontrare poi, nell'ambito di alcune specifiche materie, un'incidenza particolare dei predetti fenomeni,

⁵⁸⁷ Cfr., in argomento M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2012, pag. 3823.

⁵⁸⁸ Sul tema la letteratura è oltremodo ampia. Si segnalano, senza pretesa di esustività F. MODUGNO, P. CARNEVALE, (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione*, Milano, 2003; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2012; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Vicenza, 2015.

⁵⁸⁹ E. CECCHERINI, *L'integrazione fra ordinamenti e il ruolo del giudice*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 2, 2013, 470 ss.; V. BARSOTTI, *Tra il dialogo e la cooperazione. Il nuovo ruolo delle Corti nell'ordine globale*, in L. ANTONIOLLI, A. BENACCHIO, R. TONIATTI (a cura di), *Le nuove frontiere della comparazione*, Trento, 2012.

che rendono tali settori particolarmente «fertili» per lo studio degli stessi⁵⁹⁰. E' il caso del diritto dell'alimentazione ed in particolare dell'evoluzione del diritto al cibo adeguato, rispetto al quale si registra da un lato, uno sviluppo prevalentemente di tipo verticale⁵⁹¹, che vede la propria direttrice prioritaria a partire dal diritto internazionale⁵⁹² verso il diritto interno⁵⁹³ e, dall'altro, un particolare ruolo della giurisprudenza nell'interpretare estensivamente determinati diritti così da ricomprendere fattispecie legate alla sicurezza alimentare che sarebbero state altrimenti prive di riconoscimento in ambito nazionale.

L'appannamento degli strumenti legislativi di cui si è detto, si ricollega, nell'ambito del diritto dell'alimentazione e dell'attuazione del diritto al cibo adeguato, ad una molteplicità di fattori.

In primo luogo, si può richiamare con riferimento al presente settore, così come per altre branche del diritto che presentano collegamenti con la tutela della salute⁵⁹⁴, un'alta incidenza delle conoscenze tecnico-scientifiche specialistiche, che mal si coniugano con le tradizionali caratteristiche della generalità e dell'astrattezza proprie della legge ordinaria oltre che con i

⁵⁹⁰ Oltre che, in talune occasioni, un vero e proprio acceleramento di tali fenomeni, favorito da alcuni elementi caratteristici delle discipline.

⁵⁹¹ Almeno per quanto riguarda la prima fase di sviluppo. Come si dirà nel prosieguo, infatti, con il progressivo recepimento ed implementazione del diritto al cibo adeguato nell'ambito del diritto nazionale il processo di diffusione e sviluppo teorico di tale diritto viene ad assumere una direzione più orizzontale, ove l'attuazione nelle singole realtà costituzionali arricchisce la riflessione generale. Così anche M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 125 e ss. Si veda anche S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 127 per la riflessione sulla costituzionalizzazione diffusa dei diritti.

⁵⁹² E per alcuni aspetti da quello dell'Unione europea, specie con riferimento alla legislazione sulla salubrità e circolazione degli alimenti, il cui sviluppo, favorito altresì da istituzioni quali l'EFSA (*European Food Safety Agency*) ha fatto del mercato alimentare europeo uno dei più sicuri al mondo dal punto di vista della tutela della salute dei consumatori. Sul punto si veda *infra* il paragrafo 3.1. di questo capitolo.

⁵⁹³ Anche se, come si dirà nel prosieguo del capitolo, la descrizione in termini di sviluppo verticale si presta ad alcune criticità ove invero alcuni risultati interpretativi elaborati a livello sovranazionale vengono approfonditi ed ampliati nell'ambito della riflessione propria del diritto nazionale.

⁵⁹⁴ E' il caso ad esempio del diritto dell'ambiente. Cfr. sul punto N. GRECO, *Profili istituzionali e costituzionali*, in N. GRECO (a cura di), *Modernizzazione dell'amministrazione pubblica: la sfida dell'ambiente*, in *Quaderni della Scuola Superiore della Pa*, 4/1995, pag. 47; F. LUCARELLI, *Tutela dell'ambiente e nuove tecnologie*, Padova, 1995.

tempi delle assemblee legislative, difficilmente compatibili con la velocità dello sviluppo tecnologico attuale⁵⁹⁵.

Sotto un diverso profilo, nell'ambito del diritto dell'alimentazione si registra una particolare influenza delle fonti internazionali e sovranazionali, che tendono a fornire indicazioni talvolta anche piuttosto precise e rigorose agli ordinamenti interni ed ai legislatori quanto alle modalità di attuazione degli obblighi assunti dagli Stati a livello internazionale⁵⁹⁶. Si tratta di una caratteristica che fa anche capo alla natura transnazionale delle questioni alimentari che coinvolgono evidentemente problematiche che trascendono i confini nazionali.

Questo processo sembra altresì ridurre, per certi versi, lo spazio della discrezionalità delle assemblee legislative nel momento dell'approvazione di norme in tema di sicurezza alimentare, le quali dovrebbero, a rigore, recepire il dibattito e le indicazioni provenienti da istituzioni esterne ai circuiti nazionali oltre che rispetto ai contenuti⁵⁹⁷, anche sul piano della tecnica legislativa.

Un ultimo aspetto, invero parzialmente connesso al precedente profilo, riguarda il carattere multidimensionale o poliedrico che caratterizza il diritto dell'alimentazione ed in particolare il diritto al cibo adeguato. Anche tale componente, a ben vedere, sembra potersi porre quali ulteriore elemento teso a complicare il compito dei legislatori e rendere più difficile la predisposizione di discipline generali che ricomprendano tutti i profili di cui si compone la sicurezza alimentare⁵⁹⁸.

⁵⁹⁵ Cfr. Sul punto si veda in termini generali R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2010, pag. 59 e con riferimento all'incidenza delle conoscenze scientifiche si vedano M. TALLACHINI, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, reperibile in www.federalismi.it e Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999.

⁵⁹⁶ E' il caso delle *FAO Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in Context of National Food Security* e del documento FAO del 2005 *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*, entrambi reperibili al sito web www.fao.org.

⁵⁹⁷ Si vedano sul punto, le dettagliate considerazioni fatte, *supra*, al capitolo 2, par. 6, riguardo il contenuto del diritto al cibo adeguato come delineato in ambito internazionale dalla Fao e dal Relatore Speciale ONU sul Diritto al Cibo.

⁵⁹⁸ Sul valore poliedrico del cibo si veda *supra*, il capitolo 2, par. 3.

In tal senso, nondimeno, le istituzioni internazionali, consapevoli delle predette difficoltà hanno raccomandato l'adozione di misure legislative dotate di particolari caratteristiche, puntualmente indicate in alcuni documenti internazionali, privi di valore cogente, ma dotati di una apprezzabile rilevanza a fronte dell'autorevolezza delle istituzioni da cui provengono.

Si possono in primo luogo richiamare, in questa prospettiva, le raccomandazioni dell'Alto Rappresentante ONU per il diritto al cibo formulate nel 2016⁵⁹⁹, nelle quali si afferma che «la ricerca di un approccio olistico alla nutrizione impone ai legislatori nazionali di istituire un ambiente favorevole alla promozione di una dieta sana e nutriente anche attraverso misure relative all'istruzione e a linee guida in materia di nutrizione. Infine un approccio onnicomprensivo dovrebbe incoraggiare l'adeguamento dei sistemi di produzione di cibo ed il miglioramento dei sistemi alimentari per aumentare la disponibilità e l'accessibilità di un cibo più adeguato che sia da un lato sostenibile e dall'altro sensibile all'aspetto nutrizionale⁶⁰⁰».

In tale prospettiva, invero, la FAO raccomanda, dal punto di vista delle misure legislative da adottare per l'attuazione del diritto al cibo adeguato, una legislazione particolare, di tipo organico, denominata «*framework law*», che tende ad adeguare l'ordinamento nazionale con una pluralità di misure di anche di carattere economico e sociale, al fine di ricomprendere i vari aspetti necessari ad attuare il diritto al cibo adeguato nella sua totalità.

Partendo dalla premessa per cui in un settore complesso e multidisciplinare l'attuazione a livello interno tramite misure legislative rappresenta un'azione necessaria a realizzare concretamente il diritto al

⁵⁹⁹ Cfr. *Interim report* del 3 agosto 2016 dello *Special Rapporteur on the right to food*, Hilal Elver, trasmesso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ai sensi della risoluzione 70/154 reperibile al sito web www.fao.org.

⁶⁰⁰ Traduzione libera dell'autore dall'inglese dell'estratto a pag. 22 del documento citato alla nota che precede.

cibo, la Guida FAO sulla legislazione in materia di diritto al cibo⁶⁰¹ considera, infatti, come un approccio settoriale e legislativamente frammentato al diritto al cibo adeguato si riveli inevitabilmente inadatto a garantire l'attuazione effettiva di tale diritto⁶⁰².

Da questo punto di vista, invero, l'approccio normativo di tipo organico permette una migliore articolazione del contenuto del diritto al cibo adeguato e la soggezione ai mezzi di attuazione amministrativa e giurisdizionale, consentendo altresì l'organizzazione armonizzata dei vari settori e delle varie attività statali poste in attuazione della progressiva realizzazione del diritto al cibo⁶⁰³.

Tra le esperienze ordinamentali più interessanti in cui, sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'ordinamento internazionale, è stato effettivamente adottato il *framework law approach* al diritto dell'alimentazione a livello nazionale, si possono richiamare, in particolare, i casi di Perù, Brasile e Argentina.

Un primo esempio dell'approccio normativo *de quo*, si ritrova nella legislazione brasiliana che, in larga parte, recepisce le indicazioni dei documenti internazionali e della FAO.

Il 15 settembre 2006, in particolare, il Brasile⁶⁰⁴ ha adottato la *National Food and Nutritional Security Framework Law* No. 11346⁶⁰⁵.

Si tratta di un complesso di misure multisettoriali basate su un piano nazionale per la riduzione della malnutrizione che definisce le linee guida e gli obiettivi pluriennali della Politica Nazionale sul Cibo e la Sicurezza

⁶⁰¹ D. BOJIC BULTRINI, M. VIDAR, L. KNUTH, I. RAE, *Guide on legislating for the right to food*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2009.

⁶⁰² Cfr. pag. 180 della Guida.

⁶⁰³ Cfr. pag. 181 della Guida.

⁶⁰⁴ Che all'epoca presentava una situazione globale a livello nazionale del tutto preoccupante sul piano dell'insicurezza alimentare e della malnutrizione. Cfr. C. ROCHA, *Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil*, in *Development Policy Review*, 1, 2009, pp. 51-66.

⁶⁰⁵ Per un'introduzione alla tematica della tutela della food security nell'ordinamento brasiliano si vedano L. BURLANDY, *Construction of the food and nutrition security policy in Brazil: strategies and challenges in the promotion of intersectorality at the federal government level* in *Ciencia & saude coletiva*, 3, 2009, pp. 851-860; R. S. MALUF, *Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil*, in *Ciencia & saude coletiva*, 20, 2015, pp. 2303-2312.

Nutrizionale⁶⁰⁶ e le misure necessarie alla gestione (anche finanziaria) e il monitoraggio dell'azione statale contro la malnutrizione, stabilendo altresì i criteri per la predisposizione dei Piani nazionali per il cibo e la sicurezza nutrizionale⁶⁰⁷.

Fra le misure più importanti dell'intervento si può richiamare l'istituzione⁶⁰⁸ del *National Food and Nutrition Security System (SISAN)*⁶⁰⁹, che ricomprende misure e istituisce organi esclusivamente finalizzati alla tutela della *food security*, nel quadro di un contesto politico nazionale integrato e coordinato dai sopra richiamati piani nazionali. Fra tali organi *ad hoc*, in particolare, si possono ricordare la *National Conference on Food and Nutrition Security*, il *National Council on Food and Nutrition Security (CONSEA)*, un organo con funzioni consultive e di assistenza agli organi statali in materie relative alla sicurezza alimentare e, infine, la Camera Interministeriale per la sicurezza alimentare e nutrizionale, anch'essa avente funzioni di coordinamento istituzionale nella materia *de qua*⁶¹⁰.

L'adozione dell'approccio legislativo di tipo organico nell'esperienza brasiliana si basa, dunque, da un lato, sulla predisposizione di una legislazione di cornice con la fissazione di alcuni criteri generali e, dall'altro, sull'istituzioni di organismi deputati alla promozione degli obiettivi di garanzia del diritto al cibo e al coordinamento interistituzionale nonché, in particolare, sulla predisposizione dei piani pluriennali sulla *Food and Nutrition Security*.

Si può richiamare, fra gli ultimi piani adottati, l'esempio del Piano CAISAN per il triennio 2012-2015⁶¹¹, che prevede un complesso di misure

⁶⁰⁶ *National Policy on Food and Nutrition Security (PNSAN)*. Cfr. la pagina web FAO dedicata a tale normativa reperibile all'indirizzo www.fao.org/faolex/results/details/en/c.

⁶⁰⁷ Si tratta di un complesso di piani pluriennali che coinvolgono misure mirate allo sviluppo dei diversi settori produttivi, basati su obiettivi di lungo periodo e sistemi di monitoraggio periodico.

⁶⁰⁸ Tramite il Decreto n° 7.272, del 25 agosto 2010.

⁶⁰⁹ Cfr. C. ROCHA, *op. cit.*, pp. 53 e ss.

⁶¹⁰ Cfr. *Inter-Ministerial Chamber for Food and Nutritional Security*. Sul punto si veda la pag. 183 della *Guide on Legislating for the Right to Food* (riferimenti in nota alla pagina che precede).

⁶¹¹ Sul piano cfr. E. SIDANER, D. BALABAN, L. BURLANDY, *The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security*, in *Public Health Nutrition*, 6, 2013, pp. 989-994.

di intervento urgente per le aree del paese caratterizzate da maggior emergenza alimentare, ed una strategia di lungo periodo fondata sul principio dello sviluppo sostenibile⁶¹².

Il piano si propone di promuovere, fra l'altro, la ricerca e lo sviluppo scientifico per il supporto alle realtà agricole e per la sostenibilità delle zone rurali⁶¹³.

Tra gli obiettivi richiamati dal piano, inoltre, si fa riferimento alla necessità di assicurare il coordinamento con le organizzazioni internazionali e le ONG per la gestione del rischio e dell'emergenza umanitaria e per la promozione del diritto al cibo adeguato, con speciale riguardo alle categorie di individui più vulnerabili come le famiglie in condizioni di estrema povertà, gli anziani, gli studenti e le popolazioni indigene.

Un'esperienza che presenta aspetti analoghi a quella del Brasile si ritrova nella legislazione organica in materia di sicurezza alimentare adottata a partire dai primi anni Duemila dal Perù⁶¹⁴. Tale legislazione, è caratterizzata, anche in questo caso, dalla previsione di organi *ad hoc* con funzioni per la promozione del diritto al cibo adeguato e interventi e misure multisettoriali e di carattere trasversale.

Con il Decreto Supremo del 13 novembre 2002⁶¹⁵, in particolare, è stata in particolare istituita, in tale paese, la Commissione Multisettoriale sulla sicurezza alimentare⁶¹⁶, organo costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di coordinamento, valutazione delle

⁶¹² Significativamente l'agenda delle priorità degli interventi del piano viene stabilita nell'ambito di un dibattito complessivo tra istituzioni e società civile che si svolge in seno al *National Council for Food and Nutritional Security* (CONSEA), meccanismo che richiama i principi di democratizzazione delle decisioni aventi effetto sulla sicurezza alimentare tipici della dottrina della sovranità alimentare. Sul punto cfr. R. MALUF, R. SERGIO, *op. cit.*, pp. 2308 e ss.

⁶¹³ Si veda in particolare sul punto l'obiettivo n. 7 del piano.

⁶¹⁴ Anche se la Costituzione peruviana non riconosce espressamente il diritto al cibo adeguato, detto diritto è ritenuto ricompreso nell'ambito della protezione del diritto alla vita stabilita agli artt. 1 e 3 della Costituzione. L'art. 3, in particolare, contiene una clausola di apertura che prevede che l'indicazione dei diritti contenuti nel relativo capitolo della costituzione peruviana è da intendersi come non tassativa e non esclude che altri diritti siano garantiti ove fra l'altro fondati sulla dignità umana. Sul punto si veda C. ARROYO, *La constitucionalización del derecho peruano*, in *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2013, pp. 13-36.

⁶¹⁵ Supreme Decree 118-2002-PCM (of 13 November 2002).

⁶¹⁶ *Multisectoral Commission on Food Security*.

priorità politiche e delle misure necessarie nei singoli settori al fine di garantire l'accesso alle risorse alimentari. Anche grazie all'impulso fornito da tale istituzione sono molti gli interventi normativi che sono stati approvati nell'ordinamento peruviano in materia di sicurezza alimentare, tramite il ricorso, appunto, alla legislazione organica e multisettoriale tipica del *framework law approach* richiamato dalla Guida FAO.

Si possono richiamare in questo senso la *Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes*⁶¹⁷, la legge n. 30355 de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar e la *Ley General del Ambiente*⁶¹⁸.

Le predette misure, in termini generali, si caratterizzano per la presenza di disposizioni legate alla sicurezza alimentare in *corpus* normativi di tenore eterogeneo, ricomprese nel quadro della promozione di obiettivi comuni di miglioramento dei livelli di accessibilità e disponibilità di cibo adeguato, promossi e coordinati a livello trasversale nell'ordinamento dalla Commissione Multisettoriale sulla sicurezza alimentare.

Nello stesso segno si colloca anche la legge sul *National Programme for Food and Nutrition Security*⁶¹⁹ adottata nel 2003 dall'Argentina⁶²⁰ e

⁶¹⁷ «*Law for the Promotion of Healthy Eating for Children and Youth*». La legge, in particolare, mira a predisporre nuclei di support che prevengano la malnutrizione in settori particolarmente delicate e sensibili della popolazione. In particolare sono ricomprese nella legge misure quali l'insegnamento di una diet asana nelle scuole, la creazione di un Osservatorio per la nutrizione e lo studio del sovrappeso e dell'obesità, la regolazione della pubblicità dei c.d. cibi spazzatura e la promozione della attività fisica infantile.

⁶¹⁸ Trattasi della Legge n. 28611 del 2005. La legge, come si evince dalle disposizioni che ne richiamano gli obiettivi, promuove un modello di gestione dell'ambiente basato sulla «*integración equilibrada*» degli aspetti sociali ed economici legati all'ambiente oltre che all'esigenza di promuovere lo sviluppo nazionale nel rispetto delle generazioni future.

⁶¹⁹ Ley N° 25.724 del 16 gennaio 2003, istitutiva del *Programa Nacional de Nutrición y Alimentación*.

⁶²⁰ Anche all'interno della Costituzione argentina non v'è un espresso riferimento alla protezione del diritto al cibo adeguato. Nondimeno, la Section 75.22 della Costituzione attribuisce al Patto Internazionale sui diritti Economici Sociali e Culturali lo stesso valore della costituzione stessa nella gerarchia delle fonti. Inoltre, la Section 14bis della Costituzione afferma che «*Labor in its several forms shall be protected by law, which shall ensure to workers: dignified and equitable working conditions; limited working hours; paid rest and vacations; fair remuneration; minimum vital and adjustable wage...*» aprendo la strada ad un possibile riconoscimento implicito del diritto al cibo nell'ambito del diritto al *minimum wage*. Sul punto si vedano le considerazioni sull'Argentina della ricerca FAO L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, in *Fao Right to Food Studies*, Roma, 2011 e, *infra*, le osservazioni dei primi due paragrafi del quarto capitolo quanto ai vari modelli di tutela costituzionale.

richiamata dalle istituzioni FAO quale esempio tipico di adozione del *framework law* per protezione del diritto al cibo adeguato⁶²¹.

Il programma si basa sull'attuazione delle politiche in tema di sicurezza alimentare tramite modalità ispirate al principio di sussidiarietà, ossia mediante la decentralizzazione delle misure e la creazione di un piano nazionale che coinvolge le singole province⁶²².

L'art. 8 della legge, in particolare, riconosce il ruolo delle municipalità quali soggetti responsabili della consegna e dell'organizzazione della distribuzione alimentare e come enti deputati ad assicurare la partecipazione dei cittadini (e soprattutto dei soggetti beneficiari delle misure emergenziali) al piano.

Così come nell'ambito dell'esperienza brasiliana, il disegno complessivo promosso dalla *National Programme for Food and Nutrition Security* argentina è attuato mediante piani strategici pluriennali comprensivi di misure in tema di miglioramento della produzione degli alimenti, anche tramite l'incremento dello sviluppo tecnologico in materia agricola e di misure specificamente destinate al miglioramento dell'accessibilità al cibo e alla riduzione dell'insicurezza alimentare nelle zone più sensibili del paese⁶²³.

L'ultimo piano approvato e tutt'ora in vigore nel quadro delle politiche sopra indicate è il *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*, il quale sotto questo profilo ha come obiettivi espressi la crescita sostenibile della produzione agroalimentare e industriale con la finalità di generare una crescita economica che apporti specialmente dei benefici allo sviluppo, la giustizia

⁶²¹ Cfr. pag. 27 delle *Legislative Guidelines*.

⁶²² Sui rapporti tra federazione e province nell'esperienza argentina si veda, in termini generali, H. L. BOFILL, *Notas sobre la experiencia federal en Argentina*, in *Revista de estudios políticos*, 98, 1997, pp. 239-255.

⁶²³ Si vedano i dati sulla sicurezza alimentare nel territorio argentino al sito sul portale *country profile* della FAO dedicato a tale paese, all'indirizzo <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=ARG>.

sociale l'equità territoriale e la sicurezza alimentare e nutrizionale della Nazione Argentina⁶²⁴.

Rispetto agli esempi sopra citati, si può mettere in luce come le criticità tipiche della regolazione legislativa della materia alimentare e le difficoltà a promuovere il miglioramento del livello di attuazione del diritto al cibo⁶²⁵, siano state affrontate da alcuni ordinamenti facendo riferimento alle indicazioni provenienti dalle istituzioni internazionali e segnatamente dalla FAO e dall'Alto rappresentante ONU per il diritto al cibo.

I documenti elaborati da tali istituzioni, in particolare, pur essendo privi di valore cogente, hanno rappresentato anche per il loro carattere particolarmente completo e dettagliato veri e propri esempi di *drafting* normativo per la legislazione alimentare, recepiti dai diversi parlamenti nazionali nell'ambito di una generale preferenza per la legislazione di tipo organico per la normativa in tema di sicurezza alimentare e diritto al cibo adeguato, anch'essa suggerita a livello internazionale⁶²⁶.

3. *L'ampia rilevanza del soft law*

Il profilo esaminato al paragrafo che precede – nel quale si è visto come documenti internazionali privi di effettività e valore cogente in base al diritto internazionale siano stati talvolta presi a modello dai legislatori nazionali al fine di provvedere all'emanazione di una disciplina giuridica in tema di alimentazione – permette di introdurre la tematica dell'ampia rilevanza che assume il c.d. *soft law* nell'ambito del diritto

⁶²⁴ Si vedano sul punto le informazioni reperibili sul sito web del piano alimentare <https://plataformacelac.org/politica/>.

⁶²⁵ Facenti capo, come si è visto in apertura del presente paragrafo alla frammentarietà e al carattere poliedrico del diritto al cibo ma anche all'alta incidenza della scienza e della tecnologia nella legislazione alimentare.

⁶²⁶ Cfr. L. COTULA, M. VIDAR, *Obligations to respect, protect and fulfil the right to adequate food in emergencies*, *Fao Legislative Study 77*, Roma, 2002.

dell'alimentazione e specialmente con riguardo alla promozione della tutela del diritto al cibo adeguato⁶²⁷.

Con la categoria del *soft law*⁶²⁸, invero, si delinea un complesso di norme piuttosto eterogenee e distinte tra loro, caratterizzate dalla presenza di alcune caratteristiche comuni⁶²⁹ quali la scarsa precettività, anche in virtù dell'assenza di meccanismi di *enforcement*, la presenza di disposizioni di principio ovvero di norme applicabili ad una generalità di fattispecie e l'attitudine a dirigere ovvero orientare le condotte dei destinatari.

Rispetto all'utilizzo del *soft law* si è registrata negli ultimi decenni una crescita considerevole, tanto che la categoria ha acquisito una maggiore rilevanza nell'ambito delle fonti del diritto⁶³⁰. In tale prospettiva – come detto al paragrafo che precede – il fenomeno viene ricondotto dalla dottrina nell'ambito delle riflessioni sulla crisi del ruolo della legge e sull'integrazione sovranazionale degli ordinamenti nazionali⁶³¹.

⁶²⁷ L'espressione è utilizzata, in antitesi al concetto di *hard law* – che dovrebbe rappresentare i caratteri tipici della fonte legale come atto dei pubblici poteri idoneo a dirigere direttamente le condotte dei destinatari e provvisto di un sistema sanzionatorio in caso di inottemperanza – per rappresentare fonti normative prive di tali caratteristiche. Si tratta, invero, di una tipologia di fonti piuttosto discussa tanto che alcuni autori pongono polemicamente l'accento sulla natura «ossimorica» dei termini *soft* e *law*, suggerendo che una legge privata delle menzionate caratteristiche non sarebbe più da considerare legge. Così ad esempio R. BALDWIN, J. HOUGHTON, *Circular arguments: the status and legitimacy of administrative rules*, in *Public Law*, 1986, pag. 239-284 e M. DI STEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 1/2003, pag. 17.

⁶²⁸ Utilizzata in modo a volte alternativo ad altre espressioni quali atti quasi-giuridici, o ancora diritto mite, *droit mou* ovvero diritto attenuato.

⁶²⁹ Per un inquadramento generale delle caratteristiche della normativa di *soft law* si vedano L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.

⁶³⁰ Cfr. per un'introduzione sulle trasformazioni attuali del sistema delle fonti e sul conseguente rilievo della normativa di *soft law* A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008.

⁶³¹ Sul punto cfr. P. BALDASSARE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, Bologna, 2003; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008; S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, giugno 2004, pp. 288 e ss.

Sotto questo profilo, si può notare come, non a caso, le prime forme di elaborazione teorica della normativa di *soft law* abbiano avuto origine nell'ambito del diritto internazionale⁶³².

Tale tipo di fonte, infatti, nasce da un'esigenza pratica, atteso che gli Stati, anziché vincolarsi con atti di *hard law*, preferiscono spesso raggiungere intese di massima su principi, regole e obiettivi, mantenendo al contempo più ampie porzioni di autonomia riguardo alle misure attuative degli stessi⁶³³.

Si può inoltre notare come le predette caratteristiche, si adattino piuttosto bene anche alle esigenze della regolazione giuridica tipica di determinate materie, caratterizzate da maggiori difficoltà nel raggiungere un accordo tra gli Stati circa un complesso di misure comuni condivise e dalla necessità di operare un avvicinamento delle diverse legislazioni per far fronte a problematiche trasversali. Il diritto internazionale dei diritti umani, invero, sembra potersi collocare a pieno titolo in tale contesto, laddove a livello internazionale gli strumenti di diritto pattizio recepiscono norme generali e largamente condivise ma spesso caratterizzate da un eccesso di astrattezza e dall'assenza della previsione relative alle responsabilità in caso di mancata attuazione⁶³⁴, mentre manifestazioni più «coraggiose» ed interessanti sul piano della promozione del miglioramento dei livelli di protezione dei diritti si ritrovano spesso nell'ambito di dichiarazioni ed altri atti di istituzioni internazionali privi di valore cogente e rientranti, per l'appunto, nella normativa di *soft law*⁶³⁵.

⁶³² Cfr. M. DI STEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 1/2003, pag. 17 e ss.

⁶³³ Nel complesso del *soft law* possono ricadere numerosi tipi di fonti rilevanti per il diritto internazionale come risoluzioni delle organizzazioni internazionali, programmi d'azione dichiarazioni internazionali di principio, accordi non vincolanti (*Gentlemen's Agreement*) e testi di trattati non ancora entrati in vigore.

⁶³⁴ Tali assenze si giustificano laddove gli Stati risultano di solito meno propensi ad accettare limitazioni sostanziali di sovranità e l'esposizione a possibili responsabilità internazionale.

⁶³⁵ Si veda in questo senso C. RICCI, *Contenuti normativi*, cit., p. 30 e ss. sul valore «pionieristico» di alcune fonti di *soft law* nel diritto internazionale in materia di alimentazione. Si veda anche in termini più generali A. RACHOVITSA, *The principle of systemic integration in human rights law adamentia*, in *International Journal & Comparative Law Quarterly*, 66, 3, 2017, 557 e ss.

Tali caratteristiche si ritrovano, come si è visto nei precedenti paragrafi del presente capitolo, anche nell'ambito del diritto dell'alimentazione, ove i riferimenti internazionali al diritto al cibo adeguato, presenti ma spesso carenti sul piano dell'effettività, si accompagnano ad una massiccia produzione normativa di tipo *soft*, spesso caratterizzata dalla finalità di sensibilizzare gli Stati verso temi propri della sicurezza alimentare e favorire l'avvicinamento ed il miglioramento delle legislazioni dei diversi membri della comunità internazionale sul punto.

Un contributo particolare in questo senso⁶³⁶, è stato evidentemente svolto dalla FAO che, già a partire dai primi anni di attività, ha adottato numerosi strumenti normativi per orientare l'azione degli Stati al miglioramento dei livelli di nutrizione⁶³⁷.

La circostanza è confermata dalla lettura dello stesso atto costitutivo della FAO⁶³⁸, che oltre a prevedere indicazioni sul funzionamento dell'istituzione, contiene una serie di dichiarazioni di principio e affermazioni programmatiche rivolte alle nazioni della Comunità Internazionale, aventi la finalità di affermare a livello normativo la necessità di tutelare i *food related rights* e perseguire l'obiettivo di assicurare la libertà dell'umanità dalla fame⁶³⁹.

Fra tali riferimenti si possono in primo luogo annoverare dichiarazioni internazionali di principio, contenenti la fissazione di obiettivi e linee guida generali rivolte agli Stati. Rientrano in tale categoria fra le altre, la Dichiarazione mondiale sulla nutrizione⁶⁴⁰ adottata dalla FAO nel 1992, strutturata con una prima parte contenente una serie di impegni

⁶³⁶ Come si è visto, *supra*, nel paragrafo che precede quanto all'impatto sulla tecnica legislativa. Le stesse considerazioni valgono peraltro per altri organi come l'Alto Rappresentante Onu per il diritto al cibo.

⁶³⁷ In generale sulla costituzione della FAO ed i primi decenni di attività dell'istituzione si veda S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura*, 1992, pag. 20.

⁶³⁸ Cfr. FAO *Basic Texts*. L'atto costitutivo è stato poi emendato nel 1965.

⁶³⁹ Si veda in particolare la Part A: «*The Nations accepting this Constitution, being determined to promote the Constitution common welfare by furthering separate and collective action on their part Preamble for the purpose of raising levels of nutrition and standards of living (...) and thus (...) ensuring humanity's freedom from hunger*».

⁶⁴⁰ *The World Declaration on Nutrition*, Fao, 2002, reperibile al sito web <http://www.fao.org/3/U9920t/u9920t0a.htm>.

solenni degli Stati a perseguire politiche orientate all'eliminazione della fame e delle disuguaglianze⁶⁴¹ ed una seconda con un vero e proprio piano d'azione per la nutrizione, da adottarsi mediante il recepimento a livello nazionale delle *political guidelines* contenute nel documento⁶⁴².

Anche la successiva Dichiarazione adottata in esito al *Summit* mondiale sull'alimentazione della FAO tenutosi nel giugno 2002 ribadisce «il diritto di ogni individuo di avere accesso al cibo sicuro e nutriente⁶⁴³».

Tali dichiarazioni di principi si accomunano per la ferma affermazione, anche nell'ambito di conferenze internazionali periodiche, di principi e linee guida volti a promuovere la *food security* e la lotta ai fattori ad essa ostativi⁶⁴⁴. Si colloca in tale prospettiva anche la Dichiarazione di Pechino sulla sicurezza degli alimenti adottata a Pechino nel 2007 con la quale si riprendono, modernizzandoli, molti dei principi contenuti nella dichiarazione FAO sulla nutrizione adottata oltre 10 anni prima nel 1992.

Accanto al sopra richiamato filone di documenti di carattere istituzionale, si possono ancora ricordare gli strumenti normativi elaborati ad esito di importanti conferenze internazionali al fine di riassumere gli impegni presi dagli Stati in tali sedi, fissare principi generali e determinare gli ulteriori e successivi obiettivi di intervento in materia di tematiche legate

⁶⁴¹ Sono presenti diversi riferimenti a precise realtà territoriali dell'Africa e a profili specifici come il *focus on women and nutrition* che contiene indicazioni per la protezione dei diritti legati all'alimentazione specie con riferimento a gravidanza e allattamento.

⁶⁴² Si veda ad esempio il *Commitment to promoting nutritional well-being*, secondo cui «Each country should make a firm social, economic and political commitment to achieve the objective of promoting the nutritional well-being of all its people as an integral part of its development policies, plans and programmes in the short and long run. At the same time, agriculture, health, education and all other relevant sectors and ministries should consider and, where possible, incorporate nutrition objectives into their plans, programmes and projects. They should also strengthen their capacity to foster public awareness and social responsiveness as well as to implement and monitor the progress of these programmes and projects. Equally necessary is ensuring coordination through adequate mechanisms to harmonize, promote and monitor programmes of different ministries, NGOs and the private sector to improve nutritional status». Nel 2014, peraltro, si è tenuta a Roma la Seconda Conferenza internazionale sulla nutrizione, organizzata congiuntamente da FAO e OMS nel solco della precedente del 1992.

⁶⁴³ Sulla Dichiarazione si veda più diffusamente S. NEGRI, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, Fall, 2009, reperibile al sito web www.ghgj.org.

⁶⁴⁴ Si veda altresì sotto tale aspetto il rapporto FAO del 2001 in materia di Questioni etiche relative al cibo ed all'agricoltura nel quale si affermano alcuni presupposti per raggiungere la sicurezza alimentare. Cfr. S. NEGRI, *Food Safety*, cit., p. 12.

a cibo, agricoltura e alimentazione in genere. Rientra, ad esempio, in questa seconda categoria, la Dichiarazione di Roma del 1996 adottata in esito al *World Food Summit* tenutosi lo stesso anno.

Nella Dichiarazione, in particolare, si riafferma innanzitutto il diritto di ogni individuo «ad avere accesso ad un cibo sano e nutriente conformemente al diritto al cibo adeguato e al diritto fondamentale di ognuno ad essere libero dalla fame⁶⁴⁵».

Accanto ai predetti esempi in tema di sicurezza alimentare *tout court*, sono inoltre numerosi i riferimenti, nell'ambito degli strumenti di *soft law*, espressamente dedicati al tema della tutela del diritto al cibo adeguato, come il Progetto di Principi sui Diritti umani e l'ambiente del 1994 riconosce, in particolare, a tutti gli individui il «*diritto cibo sicuro e sano ed acqua in misura adeguata al loro benessere*».

Il contributo delle predette categorie di fonti è ricondotto dalla dottrina in primo luogo all'influsso sul dibattito internazionale sulle

⁶⁴⁵ Traduzione libera dall'inglese. Nella versione inglese si prevede la riaffermazione del diritto di ognuno «*to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger*». Si vede in tale disposizione il tenore letterale dell'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Accanto a tale riconoscimento e agli altri principi ribaditi nella prima parte del documento, sono di seguito elencati sette *commitment* rivolti agli Stati firmatari e relativi al perseguimento di misure votate a creare le condizioni per sradicare la povertà alimentare e assicurare la garanzia di condizioni di nutrizione adeguate per tutti con particolare riferimento alle politiche agricole e di sviluppo delle aree rurali: (1) «*ensure an enabling political, social, and economic environment designed to create the best conditions for the eradication of poverty and for durable peace, based on full and equal participation of women and men, which is most conducive to achieving sustainable food security for all*» (2) *implement policies aimed at eradicating poverty and inequality and improving physical and economic access by all, at all times, to sufficient, nutritionally adequate and safe food and its effective utilization*; (3) «*pursue participatory and sustainable food, agriculture, fisheries, forestry and rural development policies and practices in high and low potential areas, which are essential to adequate and reliable food supplies at the household, national, regional and global levels, and combat pests, drought and desertification, considering the multifunctional character of agriculture*»; (4) «*ensure that food, agricultural trade and overall trade policies are conducive to fostering food security for all through a fair and market-oriented world trade system*»; (5) «*prevent and be prepared for natural disasters and man-made emergencies and to meet transitory and emergency food requirements in ways that encourage recovery, rehabilitation, development and a capacity to satisfy future needs*»; (6) «*promote optimal allocation and use of public and private investments to foster human resources, sustainable food, agriculture, fisheries and forestry systems, and rural development, in high and low potential areas*»; (7) «*implement, monitor, and follow-up this Plan of Action at all levels in cooperation with the international community*».

tematiche della sicurezza alimentare e del diritto al cibo adeguato, attraverso il coinvolgimento diretto degli Stati⁶⁴⁶. Sotto altro profilo inoltre, tali dichiarazioni manifestano, almeno nel loro spirito, la volontà di rappresentare un modello e uno strumento per gli Stati nazionali per orientare le rispettive politiche nazionali al perseguimento di obiettivi afferenti alla sicurezza alimentare.

Il tema, di particolare interesse ai fini della presente trattazione, si coglie con particolare evidenza con riguardo ad alcuni documenti internazionali contenenti vere e proprie linee guida per promuovere e supportare gli Stati l'attuazione a livello normativo di misure e politiche dedicate alla sicurezza alimentare e al diritto al cibo adeguato.

Si tratta, per la maggior parte di documenti elaborati dalla FAO, come le *FAO Voluntary Guidelines* sul diritto al cibo adeguato del 2004, le quali, in particolare, comprendono un insieme di raccomandazioni per implementare a livello nazionale, sistemi di protezione di diritti sociali relativi alla sicurezza alimentare⁶⁴⁷.

Oltre a tale documento si sono anche richiamati, nel precedente paragrafo, alcuni strumenti di supporto tecnico-legislativo come la *Guide on Legislating for the Right to Food*⁶⁴⁸, che forniscono vere e proprie raccomandazioni di tipo metodologico per gli Stati membri riguardo alla tecnica legislativa da utilizzare per recepire nel proprio ordinamento il diritto al cibo adeguato⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., pp. 157 e ss.

⁶⁴⁷ Il nome completo del documento è *FAO Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in Context of National Food Security*, adottate dalla sessione n. 127 del FAO Council nel november 2004.

2005 in <ftp://ftp.fao.org>, p. 2.

⁶⁴⁸ V. *supra*, il precedente paragrafo anche per i relativi riferimenti.

⁶⁴⁹ Si può notare come tutti i documenti FAO richiamati tendendo ad aprirsi richiamando gli obblighi facenti capo sugli Stati derivanti dai trattati internazionali che contengono riferimenti al diritto al cibo come il Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Detti trattati infatti stabiliscono l'obbligo degli Stati membri di adottare misure nazionali per l'attuazione dei diritti ivi contenuti, fra cui, appunto, il diritto al cibo e tale premessa rappresenta il punto di partenza dei documenti FAO che puntano ad orientare tale processo di implementazione nazionale.

Ancora nel 2009 la FAO ha redatto un ulteriore strumento denominato *Guide on legislating for the right to food*⁶⁵⁰, che comprende un insieme di strategie per l'implementazione a livello nazionale del diritto al cibo adeguato secondo tre differenti tipologie di protezione⁶⁵¹, vale a dire la costituzionalizzazione espressa di una norme del tenore delle disposizioni internazionali⁶⁵², la previsione di una legislazione quadro sul diritto al cibo e l'adozione di una politica di revisione complessiva dell'ordinamento al fine di valutare la compatibilità della legislazione nazionale con i principi espressi a livello internazionale in materia di diritto al cibo adeguato⁶⁵³.

Accanto a tali esempi si possono altresì richiamare i c.d. *Right to Food Handbook*⁶⁵⁴, una serie di documenti di studio realizzati dalla FAO per supportare il lavoro di documentazione giuridica e istruttoria legislativa in materia di diritto al cibo, oltre che favorire in generale il processo di implementazione a livello nazionale del diritto al cibo adeguato sempre sulla base di un approccio basato sui diritti umani⁶⁵⁵.

Dal punto di vista dei fini del presente lavoro, è interessante verificare l'impatto avuto da tali documenti sul piano della produzione di risultati normativi. Un primo dato che emerge è essenzialmente di carattere

⁶⁵⁰ *Guide on legislating for the right to food* del 2009, reperibile al sito web www.fao.org.

⁶⁵¹ Elencate per importanza decrescente.

⁶⁵² Cfr. in particolare le sezioni 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3 della Guida.

⁶⁵³ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 138 e O. DE SCHUTTER, *International human rights law. Cases, Materials, Commentary*, Cambridge, 2010, pp. 468 e ss.

⁶⁵⁴ Gli *Handbook* sono in particolare 10: *Right to Food Handbook 1 - The right to food within the international framework of human rights and country constitutions*; *Right to Food Handbook 2 - Development of specific right to food legislation*; *Right to Food Handbook 3 - Review of the compatibility of sectoral laws with the right to food*; *Right to Food Handbook 4 - General aspects regarding monitoring the right to food*; *Right to Food Handbook 5 - Procedures for monitoring the right to food*; *Right to Food Handbook 6 - Information for monitoring the right to food*; *Right to Food Handbook 7 - Assessment of the right to food*; *Right to Food Handbook 8 - Advocacy on the right to food based on the analysis of government budgets*; *Right to Food Handbook 9 - Who's who in the right to food*; *Right to Food Handbook 10 - Right to food training*.

⁶⁵⁵ I documenti suggeriscono misure da tenere in determinate aree chiave e segnatamente: l'area legislativa, l'area di monitoraggio dello stato di insicurezza alimentare, l'area economia e quella dell'educazione all'alimentazione. Cfr. <http://www.fao.org/right-to-food/resources/rtf-handbooks>.

quantitativo: negli ultimi anni si registra un aumento nella produzione normativa nazionale in tema di sicurezza alimentare⁶⁵⁶.

Diversi paesi hanno infatti provveduto ad adottare provvedimenti legislativi in tema di *food security* recanti previsioni che sembrano ispirarsi alle indicazioni dei documenti FAO⁶⁵⁷.

Si possono richiamare in tal senso⁶⁵⁸ gli esempi della legislazione di El Salvador⁶⁵⁹, dell'Indonesia⁶⁶⁰, del Guatemala⁶⁶¹ e del Nepal⁶⁶². Tutte tali legislazioni, si collocano significativamente tra gli anni 2000 e 2015, periodo in cui la FAO ha adottato una pluralità di documenti di *soft law* per supportare l'attuazione nazionale di norme sulla *food security* e, benché difettino del richiamo espresso ai documenti FAO contengono diversi riferimenti alle obbligazioni internazionali in tema di diritto al cibo adeguato e obblighi facenti capo alla sicurezza alimentare⁶⁶³.

⁶⁵⁶ Così M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 139.

⁶⁵⁷ I dati e gli esempi che seguono sono ispirati dalle informazioni raccolte nella ricerca FAO L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, in *Fao Right to Food Studies*, Roma, 2011.

⁶⁵⁸ Oltre agli esempi di legislazione organica richiamati *supra* nel precedente capitolo.

⁶⁵⁹ Si veda in particolare il Decreto n. 63 del 16 ottobre 2009 istitutivo del Concilio Nazionale per la sicurezza alimentare e nutrizionale (*Food and Nutrition Security Council - CONASAN*).

⁶⁶⁰ Si consideri rispetto a tale ordinamento al Legge sulla *Food Security* n. 68/2002 (*Food security Regulation*). Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 139, nota n. 655.

⁶⁶¹ Nel biennio successivo all'approvazione delle FAO *Guidelines* del 2004 il paese ha approvato ben 2 diversi interventi in tema di sicurezza alimentare e previsto istituzioni ad hoc con funzioni di promozione di politiche alimentari e supporto legislativo. Si tratta della Legge sul Sistema Nazionale di Sicurezza e Nutrizione con il Decreto No. 32-2005 e il *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.

⁶⁶² Il Nepal si caratterizza in modo particolare per l'influenza avuta dalle istituzioni FAO sul piano normativo nazionale, specialmente quanto al processo di approvazione di modifiche costituzionali in tema di sicurezza alimentare, supportate direttamente dalla FAO come si dirà *infra*, nei seguenti paragrafi di questo capitolo a cui si rinvia. Per i fini del presente paragrafo si considerino invece le misure di cui al *Poverty Alleviation Fund Act* of 2006, istitutivo di un fondo espresso per il sostegno alle situazioni di estrema povertà. Per un approfondimento sulle misure legislative del Nepal si rinvia ai documenti di Studio FAO *Assessment of Food Security and Nutrition Situation in Nepal, An input for the preparation of NMTPF for FAO in Nepal* del 2010 e *Review of the legislative framework and jurisprudence concerning the right to adequate food in Nepal*, Fao Papers, Roma, 2014 entrambi reperibili al sito web www.fao.org.

⁶⁶³ Si consideri a titolo esemplificativo il quarto considerando del decreto Decreto No. 32-2005 del Guatemala poc'anzi citato, nel quale si afferma significativamente che «se hace énfasis en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y Guatemala en ambos casos, al hacerse parte de estos Tratados, reconoce la obligación de respetar, proteger y realizar progresivamente los derechos en

Un secondo dato in tale prospettiva, è di carattere qualitativo. A fronte del predetto aumento nella produzione normativa in tema di sicurezza alimentare, infatti, sembra potersi registrare anche una maggior preferenza per il ricorso alla tecnica della codificazione costituzionale del diritto al cibo. Si consideri, infatti, che mentre nel periodo compreso tra il 1995 e il 2005 si contano appena tre esempi di codificazione costituzionale di norme in tema di diritto al cibo adeguato⁶⁶⁴, nel decennio 2005-2015, a seguito dell'emanazione dei predetti documenti di *soft law* da parte della FAO, i riferimenti costituzionali sono invece ben 13⁶⁶⁵.

Si tratta, evidentemente, di una corrispondenza prettamente empirica, che pare poter rappresentare comunque la tendenza attuale degli Stati a tenere presente le indicazioni fornite dagli strumenti sovranazionali di *soft law* citati⁶⁶⁶.

Il dato è peraltro confermato anche dal documento FAO «*The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*» adottato nel 2014, che contiene una sorta di bilancio dei risultati ottenuti nei 10 anni successivi all'emanazione delle FAO Guidelines del 2004⁶⁶⁷. In tale documento in particolare si prende atto, tra gli obiettivi realizzati,

ellos reconocidos, incluido el derecho a una alimentación adecuada» così palesando il riferimento al diritto internazionale dei diritti umani che ispira tale intervento.

⁶⁶⁴ In particolare si tratta delle costituzioni di Malawi (art. 30 della Costituzione del 1995), Sudafrica (art. 27 della Costituzione del 1996) e Ucraina (art. 48 della Costituzione del 1996).

⁶⁶⁵ Cfr. Art. 47 della Costituzione della Repubblica Democratica del Congo del 2006, Art. 23 della Costituzione della Repubblica delle Maldive del 2008; Articolo 13 della Costituzione dell'Ecuador del 2008, Articolo 16 della Costituzione della Bolivia del 2009; Articolo 57 della Costituzione della Repubblica Dominicana del 2010; Art. 6 della Costituzione del Brasile del 2010; Art. 43 della Costituzione del Kenya del 2010, Art. 12 della Costituzione del Niger del 2010; Art. 4 della Costituzione messicana del 2011; Art. 77 della Costituzione dello Zimbabwe del 2013; Art. 36 della Costituzione della Repubblica delle Fiji del 2013; Art. 79 della Costituzione della Repubblica Arabica Egiziana del 2014 e art. 36 della Costituzione della Repubblica del Nepal del 2015. Fonte Fao «*The Right to Food Timeline*» reperibile al sito web www.fao.org.

⁶⁶⁶ Ciò anche laddove si consideri che in tutti i documenti citati fra le premesse v'è proprio l'invito rivolto agli Stati nazionali a implementare a livello costituzionale norme che affermano il diritto al cibo adeguato.

⁶⁶⁷ Il documento è reperibile all'indirizzo web <http://www.fao.org/3/a-i4145e.pdf>.

dell'incremento dei riferimenti costituzionali al diritto al cibo⁶⁶⁸ e della crescente produzione legislativa in materia di sicurezza alimentare a livello nazionale. Sotto tale ultimo profilo, in particolare, si citano⁶⁶⁹ i casi del Government Decree No. 24/2010 del Mozambico⁶⁷⁰, dello *Zanzibar Food Security and Nutrition Policy* del 2008⁶⁷¹ e l'esempio, a livello regionale, del «Parlatino» latinamericano, ossia del *Latin American Parliament*⁶⁷² che ha adottato nel 2012 il *Regional Framework Law on the Right to Food, Food Security and Food Sovereignty*, vale a dire un ulteriore documento programmatico contenente l'impegno degli Stati membri a sviluppare una legislazione nazionale per incorporare l'approccio *human rights based* nell'ambito delle politiche nazionali⁶⁷³.

⁶⁶⁸ Cfr. pag. 5 del documento ove si legge che «*A number of countries have adopted new constitutions or amended existing ones in the decade since the adoption of the RtFG (see Box 1). New constitutions that protect the right to food include those of the Plurinational State of Bolivia, the Republic of Ecuador, the Republic of Kenya, the Republic of Maldives and the Republic of Niger, while countries such as the Federative Republic of Brazil and the United Mexican States have recently adopted specific constitutional amendments to provide greater protection for the right to food. In addition, many countries have constitutional provisions giving legal effect to human rights treaties that they have ratified.*».

⁶⁶⁹ Oltre agli esempi richiamati alle pagine precedenti di questo paragrafo.

⁶⁷⁰ Con cui si istituisce il *Technical Secretariat for Food and Nutritional Security* (SETSAN).

⁶⁷¹ Il quale riconosce espressamente fra i principi guida l'ispirazione ai principi (internazionali) in tema di implementazione del diritto al cibo a livello nazionale: «*The Policy is based on a number of principles that guide the implementation process to meet its objectives, including the recognition of the human right to adequate food and nutrition.*».

⁶⁷² Il *Parliamentary Front against Hunger in Latin America and the Caribbean* (PFH) è un gruppo costituito da diversi parlamentari uniti dall'obiettivo di sradicare la fame e la malnutrizione nell'area latinoamericana e caraibica. Tale proposito viene portato avanti tramite la redazione di *policies* pubbliche e legislative finalizzate ad accrescere la consapevolezza nell'opinione pubblica e nella società civile e formare alleanze coinvolgendo il mondo accademico, le istituzioni internazionali ed altri attori strategici. A partire dalla sua costituzione, avvenuta nel 2009, il Fronte ha supportato l'approvazione di oltre 20 discipline normative legate al diritto al cibo nella regione. Il Parlatino collabora altresì con la CELAC (*Community of Latin American and Caribbean States*) ed altri corpi regionali e ha partecipato a diversi meeting internazionali in Africa ed Europa presentando le proprie attività. L'esempio del PFH presenta peculiarità del tutto interessanti come organo transnazionale di supporto ai parlamenti nazionali per la promozione di politiche pubbliche in tema di food security e diritto al cibo adeguato, oltre che come fonte di produzione di documenti di indagine e supporto legislativo facenti anch'essi parte della categoria del *soft law*.

⁶⁷³ Sempre per il tramite del riferimento alla legislazione organica. Cfr. pag. 6.

3.1. L'uso del soft law e dei principi generali nel contesto europeo

Anche nell'ambito del contesto europeo, il diritto dell'alimentazione si caratterizza per la presenza di indicazioni interessanti sul piano della tipologia di fonti utilizzate.

Un primo dato di rilievo che si può mettere in luce sempre con riferimento alla richiamata «crisi» dell'utilizzo dello strumento legislativo, riguarda l'ampio utilizzo nel diritto dell'alimentazione dell'Unione europea della legislazione per principi generali. Un esempio di tale approccio normativo si ritrova, in primo luogo, nel Regolamento 2002/178/CE⁶⁷⁴ il quale stabilisce, appunto, i principi e i presupposti generali a cui debbono ispirarsi le norme delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri in tema di alimentazione⁶⁷⁵. Tra i predetti principi, assume importanza precipua con riguardo alla materia alimentare il principio di precauzione, il quale deve orientare le scelte dei legislatori nazionali così come dei giudici degli Stati membri⁶⁷⁶.

In particolare, il considerando n. 20 del sopra richiamato Regolamento 2002/178/CE – dedicato appunto al principio di precauzione – impone un uso del predetto principio volto a tutelare la salute dei cittadini dell'Unione, anche tramite l'introduzione di ostacoli alla libera circolazione dei prodotti fra gli Stati membri⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ Si tratta del Regolamento 2002/178/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, il quale viene annoverato tra i testi normativi fondamentali del diritto dell'alimentazione a livello eurounitario. Cfr. Sul punto, A. VITALE, *op. cit.*, 95 e ss.

⁶⁷⁵ Sulla legislazione alimentare europea si vedano F. CAPELLI, B. KLAUS, V. SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare ed Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 178 ss.; L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2013, 88 ss.

⁶⁷⁶ Sul principio di precauzione in termini generali si vedano F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005 e V. G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto pubb.*, 2004, pp. 1077 e ss.

⁶⁷⁷ Sul ruolo del principio di precauzione nella fase precedente all'emanazione del Regolamento 178/2002 si veda S. RIZZIOLI, *Il principio di precauzione nel diritto*

Il successivo Considerando n. 21, inoltre, specifica il ruolo del principio rispetto alle situazioni di incertezza sul piano scientifico con potenziali rischi per la vita e la salute degli individui e stabilisce che il principio di precauzione «costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità».

Si tratta dunque, come detto, di un principio diretto a rappresentare una guida per l'adozione di norme uniformi in materia alimentare oltre che per regolare le possibili interferenze tra sicurezza alimentare ed altre fattispecie oggetto di protezione nell'ambito dell'Unione europea, quali fra tutte la salute degli individui, la libertà d'iniziativa economica, oltre che la libera circolazione delle merci⁶⁷⁸.

Oltre al principio di precauzione, fra gli altri principi generali dell'azione europea in materia alimentare si può richiamare il principio del c.d. approccio integrato al mercato degli alimenti, il quale impone la previsione di interventi normativi che coinvolgano tutti i soggetti partecipanti alla filiera alimentare (dal produttore al consumatore) i cui ruoli e le cui responsabilità vanno accuratamente definite⁶⁷⁹.

L'idea alla base di tale principio, dunque, è la necessità di un approccio «globale» in tutta la filiera alimentare accompagnato dalla previsione di procedure e meccanismi di tracciabilità degli alimenti e analisi del rischio alimentare.

Accanto al riferimento ai principi generali, appare d'interesse anche la questione, parzialmente connessa al predetto tema, dell'ampio utilizzo

dell'Unione europea prima del regolamento (CE) n. 178/2002, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 103 e ss.

⁶⁷⁸ Si veda in particolare la sentenza della Corte di Giustizia 17 ottobre 2013, *Schaible* - C-101/12 nel quale la Corte si trova a valutare la proporzionalità di una misura nazionale di diritto dell'alimentazione ed afferma come la essa debba necessariamente realizzare, anche in ottemperanza al principio di precauzione, un giusto equilibrio tra il livello elevato di tutela della salute quale obiettivo fondamentale della legislazione alimentare ed il corretto funzionamento del mercato interno, il quale non deve subire eccessive ed ingiustificate compressioni. Tra gli altri principi di rilievo ai fini della presente trattazione, richiamati anche dalla sentenza vi sono altresì

⁶⁷⁹ J. ZILLER, *Il quadro istituzionale europeo in tema di food safety: cenni introduttivi*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello*, cit., pp. 227 e ss.

della normativa di *soft law* da parte dalle istituzioni dell'Unione europea con riferimento al diritto dell'alimentazione.

Una delle particolarità messe in luce dalla dottrina rispetto al sistema europeo di diritto dell'alimentazione, riguarda, infatti, la commistione tra l'uso di misure di *hard law* quali fonti di diritto derivato dell'Unione come i regolamenti e le decisioni⁶⁸⁰ e fonti prive di meccanismi sanzionatori per la loro mancata attuazione, che si caratterizzano nondimeno per l'attitudine a regolare il comportamento dei loro destinatari⁶⁸¹.

Un buon primo esempio, in tale prospettiva, è rappresentato dai Libri Bianchi⁶⁸² e Verdi della Commissione Europea, strumenti classici dell'azione normativa dell'Unione, i quali sono stati utilizzati anche in relazione al diritto alimentare⁶⁸³.

⁶⁸⁰ Misure che come noto sono vincolanti in tutti i loro elementi per gli Stati e i cittadini dell'Unione europea, quanto ai regolamenti e per i destinatari delle misure, quanto alle decisioni. Sul punto *ex multis* si vedano R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea: Quarta edizione*, Torino, 2014.

⁶⁸¹ Cfr. F. WENDLER, *The European Food Safety Authority as a Source of Soft Law. Towards more Effective and Legitimate EU food safety governance?*, paper presentato al *Workshop: Soft Governance and the Private Sector: The EU and Global Experience*, Darmstadt, 1-3 November 2005, reperibile al sito web http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/6/Papers_Soft%20Mode/Wendler.pdf. Sulla commistione tra diverse fonti di *soft* e *hard law* nell'ordinamento eurounitario si veda anche L. COSTATO, *Le fonti nazionali e dell'Unione europea del diritto alimentare*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI (a cura di), *op. cit.*, pp. 8 e ss.

⁶⁸² Trattasi di un documento ufficiale elaborato dalla Commissione europea con la finalità di promuovere l'adozione di misure legislative in determinati settori economici o sociali dell'Unione. Di solito il libro bianco segue un libro verde, il quale costituisce un documento "di riflessione su un tema politico specifico pubblicato dalla Commissione. [I Libri Verdi n.d.r.] Sono prima di tutto documenti destinati a tutti coloro - sia organismi che privati - che partecipano al processo di consultazione e di dibattito". Cfr. definizione contenuta nel portale dell'UE Eurlex.

⁶⁸³ Mentre i libri bianchi sono documenti pubblicati per stimolare la riflessione a livello europeo su un tema particolare, allo scopo di avviare un processo di consultazione a livello europeo, i secondi contengono proposte d'intervento dell'Unione europea in un settore specifico che a volte fanno seguito proprio ad un precedente libro verde. Quando un libro bianco viene accolto favorevolmente dal Consiglio dell'UE, può risultare in un programma d'azione dell'Unione nel settore interessato. Sul punto si vedano E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti*, cit., pp. 49 e ss. e B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2003, pp. 5-16.

In particolare, il Libro Verde sui principi generali della legislazione alimentare dell'UE⁶⁸⁴, elaborato dalla Commissione europea nel 1997 ed il successivo Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000⁶⁸⁵ hanno avuto un significativo impatto sullo sviluppo del diritto alimentare comunitario ed hanno gettato le fondamenta di importanti istituzioni con competenze in materia di sicurezza alimentare come l'EFSA⁶⁸⁶ (*European Food Safety Agency*). Non a caso, infatti, tali strumenti, pur privi di efficacia cogente per gli Stati membri, sono intervenuti nel periodo immediatamente precedente all'emanazione del Regolamento CE n. 178/2002 di cui risultano ispiratori, assieme alla c.d. Agenda 2000 che propone la revisione della Politica agricola europea (PAC) nell'ottica della promozione della sicurezza e della qualità degli alimenti⁶⁸⁷, oltre che della tutela dei consumatori⁶⁸⁸.

Sempre in prospettiva diacronica e con riferimento alla predetta commistione tra misure di *soft and hard law* nell'ordinamento dell'UE, si può considerare anche l'uso di un altro strumento di diritto derivato tipico dell'azione eurounitaria, vale a dire la direttiva che, già nel periodo precedente all'emanazione dei libri bianco e verde della Commissione sopra citati, è stata più volte utilizzata nell'ottica della sensibilizzazione e dell'avvicinamento delle legislazioni nazionali in materia alimentare. Rispetto all'uso di tale strumento, in particolare, si è messo in luce⁶⁸⁹ come,

⁶⁸⁴ Come si evince dalla denominazione il documento conferma la preferenza per l'impostazione della regolazione per principi generali ritenuta adeguata alle esigenze della materia alimentare. Cfr. Sul punto S. VENTURA, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁸⁵ Tra i principi ispiratori del libro bianco vi è significativamente l'esigenza informare con chiarezza i cittadini in merito a qualità rischi e sostanze che compongono gli alimenti, ritenendo necessaria la tutela dei diritti all'informazione sugli alimenti dei cittadini dell'Unione. Sul punto si veda A. VITALI, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁸⁶ Cfr. sull'Agenzia e sullo sviluppo del diritto alimentare nell'UE G. RUOCCO, *La sicurezza alimentare in Italia e nell'Unione europea - Food security in Italy and in the European Union*, in *Gnosis*, 2015, 1, pp. 31 – 37 e S. GABBI, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare: controllo giurisdizionale da parte delle Corti comunitarie*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2008, 4, p. 17.

⁶⁸⁷ Si veda anche la coeva direttiva 2000/13/CE in tema di etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari posti in commercio che reca tracce dell'influenza del contesto normativo di cui trattasi.

⁶⁸⁸ Cfr. S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, cit., pp. 31 e ss.

⁶⁸⁹ A. VITALE, *op. cit.*, p. 30.

in una prima fase di sviluppo del diritto alimentare dell'Unione⁶⁹⁰, le istituzioni sovranazionali abbiano adottato, al fine di procedere all'armonizzazione del mercato unico degli alimenti⁶⁹¹, direttive prevalentemente di tipo c.d. orizzontale⁶⁹², motivate dall'esigenza di favorire la tendenza all'avvicinamento delle diverse legislazioni nazionali in materia di *food safety*⁶⁹³.

In una seconda fase, quindi, le medesime istituzioni iniziarono invece ad utilizzare direttive di tipo verticale, destinate invece a sortire effetti più diretti ed immediati e regolare gli specifici requisiti di determinati prodotti alimentari⁶⁹⁴.

L'approccio tramite le direttive verticali, tuttavia, si rivelò presto inadeguato a realizzare effettivamente le finalità comunitarie tanto che la Commissione europea, con una comunicazione del 1985 raccomandò l'adozione di una diversa strategia in materia alimentare, tramite la definizione delle materie nelle quali si rendeva necessario l'intervento delle istituzioni europee e l'utilizzo, in via prevalente, delle direttive di tipo orizzontale, ritenute più idonee a favorire l'effettiva armonizzazione delle diverse legislazioni in tema di alimentazione⁶⁹⁵.

Detta strategia viene in seguito confermata nel Libro Verde della Commissione del 1997 e nella coeva Comunicazione del 30 aprile 1997⁶⁹⁶

⁶⁹⁰ Tale prima tipologia di regolamentazione, sviluppatasi a partire dagli anni Settanta, faceva leva sulle politiche in materia di protezione di consumatori, nel quadro della realizzazione del mercato unico. La base normativa per i predetti interventi europei, era significativamente da ricercarsi nelle norme in tema di funzionamento del mercato comune ossia negli artt. 100 e 100A del testo del Trattato istitutivo della Comunità.

⁶⁹¹ Che presentava significative differenze tra le diverse legislazioni nazionali. Cfr. sul punto L. COSTATO, *Alimenti e diritto alimentare nell'Unione europea*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1 e ss.

⁶⁹² Ad esempio si vedano quali esempi di direttive orizzontali le direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari.

⁶⁹³ La tendenza che si può mettere in luce, come si dirà nel prosieguo di questo capitolo, è infatti una tendenziale prevalenza nell'ambito della normativa UE della disciplina in tema di salubrità degli alimenti o *food safety*, rispetto alla *food security*.

⁶⁹⁴ La seconda fase si può far coincidere con i primi anni Ottanta. Cfr. A. VITALI, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁹⁵ Cfr. A. VITALI, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁹⁶ COMM (97) 176 Def.

della Commissione che espone i contenuti e gli obiettivi della strategia europea in materia di sicurezza alimentare e tutela dei consumatori.

La predetta strategia si basa, essenzialmente, su un complesso di principi generali quali la separazione della responsabilità di matrice legislativa da quella relativa all'aspetto scientifico⁶⁹⁷ la garanzia delle esigenze di trasparenza ed accesso alle informazioni sul contenuto degli alimenti e la promozione della sicurezza alimentare quale condizione fondamentale per la tutela della salute dei consumatori ed elemento di buon andamento del mercato unico⁶⁹⁸.

La Commissione, sotto tale ultimo profilo, sembra infatti manifestare la consapevolezza del fatto che diversi *standard* di qualità alimentare e controlli sul contenuto degli alimenti tra le legislazioni dei diversi Stati membri, contribuiscono a creare uno squilibrio del mercato in termini di indebito vantaggio competitivo delle imprese operanti nel settore alimentare che non operano controlli approfonditi a danno delle concorrenti più virtuose⁶⁹⁹.

Le predette necessità vengono ulteriormente specificate nel richiamato Libro Bianco sulla Sicurezza alimentare del 2000, nel quale si raccomandano ulteriori passi in avanti per lo sviluppo della politica europea in materia di alimentazione⁷⁰⁰. La prima raccomandazione, in particolare, riguarda l'istituzione di un'Autorità alimentare europea, con il compito di rappresentare un punto di riferimento unico e indipendente, a livello

⁶⁹⁷ Si è detto *supra* nel primo paragrafo di questo capitolo di come l'ampia rilevanza dell'elemento scientifico nella materia alimentare contribuisca a rappresentare un fattore di difficoltà del legislatore nel momento di predisporre una disciplina generale a livello positivo. L'utilizzo dei principi, quali ad esempio il principio di precauzione, particolarmente rilevante nel contesto *de quo*, attribuisce per certi versi maggior flessibilità al sistema. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, cit., pp. 27 e ss. e V. G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, cit., pp. 1079 e ss.

⁶⁹⁸ A. VITALE, *op. cit.*, p. 36 e F. CAPELLI, B. KLAUS, V. SILANO (a cura di), *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, pp. 86 e ss.

⁶⁹⁹ Sul punto e sul c.d. *dumping* legislativo in materia alimentare, problema del tutto attuale, si veda C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*. in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2010, pp. 1 e ss. .

⁷⁰⁰ Cfr. A. VITALI, *op. cit.*, p. 31.

europeo, quanto all'aspetto scientifico che accompagna la disciplina giuridica in materia di alimentazione⁷⁰¹.

Altre misure raccomandate riguardano, in particolare, la previsione di una legislazione alimentare unica che coinvolga tutte le diverse sfaccettature del processo alimentare «dalla fattoria alla tavola⁷⁰²» e l'istituzione di sistemi nazionali di controllo degli alimenti nel quadro di un meccanismo armonizzato a livello europeo.

Mentre riguardo a tali ultime finalità è intervenuto il richiamato Regolamento 178/2002 CE, vale la pena, ai fini della presente trattazione, soffermarsi sull'Autorità sulla sicurezza alimentare (di seguito per brevità «EFSA») e sulle caratteristiche della sua peculiare produzione normativa.

L'autorità, in particolare, ha quali compiti primari quello di fornire, in modo politicamente ed economicamente indipendente, pareri ed assistenza scientifica in tutti i settori disciplinari astrattamente impattanti sulla sicurezza alimentare⁷⁰³.

Destinatari di tali misure e pareri sono sia soggetti pubblici sia privati. Quanto ai soggetti pubblici essi sono in primo luogo le istituzioni europee e segnatamente Commissione, Parlamento e Consiglio i quali hanno facoltà di interpellare l'autorità a fini di istruttoria legislativa e consulenza su aspetti tecnici della normativa alimentare.

Sempre nell'ambito dei rapporti con soggetti pubblici, l'EFSA è al vertice dell'organizzazione delle agenzie nazionali sulla sicurezza alimentare⁷⁰⁴, in ottemperanza al disposto di cui all'art. 22, comma 7 del

⁷⁰¹ Oltre che per realizzare una gestione unitaria di un sistema di allarme alimentare europeo e di comunicazione ai consumatori, di concerto con le altre agenzie degli Stati membri. Tra le principali competenze dell'EFSA, in particolare, vi è la raccolta di dati e conoscenze scientifiche, l'informazione al pubblico sullo stato delle attività e dello stato dell'arte in un determinato settore disciplinare e la cooperazione con gli Stati membri, gli organismi internazionali come la Fao ed i vari *stakeholder* privati. Cfr. per un'introduzione generale sulle attribuzioni dell'EFSA, S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare europea*, in S. CASSESE (a cura di), *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002, pp. 11–22.

⁷⁰² Cfr. A. VITALE, *op. cit.*, p. 37.

⁷⁰³ Cfr. artt. 22 e 23 del Regolamento.

⁷⁰⁴ Con cui è in costante connessione.

Regolamento n. 178/2002 secondo cui l'Autorità svolge le proprie funzioni quale punto di riferimento del sistema di sicurezza alimentare europeo⁷⁰⁵.

Il ruolo di EFSA nell'attuazione delle predette attività è garantito da alcune caratteristiche peculiari dell'Autorità quali la sua indipendenza, la competenza tecnico-scientifica la neutralità politica e la trasparenza delle sue procedure di funzionamento⁷⁰⁶.

Il dato da sottolineare in questo quadro è che il diritto dell'alimentazione europeo ed in particolare il regolamento n. 178/2002⁷⁰⁷, attribuiscono all'EFSA, nell'ottica di portare a termine i predetti compiti, un ruolo di potenziale fonte di norme di *soft law*⁷⁰⁸.

In base alle disposizioni del regolamento, infatti, tra gli atti che EFSA può emanare vi sono i pareri scientifici di cui all'art. 29⁷⁰⁹, i documenti congiunti di cui all'art. 30 emessi in caso di presenza di pareri scientifici discordanti in una determinata materia⁷¹⁰, i documenti emessi su richiesta della Commissione nell'ambito dell'attività di assistenza scientifica

⁷⁰⁵ Si veda anche i commi quinto e sesto dell'art. 22 secondo cui «L'Autorità ha inoltre la funzione di: a) offrire consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica sulla nutrizione umana in relazione alla normativa comunitaria e, su richiesta della Commissione, assistenza per la comunicazione relativa a questioni nutrizionali nel quadro del programma comunitario nel settore della sanità; b) formulare pareri scientifici su altre questioni inerenti alla salute e al benessere degli animali e alla salute dei vegetali; c) formulare pareri scientifici su prodotti diversi dagli alimenti e dai mangimi riconducibili a organismi geneticamente modificati, quali definiti dalla direttiva 2001/18/CE e fatte salve le procedure ivi stabilite. 6. L'Autorità formula pareri scientifici che costituiscono la base scientifica per l'elaborazione e per l'adozione di misure comunitarie nelle materie di sua competenza». Sulle reti di organizzazione delle funzioni di sicurezza alimentare a livello europeo si veda l'art. 36 del regolamento.

⁷⁰⁶ D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012, 171 e ss.

⁷⁰⁷ Si veda in particolare l'art. 23 del Regolamento

⁷⁰⁸ F. WENDLER, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁰⁹ Emessi su richiesta della Commissione, in relazione a qualsiasi questione di sua competenza e in tutti i casi in cui la legislazione comunitaria richieda la sua consultazione, ovvero dal Parlamento europeo, dagli Stati membri o per stessa iniziativa dell'EFSA nelle materie di sua competenza. Le caratteristiche formali dei pareri scientifici sono identificate nel regolamento interno dell'EFSA.

⁷¹⁰ Sono detti documenti congiunti ove elaborati di concerto con l'autorità o l'organo scientifico nazionale che ha fatto emergere il profilo controverso. Questa fonte assume particolare importanza con riguardo alle questioni più controverse specie in tema di *novel food*, ove a fronte della novità delle materie spesso si incontrano divergenze anche significative sul piano delle conoscenze scientifiche e del possibile impatto di determinate sostanze sulla salute degli individui. Emerge sotto questo profilo una sorta di funzione dell'EFSA di promozione dell'unificazione dell'indirizzo scientifico a livello europeo. Cfr. S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare europea*, cit., p. 13.

e tecnica ai sensi dell'art. 31, gli studi scientifici di cui all'art. 32, commissionati a gruppi di ricerca, i cui risultati sono quindi esposti a cura dell'Autorità al Parlamento europeo, li risultati delle attività di raccolta dati di cui all'art. 33, trasmessi dall'Autorità al Parlamento europeo, alla Commissione e agli Stati membri e le misure emesse nell'ambito della funzione di individuazione dei rischi emergenti⁷¹¹ di carattere sanitario e nutrizionale e del sistema di allarme rapido di cui all'art. 35 del Regolamento.

Gli atti che manifestano la funzione primaria dell'EFSA nel quadro della promozione del miglioramento dei livelli di promozione della sicurezza alimentare a livello europeo, tuttavia, sono senz'altro le comunicazioni di cui all'art. 40 del Regolamento emanate dall'autorità di propria iniziativa nei settori di competenza, inclusive di materiale con finalità scientifico divulgative e di promozione della trasparenza e dell'informazione sui rischi alimentari ai cittadini⁷¹².

Le caratteristiche della produzione normativa sopra citata sembrano poter collocare a tutti gli effetti gli atti dell'Autorità tra le fonti di *soft law*⁷¹³, ove caratterizzate da particolari caratteristiche sul piano qualitativo, cioè il carattere prevalentemente tecnico-scientifico, ma soprattutto siccome caratterizzate dall'attitudine ad orientare il comportamento dei propri

⁷¹¹ Cfr. art. 34 del Regolamento «L'Autorità stabilisce procedure di sorveglianza per l'attività sistematica di ricerca, raccolta, confronto e analisi di informazioni e dati, ai fini dell'individuazione di rischi emergenti nei settori di sua competenza. 2. Se l'Autorità dispone di informazioni tali da indurre a sospettare un grave rischio emergente, essa chiede ulteriori informazioni agli Stati membri, ad altre agenzie della Comunità e alla Commissione. Gli Stati membri, le agenzie comunitarie in questione e la Commissione rispondono con urgenza e trasmettono ogni informazione pertinente in loro possesso».

⁷¹² Cfr. D. CHALMERS, *Food for thought: Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life*, in *The Modern Law Review*, 2003, 66, 4, pp. 532 e ss.

- Christoforou, Theofanis, 2004: *The Regulation of Genetically*

⁷¹³ Cfr. D. CHALMERS, *op. cit.*, p. 5. L'autore nel ricomprendere tali fonti nell'ambito del *soft law* fa riferimento, negli stessi termini sopra menzionati, alla definizione di *soft law* contenuta in U. MÖRTH (a cura di), *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, 2004, p. 5, come «regola di condotta che in via di principio è priva di forza vincolante ma che, nondimeno, può comportare effetti pratici».

destinatari senza tuttavia prevedere sanzioni espresse per il caso di mancata attuazione⁷¹⁴.

In tal senso la produzione normativa dell'EFSA sembra presentare due principali peculiarità. In primo luogo dette norme fissano obiettivi finali rispetto ai quali i destinatari dovrebbero orientare le proprie condotte. In secondo luogo, esse stabiliscono metodi e *standard* di realizzazione degli obiettivi tali da ispirare l'attuazione delle misure necessarie a perseguire gli stessi, sia da parte degli Stati membri, sia da parte delle stesse istituzioni europee⁷¹⁵. Si realizzano cioè quelle che vengono di norma denominate come *best practices*, o azioni virtuose indicate da un organo dotato di particolare autorevolezza⁷¹⁶, da porre in essere in un determinato settore.

Una terza forma di influenza che l'EFSA sembra realizzare con la propria attività è quella sul settore privato, ovvero sui diversi *stakeholder* agenti nei vari livelli della filiera alimentare. L'azione di distribuzione di conoscenze, dati e risultati scientifici in tema di sicurezza alimentare, contribuisce a realizzare una maggior trasparenza e a ridurre, in primo luogo, le asimmetrie informative nel mercato della produzione e circolazione degli alimenti tra operatori e consumatori. Sotto altro profilo il valore peculiare dell'Autorità quale soggetto prioritariamente deputato al *risk assessment* in materia alimentare nel mercato unico, si traduce in un sostanziale adeguamento spontaneo degli *stakeholder* di tale mercato agli indirizzi espressi – specie ove contenenti possibili valutazioni di rischi per la salute – nel timore che questi ultimi si tramutino brevemente in indicazioni normative di tipo cogente ove recepiti dalle istituzioni europee⁷¹⁷.

⁷¹⁴ L'assenza del carattere della precettività risiede soprattutto nel rilievo che le istituzioni europee non sono vincolate ai risultati degli studi e degli atti dell'Autorità, la quale non ha peraltro modo di imporre in modo coercibile il proprio indirizzo su dette istituzioni nonché sugli organi degli Stati membri.

⁷¹⁵ Ciò è particolarmente evidente nell'ambito della comunicazione alle istituzioni europee, tesa ovviamente a realizzare un'influenza sul piano della produzione normativa di diritto derivato.

⁷¹⁶ Garantita dalla competenza scientifica e tecnica dei componenti di alcuni organi dell'EFSA come il Comitato scientifico di cui all'art. 28.

⁷¹⁷ Sul tema dell'adeguamento spontaneo si veda anche D. BEVILACQUA, *op. cit.*, p. 178 e ss.

Inoltre l'influenza dell'attività dell'EFSA sul settore privato è garantita altresì da alcuni interessanti meccanismi partecipativi che coinvolgono nei processi di valutazione dei rischi e raccolta di dati scientifici organismi nazionali, privati e imprese⁷¹⁸. Si possono richiamare in tal senso l'*Advisory Forum dell'Autorità* che organizza eventi divulgativi aperti a pubblico e imprese su determinate tematiche e la piattaforma di consultazione denominata EFSA Stakeholder Consultative Platform che coinvolge, oltre ai soggetti privati come le imprese, anche le ONG⁷¹⁹ le università e gli altri istituti di ricerca.

Un ambito ove l'influenza dell'attività dell'EFSA sul diritto eurounitario e sugli ordinamenti degli Stati membri è stata maggiormente sentita, è quello della regolazione giuridica degli organismi geneticamente modificati. In tale settore, in particolare, il Regolamento 1829/2003 CE, disciplina di riferimento per tale materia, attribuisce all'Autorità un complesso di peculiari funzioni, istituzionalizzandone il ruolo di organo ufficialmente deputato alla verifica del rischio scientifico⁷²⁰.

L'impresa interessata a fare domanda per entrare nel mercato eurounitario dei prodotti geneticamente modificati destinati all'alimentazione umana, infatti, deve passare per un *iter* di valutazione del rischio scientifico dell'attività e dei prodotti che coinvolge le autorità di sicurezza alimentari nazionali e, in ultima istanza, la stessa EFSA.

Nella prima fase di tale procedimento, in particolare, l'impresa rivolge una domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 5 del Regolamento all'Autorità nazionale a ciò preposta, la quale informa l'EFSA, trasmettendo tutte le informazioni necessarie⁷²¹.

⁷¹⁸ Cfr. D. CHALMERS, *op. cit.*, p. 16.

⁷¹⁹ Specie su questioni legate alla *food security* e alla sostenibilità ambientale dei processi di produzione di alimenti.

⁷²⁰ Cfr. per un'introduzione al sistema del regolamento L. RUSSO, *La sicurezza delle produzioni «tecnologiche»*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2, 2010, pp. 3-9; J. ALEXANDER, M. P. BERLONI, F. LUI, *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico: un confronto con l'atteggiamento regolamentare degli Stati Uniti*, Roma, 2005 e P. COSTANZO (a cura di), *Organismi geneticamente modificati. Una prospettiva giuridica*, Genova, 2015.

⁷²¹ Cfr. Artt. 4 e 5 del Regolamento.

La seconda fase è svolta invece prevalentemente dall'EFSA che, informate la Commissione e il Parlamento europeo dell'avvio del procedimento, è chiamata ad esprimere un'opinione entro sei mesi, valutando la presenza di rischi per la salute dei consumatori o l'ambiente⁷²².

Da ultimo, nella terza fase l'Autorità comunica la propria opinione motivata⁷²³ alla Commissione, lo Stato membro da cui origina la richiesta e al richiedente⁷²⁴.

La Commissione, a questo punto, adotta una bozza di decisione per la valutazione del rischio sulla base dell'opinione motivata formulata dall'EFSA, anche previo consulto con il Gruppo europeo sull'etica nella scienza e nelle nuove tecnologie⁷²⁵, che rappresenta il presupposto per la conferma o il rigetto dell'autorizzazione richiesta dall'interessato⁷²⁶.

La procedura manifesta, evidentemente, una certa commistione tra la fase di valutazione del rischio dal punto di vista scientifico (posta in capo all'EFSA) e la vera e propria decisione normativa che viene presa dalle istituzioni eurounitarie sulla scorta delle indicazioni dell'autorità. La predetta commistione tra *risk assesment* e compiti di regolazione normativa, nondimeno, sembra far capo alla complessità e alla «delicatezza» della tematica della regolazione degli OGM a fini di nutrizione umana, ove accanto ai profili strettamente legati alla valutazione del rischio scientifico per la salute umana si sovrappongono anche significative questioni etiche, politiche ed economiche.

Un buon esempio di quanto il terreno degli OGM si riveli «scivoloso» nei termini esposti, oltre che per studiare l'uso del *soft law*

⁷²² L'Autorità può, di concerto con gli organi degli Stati membri, chiedere integrazioni della documentazione trasmessa, ovvero

⁷²³ La motivazione assume importanza precipua sia nell'ottica del principio di trasparenza, sia per consentire il confronto e il dibattito scientifico a livello nazionale ed eurounitario.

⁷²⁴ Quest'ultimo, peraltro, ha a disposizione 30 giorni per formulare le proprie osservazioni sul parere espresso dalla Autorità.

⁷²⁵ Sul quale si rinvia, per un'introduzione a B. BISOL, A. CARNEVALE, F. LUCIVERO, *Diritti umani, valori e nuove tecnologie*, in *Human Rights in a Plural Ethical Framework*, 2014, pp. 235 e ss. e L. PELLIZZONI, «Decidiamo insieme!» *Conflitti tecnologici e liberazione pubblica*, in *Quaderni di Sociologia*, 41, 2006, pp. 91-114.

⁷²⁶ D. CHALMERS, *op. cit.*, p. 10.

relativo all'attività dell'EFSA da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea si può ritrovare nel caso *Fidenato*, deciso con sentenza del 13 settembre 2017⁷²⁷. Tale sentenza aveva ad oggetto una domanda pregiudiziale⁷²⁸ proposta in un giudizio penale promosso nei confronti di alcuni imprenditori agricoli, accusati di aver coltivato una varietà di mais geneticamente modificato, conosciuto come MON810, la cui coltivazione era stata vietata in Italia dal 2013⁷²⁹.

Nonostante l'immissione in commercio della predetta qualità di mais fosse stata autorizzata dalla Commissione Europea già a partire dalla decisione del 22 aprile 1998, in virtù del parere favorevole trasmesso dall'EFSA, l'Italia e la Francia, nutrivano, tuttavia, diversi dubbi circa il possibile impatto nocivo sulla salute umana di tale variante di granturco geneticamente modificato alla luce di alcuni recenti studi scientifici elaborati da enti di ricerca nazionali.

In base a tali studi il governo italiano aveva chiesto alla Commissione europea di attivare le misure d'emergenza previste dall'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 vietando la coltivazione di tale tipologia di mais geneticamente modificato. La Commissione, tuttavia, non riteneva, sulla base della propria valutazione preliminare, vi fossero i requisiti per adottare le predette misure straordinarie⁷³⁰ e richiedeva all'EFSA di effettuare una valutazione più approfondita delle prove scientifiche fornite dall'Italia. Con parere del 24 settembre 2013⁷³¹, dunque, l'EFSA concludeva che non vi fossero nuove evidenze scientifiche a supporto delle

⁷²⁷ Corte di Giustizia dell'Unione europea (III sezione), sentenza 13 settembre 2017, causa C-111/16, Giorgio Fidenato e altri.

⁷²⁸ Proposta dal Tribunale di Udine con decisione del 10 dicembre 2015.

⁷²⁹ Cfr. Decreto del Ministro della Salute del 22 gennaio 2015.

⁷³⁰ Trattasi delle misure richiamate anche dagli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002. Nello specifico, l'art. 53 del regolamento n. 178/2002 consente alla Commissione, in via autonoma o su richiesta di uno Stato membro, di adottare misure urgenti di sospensione, limitazione e regolazione delle modalità di immissione nel mercato di prodotti alimentari o mangimi provenienti da Stati membri o da paesi terzi (in tal caso con sospensione delle importazioni). Il presupposto per procedere alle misure emergenziali, peraltro, è rappresentato dalla presenza manifesta di un rischio grave per la salute umana prodotto da alimenti o mangimi.

⁷³¹ Cfr. Parere scientifico n. 3371 del 24 settembre 2013.

notificate misure di emergenza che invalidassero le precedenti conclusioni sulla sicurezza del MON 810.

In questo scenario, dunque, l'Italia provvedeva autonomamente a vietare in via precauzionale e provvisoria, con il richiamato D.M. del 12 luglio 2013 del Ministro della Salute, di concerto con il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali ed il Ministero dell'Ambiente⁷³², la coltivazione e la commercializzazione del MONS810 sul territorio nazionale.

Nel caso di specie dunque si scontrano, da un lato l'esigenza di garantire un alto livello di protezione della salute dei consumatori, anche tramite l'applicazione del principio di precauzione⁷³³ e, dall'altro, quella di consentire una regolamentazione uniforme a livello europeo del mercato degli alimenti ed evitare misure unilaterali degli Stati membri che comportino limitazione della libera circolazione delle merci ed altri pregiudizi al buon funzionamento del mercato unico⁷³⁴.

Il tutto si svolge in particolare sullo scenario dell'accertamento del rischio scientifico che, secondo quanto emerge dalle conclusioni dell'Avv. Generale⁷³⁵, deve tenere conto «dei pareri dell'Autorità di cui all'articolo 22 [EFSA], nonché di altri aspetti, se pertinenti, e del principio di precauzione laddove sussistano le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, allo scopo di raggiungere gli obiettivi generali in materia di legislazione alimentare di cui all'articolo 5⁷³⁶».

L'assunto appare di particolare interesse ove il principio di precauzione, ricompreso fra i principi generali della legislazione alimentare da una fonte vincolante di diritto derivato come il Regolamento 178/2002 CE, viene sostanzialmente equiparato ai pareri dell'EFSA che, pur essendo

⁷³² Intervenuto ancora in pendenza della valutazione integrativa dell'EFSA.

⁷³³ Quale principio fondamentale della legislazione alimentare europea ai sensi del Regolamento 178/2002.

⁷³⁴ Sul punto cfr. L. COSTATO, *Note introduttive*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, 2007, n. 1, 1; E. VOS, F. WENDLER (a cura di), *Food Safety Regulation in Europe, a comparative institutional analysis*, Oxford, 2006.

⁷³⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek presentate il 30 marzo 2017. Tali assunti sono confermati anche nella sentenza *de qua*.

⁷³⁶ Cfr. pag. 3 delle Conclusioni.

parimenti proceduralizzati dallo stesso regolamento, rientrano, a rigore, tra le fonti atipiche del diritto dell'Unione di cui all'art. 288 TFUE⁷³⁷. Il punto è specificamente trattato anche dalla Corte di Giustizia nella sentenza *de qua*.

Riguardo alla questione pregiudiziale centrale⁷³⁸ del giudizio di fronte alla Corte di Giustizia, ossia il grado del rischio scientifico necessario a consentire l'adozione di misure straordinarie degli Stati⁷³⁹ basate sul principio di precauzione⁷⁴⁰, i giudici lussemburghesi affermano che il predetto principio, in materia di legislazione alimentare, deve essere interpretato nel senso che non consente agli Stati membri di adottare le misure di cui all'art. 54 del regolamento 178/2002, in assenza di un grave rischio per la salute umana risultante in modo manifesto⁷⁴¹.

⁷³⁷ Cfr. P. DE LUCA, *Gli atti atipici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2012.

⁷³⁸ Con cui si chiedeva alla Corte se le misure d'emergenza provvisorie potessero essere adottate da uno Stato, in ottemperanza al principio di precauzione, anche in assenza della prova di un rischio grave e manifesto per la salute dell'uomo, animale o per l'ambiente nell'utilizzo di un alimento o mangime (*recte*, anche ove non vi siano rilievi in tal senso anche da parte dell'EFSA). Con le altre questioni invece si chiedeva alla Corte, facendo leva su aspetti più procedurali, se la Commissione fosse obbligata ad adottare le misure d'emergenza di cui all'art. 53 del regolamento n. 178/2002, anche laddove non ritenesse l'esistenza di rischi per la salute umana rispetto a certi alimenti e/o mangimi; se, a seguito della valutazione contraria della Commissione all'adozione delle misure d'emergenza, lo Stato membro richiedente potesse procedere autonomamente ad adottare misure d'emergenza provvisorie nel proprio ordinamento e, infine, se, infine, ove la Commissione abbia espresso valutazione contraria e l'Agenzia per la sicurezza alimentare abbia confermato l'assenza della necessità di adottare misure d'emergenza, uno Stato membro possa mantenere vigenti le misure provvisorie d'emergenza precedentemente adottate una volta trascorso il periodo provvisorio di durata delle stesse.

⁷³⁹ Con impatto eventualmente negativo sul funzionamento del mercato unico.

⁷⁴⁰ Come ricordato *supra*, al paragrafo che precede, in materia di legislazione alimentare il principio di precauzione trova un importante riconoscimento all'interno del regolamento n. 178/2002 sui principi fondamentali della legislazione alimentare europea. In particolare, il Considerando 20 del regolamento impone un uso del principio di precauzione volto a tutelare la salute dei cittadini dell'Unione, anche tramite l'introduzione di ostacoli alla libera circolazione degli alimenti fra gli Stati membri. Il successivo considerando 21, inoltre, specifica il ruolo del principio rispetto alle situazioni di incertezza sul piano scientifico con potenziali rischi per la vita e la salute degli individui. In tali casi, infatti, proprio il principio di precauzione «*costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità*». Si confrontino in particolare, su tale ultimo punto le considerazioni esposte in apertura del presente paragrafo sul ruolo dell'EFSA, che come il principio di precauzione svolge un ruolo significativo in caso di situazioni di incertezza scientifica.

⁷⁴¹ Sotto questo profilo la Corte, riprende alcuni precedenti nei quali aveva avuto modo di specificare che il grado d'incertezza richiesto per attivare le misure straordinarie non

Al riguardo, la Corte considera come nessuno degli OGM destinati all'impiego alimentare sia autorizzato al commercio tra gli Stati membri senza che la parte che richiede l'autorizzazione abbia dimostrato che non vi sono effetti nocivi sulla salute umana, degli animali e dell'ambiente, e che tale risultato sia stato confermato dalla valutazione scientifica effettuata dall'EFSA.

Alla luce dei rilievi sopra esposti, la sentenza *Fidenato* sembra poter rappresentare un caso studio rilevante nell'apprezzare il ruolo e l'autorevolezza attribuita agli atti dell'EFSA⁷⁴² nel quadro della valutazione dei rischi relativi al mercato europeo degli alimenti, specialmente in aree caratterizzate da maggiori profili di incertezza scientifica come la materia degli OGM.

Nel caso *de quo* in particolare, la Corte è arrivata ad affermare l'opportunità di una lettura restrittiva del principio di precauzione in tale materia⁷⁴³, attribuendo maggior valore alla valutazione dell'EFSA rispetto alle potenziali minacce messe in luce dai resoconti scientifici forniti dagli Stati membri, i quali, per giustificare l'adozione di misure straordinarie devono evidenziare un rischio risultante in modo manifesto.

4. L'emergere del ruolo della giurisprudenza per colmare il deficit di effettività del diritto al cibo adeguato

Come anticipato nel secondo paragrafo del presente capitolo, lo studio dello sviluppo del diritto dell'alimentazione e soprattutto dell'evoluzione nell'elaborazione del diritto al cibo adeguato suggerisce,

possa limitarsi ad un'incertezza scientifica basata su mere supposizioni, ma è necessaria la concreta identificazione dei potenziali effetti nocivi delle sostanze o degli alimenti indubbiati sulla base dei dati scientifici disponibili più affidabili (cfr. *ex multis* le sentenze del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia - C-333/08; del 19 gennaio 2017, Queisser Pharma - C-282/15; del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution - C-157/14, oltre alla sopra richiamata sentenza Monsanto). Il concetto di dati sensibili più affidabili, in questo contesto, sembra peraltro richiamare le valutazioni effettuate dall'EFSA, alle quali viene attribuita prevalenza su quelle richiamate dalle autorità italiane.

⁷⁴² Segnatamente i pareri scientifici e le altre osservazioni e raccomandazioni.

⁷⁴³ Il quale come ricordato imporrebbe di privilegiare la tutela della salute sulle esigenze concorrenti in caso di rischio scientificamente accertato di un possibile pregiudizio.

oltre alle richiamate criticità sul piano normativo⁷⁴⁴, anche un ruolo di rilievo svolto dal formante giurisprudenziale⁷⁴⁵.

Tale funzione del giudiziario sembra essersi resa necessaria sotto un duplice profilo. Da un lato, in ragione del richiamato *deficit* di effettività di molte delle norme internazionali in tema di attuazione del diritto al cibo, i quali – anche ove costitutivi veri e propri obblighi di matrice internazionale a carico degli Stati – si rivelavano, invero, spesso inadatte a migliorare effettivamente i livelli di sicurezza alimentare oltre insuscettibili di essere invocate dai singoli nei confronti degli Stati stessi⁷⁴⁶.

Sotto altro profilo, inoltre, il ruolo della giurisprudenza sembra altresì far capo alle difficoltà ed ai ritardi⁷⁴⁷ nello sviluppo normativo della materia, la quale, si è detto⁷⁴⁸, si connota come un settore piuttosto recente con veri e propri vuoti normativi⁷⁴⁹, oltre che dai caratteri oltremodo sfumati⁷⁵⁰.

Del resto si è ampiamente argomentato in dottrina in merito al ruolo che la giurisprudenza svolge nell'approfondimento teorico e nello sviluppo

⁷⁴⁴ Si vedano *supra*, i paragrafi 2 e 3 di questo capitolo rispetto alle considerazioni relative alla difficoltà dello strumento legge a disciplinare le particolarità della materia (fra cui l'influenza del dato scientifico ed il valore poliedrico del diritto al cibo) e all'ampia rilevanza delle fonti transnazionali nel settore *de quo*.

⁷⁴⁵ Sui formanti del diritto cfr. R. SACCO, A. GAMBARO, *Trattato di Diritto comparato - Sistemi giuridici comparati*, Roma, 2018, pp. 4 e ss. Tale ruolo, come detto nei precedenti paragrafi sembra in parte tributario anche al tema dell'appannamento del ruolo degli strumenti legislativi di fronte ad alcune delle sfide della modernità. Si veda sul punto G. SCACCIA, *Valori e diritto giurisprudenziale*, Relazione al convegno Valori e Costituzione: a cinquant'anni dall'incontro di Ebrach Roma, Luiss-Guido Carli, Facoltà di Giurisprudenza, 2009 in aggiunta alla letteratura citata *supra*, al paragrafo secondo di questo capitolo, cui si rinvia.

⁷⁴⁶ Sul punto si veda in particolare il profilo della *public interest litigation* applicata al diritto al cibo adeguato, di cui si dirà nelle pagine seguenti di questo paragrafo.

⁷⁴⁷ Se non anche talvolta di un'assenza di un vero e proprio interesse dei legislatori. Si veda sul punto F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame"*, cit., pp. 79 e ss., il quale mette in luce il carattere di «banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo» del diritto al cibo adeguato.

⁷⁴⁸ Al riguardo si vedano *supra* i paragrafi 5 e 6 del primo capitolo ed 1 e 2 del secondo capitolo.

⁷⁴⁹ Specie sul piano dell'attuazione dei diritti fondamentali legati all'alimentazione rispetto ai quali si denota un significativo scollamento rispetto all'elaborazione del diritto internazionale dei diritti umani e

⁷⁵⁰ Anche sul punto si rinvia alle considerazioni generali sulla materia alimentare di cui al secondo capitolo, specialmente al paragrafo 1.

dei c.d. nuovi diritti⁷⁵¹, nell'ambito dei quali viene per l'appunto talora ricondotto il diritto al cibo adeguato⁷⁵².

Sotto tale aspetto, invero, il giudiziario sembra attuare un'importante opera di recepimento di una mutata sensibilità nella società ed operare, di talché, una sorta di azione di adeguamento dell'ordinamento che presenta delle lacune a livello di diritto positivo.

È peraltro interessante rilevare come, in ottemperanza a tali propositi ed a fronte dell'esigenza di fornire soluzioni giuridiche in assenza di una disciplina positiva puntuale, l'espedito utilizzato sia spesso il ricorso alla dilatazione delle tecniche ermeneutiche ovvero ad istituti utilizzati nel diritto internazionale o sovranazionale ovvero ancora da parte di corti straniere⁷⁵³.

Rinviando ai paragrafi successivi⁷⁵⁴ l'approfondimento dell'utilizzo del diritto internazionale da parte dei giudici, nel presente paragrafo si intende sottoporre a verifica alcune delle suddette considerazioni con riguardo al settore del diritto dell'alimentazione ed in particolare con riferimento al ruolo della giurisprudenza nello sviluppo del diritto al cibo adeguato.

In tale prospettiva possono selezionarsi tre distinti piani riguardo al possibile contributo fornito dalla giurisprudenza, rispetto ai quali verranno di seguito analizzati alcuni casi studio⁷⁵⁵.

⁷⁵¹ Sui nuovi diritti si vedano, *ex multis*, A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 80 ss. Per il ruolo della giurisprudenza (specie costituzionale) nei settori emergenti e nel diritto dell'alimentazione si veda G. CORDINI, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 205 e ss.

⁷⁵² Si veda in questo senso ad esempio S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., pp. 127 e ss.

⁷⁵³ Cfr. B. O. BRYDE, *il giudice costituzionale e il dialogo dei costituzionalisti internazionali*, in B. MARKESINIS, J. FEDTKE (a cura di), *Giudici e diritto straniero*, Londra, 2006, 397 ss.; E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004.; V. BARSOTTI, *Tra il dialogo e la cooperazione. Il nuovo ruolo delle corti nell'ordine globale*, in *Le nuove frontiere della comparazione*, Trento, 2012, p. 199 ss.

⁷⁵⁴ Si veda *infra* il paragrafo quinto di questo capitolo.

⁷⁵⁵ Nell'impossibilità di ricostruire il contesto giuridico in cui si collocano le decisioni citate nel prosieguo, si tenterà di fornire i principali elementi identificativi delle predette

In primo luogo è interessante notare il contributo della giurisprudenza all'interpretazione estensiva di alcuni dei tradizionali diritti oggetto di protezione giuridica generalizzata, al fine di ricomprendervi fattispecie connesse a quelle tutelate dal diritto al cibo adeguato in base al diritto internazionale⁷⁵⁶.

Un esempio di tale tendenza è rappresentato dalla Corte Suprema indiana⁷⁵⁷ che in varie sentenze ha avuto modo di richiamare la garanzia di cibo ed acqua adeguati come corollari di diritti oggetto di protezione costituzionale come il diritto alla vita⁷⁵⁸.

Si può richiamare in tale prospettiva il caso *Jain vs. State of Karnataka*⁷⁵⁹, in cui la Corte Suprema ebbe modo di ricondurre il diritto al cibo adeguato al diritto alla vita, affermando come «*the right to life includes the right to live with human dignity and all that goes along with it, namely the bare necessities of life such as adequate nutrition*».

Anche nel successivo caso *Chameli Singh*⁷⁶⁰ tale conclusione venne confermata ed arricchita con l'affermazione che il diritto alla vita implica il diritto al cibo, all'acqua ad un ambiente di vita decente e all'abitazione,

controversie nel tentativo di selezionarne ed analizzarne i profili più interessanti sul piano della tecnica ermeneutica. Si vedano, quanto alle indicazioni metodologiche in materia di comparazione, gli insegnamenti di R. SACCO, A. GAMBARO, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁵⁶ E dunque con particolare riferimento alle *obligations to protect, realize e fulfill*. Il tema verrà parzialmente ripreso *infra* nel capitolo 4 con riferimento alla tecnica della tutela costituzionale indiretta, ossia per il tramite del riferimento ad altri diritti costituzionali, contemplata dagli Studi FAO quale vera e propria tecnica di implementazione del diritto al cibo a livello nazionale. Al fine di evitare sovrapposizioni, si rinvia a tale parte per quanto riguarda i profili legati ai rapporti tra diritto al cibo adeguato ed altri diritti fondamentali mentre nella presente sede ci si concentrerà sul piano delle tecniche di interpretazione e tutela dei diritti da parte del giudiziario.

⁷⁵⁷ Per un'introduzione di cornice sui caratteri della tutela costituzionale dei diritti nell'esperienza asiatica si rimanda a T. GROPPi, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Politica del diritto*, 2006, 187 e ss.; G. GRAPPI, *Stato e costituzionalismo (post) coloniali in India. Differenze e attraversamenti*, in *Scienza & Politica, Per una storia delle dottrine*, 2013, 25.48, pp. 7 e ss. e A. SEN, *Human Rights and Asian Values* (1997), trad. it. *Diritti umani e valori, asiatici*, in *Laicismo indiano*, Milano, 1998.

⁷⁵⁸ Cfr. art. 1 del *Bill of Rights* della Costituzione indiana.

⁷⁵⁹ Corte Suprema Indiana, *Miss Mohini Jain vs State Of Karnataka And Ors.*, 30 luglio 1992.

⁷⁶⁰ Corte Suprema Indiana, *Chamelli Singh & Ors. State of U.p. & Anr.*, 1996.

intesi come «*basic human rights known to any civilised society*⁷⁶¹» e fondamento di tutti gli altri diritti sociali e culturali⁷⁶².

Il riferimento alla garanzia del diritto al cibo adeguato nell'ambito della tutela attribuita al diritto alla vita si ritrova altresì nel caso *G vs. An Bord Uchtála*⁷⁶³ deciso dalla *High Court of Ireland*.

Il giudicante, in tale occasione affermò che il diritto alla vita implica necessariamente il diritto a *standard* umani adeguati quanto al cibo, al vestiario e all'abitazione⁷⁶⁴.

Secondo quanto affermato dalla *House of Lords* nel caso *Regina vs. Secretary of State for the Home Department*⁷⁶⁵, inoltre, una legislazione nazionale che impedisca l'accesso a risorse fondamentali per l'uomo quali il cibo e l'abitazione, può rilevare ad integrare violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 della Cedu. Il caso è significativo ove mostra un'estrema dilatazione interpretativa, nella misura in cui una norma internazionale viene interpretata da un'autorità nazionale in modo da ricomprendere in via ermeneutica nel suo campo di applicazione la tutela indiretta di un diritto che, invero, non risulta neppure oggetto di specifica protezione nell'ambito della Cedu⁷⁶⁶.

Sotto un secondo profilo, un altro possibile contributo del giudiziario nella promozione della tutela del diritto al cibo adeguato, si coglie rispetto all'estensione del diritto di agire per il riconoscimento della violazione del

⁷⁶¹ Sul diritto al cibo in termini di *basic right* si veda *supra*, il paragrafo settimo del secondo capitolo.

⁷⁶² Cfr. D. BOJIC BULTRINI, *Guide on Legislating for the right to food*, FAO, Roma, 2009, p. 42.

⁷⁶³ D. BOJIC BULTRINI, *op. cit.*, p. 43

⁷⁶⁴ In particolare nella decisione si legge che «*The right to life necessarily implies the right to be born, the right to preserve and defend (and to have preserved and defended) that life, and the right to maintain that life at a proper human standard in matters of food, clothing and habitation. It lies not in the power of the parent who has the primary natural rights and duties in respect of the child to exercise them in such a way as intentionally or by neglect to endanger the health or life of the child or to terminate its existence*». Il caso *de quo* aveva ad oggetto la richiesta di una donna non sposata madre di un bambino dato in adozione appena nato per difficoltà nel mantenerlo, di cui, tuttavia, richiedeva di riacquistare la custodia.

⁷⁶⁵ *Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Adam, Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Limbuela, and Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Tesema, House of Lords, 2005.*

⁷⁶⁶ Sul punto si vedano le considerazioni di cui *infra* al paragrafo 6.2. di questo capitolo.

diritto al cibo. E' chiaro infatti che i soggetti vittima di fattispecie di insicurezza alimentare spesso non hanno i mezzi economici per far valere i propri diritti in giudizio, anche laddove essi siano protetti da norme giuridiche.

Di fronte a tale rilievo assume, quindi, particolare importanza il tema della previsione di meccanismi di accesso giurisdizionale con canali particolari, che consentano ai titolari dei diritti potenzialmente lesi la possibilità concreta di farli valere in giudizio.

Di particolare interesse in questo contesto sono i c.d. meccanismi di *Public Interest litigation* ossia la presenza di meccanismi di accesso alla giustizia con canali destinati alle ONG o ad altre organizzazioni portatrici di interessi generali⁷⁶⁷.

In alcuni casi questa tipologia di azioni giudiziarie ha condotto ad importanti affermazioni anche relativamente al diritto al cibo adeguato⁷⁶⁸.

In un celebre caso del 2001⁷⁶⁹, deciso dalla Corte Suprema Indiana, in particolare, la ONG People's Union for Civil Liberties promosse una petizione d'innanzi alla Corte richiedendo alle autorità indiane la previsione di programmi di distribuzione di alimenti ai soggetti più svantaggiati⁷⁷⁰. La Corte indiana, in tale occasione, affermò che il diritto al cibo adeguato risultava riconosciuto in base alla stessa Costituzione indiana, siccome ricompreso nel diritto alla vita protetto dall'art. 47 della carta ed affermò il conseguente obbligo delle autorità governative di promuovere misure per migliorare lo stato nutrizionale della popolazione⁷⁷¹.

⁷⁶⁷ Cfr. A. CHAYES, *The role of the judge in public law litigation*, in *Harv. L. Rev.*, 89, 1975, pp. 1281 e ss.

⁷⁶⁸ Non a caso, come si è detto *supra*, a pag. 128, una delle raccomandazioni della FAO rispetto alla promozione di migliori livelli di tutela del diritto al cibo adeguato riguarda proprio la verifica della presenza di meccanismi di *public interest litigation* nell'ambito dell'ordinamento di riferimento.

⁷⁶⁹ India, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, 2001. Sulla *public interest litigation* in India si veda J. CASSELS, *Judicial Activism and Public Interest Litigation in India: Attempting the Impossible?*, in *The American Journal of Comparative Law*, 37.3, (1989), pp. 495-519.

⁷⁷⁰ L'ambito territoriale di riferimento del caso era ristretto allo Stato del Rajasthan.

⁷⁷¹ Si veda sul caso L. BIRCHFIELD, J. CORSI, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, in *Michigan Journal of International Law*, 2010, Volume 31, Issue 4, p. 715 le quali si esprimono al riguardo in termini di «*Judge-Made*

Un'applicazione interessante di tali meccanismi di *public litigation* e rimedi collettivi al diritto al cibo si ritrova altresì nel caso colombiano del 1997 *Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño*⁷⁷² nel quale la Corte costituzionale colombiana riconobbe la possibilità di ricorrere all'azione collettiva da parte di una comunità indigena per il caso di violazione del diritto al cibo⁷⁷³.

Alcuni ordinamenti, infine, prevedono espressamente in Costituzione la possibilità di attivare rimedi collettivi e azioni rientranti nella *public interes litigation*, aprendo la possibilità ad un loro utilizzo anche rispetto alla garanzia del diritto al cibo adeguato.

E' il caso dell'art. artt. 38⁷⁷⁴ della Costituzione del Sudafrica che attribuisce anche ad associazioni di categoria e a chiunque agisca per un gruppo di interessi o una classe di individui o per l'interesse pubblico, il diritto di far valere in giudizio la violazione dei diritti affermati nel *Bill of Rights* della Costituzione sudafricana⁷⁷⁵.

Human Rights Mechanism» per descrivere la protezione attribuita tramite la *public litigation* al diritto al cibo adeguato. Per un ulteriore approfondimento del caso si veda *infra* il capitolo quarto, par. 4.

⁷⁷² *Corte Constitucional de Colombia*, Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño (in rappresentanza della popolazione Indígena U'WA) *c/ Ministerio del Medio Ambiente y Occidental de Colombia*, SU-039/1997.

⁷⁷³ Il caso in particolare originava da una *accion de tutela* proposta dal *Defensor del Pueblo* avverso al Ministero dell'ambiente del paese e dell'impresa Sociedad Occidental de Colombia Inc. Il ricorso veniva in particolare promosso nell'interesse e rappresentanza della popolazione indigena U'wa, a seguito della concessione di un provvedimento che consentiva all'impresa citata lo sfruttamento di idrocarburi in territori tradizionali indigeni senza aver previamente consultato le comunità locali, i cui interessi venivano pregiudicati dal provvedimento. La *Corte Constitucional* in tale occasione affermò che il procedimento per la concessione della licenza ambientale era stato svolto in maniera irregolare ed in violazione del diritto fondamentale della comunità U'wa ad essere consultata. Tale diritto, considerò peraltro la Corte, rappresenta a ben vedere uno strumento fondamentale per preservare l'integrità etnica, sociale economica e culturale delle comunità indigene oltre che per assicurare la loro sopravvivenza.

⁷⁷⁴ «*Anyone listed in this section has the right to approach a competent court, alleging that a right in the Bill of Rights has been infringed or threatened, and the court may grant appropriate relief, including a declaration of rights. The persons who may approach a court are - a. anyone acting in their own interest; b. anyone acting on behalf of another person who cannot act in their own name; c. anyone acting as a member of, or in the interest of, a group or class of persons; d. anyone acting in the public interest*».

⁷⁷⁵ Trattasi degli articoli da 7 a 39 della Costituzione. Per una panoramica di insieme sui diritti affermati in tale *Bill of Rights* si veda R. J. GOLDSTONE, *The South African Bill of Rights*, in *Tex. Int'l L. J.*, 32, 1997, pp. 451 e ss.

Un ultimo profilo di rilevanza del giudiziario nella tutela del diritto al cibo si coglie nell'ambito del diritto comparato, con riferimento a quegli ordinamenti che riconoscono il diritto all'accesso diretto ai tribunali costituzionali da parte dei singoli vittima di violazioni di diritti costituzionalmente protetti.

Nel caso deciso dalla Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra* del 2007⁷⁷⁶, in particolare, la Corte argentina decise su un'azione di amparo promossa contro la Provincia del Chaco ed il governo nazionale argentino avente ad oggetto la richiesta di provvedere a misure di assistenza medica e alimentare urgente per alcune comunità indigene del paese. In tale occasione, in particolare, il ricorso invocava la tutela del diritto alla vita e del diritto al cibo oggetto di protezione costituzionale oltre che di protezione internazionale, con riguardo in particolare al Patto sui diritti economici sociali e culturali⁷⁷⁷.

La Corte, in tale occasione, ordinò in particolare alle autorità nazionali ed al governatore della Provincia interessata di adottare misure emergenziali urgenti per garantire la distribuzione di cibo ed acqua potabile alle popolazioni indigene delle comunità in stato di difficoltà⁷⁷⁸.

In definitiva, i casi sopra riportati suggeriscono un ruolo della giurisprudenza particolarmente dinamico nel ricercare soluzioni per consentire di tutelare situazioni di fatto aventi ad oggetto la sicurezza alimentare e il diritto al cibo adeguato. Senza dubbio, peraltro, il carattere «resiliente» di tale diritto⁷⁷⁹ sembra poter in qualche modo facilitare il

⁷⁷⁶ Argentina, *Corte Suprema de Justicia de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007.

⁷⁷⁷ La decisione rileva, oltre che per i fini del presente capitolo, anche come esempio di uso del diritto internazionale da parte di una Corte nazionale per decidere in merito ad una controversia avente ad oggetto il diritto al cibo adeguato. Il punto verrà ulteriormente sviluppato nel paragrafo successivo.

⁷⁷⁸ Sul caso si veda C. GOLAY, *The right to food and access to justice*, Roma, 2009, pp. 53 e ss. Il caso presenta alcune analogie con il caso *Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño*, sopra citato, avente parimenti oggetto la garanzia dei diritti delle popolazioni indigene, rispetto ai quali si palesa un collegamento con la sicurezza alimentare.

⁷⁷⁹ Nei termini di cui si è detto *supra*, in questo capitolo, a pag. 145

compito dell'interprete specie quanto all'estensione dell'ambito di tutela attribuito dagli ordinamenti ad altri diritti dell'uomo. Ciò a ben vedere si realizza laddove da un lato, il godimento di un cibo adeguato si appalesa quale presupposto per il godimento di tutti gli altri diritti⁷⁸⁰ e, dall'altro, il valore poliedrico del cibo nel quadro dell'esistenza dell'uomo e nello svolgimento della sua personalità, comporta spesso un'intersezione con altri diritti fondamentali⁷⁸¹.

5. *L'uso dei riferimenti internazionali sul diritto al cibo adeguato e la sicurezza alimentare nella giurisprudenza*

Si è messo in luce, nel paragrafo precedente, come il formante giurisprudenziale abbia spesso contribuito a recepire una mutata sensibilità nella società e nei consociati ed operato un'azione di adeguamento dell'ordinamento a fronte del ritardo nella disciplina di certi settori, ovvero di certi diritti, fra i quali sembrano poter rientrare, rispettivamente, anche il diritto dell'alimentazione ed il diritto al cibo adeguato.

Sotto tale profilo, oltre che tramite l'utilizzo di particolari tecniche interpretative e di tutela dei diritti⁷⁸², spesso i giudici hanno fatto ricorso – a fronte dell'esigenza di trovare soluzioni giuridiche in assenza di una disciplina positiva puntuale – all'uso del diritto internazionale⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Conformemente alla ricostruzione del diritto al cibo come *basic right* su cui si vedano le considerazioni di cui *supra* a pag. 120 e in letteratura M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., pp. 240 e ss.

⁷⁸¹ Sul punto si vedano *supra* le considerazioni di cui al terzo paragrafo del secondo capitolo.

⁷⁸² Nei termini esposti sempre al paragrafo che precede.

⁷⁸³ Sull'uso del diritto internazionale da parte dei giudici e della c.d. «internazionalizzazione del diritto costituzionale» la letteratura è ampia. Si vedano in particolare, senza pretesa di esaustività B. O. BRYDE, *Il giudice costituzionale e il dialogo dei costituzionalisti internazionali*, in B. MARKESINIS, J. FEDTKE (a cura di), *Giudici e diritto straniero*, Londra, 2006, 397 ss.; A. SOMMA, *L'uso giurisprudenziale della comparazione nel diritto interno e comunitario*, Milano, 2001. Peraltro, il tema si collega parzialmente all'uso da parte dei giudici nazionali di *rationes decedenti* provenienti dal diritto straniero, nell'ottica di uno sguardo del giudiziario sempre più rivolto oltre i confini del diritto nazionale.

Ciò è avvenuto, a ben vedere, anche in modo particolarmente interessante con riferimento al diritto al cibo adeguato, laddove da un lato, il diritto internazionale include – come si è detto⁷⁸⁴ – numerosi riferimenti nella normativa di *soft law* e di *ius cogens* e, dall'altro, nell'ambito della dottrina internazionalistica si è registrato un ampio dibattito teorico intorno al diritto al cibo adeguato, favorito altresì dalla presenza di organi internazionali quali la FAO e l'Alto rappresentante ONU per il diritto al cibo, i quali ne promuovono la tutela⁷⁸⁵.

Sotto un primo profilo, si possono richiamare in tal senso gli esempi dell'uso di norme di *soft law* di matrice internazionale in materia di diritto al cibo adeguato e sicurezza alimentare da parte degli organi giudiziari. Sul punto si è già avuto modo di vedere⁷⁸⁶ come, in ambito eurounitario, la Corte di Giustizia dell'Unione europea abbia in diverse occasioni fatto uso degli atti e dei pareri dell'EFSA (*European Food Safety Agency*) – se pur di norma privi di valore cogente – vista la particolare autorevolezza dell'organo da cui tali atti provenivano⁷⁸⁷.

In una prospettiva parzialmente connessa a tale questione, si possono invero richiamare anche i riferimenti contenuti in alcune decisioni giudiziarie ad atti della FAO o accordi da essa promossi aventi caratteristiche rientranti nella categoria del *soft law*.

Nella sentenza n. 73 del 06/10/2015, in particolare, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, in un giudizio inerente l'annullamento di una decisione⁷⁸⁸ della Commissione europea, avente ad oggetto la presentazione di una dichiarazione al Tribunale internazionale del diritto del mare in materia di pesca e protezione delle risorse ittiche, pose a fondamento della decisione, fra l'altro, gli obblighi comunitari discendenti dal c.d. accordo di

⁷⁸⁴ Si veda in particolare, *supra*, il primo paragrafo di questo capitolo.

⁷⁸⁵ La tendenza sopra descritta è utile per i fini del presente capitolo laddove descrive un possibile profilo di influenza del diritto internazionale in tema di diritto al cibo adeguato e sicurezza alimentare sugli ordinamenti nazionali. Un'influenza che, in questo caso, si registra nell'ambito delle decisioni giudiziarie ma che, si vedrà nel prosieguo del presente capitolo, si rileva altresì sul piano normativo.

⁷⁸⁶ In particolare, *supra*, nel paragrafo 3.1 di questo capitolo.

⁷⁸⁷ Un'autorevolezza che si apprezza in particolare sul piano tecnico-scientifico.

⁷⁸⁸ Decisione della Commissione europea del 29 novembre 2013.

conformità FAO⁷⁸⁹. Si tratta in particolare di un accordo teso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare, cui la Comunità europea aveva aderito in forza della decisione nel 1996⁷⁹⁰.

In un altro caso deciso dalla Corte di Giustizia⁷⁹¹, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla validità⁷⁹² dell'obbligo di abbattere i capi di bestiame a cui appartiene un bovino per il quale era stata confermata l'encefalopatia spongiforme bovina (c.d. «morbo della mucca pazza»), la Corte fece riferimento ad alcuni atti FAO tra cui uno studio scientifico⁷⁹³ redatto in collaborazione con la OMS⁷⁹⁴ per arrivare a stabilire il potenziale pregiudizio per la salute dei cittadini dell'Unione. In base a tale studio, in particolare, si desumeva che il consumo a fini alimentari di carne di bovini malati era ritenuto, per orientamento prevalente della comunità scientifica, quale fonte principale dell'esposizione umana alla malattia⁷⁹⁵.

Tale caso si ricollega evidentemente ai casi citati nei paragrafi precedenti⁷⁹⁶ con riferimento alla produzione normativa e scientifica dell'EFSA, anch'essa utilizzata e vista come punto di riferimento, in una

⁷⁸⁹ Accordo approvato il 24 novembre 1993 con risoluzione 15/93 della ventisettesima sessione della conferenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura. L'accordo in particolare promuoveva l'osservanza delle misure di conservazione e di gestione delle risorse biologiche in alto mare rafforzando ed arricchendo gli obblighi già previsti da alcune convenzioni internazionali come la Convenzione internazionale sul diritto del mare UNCLOS o Convenzione di Montego Bay del 1982. Sul punto si veda, per un approfondimento, D. A. BALTON, *The Compliance Agreement*, in E. HEY (a cura di), *Developments in International Fisheries Law*, Londra/Boston, pp. 52 e ss.

⁷⁹⁰ In forza della decisione n. 96/428/CE del Consiglio, del 25 giugno 1996.

⁷⁹¹ Corte giustizia UE sez. III, 12/01/2006, n. 504.

⁷⁹² Validità da esaminarsi con riferimento al principio di proporzionalità.

⁷⁹³ Consulta tecnica congiunta OMS/FAO/OIE sulla BSE del 2001.

⁷⁹⁴ Organizzazione Mondiale della Sanità.

⁷⁹⁵ Su tali basi, in particolare, la Corte di Giustizia arrivò a delibare la validità del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 22 maggio 2001, n. 999, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie. Per un approfondimento dei risvolti giuridici del caso «mucca pazza» nell'ordinamento alimentare europeo si veda E. D. COSIMO, *Genesi e sviluppo del sistema di sicurezza alimentare comunitario: norme internazionali e norme interne. La sicurezza alimentare come diritto e come scienza*, Bologna, 2007, pp. 1000-1029.

⁷⁹⁶ In particolare *supra*, al paragrafo 3.1. di questo capitolo.

prospettiva analoga a quella della FAO nel caso *de quo*, da parte della Corte di Giustizia⁷⁹⁷.

Oltre ai documenti FAO precedentemente citati – i quali coinvolgono profili prevalentemente afferenti alla *food safety* – in altre decisioni vengono talvolta citate anche fonti di *soft law* facenti riferimento a tematiche relative alla *food security*⁷⁹⁸.

Nel caso *Valentin Câmpeanu v. Romania*, in particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel decidere sulla presunta violazione di una norma della Cedu⁷⁹⁹, citò alcuni rapporti⁸⁰⁰ redatti dal Relatore speciale ONU sul diritto al cibo relativi allo stato di condizioni igienico sanitarie in alcune cliniche neuropsichiatriche e strutture di ricovero della Romania⁸⁰¹.

Un altro esempio, questa volta «nostrano», di uso del *soft law* in ambito giudiziario in materia di *food security*, si ritrova con riferimento alla c.d. Carta di Milano, adottata nel 2015 ad esito dell'Esposizione Universale tenutasi in Italia lo stesso anno ed incentrata sul tema della nutrizione⁸⁰².

La Carta di Milano⁸⁰³ comprende un preambolo che include l'enunciazione di diversi diritti fondamentali legati all'alimentazione ed un

⁷⁹⁷ Si veda altresì in senso analogo al caso poc'anzi citato anche la sentenza Corte giustizia UE sez. III, 15/06/2006, n.28, nel quale la Corte fa riferimento alle norme minime raccomandate dalla FAO per l'organizzazione dei laboratori che lavorano su virus dell'afta in vitro ed in vivo. Tali norme minime in particolare, come ricorda la Corte, erano state direttamente richiamate dall'art. 13, nn. 1 e 2 della direttiva del Consiglio 18 novembre 1985, 85/511/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica (GU L 315, pag. 11), come modificata dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/423/CEE (GU L 224, pag. 13). Il caso è d'interesse ove in tale contesto le norme minime FAO, di per sé sprovviste di carattere cogente, vengono direttamente richiamate dalla normativa comunitaria come riferimenti per la disciplina di un particolare settore.

⁷⁹⁸ Sulle definizioni di *food safety* e *food security* si veda *supra*, il paragrafo secondo del secondo capitolo.

⁷⁹⁹ Segnatamente l'art. 2 della Cedu recante il diritto alla vita.

⁸⁰⁰ In tali rapporti, reperibili sul sito del Relatore specie sotto la notazione UN Doc. E/CN.4/2005/51/Add.1, si esprimeva in particolare preoccupazione per le condizioni dei pazienti ed in particolare per la quantità e qualità di cibo servito e per l'assenza di riscaldamento e si impartivano raccomandazioni alle autorità romene per il miglioramento della situazione.

⁸⁰¹ Il Relatore Speciale era stato infatti inviato in due diverse occasioni nel 2004 in Romania con riguardo al monitoraggio dei livelli di sicurezza alimentare. Cfr. pag. 15 della sentenza.

⁸⁰² Il *main topic* dell'expo era appunto «*Feeding the planet*».

⁸⁰³ La Carta, a rigore, rappresenta una dichiarazione internazionale non vincolante sottoscritta da diversi Stati partecipanti ad EXPO 2015 contenente una serie di dichiarazioni di principio e di impegno e di raccomandazioni, rientrando dunque nella categoria del *soft*

elenco di obiettivi ed impegni indirizzati agli individui e alle istituzioni nazionali tra i quali è interessante richiamare l'impegno a carico delle istituzioni che si riconoscono nella Carta di adottare misure legislative per garantire e assicurare il diritto al cibo e la sovranità alimentare⁸⁰⁴.

In una recente sentenza amministrativa⁸⁰⁵, invero, il TAR Basilicata ha avuto modo di richiamare alcuni principi espressi dalla Carta di Milano in materia di valorizzazione, promozione e fruizione del patrimonio agro-silvo-ambientale, storico e culturale contenuti nel bando di gara per l'assegnazione di un appalto tra i criteri di valutazione dell'impresa aggiudicatrice⁸⁰⁶.

Passando ad un altro profilo e sempre nell'ottica di ricostruire l'influenza della normativa internazionale sugli ordinamenti domestici con riguardo alla sicurezza alimentare, si possono individuare alcuni casi di uso di strumenti di diritto internazionale⁸⁰⁷ aventi ad oggetto il diritto al cibo adeguato, ovvero la sicurezza alimentare, all'interno di decisioni giudiziarie emesse a livello nazionale.

Si può richiamare in tal senso, fra le esperienze più significative reperibili nel diritto comparato, il caso *Rasarea* deciso dalla *High Court*

law di matrice internazionale. Cfr., per un approfondimento specifico sul contenuto ed il valore simbolico e culturale della Carta, S. VACCARI, *Food right and food sovereignty: the legacy of Milan Charter*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 3, 2015, p. 4. Si vedano invece, sul tema dell'influenza e del valore degli strumenti di *soft law* analoghi alla Carta di Milano, le considerazioni di S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, giugno 2004, pp. 288 e ss.

⁸⁰⁴ «*Adopt Legislative measures to guarantee and ensure the food right and food sovereignty*», Tra i documenti che hanno ispirato tale previsione v'è senz'altro la Risoluzione n. 1957 dell'Assemblea del Consiglio d'Europa denominata «*Food safety: a permanent challenge*».

⁸⁰⁵ T.A.R. Potenza, (Basilicata) sez. I, 13/09/2017, (ud. 10/05/2017, dep. 13/09/2017), n.601.

⁸⁰⁶ Il caso in particolare aveva ad oggetto un ricorso affidato di un Consorzio insorto avverso la graduatoria definitiva relativa ad un bando regionale per l'affidamento di servizi di promozione del patrimonio turistico dell'area Alto Bradano. La decisione testimonia in particolare la diffusione dei principi della Carta di Milano, il cui rispetto da parte di un'impresa partecipante alla gara, diviene elemento di preferenza della stessa nell'aggiudicazione.

⁸⁰⁷ *Recte*, di *ius cogens*, in contrapposizione ai casi precedentemente citati aventi ad oggetto norme di *soft law*.

delle Fiji nel 2000⁸⁰⁸, la quale, in un procedimento penale relativo a maltrattamenti subiti da alcuni detenuti, pose a fondamento della decisione l'art. 11.1. del Patto sui diritti economici sociali e culturali (*infra* per brevità anche «ICESCR⁸⁰⁹») che afferma il diritto al cibo adeguato.

In tale occasione, in particolare, la Corte considerò che la riduzione delle razioni alimentari somministrate ai detenuti di una prigione dello Stato, comminata come sanzione per un tentativo di fuga, comportasse violazione del divieto di trattamento inumano e degradante di cui all'art. 25 *section 1* della Costituzione della Repubblica delle Fiji e dello stesso art. 11 del ICESCR⁸¹⁰. In tale arresto, dunque, la Corte richiama a fondamento della decisione l'applicazione diretta nell'ordinamento domestico di una norma appartenente all'ordinamento internazionale⁸¹¹.

Nella stessa prospettiva, si può altresì richiamare la giurisprudenza indiana, che ha ritenuto la giustiziabilità delle c.d. *obligations to protect* discendenti dai riferimenti internazionali al diritto al cibo adeguato e segnatamente dallo stesso art. 11 del ICESCR⁸¹². Tale conclusione è stata affermata nel caso *Jagannath*⁸¹³, deciso dalla Corte Suprema indiana nel 1996 ed avente ad oggetto la protezione del diritto di alcune comunità indigene di utilizzare le zone di pesca tradizionali a fronte delle rivendicazioni di utilizzo di alcune aziende dedite alla pesca dei gamberi e

⁸⁰⁸ *Rarasea v. The State*, Criminal appeal No. HAA0027.2000 of 12 May 2000. Sulla tutela (anche costituzionale) del diritto al cibo adeguato nell'ordinamento delle Fiji si veda *infra*, nel quarto capitolo, il par. 4.1. e, in dottrina, I., VENKAT, *Courts and Constitutional Usurpers: Some Lessons from Fiji*, in *Dalhousie LJ*, 28, 2005, pp. 27 e ss.

⁸⁰⁹ Si tratta dell'acronimo del patto in lingua inglese che si ritiene di utilizzare ove trattasi dell'abbreviazione più diffusa nella letteratura sul diritto al cibo.

⁸¹⁰ Cfr. L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO, Roma, 2011 p. 20. Il caso conferma peraltro la «duttilità» del diritto al cibo adeguato nel declinarsi in diverse fattispecie oltre che il suo rapporto con il principio dignitario e con il divieto di trattamenti inumani e degradanti. Per un approfondimento su tale rapporto si veda *infra*, il capitolo quarto, ai paragrafi 4 e 4.1.

⁸¹¹ Un dato da tenere presente, tuttavia e come si dirà nel prosieguo del presente paragrafo, è che il riferimento all'art. 11 del ICESCR ed il suo utilizzo è stato indubbiamente facilitato dalla presenza nella Costituzione della Repubblica delle Fiji di un riferimento al diritto al cibo adeguato (segnatamente l'art. 36), in termini peraltro parzialmente ispirati alla formulazione del predetto art. 11.

⁸¹² Oltre che dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani. Su tali obbligazioni si veda, *supra*, i paragrafi 7 e 7.1. del secondo capitolo.

⁸¹³ India, Supreme Court, *S. Jagannath Vs. Union of India and Ors*, 1996.

successivamente confermata dalla stessa Corte Suprema nel caso *Samatha* del 1997⁸¹⁴, parimenti incentrato sulla garanzia delle attività di sussistenza della comunità indigena *Samatha*, minacciate da alcune concessioni di sfruttamento minerario rilasciate ad imprese private⁸¹⁵.

Il tema della protezione del diritto al cibo tramite il riferimento alla diretta applicabilità degli strumenti internazionali nel diritto nazionale si ritrova altresì chiaramente affermato nel caso *Defensor del Pueblo c. Estado Nacional y otra* deciso dalla Corte Suprema argentina nel 2007⁸¹⁶.

Anche in tale occasione, peraltro, la Corte veniva investita della decisione in merito alle rivendicazioni di una comunità indigena nei confronti della Provincia argentina del Chaco, per la distribuzione di medicinali e alimenti a fronte delle condizioni di estremo disagio in cui versavano i membri di tale comunità⁸¹⁷. Con la sua decisione del 18 settembre 2007, in particolare, la Corte pose a fondamento dell'arresto⁸¹⁸ il diritto al cibo adeguato come affermato (oltre che in alcune norme della costituzione argentina), anche in alcuni strumenti internazionali e regionali⁸¹⁹ di cui la Corte dichiarò espressamente la diretta applicabilità nell'ordinamento nazionale.

⁸¹⁴ India, Supreme Court, *Samatha vs. State of Andhra Pradesh and Ors*, 1997. Nella sentenza viene fra l'altro citata anche la *Declaration on the Right to Development*, che menziona il diritto al cibo all'art. 8.

⁸¹⁵ Su entrambi i casi cfr. C. GOLAY, *The Right to food and access to justice*, cit., pp. 23 e ss.

⁸¹⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007, disponibile al sito www.defensor.gov.ar.

⁸¹⁷ Sul tema dei diritti delle comunità indigene nell'ordinamento argentino si veda M. CARRASCO, *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, Buenos Aires, 2000.

⁸¹⁸ Con cui la Corte accolse il ricorso d'amparo e impose al governo della provincia del Chaco e al governo nazionale di adottare le misure di assistenza alimentare e sanitaria per le comunità indigene.

⁸¹⁹ «[il ricorrente N.d.R.] Funda su pretensión en los arts. 14 bis, 19, 33 y 75, incs. 17 y 19, de la Constitución Nacional y 14, 15, 35, 36, 37 y en el preámbulo de la Constitución de la Provincia del Chaco; en los arts. 4º y 25 del Pacto de San José de Costa Rica; 11, 12 y 28 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1º, 3º, 8º y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; en la ley nacional 23.302 de Protección de las Comunidades Aborígenes, y su decreto reglamentario 155/89; en la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 27 de septiembre de 2004 y en el Convenio 169 de la Organización Nacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la ley nacional 24.071».

Tale metodologia di tutela del diritto al cibo adeguato basata sul richiamo alle convenzioni internazionali e regionali, appare tuttavia possibile solo in quegli ordinamenti che riconoscono il valore (costituzionale o primario) di tali strumenti nel proprio ordinamento interno⁸²⁰.

Ciò è evidente in alcuni casi nei quali, a fronte della rivendicazione della protezione del diritto al cibo adeguato basata sui riferimenti internazionali del ICESCR e della Dichiarazione Universale dei diritti umani, la richiesta è stata rigettata stante l'impossibilità di un'applicazione diretta di tali strumenti internazionali negli ordinamenti domestici.

Si può richiamare, in tale prospettiva, il caso *E. M. Gegen* del 1996 deciso dalla Corte Suprema Federale Svizzera⁸²¹ nel quale la Corte negò la diretta applicabilità del diritto al cibo adeguato di cui all'art. 11 del ICESCR, posta l'impossibilità di rendere giustiziabile una norma internazionale d'innanzi alle corti svizzere⁸²².

Anche per quanto riguarda l'ordinamento olandese, peraltro, si possono riscontrare posizioni analoghe circa la chiusura alla diretta applicabilità delle norme internazionali sul diritto al cibo⁸²³.

In un caso del 2000 deciso dalla Corte distrettuale dell'Aja⁸²⁴, in particolare, la Corte olandese negò l'applicabilità dell'art. 11 del ICESCR invocata da alcuni richiedenti asilo a cui era stato negato, nelle operazioni di accoglienza, cibo, vestiario e un alloggio⁸²⁵.

⁸²⁰ Sul punto si vedano in dottrina S. BARTOLE, *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 10, 2008, 190 e ss.; M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, osservazioni a Corte cost., sent., 24 ottobre 2007 n. 349, in *Giur. Cost.*, 2007, 52.5, pp. 3564-3574.

⁸²¹ Federal Supreme Court, *E. M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St.Gallen und Verwaltungsgericht St.Gallen*, ATF 122 I 101, 24 maggio 1996.

⁸²² Si veda nello stesso senso anche il precedente caso *T. v. Neuchâtel County Compensation Bank and Administrative Court, Neuchâte* deciso sempre dalla Corte Suprema Federale Svizzera nel 1995.

⁸²³ C. GOLAY, *The Right to food and access to justice*, cit., pp. 52 e ss.

⁸²⁴ District Court of The Hague, decisione del 6 settembre 2000.

⁸²⁵ Sul caso si veda anche F. VLEMMIX, *The Netherlands and the ICESCR: Why didst thou Promise such a Beauteous Day?* in F. COOMANS (a cura di), *Methods of Protection of Social and Economic Rights*, Tilburg, 2006, pp. 50-51.

Anche in tale occasione, in particolare, la Corte motivò l'assunto affermando che i diritti contenuti nel Patto non potevano essere invocati alla stregua delle altre norme in tema di diritti civili e politici vigenti nell'ordinamento olandese e aggiunse altresì che, in ogni caso, l'espressione «cibo adeguato» risultava troppo vaga per essere direttamente applicabile in ambito domestico⁸²⁶.

Tali casi sembrano confermare alcune difficoltà nell'approccio volto a fornire tutela al diritto al cibo adeguato tramite il riferimento alla diretta attuazione nell'ordinamento nazionale delle norme internazionali in tema di diritto al cibo⁸²⁷. In particolare tale tecnica di tutela rischia inevitabilmente di scontrarsi con le limitazioni del meccanismo del rinvio a norme di altri ordinamenti, specie in quelle fattispecie in cui le principali dichiarazioni sovranazionali sui diritti dell'uomo non hanno valore costituzionale e superiore alla legge ordinaria. In tale prospettiva, invero, questa limitazione sembra poter deporre ulteriormente a favore dell'implementazione del diritto al cibo adeguato a livello nazionale, anch'essa in ultima istanza raccomandata dai documenti FAO⁸²⁸.

In tale prospettiva, nondimeno, può rilevarsi come in talune occasioni, il riferimento agli strumenti internazionali sul diritto al cibo – anche in mancanza di una diretta applicabilità degli stessi – possa essere utilizzato in ambito nazionale come sussidio ermeneutico per l'interprete.

In particolare, nel caso deciso dalla Corte costituzionale colombiana *Abel Antonio Jaramillo*⁸²⁹ – relativo alla denuncia di alcune migliaia di famiglie di rifugiati di violazione dei propri diritti da parte delle autorità

⁸²⁶ C. GOLAY, *The Right to food and access to justice*, cit., p. 52.

⁸²⁷ L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, cit., 37 e ss.

⁸²⁸ Sul punto si avrà modo di argomentare ampiamente *infra* nel quarto capitolo. Il rilievo è peraltro confermato, quantomeno a livello empirico, dal fatto che la maggior parte dei casi citati in cui è stata richiamata direttamente l'applicazione dell'art. 11 del Patto, si collocavano in ordinamenti nei quali era già presente a livello nazionale una protezione (costituzionale o tramite legislazione organica) del diritto al cibo adeguato.

⁸²⁹ *Corte Constitucional de Colombia, Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentenza T-025/2004.

colombiane⁸³⁰ – la Corte colombiana pose a fondamento della decisione alcune norme costituzionali interpretate alla luce delle disposizioni internazionali in tema di diritto al cibo.

In tale occasione, invero, la Corte concluse che la situazione in cui versavano le famiglie ricorrenti comportava la violazione di alcuni diritti costituzionalmente protetti nell'ordinamento colombiano fra i quali il diritto alla vita, il diritto ad uno *standard* di vita minimo essenziale ed il diritto ad una speciale protezione dei soggetti più vulnerabili, interpretando tali diritti alla luce del ICESCR e delle Raccomandazioni del Comitato sui diritti economici sociale e culturali⁸³¹. Fra i predetti riferimenti internazionali, in particolare, la Corte menziona l'art. 11 del ICESCR, che come noto riconosce il diritto al cibo adeguato⁸³², ma anche alcuni commenti generali del Comitato⁸³³, arrivando ad affermare che «*El derecho a una alimentación mínima (...) resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud*⁸³⁴».

Sulla base di tali rilievi, la Corte concluse che l'estrema vulnerabilità delle popolazioni coinvolte e la continua omissione di misure effettive di protezione di tali individui da parte delle autorità colombiane, costituiva

⁸³⁰ Si trattava di un'iniziativa giudiziaria che ha coinvolto oltre 1000 famiglie e che ha portato all'esperimento di oltre 100 procedure giudiziarie. Le famiglie ricorrenti, in particolare, lamentavano di trovarsi in situazioni di estrema vulnerabilità e di non aver ricevuto dalle autorità preposte alcuna assistenza anche per le più basiche esigenze, quali l'apporto di medicinali e generi alimentari.

⁸³¹ Cfr. C. GOLAY, *The Right to food and access to justice*, cit., p. 53. Sull'esperienza costituzionale colombiana, con particolare riferimento all'uso da parte della giurisprudenza di norme dell'ordinamento internazionale, si veda altresì R. LER UPRIMNY YEPES, *The Experience of the Colombian Constitutional Court*, in F. COOMANS (a cura di), *op. cit.*, pp. 367 e ss.

⁸³² Cfr. pag. 76 della sentenza.

⁸³³ In particolare le Osservazioni generali n. 1151 adottate dal Comitato nella sessione E/1989/22 del 1989.

⁸³⁴ Si vedano quali altri precedenti conformi in tema di diritto al cibo nella giurisprudenza colombiana le sentenze Corte Constitucional Colombiana, T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería e T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

violazione di vari diritti fra cui il diritto al cibo adeguato, laddove le autorità, anche sulla base degli obblighi internazionali assunti, avevano l'obbligo di proteggere e garantire gli stessi.

In conclusione, rispetto alla rassegna giurisprudenziale che precede⁸³⁵, si possono ricavare alcune indicazioni di massima utili ai fini del presente capitolo.

In primo luogo, dal punto di vista empirico, si può confermare la tendenza espansiva delle norme internazionali che affermano il diritto al cibo adeguato, siano esse appartenenti al *soft law* o all'*hard law*. Tale tendenza è comprovata, infatti, dal ricorso a tali riferimenti talora a fini di supporto tecnico, stante il carattere specialistico della materia alimentare⁸³⁶ e, in altri casi, quali vere e proprie norme da applicare alla fattispecie concreta⁸³⁷.

Rispetto alle precedenti considerazioni, nondimeno, si può mettere in luce in chiave critica come la tecnica di tutela del diritto al cibo per il tramite dell'applicazione di norme internazionali si connota per alcune significative limitazioni, che depongono a sostegno dell'opportunità di un'implementazione, a livello nazionale, delle disposizioni internazionali che affermano il diritto al cibo adeguato⁸³⁸.

Tali criticità, a ben vedere, risiedono, oltre che nella descritta impossibilità di un'applicazione diretta in alcuni ordinamenti delle norme internazionali⁸³⁹, anche nel fatto che tale metodologia di tutela postula un ruolo estremamente attivo del formante giurisprudenziale il quale, tuttavia,

⁸³⁵ Necessariamente ridotta non essendo la tematica il nodo principale del presente lavoro e meritando, invero, la stessa una trattazione autonoma.

⁸³⁶ Si veda in tal senso il riferimento ai provvedimenti FAO e agli studi tecnico scientifici da essa emanati. Considerazioni analoghe valgono peraltro per quanto riguarda i pareri dell'EFSA ed il loro uso da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea nei termini descritti in precedenza in questo capitolo.

⁸³⁷ Con i limiti di cui si è detto quanto al rapporto tra le norme nazionali e quelle sovranazionali nell'ordinamento costituzionale di riferimento.

⁸³⁸ In ottemperanza a quanto sostenuto in dottrina. Cfr. L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, cit., pp. 27 e ss. Si vedano anche sul punto le indicazioni contenute nelle *FAO Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*.

⁸³⁹ Si vedano in particolare i casi svizzeri e olandesi citati in questo paragrafo.

in assenza di disposizioni positive nazionali in tema di sicurezza alimentare, rischia di trovarsi di fronte ad un'azione interpretativa piuttosto ardua correndo altresì il rischio, per certi versi, di esporsi alle note critiche mosse al c.d. attivismo giudiziale⁸⁴⁰.

Inoltre, atteso che spesso le obbligazioni derivanti dal diritto al cibo adeguato postulano un intervento statale, anche laddove il giudiziario riaffermi tale obbligo, le modalità specifiche di tale intervento, in assenza di una previsione legislative specifica, risulterebbero comunque assenti⁸⁴¹.

Anche laddove l'applicazione diretta delle norme internazionali non risulta possibile in virtù delle caratteristiche specifiche dei singoli ordinamenti, nondimeno, le norme internazionali sul diritto al cibo manifestano un'influenza sugli organi giudiziari nazionali dal punto di vista del supporto interpretativo e della portata ispiratrice delle stesse⁸⁴², come dimostrato dal caso *Jaramillo*, nel quale la Corte colombiana ha utilizzato tali norme quali parametri interpretativi per la lettura delle disposizioni nazionali. Il tema consente di introdurre i prossimi paragrafi, incentrati sull'influenza apportata dall'ordinamento internazionale sul piano dell'adozione e dell'uso di norme nazionali in tema di sicurezza alimentare.

⁸⁴⁰ Si vedano sul punto le considerazioni di V. BARSOTTI, *L'arte di tacere. Strumenti e tecniche di non decisione della Corte suprema degli Stati Uniti*, Torino, 1999 sulle criticità relative alla possibile sovrapposizione del formante giurisprudenziale al ruolo del legislatore e sulla posizione mostrata dalla giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti cfr. in dottrina. Un'ulteriore critica comune che si tende a riportare in dottrina rispetto all'attivismo giudiziale riguarda il carattere estemporaneo delle soluzioni adottate, che si prestano a significative differenze tra caso e caso. Cfr. ex multis per uno sguardo generale al dibattito K. KMEC, *The origin and current meanings of judicial activism*, in *Calif. L. Rev.*, 92, 2004, pp. 1441 e ss.; K. M. HOLLAND (a cura di), *Judicial activism in comparative perspective*, 1991; C. WOLFE, *Judicial activism: bulwark of freedom or precarious security?*, Oxford, 1997.

⁸⁴¹ Tale criticità è stata esposta ad esempio in riferimento al caso *Jaramillo*, nel quale benché vi fosse stata l'affermazione dei diritti di cui i ricorrenti lamentavano la lesione (fra cui il diritto al cibo adeguato) le concrete misure statali adottate in seguito alla decisione venivano talvolta ritenute insufficienti ad ottenere un effettivo miglioramento dei livelli di tutela. Cfr. sul punto C. GOLAY, *The Right to food and access to justice*, cit., 25 e ss.

⁸⁴² Data fra l'altro dall'autorevolezza delle istituzioni da cui promanano tali norme.

6. *L'Influenza del diritto internazionale e sovranazionale sul piano normativo*

La portata ispiratrice e la *vis* espansiva delle norme sovranazionali in tema di diritto al cibo adeguato e sicurezza alimentare si apprezza, oltre che nella giurisprudenza nazionale che richiama tali norme nei termini espressi nel paragrafo che precede, anche sul piano normativo.

In particolare, l'ipotesi di base del presente lavoro rispetto alla ricostruzione delle linee di sviluppo del diritto al cibo adeguato, vede nell'ordinamento sovranazionale ed internazionale due fattori di impulso determinanti per lo sviluppo e l'attuazione del predetto diritto, oltre che un modello di riferimento per l'elaborazione di discipline nazionali in tema di sicurezza alimentare.

Tale tendenza, tuttavia, non sembra riconducibile meramente ad una direttrice «a senso unico». Ed infatti, le soluzioni interpretative e normative mutuata dal diritto internazionale e da quello sovranazionale, vengono approfondite ed arricchite nell'ambito delle esperienze nazionali dalle caratteristiche proprie di tali ordinamenti, arrivando ad arricchire complessivamente il dibattito intorno al diritto al cibo⁸⁴³.

Nel solco di tali considerazioni, nei paragrafi che seguono si tenterà di mettere in luce l'influenza sugli ordinamenti interni avuta dal diritto internazionale, quanto alla *food security* e dal diritto eurounitario quanto alla *food safety*, con riferimento al piano normativo⁸⁴⁴.

⁸⁴³ Si vedano sul punto le considerazioni di cui *infra* al capitolo quarto, paragrafo uno, sul possibile valore di laboratorio costituzionale del diritto dell'alimentazione.

⁸⁴⁴ Con riferimento al dibattito dottrinale circa l'influenza del diritto internazionale adozione di norme nazionali si vedano *ex multis* 2013, G. D'IGNAZIO, A. M. RUSSO, *Diritti e conflitti nel costituzionalismo transnazionale: dal territorio allo spazio. Verso un nuovo (dis)ordine globale policentrico?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2013, n. 2; A. RUGGERI, *Prospettive metodiche di ricostruzione del sistema delle fonti e Carte internazionali dei diritti, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione.* "Un solo mondo, un solo diritto?", Pisa, 2007, pp. 145-160; G. ITZCOVICH, *Ordinamento giuridico, pluralismo giuridico, principi fondamentali. L'Europa e il suo diritto in tre concetti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2009, pp. 34 e ss.; A. TEIXEIRA, *Teoria pluriversalista del diritto internazionale*, Roma, 2009; G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione*, Roma, 2005; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno*

6.1. *L'influsso del diritto internazionale sull'adozione di norme interne in tema di food security*

Il diritto internazionale ha rappresentato, come detto, il contesto nel quale si sono originate e sono state approfondite le teorie relative al diritto al cibo adeguato e la *food security*⁸⁴⁵.

Nel tentativo di ricostruire l'influenza dell'ordinamento internazionale sulle norme interne si concentrerà dunque l'attenzione sulla *food security* piuttosto che sulla *food safety*, la quale sembra poter essere analizzata in modo più fecondo nell'ambito delle considerazioni relative all'influsso del diritto alimentare eurounitario sul diritto degli Stati membri dell'Unione europea⁸⁴⁶.

L'influenza delle norme internazionali sul diritto al cibo e la *food security* in genere, può essere analizzata sotto diversi profili e, segnatamente, con riguardo alla tecnica legislativa utilizzata per disciplinare la materia negli ordinamenti domestici, al supporto prestato dalle istituzioni internazionali all'adozione di norme nazionali e ai processi di revisione costituzionali volti ad includere norme sul diritto al cibo adeguato e, infine, mettendo in relazione il tenore letterale dei principali riferimenti internazionali al diritto al cibo adeguato con alcune norme nazionali, analizzandone analogie e differenze.

Quanto al primo profilo, invero, si è visto da un lato come le istituzioni internazionali, quali la FAO e l'Alto Rappresentante Onu sul diritto al Cibo, abbiano ampiamente contribuito, con la propria produzione normativa⁸⁴⁷, ad orientare gli ordinamenti nazionali verso l'implementazione di norme in tema di sicurezza alimentare e diritto al cibo,

al diritto internazionale, in S. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, pp. 121 e ss.

⁸⁴⁵ Si vedano sul punto il paragrafo 5 del primo capitolo ed il paragrafo 1 del terzo capitolo.

⁸⁴⁶ Per le ragioni che si diranno *infra* nel paragrafo successivo.

⁸⁴⁷ Spesso facente parte del c.d. *soft law*.

suggerendone i tratti principali sia sul piano del *drafting* legislativo necessario, sia sul piano del contenuto⁸⁴⁸.

Si è detto⁸⁴⁹, in particolare, di come la FAO abbia redatto vari documenti ed approfonditi studi giuridici e scientifici raccomandando l'adozione da un lato, di norme costituzionali ovvero di un approccio legislativo di tipo organico in materia alimentare e, dall'altro, di una disciplina legislativa fondata su una concezione *human rights-based*⁸⁵⁰.

L'impatto di tali documenti è stato del tutto rilevante sia sul piano dei risultati normativi raggiunti⁸⁵¹, sia con riguardo alla stessa aspirazione alla base degli stessi. Detti documenti, infatti, partono dal presupposto della necessità di recepire in norme nazionali le disposizioni già presenti nel diritto internazionale in tema di sicurezza alimentare, il tutto in una prospettiva armonizzata ed il più possibile omogenea tra i vari ordinamenti domestici⁸⁵². A tal fine, si può notare come le istituzioni internazionali abbiano predisposto documenti che seguono *in toto* le diverse fasi del processo di implementazione a livello nazionale, suggerendo – talvolta in modo particolarmente dettagliato – le modalità di scrittura delle norme interne e le attività necessarie per strutturare sistemi di monitoraggio dei

⁸⁴⁸ Si veda in particolare la definizione di diritto al cibo adeguato del Relatore Onu sul diritto al cibo secondo cui il diritto al cibo adeguato è il diritto ad diritto «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, nutriente, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna». Cfr. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., p. 49. Sul punto si veda anche F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016

⁸⁴⁹ Si veda *supra* il secondo paragrafo di questo capitolo.

⁸⁵⁰ Cfr. in particolare la Guida FAO, D. BOJIC BULTRINI, M. VIDAR, L. KNUTH, I. RAE, *Guide on Legislating for the Right to Food*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2009.

⁸⁵¹ Si è detto sempre nel secondo paragrafo di questo capitolo, cui si rinvia anche per gli esempi ed i riferimenti alle legislazioni nazionali, di come siano stati diversi gli Stati che hanno recepito le indicazioni FAO ed adottato norme nazionale ispirate da un approccio basato sulla *framework law technique*. Si veda in dottrina, in senso conforme Sul punto cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., 137 e ss.

⁸⁵² Cfr. quanto a tali aspirazioni il documento FAO *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in Context of National Food Security*, adottate dalla sessione n. 127 del FAO Council nel november 2004.

livelli di malnutrizione, e di garanzia dell'effettiva giustiziabilità dei diritti fondamentali inerenti il cibo⁸⁵³.

Accanto a tale ruolo di supporto svolto attraverso l'emanazione di documenti normativi utili a coadiuvare i legislatori nazionali, un ulteriore fattore di influenza e sostegno promosso dall'ordinamento nazionale si coglie facendo riferimento a quelle fattispecie in cui istituzioni internazionali come la FAO sono state direttamente coinvolte nei processi di elaborazione e scrittura delle norme nazionali, anche costituzionali, in tema di diritto al cibo adeguato⁸⁵⁴.

Si può richiamare nella prospettiva *de qua*, l'esempio del Nepal, la cui Costituzione, modificata nel settembre 2015⁸⁵⁵, riconosce il diritto al cibo adeguato come diritto fondamentale di ogni cittadino nepalese⁸⁵⁶.

L'esperienza nepalese si colloca nell'ambito di un piano più ampio promosso dalla FAO, il c.d. *Global Project GCP/GLO/324/NOR - Integrating the Right to Adequate Food and Good Governance in National Policies, Legislation and Institutions*, adottato con la finalità di promuovere l'integrazione del diritto al cibo adeguato in alcuni paesi⁸⁵⁷ tramite il miglioramento della conoscenza e della comprensione, da parte delle istituzioni nazionali delle politiche in tema di sicurezza alimentare. Un

⁸⁵³ Si richiamano in tal senso i *Right to Food Handbook*, di cui si è detto *supra* sempre nel paragrafo secondo del presente capitolo. Fra tali documenti ve ne sono alcuni dedicati a profili e problematiche specifiche dell'attuazione nazionale del diritto al cibo i quali si caratterizzano per il particolare livello di dettaglio e per le misure che raccomandano agli Stati. Si vedano in particolare gli *handbook* denominati «*Review of the compatibility of sectoral laws with the right to food; Right to Food Handbook 4*», «*General aspects regarding monitoring the right to food; Right to Food Handbook 5*» e «*Handbook 8 - Advocacy on the right to food based on the analysis of government budgets*».

⁸⁵⁴ Sul tema del contributo delle istituzioni internazionali alla scrittura di norme costituzionali si veda, per un inquadramento G. MORBIDELLI, A. RINELLA, L. PECORARO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016; G. ROLLA, *Diritti universali e relativismo culturale*, in *Quaderni costituzionali*, 25, 2005, pp. 855-858; G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Scritti di diritto costituzionale comparato*, Genova, 2005, 28 e ss.

⁸⁵⁵ Anche prima del 2015, peraltro, si registravano alcune aperture in tale ordinamento rispoetto al riconoscimento del diritto al cibo. Si veda in particolare l'*interim order* della *Supreme Court of Nepal* del 25 settembre 2008, col quale la Corte ingiunse al Governo nazionale di provvedere alla distribuzione di generi alimentari in 32 distretti del paese provati da un'emergenza alimentare.

⁸⁵⁶ Si veda anche l'art. 18 della Costituzione nepalese che riconosce altresì la sovranità alimentare «*Every citizen shall have the right to food sovereignty as provided for in the law*».

⁸⁵⁷ Segnatamente Mozambico, Bolivia, Nepal e El Salvador.

miglioramento che si cerca di attuare per il tramite di meccanismi di coordinamento tra le Nazioni Unite ed altre organizzazioni internazionali come la FAO, per promuovere e monitorare i programmi sui diritti umani e la legislazione alimentare di tali paesi⁸⁵⁸.

La FAO in particolare ha supportato per diversi anni il dibattito giuridico e mediatico intorno al diritto al cibo in Nepal al fine di coltivare il consenso e contribuire all'esplicito riconoscimento di norme costituzionali sul diritto al cibo, effettivamente avvenuto nel 2015⁸⁵⁹.

La Costituzione nepalese, in particolare, assicura il diritto al cibo per ogni cittadino all'art. 36, che comprende tre commi i quali arricchiscono la previsione stabilendo il diritto ad essere protetti dalla scarsità alimentare intesa come minaccia per la vita umana⁸⁶⁰ e prevedendo una riserva di legge per l'attuazione effettiva di tale diritto⁸⁶¹.

Il supporto della FAO in tale processo costituente⁸⁶², è stato peraltro favorito anche dalla *National Human Rights Commission* del Nepal e dall'attivismo di alcuni settori della società civile e delle ONG, oltre alla *Nepal Bar Association* e gruppi di rappresentanza degli agricoltori locali⁸⁶³.

Accanto all'interessante esperienza nepalese, invero, si possono richiamare altri processi di implementazione di norme in tema di *food security* a livello nazionale promosse e attivamente supportate da organismi internazionali.

Con l'*Indonesian Food Act* n° 7 del 1996, in particolare, l'Indonesia adottò, con il supporto attivo degli esperti del *Development Law Service*

⁸⁵⁸ Si veda sul punto, quanto all'attuazione del programma in Nepal, il documento «*Integrating the Right to Adequate Food and Good Governance in National Policies, Legislation and Institutions*» reperibile all'indirizzo http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_b/Nepal-.

⁸⁵⁹ Cfr. J. PINGSDORF, *The right to food: from law to practice lessons from the Nepalese experience 2007-2016*, Padova, 2015-2016, reperibile al sito web http://tesi.cab.unipd.it/53488/1/JULIA_PINGSDORF.pdf.

⁸⁶⁰ Art. 36, comma 2, della Costituzione.

⁸⁶¹ Art. 36, comma 3, della Costituzione. Anche l'art. 42 in tema di giustizia sociale include un riferimento al diritto al cibo.

⁸⁶² Iniziato nel 2012 e caratterizzato da una partecipazione di esperti FAO al processo che ha portato alla revisione costituzionale.

⁸⁶³ Cfr. per un approfondimento il documento Fao reperibile al sito web <http://www.fao.org/news/story/it/item/334895/icode/>.

della FAO⁸⁶⁴, una normativa organica nazionale contenente diverse previsioni in tema di promozione e tutela del diritto al cibo⁸⁶⁵. Tale normativa includeva 14 capitoli i quali sancivano previsioni in tema di tutela della qualità degli alimenti, produzione di generi alimentari, responsabilità per gli enti pubblici e diritti di informazione e partecipazione per le comunità.

L'azione della FAO nella promozione di politiche pubbliche nazionali per il miglioramento dei livelli di sicurezza alimentare in Indonesia, tuttavia, non si è fermata a tale intervento. Nel 2012, infatti, venne approvato un altro pacchetto di misure legislative organiche in materia di sicurezza alimentare con il c.d. *Food Act* n. 18, entrato in vigore il 17 novembre 2012, che abroga la precedente normativa del 1997.

L'*Indonesian Food Act* n. 18⁸⁶⁶, in particolare, stabilisce i principi legislativi fondamentali in tema di sicurezza alimentare⁸⁶⁷, riconoscendo il diritto al cibo come il più essenziale dei bisogni umani ed affermando che il suo godimento costituisce parte integrante della garanzia dei diritti umani riconosciuta dalla Costituzione del 1945⁸⁶⁸.

⁸⁶⁴ Si veda al riguardo la pagina relativa al ruolo della FAO nel supporto agli Stati nazionali per la realizzazione del diritto al cibo sul sito <http://www.fao.org/right-to-food/background/en/>. In particolare l'ufficio lavora fra l'altro per supportare i legislatori e i diversi *stakeholders* nell'implementazione di politiche culturali, di informazione e sensibilizzazione sui diritti relativi all'alimentazione.

⁸⁶⁵ La Costituzione dell'Indonesia riconosce implicitamente il diritto al cibo adeguato all'art. 28C il quale stabilisce che: «*Every person has the right to self-realization through the fulfillment of his basic needs, the right to education and to partake in the benefits of science and technology, art and culture, so as to improve the quality of his life and the well-being of mankind*» il successivo Articolo 28H, inoltre, afferma che «*Each person has a right to a life of well-being in body and mind, to a place to dwell, to enjoy a good and healthy environment, and to receive medical care*».

⁸⁶⁶ Composto da complessivi 17 capitoli.

⁸⁶⁷ In particolare l'art. 2 della legge riconosce e garantisce la sovranità alimentare affermando che «*Food Sovereignty is the right of the state and nation that independently establish Food policy that guarantee the right on Food for the people and grant the right for the society to establish Food system that is appropriate with the local potential resources*». Varie sono inoltre le obbligazioni poste a carico dei pubblici poteri per la realizzazione della sicurezza alimentare. Si vedano in particolare gli artt. 23-32. Un dato particolarmente curioso, inoltre, riguarda la previsione, agli artt. 133 e seguenti di meccanismi di irrogazione di penali e sanzioni (anche penali) per le imprese che mediante prassi commerciali illegittime causano speculazioni e gravi oscillazioni dei prezzi dei generi alimentari.

⁸⁶⁸ Si veda sul punto la pagina FAO «*The Right to Food around the Globe*» dedicata all'Indonesia.

Sempre nel quadro del contributo di organismi internazionali, si può richiamare, in una diversa prospettiva, anche l'esperienza del Guatemala. Tale ordinamento, come visto⁸⁶⁹, ha recepito molte delle indicazioni provenienti dalla FAO sul piano della tecnica legislativa⁸⁷⁰, adottando una normativa organica in tema di sicurezza alimentare con la *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SINASAN) del 2005.

Per i fini di cui trattasi, si può mettere in luce come, nell'ambito del processo di adozione di tale legge del 2005, si aggiunse l'intervento di numerosi rappresentanti di ONG internazionali e nazionali che approntarono un rilevante contributo da un lato, sensibilizzando l'opinione pubblica sulle tematiche *de quibus* e, dall'altro, supportando la stesura della legge.

Da ultimo, nella ricostruzione dell'influsso delle norme internazionali sulla *food security* sugli ordinamenti nazionali, sembra possibile operare una comparazione tra i testi delle principali disposizioni internazionali in tema di sicurezza alimentare ed alcuni riferimenti nazionali al diritto al cibo atteso che, spesso, questi ultimi si ispirano, anche sul piano del tenore letterale delle disposizioni, alle prime⁸⁷¹.

Si può richiamare innanzitutto l'articolo 63 della Costituzione del Nicaragua⁸⁷² del 9 gennaio 1987 che, dopo aver affermato che il diritto al cibo è il diritto dei cittadini del Nicaragua ad essere protetti dalla fame, afferma che «*The State shall promote programs, which ensure adequate availability of food and its equitable distribution*». Tale riferimento sembra manifestare alcuni elementi in comune con l'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali, da un lato nella locuzione relativa

⁸⁶⁹ Vedi *supra* il paragrafo 3 del secondo capitolo, al quale si rinvia anche per le indicazioni bibliografiche.

⁸⁷⁰ In particolare il Guatemala si colloca tra i primi Stati i quali hanno recepito le indicazioni delle FAO Guidelines del 2004 quanto all'adozione di una *framework legislation* in tema di *food security*.

⁸⁷¹ Per portare avanti tale comparazione si utilizzano i riferimenti costituzionali contenuti nella pagina del sito web della FAO denominata «*the right to food timeline*» analizzando le disposizioni delle costituzioni nazionali ivi riportate.

⁸⁷² Entrata in vigore il 9 gennaio del 1987.

alla libertà e protezione dalla fame⁸⁷³ e soprattutto dal riferimento all'equa distribuzione di cibo rispetto alla quale le due disposizioni si esprimono nei medesimi termini⁸⁷⁴.

Sempre ispirato all'art. 11 del Patto sopra richiamato, appare anche l'art. 21 della Costituzione della Repubblica di Bielorussia approvata nel marzo del 1994. Tale disposizione manifesta assonanze nel tenore letterale ancora più marcate rispetto alle espressioni utilizzate nell'art. 11 facendo riferimento al diritto ad uno *standard* di vita adeguato, inclusivo fra l'altro del diritto ad un'alimentazione adeguata⁸⁷⁵. Si aggiunga, inoltre, che lo stesso articolo prevende l'obbligo dello Stato di garantire i diritti e le libertà dei cittadini bielorussi riconosciute in Costituzione e specificate dalle obbligazioni internazionali⁸⁷⁶.

Sotto altro profilo, un tema interessante riguarda il riferimento alla garanzia del diritto al cibo per i bambini. Come ricordato in apertura del presente capitolo⁸⁷⁷, nel 1989 entrò in vigore la Convenzione sui diritti del bambino e del fanciullo, il cui art. 24⁸⁷⁸ afferma il diritto del fanciullo a godere dei più alti livelli di salute e l'obbligo degli Stati di adottare misure per combattere le malattie e la malnutrizione.

⁸⁷³ Nell'art. 11 si parla «*fundamental right of everyone to be free from hunger*» mentre la formulazione della costituzione del Nicaragua sembra far leva sull'obbligo statale di proteggere contro la fame, in una formulazione che pare in ogni caso del tutto simile. Si consideri in tal senso che proprio di «*obligations to protect*» si parla nel diritto internazionale in relazione agli obblighi discendenti dall'art. 11 del Patto. Si veda sul punto, *supra*, il par. 7 del secondo capitolo.

⁸⁷⁴ Cfr. art. 11 «*to ensure an equitable distribution of world food supplies*» e art. 63 «*availability of food and its equitable distribution*».

⁸⁷⁵ «*[e]veryone has the right to a decent standard of living, including appropriate food*».

⁸⁷⁶ «*[t]he State shall guarantee the rights and freedoms of citizens of Belarus that are enshrined in the Constitution and laws, and specified by the State's international obligations*».

⁸⁷⁷ Vedi *supra* il primo paragrafo di questo capitolo.

⁸⁷⁸ «*States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health (...) States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures: (...) To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution*».

E' interessante notare, invero, come a seguito di tale approvazione, alcune costituzioni nazionali abbiano incorporato norme contenenti l'affermazione del diritto al cibo dedicate alla speciale protezione dei fanciulli⁸⁷⁹. Si consideri in tal senso l'esempio dell'art. 54 della Costituzione della Repubblica del Paraguay, il quale afferma il dovere della famiglia, della Società e dello Stato di garantire uno sviluppo armonioso del minore proteggendolo contro la malnutrizione⁸⁸⁰.

Rispetto a tali ultimi esempi, si può altresì mettere in luce come, oltre alle somiglianze riscontrabili sul piano del tenore letterale delle disposizioni, il momento di approvazione delle misure – pochi anni dopo l'approvazione della Convenzione sui diritti del bambino e del fanciullo – suggerisce altresì una maggiore sensibilità per la tematica sulla scia del dibattito internazionale originato da tale Convenzione⁸⁸¹.

Un esempio di riferimento costituzionale dal tenore ispirato da un'altra importante norma internazionale che riconosce il diritto al cibo, *id est* l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948, si ritrova nella Costituzione della Repubblica della Moldavia, del 29 luglio 1994. Detta costituzione riconosce espressamente il diritto al cibo all'art. 47 il quale afferma l'obbligo dello Stato di assicurare un «*decent standard of living*» comprensivo di cibo adeguato, vestiario, abitazione e assistenza medica per l'individuo e per la sua famiglia⁸⁸².

La disposizione contiene diversi elementi che ricordano l'art. 25 sopra richiamato fra cui la riconducibilità del diritto al cibo al diritto ad uno *standard* di vita sufficiente e l'idea per cui la disponibilità di cibo adeguato concorre alla garanzia di tale diritto accanto ad altre condizioni

⁸⁷⁹ Si veda altresì l'esempio dell'art. 28 della Costituzione della Repubblica del Sudafrica del 1996 che afferma che «*Every child has the right – (...) (c) to basic nutrition*»

⁸⁸⁰ «*the family, the society and the State have the duty to guarantee to the child a harmonious and full development, as well as the full exercise of his rights, protecting him against abandonment, undernourishment*». Si veda anche l'art. 57 secondo cui «*[t]he family, the society, and the public powers will promote their well-being through social services that see to [fulfilling] their needs for food*».

⁸⁸¹ Cfr. sulla portata espansiva della Convenzione A. GARIBO, P. DENARO, *La convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolita?*, Palermo, 2009.

⁸⁸² Cfr. testo della Costituzione moldava tradotta in inglese reperita sul portale FAOlex in www.fao.org.

fondamentali come il vestiario e l'abitazione⁸⁸³. Oltre a tale elemento, un'altra evidente analogia si ritrova nel riferimento alla garanzia dell'accesso ad un cibo adeguato non solo per il singolo, ma anche per la sua famiglia.

Analoghe considerazioni possono svolgersi anche in relazione all'art. 48 della Costituzione dell'Ucraina, che afferma che «*[e]veryone shall have the right to a standard of living sufficient for themselves and their families including adequate nutrition*». Anche tale norma in particolare, riprende l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo sia sul piano del riferimento ad uno *standard* di vita adeguato sia su quello dell'estensione di tale diritto non solo al singolo ma anche alla sua famiglia.

Del resto, le analogie riscontrate rispetto agli ultimi due esempi di disposizioni richiamate si collocano nell'ambito di una tendenza comune riscontrabile nei paesi ex URSS i quali, all'indomani della dissoluzione dell'Unione sovietica hanno spesso fatto riferimento alle norme internazionali in tema di diritti umani quali modelli a cui ispirare le proprie disposizioni costituzionali⁸⁸⁴.

Dal punto di vista dell'evoluzione temporale dei riferimenti costituzionali al diritto al cibo, peraltro, si può peraltro evidenziare come – a sempre da un punto di vista empirico – la corrispondenza con le norme internazionali in tema di diritto al cibo sembri più marcata con riferimento alle norme costituzionali più risalenti, mentre le costituzioni più recenti sembrano marcare una maggior distanza ed autonomia, incorporando soluzioni costituzionali caratterizzate da una prospettiva di tutela più ampia.

⁸⁸³ L'art. 25 della Dichiarazione (di cui si riporta la versione inglese per semplificare il raffronto) afferma che «(1) *Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. (2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection*».

⁸⁸⁴ Cfr. sul punto R. GRAVINA, *Teorie e prassi delle costituzioni sovietiche e della costituzione post-sovietica del 1993: dall'URSS alla Federazione Russa*, in *Journal of Constitutional History/Giornale di Storia Costituzionale*, 2017, 3, pp. 49 e ss.; S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993.

E' il caso della Costituzione dell'Ecuador del 2008, la quale include, ad esempio, profili di tutela comunitaria nell'ambito della protezione accordata al diritto al cibo, ovvero profili inerenti la protezione dell'identità culturale, laddove afferma che «*[p]ersons and community groups have the right to safe and permanent access to healthy, sufficient and nutritional food, preferably produced locally and in keeping with their various identities and cultural traditions*»⁸⁸⁵.

Nella medesima prospettiva, sembrano marcare una maggior distanza dai riferimenti internazionali poc'anzi citati anche le Costituzioni che includono profili più «radicali» della garanzia della sicurezza alimentare come il tema della sovranità alimentare. Si collocano in tale categoria, ad esempio, la Costituzione del Nepal del 2015⁸⁸⁶ e quella della Bolivia del 2009 che riconosce espressamente la *soberania alimentaria* e contiene ulteriori affermazioni rispetto a questione estranee dal dibattito e dai riferimenti internazionali come il tema degli OGM⁸⁸⁷.

Quest'ultimo dato sembra porsi ad ulteriore conferma dell'ipotesi di partenza, ossia che a fronte di un impulso iniziale del tutto rilevante del diritto internazionale quanto all'elaborazione e al supporto alla stesura di norme nazionali in tema di sicurezza alimentare, molti ordinamenti, in seguito, hanno approfondito tale dibattito, arricchendolo con la commistione di istituti e valori nazionali⁸⁸⁸ ed elaborando, così, soluzioni costituzionali

⁸⁸⁵ Cfr. Articolo 13 della Costituzione dell'Ecuador.

⁸⁸⁶ Cfr. Art. 36 «*Each citizen shall have the right to food; (...) the right to food sovereignty as provided for in law*». Rispetto a tale costituzione, invero, si richiamano le considerazioni espresse in questo paragrafo sul supporto delle istituzioni della FAO.

⁸⁸⁷ Si vedano, in particolare, l'art. 407 della Costituzione boliviana quanto all'affermazione della sovranità alimentare e l'art. 409 quanto al tema degli ogm. Per un approfondimento si richiamano, anche quanto agli autori citati, le considerazioni di cui *supra*, nel paragrafo sesto del secondo capitolo.

⁸⁸⁸ E' il caso dell'esperienza latinoamericana ove il dibattito sulla sicurezza alimentare e la tutela del diritto al cibo si è immediatamente combinato con le teorie e le rivendicazioni del movimento *La Via Campesina* intorno alla sovranità alimentare, dando vita a soluzioni costituzionali più elaborate.

originali e, talvolta, caratterizzate da una portata più ampia rispetto agli stessi riferimenti internazionali al diritto al cibo adeguato⁸⁸⁹.

6.2. *Il contributo del diritto dell'Unione europea in materia di food safety*

Se è vero che il diritto internazionale sembra aver svolto un ruolo di impulso ed un modello per l'elaborazione di norme nazionali in tema di *food security*, analoghe considerazioni possono farsi riguardo all'influenza dell'ordinamento eurounitario sulle discipline nazionali degli Stati membri.

Al riguardo, deve innanzitutto premettersi l'assenza di particolari norme in tema di garanzia del diritto al cibo adeguato ed altri profili tipici della *food security* nel contesto europeo.

In particolare, pare opportuno spendere alcuni rilievi (benché, a rigore, non faccia parte del diritto dell'Unione europea) in merito al silenzio della CEDU sul tema dell'alimentazione, atteso che la Convenzione non contiene alcun riferimento in materia di diritti relativi al cibo⁸⁹⁰.

Giova inoltre, tuttavia, nella prospettiva *de qua*, come la Risoluzione n. 1957 dell'Assemblea del Consiglio d'Europa denominata «*Food safety: a permanent challenge*» consideri invece espressamente la questione alimentare nell'ambito del paradigma della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo⁸⁹¹.

Allo stesso modo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pur non prevedendo un esplicito riferimento al tema del diritto al cibo e alla sicurezza alimentare, contiene numerose disposizioni che si

⁸⁸⁹ Si vedano in particolare le considerazioni di cui, *infra*, al quarto capitolo, paragrafi 4 e ss. circa l'elaborazione delle teorie sulla *food security* nel dibattito della dottrina costituzionale italiana.

⁸⁹⁰ Nonostante la Cedu non faccia parte del diritto dell'Unione, essa ha esercitato ed esercita comunque una significativa influenza sul sistema eurounitario come dimostrato dal travagliato processo di adesione dell'UE alla Cedu. Si ritiene pertanto rilevante richiamare per tali ragioni anche alcuni rilievi sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto dell'alimentazione per i fini del presente paragrafo.

⁸⁹¹ Cfr. *Comment resolution Parliamentary Assembly of the Council Of Europe* n. 1957/2013 (3 ottobre 2013).

prestano a possibili interpretazioni estensive tali da ricomprendere anche fattispecie legate all'alimentazione. E' il caso dell'art. 1 sulla tutela della dignità che – si è visto – rappresenta in molte convenzioni internazionali⁸⁹² il fondamento della tutela di un'esistenza libera dalla piaga della fame⁸⁹³.

In tal senso assumono importanza precipua anche i riferimenti contenuti al capo IV della Carta dedicato ai diritti sociali alla protezione della salute umana e alla promozione dello sviluppo sostenibile⁸⁹⁴.

Le considerazioni che precedono sembrano suggerire una minor attenzione nell'ordinamento eurounitario rispetto al tema della *food security* rispetto a quanto registrato nel diritto internazionale, anche se, a onor del vero si registrano alcune rilevanti espressioni di una sensibilità verso la tematica in alcune risoluzioni del Parlamento europeo. Si possono citare al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE⁸⁹⁵ e la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulla c.d. «Nuova alleanza per la sicurezza alimentare e la nutrizione⁸⁹⁶». Quest'ultima in particolare, si colloca nel segno del Vertice

⁸⁹² E come si vedrà nel capitolo successivo, anche in molte costituzioni nazionali.

⁸⁹³ Analoghe considerazioni valgono altresì per il diritto alla vita disciplinato all'art. 2 della Carta di Nizza.

⁸⁹⁴ L'art. 25 sul diritto alla salute, in particolare, impone nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche dell'Unione la garanzia di un elevato livello di protezione della salute umana, così aprendo a possibili interpretazioni nella prospettiva della *food safety*. L'art. 37 della Carta, infine, oltre a prescrivere un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità impone l'armonizzazione delle politiche europee al rispetto del principio dello sviluppo sostenibile. Sotto tale aspetto il richiamo allo sviluppo sostenibile potrebbe fornire importanti spunti interpretativi in merito alle tematiche della solidarietà intergenerazionale in materia alimentare e finanche rappresentare la base per lo sviluppo nel diritto eurounitario di politiche finalizzate alla promozione di modelli di produzione e distribuzione alimentari orientati a paradigmi di equità e solidarietà. In argomento si vedano A. ANNUNZIATA, *Il contributo dei modelli di consumo responsabili al perseguimento della sostenibilità del benessere*, in *Rivista di studi sulla sostenibilità*, 2013; E. BOVE, G. SENATORE, *Cultura alimentare e mercato*, in *Economia agro-alimentare*, 2001, 2, pp. 6 e ss.; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 1652 ss.

⁸⁹⁵ Cfr. Risoluzione 2011/2175(INI) in Eurlex.

⁸⁹⁶ Cfr. Risoluzione 2015/2277(INI) in Eurlex. La Nuova alleanza per la sicurezza alimentare e la nutrizione in Africa è un progetto che mira a rafforzare la sicurezza alimentare e la nutrizione destinando aiuti e istituendo progetti per a oltre 50 milioni di persone nell'Africa subsahariana. I paesi partecipanti hanno negoziato quadri di cooperazione che sanciscono l'impegno ad agevolare gli investimenti privati nel settore dell'agricoltura in Africa. Cfr. premesse della risoluzione.

delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile tenutosi nel settembre 2015 e richiama nelle premesse il documento conclusivo adottato dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015, dal titolo «*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*» e segnatamente l'obiettivo ivi stabilito di porre fine alla fame, realizzare la sicurezza alimentare e una migliore alimentazione.

Fra gli impegni contenuti nella risoluzione, a testimonianza del recepimento delle indicazioni internazionali e di quelle della FAO⁸⁹⁷, si può richiamare l'art. 16 che oltre a ricordare l'impegno della FAO, a sostegno della realizzazione progressiva del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale, chiede agli Stati membri dell'Unione di impegnarsi «per dare attuazione alle norme internazionali che definiscono gli investimenti responsabili in agricoltura e ad attenersi ai principi guida su imprese e diritti umani e alle linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali⁸⁹⁸».

Lo studio del diritto dell'Unione europea in materia di alimentazione, in ogni caso, registra un'attività normativa e giurisprudenziale del tutto rilevante – specialmente in riferimento all'influenza esercitata da tale normativa sugli Stati membri dell'UE – in particolare con riguardo al settore della *food safety*, ossia della tutela della salubrità degli alimenti⁸⁹⁹.

In particolare, l'Unione europea ha sin dagli anni Settanta elaborato una massiccia produzione normativa in materia di sicurezza alimentare, fondamentalmente basata sul triplice obiettivo di garantire la salute umana,

⁸⁹⁷ Da notare che detti orientamenti sono privi di valore cogente per l'Unione europea che ha spontaneamente deciso di riproporli con un atto interno come la Risoluzione del Parlamento europeo.

⁸⁹⁸ Cfr. art. 16 della Risoluzione, il cui testo è reperibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0247>.

⁸⁹⁹ Cfr. B. VAN DER MEULEN, M. J. BERND, *European food law handbook*, Wageningen, 2008; B. MEULEN, M. VELDE, *Food safety law in the European Union: an introduction*, Wageningen, 2004; M. A. RECUERDA, *Dangerous interpretations of the precautionary principle and the foundational values of European Union food law: Risk versus risk*, in *J. Food L. & Pol'y* 4, 2008, 1 pp. 147 e ss.

tutelare l'interesse dei consumatori e realizzare un corretto funzionamento del mercato unico.

Sotto tale ultimo profilo, infatti, le istituzioni europee hanno avuto chiaro sin dalla creazione del mercato unico, come le diverse discipline nazionali in tema di regolazione del mercato degli alimenti⁹⁰⁰ potessero comportare possibili elementi ostativi alla crescita di tale mercato⁹⁰¹.

Le predette finalità sono testimoniate dall'analisi della base giuridica utilizzata per emanare atti normativi in materia di sicurezza alimentare, costituita dagli articoli 43⁹⁰², 114⁹⁰³, 168, comma 4⁹⁰⁴ e 169⁹⁰⁵ del TFUE.

Rispetto all'evoluzione del diritto alimentare europolitano si possono analizzare due diversi periodi. In una prima fase, l'evoluzione delle politiche europee e della legislazione alimentare si ricollegava prevalentemente al tema delle politiche agricole. Nel 1962, in particolare,

⁹⁰⁰ Sul piano della regolazione della produzione, circolazione e del consumo degli stessi ma anche su quello relativo alle regole di etichettatura, controllo dell'igiene e della salubrità degli alimenti e dei mangimi animali. Cfr. L. COSTATO, F. ALBISINNI, *European Food Law*, Padova, 2012, pp. 177 e ss.

⁹⁰¹ Il dato è particolarmente evidente anche sul piano della gestione del potenziale rischio per la salute dei consumatori di generi alimentari, tema sul quale si misurano ancora oggi significative differenze di vedute su temi sensibili, oltre che nell'ambito della comunità scientifica anche tra gli Stati, come dimostra il caso Fidenato su cui si veda *supra*, il par. 3.1 di questo capitolo.

⁹⁰² Relativo alla Politica agricola comune «1. La Commissione presenta delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, ivi compresa la sostituzione alle organizzazioni nazionali di una delle forme di organizzazione comune previste dall'articolo 40, paragrafo 1, come pure l'attuazione delle misure specificate nel presente titolo».

⁹⁰³ Articolo relativo all'avvicinamento delle legislazioni nazionali. Come detto alle pagine che precedono tale articolo ha giustificato iniziative legislative dell'Unione proprio al fine di riavvicinare le legislazioni nazionali e limare le possibili differenze che minavano il buon funzionamento del mercato unico degli alimenti. La norma in particolare prevede che «Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno».

⁹⁰⁴ In materia di problemi comuni di sicurezza relative alla salute umana, altro interesse che ha giustificato l'intervento dell'Unione sul punto. Si veda sul rapporto tra alimentazione e salute anche *infra* il paragrafo 4.3. del quarto capitolo.

⁹⁰⁵ L'art. 169 tutela in particolare l'interesse dei consumatori: «Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi».

entra in vigore la PAC (Politica agricola comune) comprensiva di misure volte a garantire l'autosufficienza alimentare della Comunità⁹⁰⁶.

Un'iniziale maggior attenzione verso la figura del consumatore di prodotti alimentari si raggiunge in seguito con l'approvazione dell'Atto Unico europeo, con la previsione del principio del perseguimento di un livello elevato di protezione per il consumatore, tema ripreso ed in seguito implementato con il trattato di Maastricht del 1993 che reca un intero titolo alla protezione dei consumatori⁹⁰⁷.

Alla fine degli anni Novanta, inoltre, si colloca il Libro Verde della Commissione Europea sui principi generali della legislazione alimentare comunitaria che sarà seguito, nel 2000, dal Libro Bianco sulla sicurezza alimentare il quale annuncia la volontà di elaborare una disciplina giuridica unitaria di matrice europea che regoli l'intera filiera alimentare⁹⁰⁸.

Tali documenti segnano il passaggio alla seconda fase di sviluppo del diritto alimentare europeo che a partire dai primi anni Duemila subisce una sostanziale riforma con il passaggio all'approccio c.d. «dai campi alla tavola⁹⁰⁹», un atteggiamento normativo di tipo onnicomprensivo che mira a garantire un alto livello di protezione per la salute dei consumatori in ciascuna fase del processo di produzione, lavorazione e distribuzione degli alimenti nell'UE⁹¹⁰.

Il cambio di paradigma si registra chiaramente con l'adozione del Regolamento n. 178/2002⁹¹¹ che costituisce ancora oggi il testo di riferimento della legislazione generale dell'UE in materia di alimentazione umana e mangimi animali e che stabilisce i principi e i requisiti generali di

⁹⁰⁶ Cfr. A. VITALI, *op. cit.*, p. 30.

⁹⁰⁷ Sul punto D. MENOZZI, *Rintracciabilità, qualità e sicurezza alimentare nella percezione dei consumatori*, in *Economia Agro-Alimentare*, 1, 2010, pp. 136 e ss.

⁹⁰⁸ In argomento si veda *supra* il par. 3 di questo capitolo.

⁹⁰⁹ Cfr. M. S. RIGHETTINI, *Food safety policy between global and local*, in *Amministrare*, 45, 2015, pp. 293-322.

⁹¹⁰ In tale profilo, a ben vedere, si può scorgere un'applicazione dell'approccio olistico al diritto dell'alimentazione anche sul piano della *food safety*. Sul tema si veda *supra* il capitolo secondo, paragrafo terzo.

⁹¹¹ M. BENOZZO, *I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità (Regolamento CE n. 178/2002)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1, 2003, pp. 208-212.

tali settori, oltre a disposizioni generali in tema di tracciabilità degli alimenti, scambio di informazioni e sistema d'allarme europeo⁹¹².

Un'altra importante innovazione apportata dal Regolamento riguarda l'istituzione dell'EFSA che mira a realizzare l'auspicata unificazione nella valutazione dei rischi⁹¹³ associati al consumo di alimenti in ambito europeo⁹¹⁴.

Un primo elemento di rilievo rispetto ai fini di questo paragrafo riguarda l'uso del regolamento, tipico della seconda fase di sviluppo del diritto alimentare europeo, che, come noto rappresenta uno strumento normativo di diritto derivato interamente vincolante per gli Stati in ogni suo elemento⁹¹⁵. Il passaggio dal prevalente uso della direttiva a quello del ricorso al regolamento infatti ha comportato una maggior omogeneizzazione delle risposte legislative nazionali rispetto ai problemi relativi alla *food safety*.

Di seguito all'emanazione del regolamento n. 178/2002, in particolare, vengono in primo luogo emanati i Regolamenti nn. 852, 853 e 854 del 2004 in tema di igiene dei prodotti alimentari, noti anche come «Pacchetto igiene», che comprendono un insieme di misure per la garanzia della salubrità dei prodotti di origine animale e stabilisce un sistema uniforme di organizzazione dei controlli sui prodotti alimentari finalizzati al controllo umano⁹¹⁶.

⁹¹² Cfr. sul punto la pagina relativa alla sicurezza alimentare sul sito web del Parlamento europeo in <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/51/sicurezza-alimentare>.

⁹¹³ Sul tema dell'influenza dell'EFSA sulla gestione dei rischi in ambito comunitario e sull'influenza delle sue statuizioni rispetto alle autorità nazionali degli Stati membri si veda *supra* il par. 3.1. di questo capitolo.

⁹¹⁴ L'istituzione dell'EFSA è stata ampiamente sostenuta anche in seguito ad alcune emergenze alimentari che hanno colpito il mercato europeo come la crisi delle ESB, le diossine e il gliofosfato. In tema si segnala V. PAGANIZZA, *RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) Lo scambio rapido di informazioni nel settore degli alimenti e dei mangimi, tra prassi e diritto*, Ferrara, 2013.

⁹¹⁵ Cfr. *ex multis* G. STROZZI, A. ADINOLFI, R. BARATTA, E. CANNIZZARO, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, L. FEDERICO PACE, P. PIVA, F. SALERNO, L. SBOLCI, A. BRANCASI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, pp. 37 e ss.

⁹¹⁶ L'istituzione di un sistema di controllo uniformato rappresenta ovviamente una tappa importante verso l'avvicinamento delle legislazioni e gli ostacoli al buon funzionamento del mercato unico degli alimenti. E' evidente infatti che la presenza di differenze tra l'efficienza dei controlli tra i diversi paesi poteva spingere imprese «meno virtuose» a

Con il Regolamento n. 1935/2004⁹¹⁷ relativo ai materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, inoltre, si stabiliscono i requisiti e principi generali in tema di contaminazione alimentare da materiali e gli oggetti pertinenti, garantendo che detti materiali non trasferiscano i propri componenti ai prodotti destinati al consumo umano⁹¹⁸.

Un altro complesso di innovazioni di tutto rilievo per gli Stati membri, costretti anche a sostanziali modifiche delle proprie legislazioni nazionali, riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari destinati al consumo umano e animale. Vari sono i regolamenti adottati in tal senso quanto agli obblighi di informazione sul contenuto degli alimenti⁹¹⁹, come il Regolamento (UE) n. 1169/2011⁹²⁰, l'obbligatorietà dell'indicazione dell'origine dei prodotti, di cui al Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013⁹²¹ e l'etichettatura di prodotti alimentari destinati a particolari

spingere per la produzione negli Stati membri meno attenti, con conseguenti rischi per la salubrità dei prodotti immessi sul mercato.

⁹¹⁷ Regolamento n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE.

⁹¹⁸ Il regolamento consente in particolare l'adozione di misure specifiche dell'UE per introdurre restrizioni all'uso di determinati materiali destinati al contatto con i prodotti alimentari (MCA) elencati all'allegato I del Regolamento stesso. A seguito dell'emanazione del regolamento, ad esempio, vennero introdotte restrizioni all'uso di materiali plastici come il bisfenolo A destinati ad essere utilizzati per la creazione di biberon per bambini in plastica.

⁹¹⁹ Facenti capo a quello descritto da alcuni come un vero e proprio diritto alle informazioni sugli alimenti spettante ai consumatori.

⁹²⁰ Cfr. Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004. Anche dal riferimento al precedente quadro normativo in materia si evince la preferenza per l'uso del regolamento in luogo della direttiva.

⁹²¹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013 che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili.

categorie di individui come i bambini, disciplinata dal Regolamento (UE) n. 609/2013⁹²².

Ancora si possono richiamare, con riguardo all'ampio impatto avuto sulle legislazioni degli Stati membri, le norme in tema di «*novel food*⁹²³» e Organismi geneticamente modificati, tematiche su cui, come detto⁹²⁴, si realizzano spesso forti contrapposizioni tra i diversi Stati membri anche sul piano etico e culturale e rispetto alle quali spesso la legislazione europea svolge un importante ruolo di impulso al rinnovamento.

Quanto ai nuovi alimenti, in base al Regolamento (UE) 2015/2283⁹²⁵, essi sono definiti come i prodotti diffusi successivamente al maggio del 1997 che necessitano, per la commercializzazione nell'Unione di una verifica particolarmente approfondita quanto alle possibili ripercussioni sulla salute⁹²⁶.

Il regolamento in particolare istituisce una procedura basata sul ruolo centrale dell'EFSA nella valutazione del rischio alimentare, la quale provvede ad una valutazione scientifica a livello centrale europeo che rappresenta un riferimento sul piano scientifico anche per gli ordinamenti nazionali⁹²⁷.

⁹²² Regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione. Testo rilevante ai fini del SEE.

⁹²³ In dottrina D. MARRANI, *Nanotechnologies and novel foods in European law*, in *Nanoethics*, 7.3, 2013, pp. 177-188; A. C. HUGGETT, C. CONZELMANN, *EU regulation on novel foods: Consequences for the food industry*, in *Trends in Food Science & Technology*, 8, 1997, pp. 133-139.

⁹²⁴ V. *supra* il paragrafo 3.1. di questo capitolo.

⁹²⁵ Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE).

⁹²⁶ In tale prospettiva, inoltre, il regolamento coinvolge altresì profili di diritto doganale atteso che si applica anche ai prodotti alimentari provenienti da paesi terzi, rispetto ai quali vengono estesi i controlli più approfonditi destinati ai nuovi alimenti.

⁹²⁷ La valutazione dell'EFSA coinvolge altresì le condizioni d'uso e le indicazioni da apporre sulle etichette relative ai prodotti alimentari.

Riguardo al tema degli organismi geneticamente modificati, inoltre, vari sono stati gli interventi eurounitari. A testimonianza del carattere scivoloso della tematica de qua⁹²⁸, peraltro, le istituzioni eurounitarie hanno tendenzialmente optato per l'adozione di direttive in luogo di regolamenti. Si possono richiamare in tal senso in particolare, la Direttiva 2001/18/CE, GU L 106 del 17.4.2001, che contiene la definizione di organismi geneticamente modificati⁹²⁹ e l'attuale disciplina di settore contenuta nella direttiva Direttiva (UE) 2015/412⁹³⁰ che modifica detta normativa specificando la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul proprio territorio⁹³¹.

Anche quest'ultima possibilità, insieme al «ritorno» all'uso della direttiva sembra manifestare le problematiche quanto alla raccolta di consenso unanime tra gli Stati membri rispetto alla tematica degli OGM, anche in ragione delle ripercussioni cui essa si accompagna sul piano ideologico e culturale⁹³².

In definitiva, alla luce della ricostruzione sopra riportata⁹³³, si possono desumere alcune considerazioni quanto alle direttrici dello sviluppo

⁹²⁸ Di cui si è detto *supra* anche al paragrafo 3.1. di questo capitolo.

⁹²⁹ E' un ogm «un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale». Tale definizione, consente di rilevare anche un possibile contributo del diritto alimentare dell'Unione europea sul piano dell'unificazione dei concetti normativi rilevanti in tale settore, caratterizzato come si è visto da una particolare frammentazione anche sul piano definitorio oltre che da attributi quali la multidimensionalità e la trasversalità. Sul punto si veda *supra* il paragrafo 2 del secondo capitolo e in dottrina L. COSTATO, *Il formarsi di un diritto alimentare e le sue basi giuridiche*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., pp. 35 e ss.

⁹³⁰ Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2015.

⁹³¹ Si veda sul punto la giurisprudenza della Corte di giustizia citata *supra* al par. 3.1. di questo capitolo, con particolare riferimento al caso *Monsanto*.

⁹³² Sulla questione si veda P. COSTANZO (a cura di), *Organismi geneticamente modificati*, cit., pp. 3 e ss.;

⁹³³ Il tema meriterebbe una trattazione autonoma, dunque, si è cercato di selezionare i profili *ictu oculi* più interessanti delle questioni trattate. Si rinvia con riferimento alla trattazione più approfondita sul *food law* di matrice europea B. MEULEN, M. VELDE, *Food safety law in the European Union: an introduction*, Wageningen, 2004 pp. 17 e ss.

del diritto europolitario in tema di alimentazione e alla sua influenza sugli Stati membri dell'Unione.

In primo luogo, analizzando il tipo di strumento normativo utilizzato dalle istituzioni europee, si può mettere in luce come nella prima fase di sviluppo, le istituzioni europolitare abbiano prevalentemente fatto ricorso alle direttive, al fine di operare un ravvicinamento delle legislazioni nazionali⁹³⁴.

La seconda fase di sviluppo inizia invece con l'emanazione del regolamento n. 178/2002, che reca i principi generali in materia di legislazione alimentare europea, quali il principio di precauzione che devono caratterizzare l'azione degli Stati membri nell'emanazione di norme in tema di alimentazione. Tale normativa apre la strada ad un uso più ampio del regolamento che inizia ad essere utilizzato per la sua attitudine a garantire una normativa nazionale unitaria e non armonizzata, in relazione a profili normativi più specifici come si visto per i regolamenti in tema di etichettatura, contaminazione da materiali e *novel food*.

Per contro, in settori più «scivolosi» quali quello degli OGM, nel quale si registrano maggiori riserve da parte degli Stati membri, è interessante notare il ritorno all'auso della direttiva che consente notoriamente una maggiore libertà degli Stati rispetto all'attuazione dei fini europolitari⁹³⁵.

Un altro elemento da mettere in luce riguarda il ruolo del diritto europeo nell'unificazione della valutazione del rischio alimentare. Tale ruolo è favorito dalla previsione dell'EFSA quale istituzione scientifica di riferimento nel quadro delle diverse autorità degli Stati membri e dall'istituzione di un sistema di controllo uniformato sulla circolazione degli alimenti nel mercato unico e sull'accesso e di un sistema di allarme unico

⁹³⁴ Piuttosto difforni sul piano delle disposizioni in materia di sicurezza alimentare.

⁹³⁵ Ma si espone ad una minore efficacia sul piano dell'effettivo ravvicinamento delle legislazioni nazionali come dimostra il caso *Fidenato* di cui si è detto *supra* al paragrafo 3.1. di questo capitolo, nel quale uno dei problemi affrontati dalla Corte di Giustizia riguardava in particolare il differente trattamento delle stesse sementi geneticamente modificate in diversi Stati membri.

per far fronte alle emergenze alimentari che minacciano la salute dei consumatori⁹³⁶.

7. Alcuni rilievi conclusivi

Nel presente capitolo si sono analizzate alcune caratteristiche peculiari del diritto al cibo adeguato e della materia alimentare in generale, nel quadro dello studio di determinati fenomeni del costituzionalismo contemporaneo. Si è discusso, in particolare, di quei temi che si descrivono in dottrina in termini di «crisi dello strumento legislativo» e «crisi della gerarchia delle fonti» più in generale, ossia della tendenza al superamento del tradizionale ruolo della legge formale a fronte di fenomeni quali il sempre crescente utilizzo di fonti atipiche come le fonti di *soft law*, la maggior apertura degli Stati nazionali verso l'esterno (ossia verso l'ordinamento internazionale e sovranazionale) ed il c.d. *judicial activism*.

I predetti fenomeni, in particolare, come si è visto nei paragrafi precedenti, risultano talora particolarmente evidenti con riguardo al diritto dell'alimentazione e, in particolare, con riferimento allo studio dell'evoluzione del diritto al cibo adeguato.

Tale diritto, in particolare, si sviluppa a partire dall'ordinamento internazionale e viene progressivamente ad assumere una sempre crescente autonomia rispetto al diritto alla vita e al diritto alla salute⁹³⁷.

Questo sviluppo prevalentemente al di fuori del contesto degli ordinamenti statali, ha comportato da un lato, una disciplina del diritto al cibo contenuta in strumenti di diritto internazionale cogente, quali i trattati internazionali⁹³⁸ e dall'altro la presenza di altre tipologie di fonti diffuse

⁹³⁶ Si vedano sul punto i regolamenti nn. 852, 853 e 854 del 2004 facenti parte del c.d. «Pacchetto igiene».

⁹³⁷ Il dato è esaminato *supra* nei paragrafi 1 e 2

⁹³⁸ Si veda in particolare l'art. 11 il Patto sui diritti economici sociali e culturali.

nell'ordinamento internazionale e prive di precettività immediata verso gli Stati, appartenenti alla categoria del *soft law*⁹³⁹.

Detta caratteristica dello sviluppo del diritto al cibo adeguato sembra, peraltro, potersi riconnettere a due diverse tendenze apprezzabili nel quadro dei rapporti tra il diritto internazionale e gli ordinamenti statali. Da un lato, infatti, gli strumenti normativi sopra descritti e la loro particolare diffusione, hanno promosso una certa «espansione» e diffusione del diritto al cibo adeguato che ha ispirato diversi ordinamenti nazionali ad adottare normative interne recependone i contenuti⁹⁴⁰.

Dall'altro lato, tale processo di implementazione è stato incoraggiato dalle stesse istituzioni internazionali ed *in primis* dalla FAO, sulla base del rilievo della difficile garanzia dell'effettività e della giustiziabilità delle previsioni internazionali in tema di diritto al cibo adeguato⁹⁴¹.

Da questo punto di vista in particolare, lo sviluppo prevalente di tale diritto a livello internazionale e sovranazionale ed il corrispondente «scarso interesse» dei legislatori nazionali per la tematica, sembrano aver a loro volta alimentato alcuni fenomeni degni di rilievo.

In primo luogo, si è messo in evidenza il ruolo del formante giurisprudenziale rispetto alla promozione della tutela del diritto al cibo adeguato sotto tre distinti profili e, segnatamente: attraverso la dilatazione dell'interpretazione di alcuni diritti oggetto di tutela a livello nazionale per ricomprendervi fattispecie connesse con il diritto al cibo⁹⁴²; tramite la previsioni di meccanismi di accesso agevolato alle corti, come gli istituti

⁹³⁹ Si tratta innanzitutto delle dichiarazioni internazionali di diritti, particolarmente numerose con riferimento al diritto al cibo adeguato, ma anche dei documenti emanati da istituzioni internazionali come l'Alto Rappresentante Onu per il diritto al cibo e la FAO. Si veda *supra* il paragrafo 1 di questo capitolo.

⁹⁴⁰ Si coglie in questi termini la «vis espansiva» del diritto al cibo adeguato che viene menzionata nel titolo del presente capitolo.

⁹⁴¹ Sotto tale prospettiva, infatti, l'implementazione a livello nazionale (e possibilmente costituzionale) di tali norme viene visto come un possibile antidoto al *gap* di effettività, atteso che dette previsioni, recepite nel diritto interno, possono beneficiare dell'attuazione amministrativa e giurisdizionale da parte degli organi dello Stato. Sul punto si vedano le considerazioni del paragrafo quarto di questo capitolo.

⁹⁴² Si sono richiamati, al riguardo, alcuni casi tratti dalla giurisprudenza della Corte Suprema indiana come il caso *Karnataka* ed il caso *Chameli Singh* su cui si vedano le considerazioni di cui *supra* al paragrafo 4 di questo capitolo.

della *public interest litigation*⁹⁴³ ovvero di rimedi collettivi⁹⁴⁴; nell'ambito della giurisprudenza sviluppatasi nell'ambito degli ordinamenti che riconoscono l'accesso diretto dei singoli ai tribunali costituzionali⁹⁴⁵.

In secondo luogo, inoltre, si è visto come in assenza di una normativa completa a livello nazionale rispetto ai temi della *food security*, anche il giudiziario abbia fatto ampio riferimento al diritto internazionale, il quale – si è detto – presentava uno sviluppo normativo e teorico superiore⁹⁴⁶.

Si è analizzato quindi l'uso da parte di giudici nazionali di norme internazionali appartenenti alla categoria del *soft law* ed in particolare riferimenti a documenti e studi scientifici elaborati dalla FAO e si sono menzionate alcune similitudini con i pareri dell'EFSA⁹⁴⁷ richiamati dalla Corte di Giustizia per la particolare rilevanza sul piano dell'apprezzamento del rischio alimentare⁹⁴⁸.

Accanto all'uso degli strumenti di *soft law*, il diritto comparato fornisce alcuni esempi interessanti rispetto all'utilizzo di norme di diritto internazionale pattizio in tema di alimentazione da parte di giudici nazionali⁹⁴⁹.

⁹⁴³ Al riguardo paradigmatico appare il caso indiano *Supreme Court, People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors* del 2001. Significativamente, peraltro, la previsione di questi meccanismi viene sostenuta, per la sua importanza nella garanzia del diritto al cibo adeguato, anche in alcuni documenti FAO come le Guidelines del 2004. Sul punto si veda *supra*, il paragrafo 4. Il caso inoltre appare significativo ove ha sostanzialmente rappresentato una spinta per l'emanazione di norme nazionali a livello legislativo in materia di *food security*. Si vedano sul punto le considerazioni di cui al paragrafo quarto e la bibliografia ivi citata.

⁹⁴⁴ Si è citato sul punto il caso della Costituzione del Sudafrica nella quale sono previsti meccanismi di legittimazione giurisdizionale per classi di individui.

⁹⁴⁵ Si vedano al riguardo le considerazioni esposte in merito al caso argentino *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra* del 2007.

⁹⁴⁶ Il tema è stato affrontato nel paragrafo quinto di questo capitolo.

⁹⁴⁷ Anche questi, a rigori, non rientranti nel corpo dell'*hard law*,

⁹⁴⁸ E dunque sul piano della *food safety*. Si veda sul punto *supra* il paragrafo 3.1. di questo capitolo.

⁹⁴⁹ Si è detto delle ragioni alla base di tale tendenza, ricondotte alla menzionata vis espansiva del diritto al cibo adeguato grazie all'ampia diffusione anche teorica dello stesso, e della frequente assenza di corrispondenti previsioni a livello interno.

Rispetto ai casi citati, peraltro, si sono distinte varie tecniche di tutela, riconducibili al diverso grado normativo riservato alle fonti internazionali dagli ordinamenti costituzionali interni.

Una prima tecnica ermeneutica descritta riguarda in particolare l'interpretazione di norme nazionali⁹⁵⁰ alla luce delle disposizioni internazionali. Si è visto in tema il caso *Jaramillo* nel quale la Corte costituzionale colombiana ha posto a fondamento della decisione norme costituzionali interne⁹⁵¹ interpretate, però, alla luce di disposizioni internazionali in tema di diritti e segnatamente dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali⁹⁵².

L'argomento è di particolare interesse nel quadro del tema dell'integrazione sovranazionale degli ordinamenti e delle aperture del giudiziario a norme ultrastatali, ma deve leggersi con riferimento alla tipologia di riferimenti internazionali che vengono in luce nel caso concreto. E' evidente, infatti, che l'adozione di un'interpretazione da parte di un giudice nazionale di una norma internazionale in tema di diritti incontra, a ben vedere, il limite della presenza di un giudice internazionale con la funzione di fornire in modo più o meno univoco e vincolante l'interpretazione di tali norme⁹⁵³.

Una seconda tecnica messa in luce nel presente capitolo, riguarda, inoltre, la diretta applicabilità di norme internazionali in tema di diritto al cibo negli ordinamenti nazionali ed il loro utilizzo nella *ratio decidendi*

⁹⁵⁰ Siano esse costituzionali o legislative.

⁹⁵¹ Fra cui il diritto alla vita e ad uno *standard* di vita minimo essenziale.

⁹⁵² Si veda *supra* il paragrafo quinto, pp. 197 e ss.

⁹⁵³ Si può richiamare in tal senso il sistema della Cedu con la Corte europea dei diritti dell'Uomo chiamata a fornire l'interpretazione delle disposizioni convenzionali. Sul punto si veda in particolare in dottrina A. RUGGERI, *Rapporti tra Cedu e diritto interno. Bundesverfassungsgericht e Corte costituzionale allo specchio*, in www.diritticomparati.it, 2011; M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei «nuovi diritti»*, in *Quad. Cost.*, 2009, 3 e ss.; M. BIGNAMI, *L'interpretazione del giudice comune nella «morsa» delle Corti sovranazionali*, in *Giur. Cost.*, 2008, I, pp. 7 e ss.; E. CECCHERINI, *La funzione del giudice nel crescente processo di osmosi fra ordinamenti: spunti di riflessione*, in *Revista general de derecho público comparado*, 8, 2011, p. 1; R. ROMBOLI, *La influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, 2018, III, 618 e ss.; V. SCIARABBA, *Il ruolo della cedu: Tra corte costituzionale giudici comuni e corte europea*, Milano, 2019.

adottata dall'interprete⁹⁵⁴. Si è visto in particolare, al riguardo, il caso argentino *Defensor del Pueblo c. Estado Nacional* del 2007, nel quale la Corte Suprema dell'Argentina ha affermato l'espressa applicabilità di norme internazionali affermanti il diritto al cibo al caso di specie⁹⁵⁵.

In punto, tuttavia, occorre rilevare come tale tecnica di tutela – basata sull'applicazione diretta del diritto internazionale – dipenda in larga parte dal grado attribuito dalle fonti nazionali alle norme del diritto internazionale, come del resto dimostrato dai casi svizzeri e olandesi citati, nei quali, per contro, veniva espressamente esclusa l'applicabilità delle norme internazionali sul diritto al cibo negli ordinamenti nazionali⁹⁵⁶.

A prescindere da tale rilievo, peraltro, la maggior porosità degli ordinamenti nazionali all'influsso dell'ordinamento internazionale sembra caratterizzarsi, in ogni caso, come una tendenza generalizzata e per certi versi inarrestabile del paradigma giuridico contemporaneo⁹⁵⁷, confermata anche ed in modo particolare dall'esame del diritto dell'alimentazione⁹⁵⁸.

⁹⁵⁴ Si vedano *supra* le pagine 200 e ss.

⁹⁵⁵ Fra cui la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali e la Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo.

⁹⁵⁶ Cfr. casi citati *supra* alle pagine 198 e ss.

⁹⁵⁷ Cfr. P. RIDOLA, *La dimensione transnazionale dei diritti fondamentali e lo stato costituzionale aperto in Europa*, in *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, 5, 2011, pp. 40-78; R. SCARCIGLIA, *Costituzionalismo globale, tradizioni legali e diritto comparato (Global Constitutionalism, Legal Traditions and Comparative Law)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, pp. 441-450. Tale processo non è peraltro esente da critiche. Si può richiamare ad esempio la celebre posizione espressa dal giudice Scalia della Corte Suprema americana nel caso *Texas. V. Lawrence* (539 U.S. 558, 2003), nel quale si ritiene il diritto straniero alla stregua di «*meaningless dicta*» alla luce della dottrina del c.d. *originalism*. Sul punto si veda E. CECCHERINI, *La funzione del giudice nel crescente processo di osmosi fra ordinamenti*, cit., p. 13. Per una panoramica generale della posizione nella giurisprudenza nordamericana si rinvia altresì a G. D'IGNAZIO, *Corte Suprema e giustizia costituzionale negli Stati Uniti d'America: i principi fondamentali del disegno costituzionale* in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale*, Milano, 2012. Per un'ulteriore critica al tema dell'apertura degli ordinamenti nazionali al diritto internazionali si consideri altresì M. KOSKENNIEMI, L. PÄIVI, *Fragmentation of international law? Postmodern anxieties*, in *Leiden Journal of International Law*, 15.3, 2002, pp. 553-579.

⁹⁵⁸ Si è detto in particolare del carattere «resiliente» del diritto al cibo adeguato che oltre a caratterizzarsi per una particolare forza espansiva, manifestata nell'ispirazione di diverse norme nazionali in punto, si plasma e si adatta ad un utilizzo particolarmente duttile.

Sotto tale profilo, si è analizzato anche il consistente grado di influenza, sul piano strettamente normativo, delle disposizioni internazionali su quelle nazionali affermanti il diritto al cibo⁹⁵⁹.

Tale influenza si coglie, in primo luogo, sul piano delle norme in tema di *food security*, tema sul quale è presente un'ampia produzione normativa a livello internazionale, ed è stata apprezzata sotto tre diversi profili. Sotto un primo profilo, in particolare, tale influsso è evidente sul piano della tecnica legislativa, laddove alcuni documenti internazionali prescrivono modalità dettagliate per l'implementazione nazionale di norme sulla *food security*⁹⁶⁰.

Sotto altro profilo, un aspetto interessante riguarda il coinvolgimento di istituzioni internazionali come la FAO direttamente nei processi di scrittura delle norme nazionali, costituzionali e non⁹⁶¹.

Da ultimo, infine, si è cercato di tratteggiare tale influenza normativa a livello empirico mediante un raffronto tra i testi di alcune costituzioni nazionali recanti norme in tema di diritto al cibo ed i relativi modelli rappresentati da norme internazionali come l'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali e l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani⁹⁶².

In un'altra prospettiva, inoltre, si è messo in luce come, accanto all'influenza del diritto internazionale sul piano della *food security*, sia possibile apprezzare anche un influsso del diritto dell'Unione europea sullo sviluppo della normativa degli Stati membri in tema di *food safety*⁹⁶³.

Si è ricostruito, in tal senso, lo sviluppo storico del diritto dell'alimentazione eurounitario, ponendo l'attenzione sugli strumenti

⁹⁵⁹ Il punto è analizzato *supra* ai paragrafi 6 e ss.

⁹⁶⁰ In particolare si raccomanda l'implementazione di tali norme a livello costituzionale, ovvero mediante *corpus* normativi organici secondo il tipo denominato *framework law*. Si prescrive inoltre, in generale, un paradigma di tutela basato sulla garanzia dei diritti umani che presentano collegamenti con l'alimentazione (*human rights approach*). Si veda sul punto il documento *FAO Guide on Legislating for the Right to Food*, Food and Agriculture Organization of the United Nation e le considerazioni di cui alle pagine 204 e ss.

⁹⁶¹ Sul punto si è richiamato l'esempio della Costituzione del Nepal e della normativa indonesiana.

⁹⁶² Sul punto si veda *supra* il paragrafo 6.1.

⁹⁶³ Il tema è stato affrontato al paragrafo 6.2.

normativi utilizzati dalle istituzioni europee in relazione ai fini da esse perseguiti. Mentre in una prima fase di sviluppo – a fronte della maggiore distanza delle legislazioni degli Stati membri – si è cercato di procedere ad un avvicinamento più morbido mediante l’uso di direttive, nella seconda fase citata, invece, si è passati all’uso del regolamento, strumento di diritto derivato vincolante in ogni suo elemento e caratterizzato da una maggior portata uniformatrice delle diverse legislazioni.

Significativamente, peraltro, è emerso come, in settori più scivolosi come quello degli organismi geneticamente modificati, si assiste al ritorno dell’uso della direttiva, lasciando agli Stati membri un margine più ampio di discrezionalità sul piano normativo⁹⁶⁴.

La tendenza che sembra dunque emergere dalla ricostruzione operata in questo capitolo, è un’influenza del diritto internazionale e sovranazionale in tema di alimentazione che non appare descrivibile come un processo caratterizzato da una direttrice «a senso unico».

Il diritto al cibo adeguato, in particolare, pur sviluppatosi in origine prevalentemente a partire dal diritto internazionale, ha rappresentato un modello teorico caratterizzato da un’ampia diffusione, ma anche da una crescente rielaborazione a livello nazionale⁹⁶⁵. Questo processo, dunque, va necessariamente letto attraverso il riferimento al crescente processo di osmosi tra gli ordinamenti ed alle interferenze tra diversi livelli e fonti normative.

E’ dunque alla luce di queste premesse che deve affrontarsi il capitolo successivo dedicato, appunto, al rapporto tra alimentazione e costituzione, un rapporto che è stato descritto nel titolo del capitolo come «costituzionalizzazione universale del diritto al cibo» e che non può prescindere dai rilievi di questo capitolo circa le origini di tale diritto e dalle osservazioni del secondo capitolo, quanto alle caratteristiche peculiari dello stesso.

⁹⁶⁴ Che presenta nondimeno alcuni inconvenienti come dimostrato dal caso Monsanto e dal caso Fidenato, su cui si veda *supra*, il paragrafo 3.1. di questo capitolo.

⁹⁶⁵ Ovvero da un processo di rielaborazione congiunto tra livello nazionale e sovranazionale.

CAPITOLO QUARTO
LA «COSTITUZIONALIZZAZIONE UNIVERSALE⁹⁶⁶» DEL
DIRITTO AL CIBO ADEGUATO FRA SOLIDARIETÀ E OLISMO

1. I profili di rilevanza costituzionale della sicurezza alimentare

Una delle ipotesi di partenza del presente lavoro riguarda il possibile rilievo per il diritto costituzionale dello studio del diritto dell'alimentazione e del diritto al cibo adeguato.

In tale prospettiva, i principali autori⁹⁶⁷ che si sono impegnati nel tentativo di ricostruire i possibili profili di rilevanza della sicurezza alimentare⁹⁶⁸ per il diritto costituzionale, tendono ad impostare la riflessione a partire dalla premessa per cui uno dei valori cardine del costituzionalismo contemporaneo sarebbe costituito dalla tutela del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa⁹⁶⁹. Data tale premessa si può arrivare, infatti, a condividere l'opportunità di un approfondimento da parte del diritto costituzionale del complesso di quei fattori che risultano necessari ed indefettibili per garantire agli individui la predetta tutela.

Tra i predetti fattori, invero, si possono collocare a pieno titolo anche la sicurezza alimentare e l'autosufficienza alimentare⁹⁷⁰, intese alla stregua

⁹⁶⁶ L'espressione, ispirata alle considerazioni di S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 127 il quale si esprime in termini di costituzionalizzazione diffusa dei diritti, richiama le osservazioni esposte nel precedente capitolo quanto all'influenza dell'ordinamento internazionale e sovranazionale nell'elaborazione e attuazione del diritto al cibo adeguato, alla sua particolare diffusione tra i diversi ordinamenti ed al processo di rielaborazione ed arricchimento di tale diritto che avviene a livello nazionale.

⁹⁶⁷ Nella dottrina italiana in particolare si vedano F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, cit., pp. 2 e ss.; A. MORRONE, *op. cit.*, p. 34; G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, cit., p. 37.

⁹⁶⁸ L'espressione che verrà ampiamente utilizzata nel corso del presente capitolo, va intesa nella sua accezione *tout court*, dunque comprensiva dei profili di *food safety* e *food security*.

⁹⁶⁹ Cfr. in particolare F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, Roma, 2018, p. 79. Nello stesso senso.

⁹⁷⁰ Entrambe componenti fondamentali dell'istituto del diritto al cibo adeguato come espresso *supra*, al paragrafo 2 del secondo capitolo, cui si rinvia.

delle condizioni minime necessarie per garantire all'individuo la possibilità di vivere, per l'appunto, un'esistenza libera e dignitosa⁹⁷¹.

Mentre sulla portata semantica dell'espressione «sicurezza alimentare» si è ampiamente diffuso⁹⁷², alcuni autori⁹⁷³, con il concetto di autosufficienza alimentare, intendono far riferimento alla necessità dell'individuo di disporre di un quantitativo sufficiente (*rectius* adeguato) di risorse alimentari, tale da assicurare un'esistenza libera dalla fame oltre che degna⁹⁷⁴.

Sotto altro profilo, inoltre, il tema dell'autosufficienza alimentare assume ulteriore rilevanza per il diritto costituzionale, in relazione agli obblighi che è possibile porre a carico degli Stati rispetto alla garanzia dell'accesso al cibo, in un'accezione di «autosufficienza» intesa come obbligo dei pubblici poteri.

Si può considerare, in tale prospettiva, la definizione di «autosufficienza alimentare» presente sul sito *World Social Agenda*, secondo cui essa costituisce «*la possibilità per un Paese di produrre tutto il cibo necessario a sfamare la sua popolazione con un particolare interesse per i prodotti base dell'alimentazione: riso, mais e tuberi (ad esempio manioca e igname)*».

Quanto sopra esposto costituisce, a ben vedere, il profilo più «immediato» della rilevanza costituzionale della questione alimentare e del diritto al cibo adeguato, ossia la strumentalità a conseguire la tutela di valori

⁹⁷¹ Considerazioni analoghe possono essere peraltro espresse con riguardo ad altri fattori che influenzano significativamente la garanzia individuale ad un'esistenza libera e dignitosa come ad esempio la possibilità di vivere in un ambiente salubre. Cfr. per considerazioni analoghe G. CORDINI, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, pp. 13 e ss. Si veda anche in tal senso la dottrina relativa ai c.d. *basic rights* su cui si vedano *supra* le pagine 120 e ss.

⁹⁷² V. *supra* il secondo capitolo, par. 2.

⁹⁷³ Cfr. F. ALICINO, *op. cit.*, p. 80.

⁹⁷⁴ Si veda, sotto tale profilo A. MORRONE, *op. cit.*, p. 36, secondo cui, questioni cruciali per il costituzionalista rispetto a tale argomento sarebbero "il ruolo dello Stato rispetto a problemi che attengono alla vita privata dell'individuo; il contenuto e i limiti di regole giuridiche di garanzia e/o promozionali della salute alimentare; lo spazio riservato all'autonomia e alla responsabilità individuali nell'esercizio della fondamentale libertà di cura, che, nella nostra materia, si trasforma in una parallela libertà di scelta del cibo e dell'alimentazione".

cardine del costituzionalismo contemporaneo come l'uguaglianza e la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa per tutti gli individui.

Accanto a tale profilo, nondimeno, si possono collocare diversi ulteriori segmenti di intersezione tra diritto dell'alimentazione e diritto costituzionale, di non minore importanza.

Si colloca in tal senso l'istituto della sovranità alimentare⁹⁷⁵, la quale, in quest'ottica, rileva nella misura in cui permette di «ricollocare i “rapporti di alimentazione” nel fondamento della vita e dei rapporti sociali⁹⁷⁶».

In altre parole, il concetto di sovranità alimentare assume rilievo per il diritto costituzionale ove mira a mettere in discussione⁹⁷⁷ e ricostruire in chiave critica il rapporto tra individui, società e Stato con riguardo ai profili legati alla gestione ed alla titolarità delle risorse alimentari oltre che alla valorizzazione, dal lato antropico, del fenomeno alimentare.

Ma la tematica alimentare rileva anche per il diritto costituzionale nell'ambito della tradizionale ricostruzione relativa alle libertà negative⁹⁷⁸ e dunque in primo luogo come dovere di astensione dei pubblici poteri rispetto alla garanzia di una libertà – quella che possiamo definire libertà alimentare – che rappresenta una realtà fenomenica «pre-giuridica» e finanche «pre-sociale», siccome collegata alle radici più profonde del vivere e del vivere in comunità.

In questa prospettiva, si può ad esempio considerare la libertà alimentare come possibilità di espressione della personalità dell'individuo

⁹⁷⁵ Rispetto alla quale si richiamano le considerazioni di cui al secondo capitolo.

⁹⁷⁶ G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁷⁷ Lo Stesso Zagrebelsky intende il concetto di sovranità alimentare come un concetto naturalmente polemico. Non solo, in altre parole, un punto d'arrivo nel dibattito ma uno spunto critico alla luce del quale ripensare le dinamiche tra società, commercio, alimentazione e tutela dei diritti.

⁹⁷⁸ Per un'introduzione teorica alle libertà negative si vedano *ex multis* G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, 2017, pp. 165 e ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1990; A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari 1988.

tramite il rapporto col cibo, come manifestazione di una libertà di scegliere cosa mangiare, oltre che come e quando nutrirsi⁹⁷⁹.

Si tratta dunque di pretese che si richiamano all'autodeterminazione individuale nelle scelte alimentari, da intendersi, a ben vedere, come specifica forma di manifestazione di libertà dei singoli opponibile nei confronti dello Stato ma anche degli altri individui, salve le ragioni di bilanciamento con altri diritti e interessi ovvero le superiori esigenze di tutela dell'interesse generale⁹⁸⁰.

Sotto altro profilo la sicurezza alimentare ed il diritto al cibo adeguato⁹⁸¹ si pongono in naturale relazione con il perseguimento della tutela della salute in una dimensione che, attraverso un parallelismo con l'art. 32 Cost., vede anche la «salubrità alimentare» come diritto fondamentale ed interesse della collettività.

Tale considerazione apre ovviamente il campo ad una visione della salubrità alimentare costituzionalmente rilevante siccome collegata all'interesse a veder protetta la salute degli individui rispetto al pericolo del consumo di alimenti potenzialmente insalubri.

A ben vedere tuttavia, questa prospettiva più «immediata», non è la sola che è possibile esaminare nell'ambito dello studio dei profili di rilievo costituzionale relativi al binomio salute-alimentazione.

Sotto altro profilo, invero, si può valorizzare un'ulteriore veste della rilevanza costituzionale del cibo, riferita più propriamente alla sua dimensione di diritto-dovere.

⁹⁷⁹ La libertà di cui trattasi si estende, ovviamente, anche alla libertà di scegliere cosa non mangiare, posto che, come noto, anche l'assenza di determinati alimenti dalla dieta individuale corrisponde a precisi significati e al perseguimento di ulteriori finalità religiose, etiche ovvero personali.

⁹⁸⁰ Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*, p. 39. Intesa in questa accezione di libertà negativa richiamata anche dall'autore citato, la sicurezza alimentare o più precisamente in questo caso la libertà alimentare, pone interessanti interrogativi rispetto alle possibili limitazioni del suo esercizio, in parallelo con le altre più tradizionali libertà, oltre che in generale con le interferenze con gli altri diritti e libertà dell'individuo. Il punto sarà più ampiamente trattato *infra*, in questo capitolo.

⁹⁸¹ Con particolare riferimento, in questo caso, alla sua accezione in termini di *food safety*.

Le scelte alimentari⁹⁸², infatti, oltre a dover essere libere, nell'accezione poc'anzi richiamata, devono anche essere conformi ad un generale principio di responsabilità specie in relazione alle possibili ripercussioni sulla salute individuale⁹⁸³ – anche nell'accezione di interesse collettivo – ovvero su altri interessi della collettività⁹⁸⁴.

La libertà di autodeterminazione alimentare, in altre parole, va rapportata con un complesso di doveri posti a carico degli stessi individui che impongono la garanzia di scelte alimentari responsabili.

A partire da tali suggestioni, in particolare, è possibile immaginare di attribuire un fondamento costituzionale a politiche pubbliche improntate alla promozione e alla salvaguardia della responsabilità delle scelte alimentari, ad esempio nell'ambito della lotta all'obesità, la malnutrizione, la promozione della differenziazione dei cibi nella dieta, la lotta agli sprechi alimentari⁹⁸⁵, le politiche di educazione alle scelte alimentari e alla sostenibilità⁹⁸⁶ delle stesse.

Accanto ai suddetti profili in tema di valorizzazione delle posizioni individuali, la regolazione giuridica del fenomeno alimentare rientra nel quadro d'interesse del diritto costituzionale nella misura in cui si occupa o quantomeno tenta di occuparsi della valorizzazione degli aspetti e delle componenti che diversificano il cibo dalle altre *res* ed incidono sul paradigma proprietario⁹⁸⁷.

Nell'ambito dei profili poc'anzi descritti possiamo richiamare, oltre alla sopra citata sovranità alimentare, anche la questione della

⁹⁸² Nel quadro di un generale principio di autodeterminazione alimentare di cui si è accennato alla pagina che precede.

⁹⁸³ In questo senso da intendersi come autoresponsabilità.

⁹⁸⁴ A. MORRONE, *op. cit.*, p. 41. Il tema si riconnette in modo particolare alle teorie relative alla sostenibilità delle scelte alimentari, anche dal punto di vista ambientale. Sul punto si richiamano le considerazioni di cui al secondo capitolo.

⁹⁸⁵ Tematica di recente oggetto di disciplina da parte della legge n. 166/2016, rubricata «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi». In tema si veda L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2018.

⁹⁸⁶ E' chiaro, infatti, come il tema della sostenibilità rientri a pieno titolo nell'ambito di quelle scelte alimentari che possono effettivamente dirsi responsabili.

⁹⁸⁷ Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*, p. 41.

ricongiungibilità dei beni alimentari ai beni comuni e alle *res* di dominio collettivo⁹⁸⁸.

Non a caso, come si vedrà nel prosieguo del presente capitolo, sono diverse le costituzioni che hanno optato a livello globale, per l'inserimento di disposizioni che richiamano tematiche relative alla sicurezza alimentare nonché, spesso, riferimenti specifici alla *food sovereignty* e ai modelli di gestione collettiva come paradigma del dominio e della gestione dei beni alimentari.

Tali ultimi spunti – probabilmente tra i più innovativi sul piano delle ripercussioni socio-politiche – sembrano aver trovato ampio successo nei testi costituzionali di particolari aree del mondo⁹⁸⁹.

Nondimeno, benché vi siano suggestioni del tutto rilevanti, e con potenzialità di sviluppo particolarmente ampia, alcuni autori hanno messo in luce come, alla base dei diversi riferimenti costituzionali all'alimentazione, il diritto al cibo e soprattutto agli istituti con portata più innovativa quali la sovranità alimentare ed i modelli di gestione collettiva ispirati ai beni comuni, non vi siano ancora solide fondamenta teoriche, specie quanto ad una teoria generale di diritto costituzionale dell'alimentazione⁹⁹⁰.

In assenza di un tale approfondimento teorico, invero, il rischio è che tali previsioni costituzionali rimangano meri riferimenti programmatici svuotati della loro stessa vocazione nonché della piena potenzialità.

Nondimeno, a prescindere dai precedenti rilievi⁹⁹¹, appare indubbio il fatto che il diritto dell'alimentazione⁹⁹² contiene una pluralità di

⁹⁸⁸ V. *supra* il capitolo secondo, paragrafo 4.

⁹⁸⁹ E in particolar modo nell'area latinoamericana. In termini generali, peraltro, risulta d'interesse anche l'analisi della "geografia costituzionale" dei riferimenti all'alimentazione. L'individuazione delle aree in cui si è diffusa tale tecnica di codificazione di norme sull'alimentazione rivela, infatti, interessanti elementi di riflessione, anche socioeconomica, della centralità delle questioni alimentari per un determinato ordinamento.

⁹⁹⁰ Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*, p. 43, G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione: i profili costituzionali*, cit., p. 13, il quale considera altresì che il diritto costituzionale potrebbe e dovrebbe rivestire un ruolo importante nello sviluppo del diritto dell'alimentazione così come nell'approfondimento di tematiche trasversali e di forte impatto potenziale sulla società come appunto le tematiche della sovranità alimentare e del ripensamento di alcune tipologie di rapporti proprietari.

⁹⁹¹ Su cui si ritornerà nel prosieguo del presente capitolo.

suggerimenti che si ricollegano strettamente alle stesse fondamenta del diritto costituzionale e rappresenta, in quest'ottica, un vero e proprio «laboratorio costituzionale⁹⁹³» di soluzioni e istituti.

Nel presente capitolo, si cercherà dunque di sottoporre a verifica le predette considerazioni, mediante il riferimento da un lato, alle tecniche di costituzionalizzazione del diritto al cibo adeguato o di altri profili relativi al diritto dell'alimentazione reperibili nel diritto comparato e, dall'altro alle elaborazioni dottrinali più interessanti elaborate nella dottrina straniera e nazionale⁹⁹⁴.

2. *La costituzionalizzazione del diritto al cibo*

Come si è avuto modo di affermare nel capitolo che precede⁹⁹⁵, lo sviluppo della tutela giuridica dei diritti fondamentali legati alla tematica alimentare è fortemente tributario del diritto internazionale. In tale ambito, invero, sembra essersi realizzato il passaggio da una visione parziale della rilevanza giuridica dell'alimentazione – essenzialmente correlata alla regolazione del commercio di alimenti e (marginalmente) alla tutela della salute umana – ad una visione più attenta ai profili più afferenti al valore «antropico» del fenomeno alimentare e segnatamente alla tutela dei diritti ed interessi individuali ad essa facenti capo⁹⁹⁶.

Il diritto al cibo adeguato, a bene vedere, rappresenta il depositato più rilevante di tale cambiamento di prospettiva ed un punto di riferimento

⁹⁹² Così come peraltro avviene con il diritto dell'ambiente ed altre materie settoriali e «di frontiera».

⁹⁹³ F. ALICINO, *op. cit.*, p. 80.

⁹⁹⁴ Il tutto nel solco delle considerazioni che precedono riguardo alle particolarità della materia alimentare e del diritto al cibo oltre che della *vis* espansiva di tale diritto e del massiccio influsso dell'ordinamento internazionale e sovranazionale.

⁹⁹⁵ Si rinvia *supra*, al paragrafo 1 del capitolo terzo per un approfondimento.

⁹⁹⁶ Si richiamano in tal senso le considerazioni di cui al capitolo due, paragrafo tre sulla necessità dell'adozione di un approccio olistico.

teorico impossibile da trascurare nell'impostare una riflessione sulla tematica del rapporto tra diritti fondamentali e alimentazione⁹⁹⁷.

Riguardo a tale profilo, e con la finalità di introdurre la tematica dell'analisi dei riferimenti costituzionali all'alimentazione, occorre invero partire da alcune premesse preliminari.

Muovendo dalle considerazioni che precedono, si può affermare che il diritto internazionale ha rivestito un ruolo importante anche nel favorire l'inclusione di riferimenti all'alimentazione in varie costituzioni del mondo⁹⁹⁸ da un lato, individuando nell'approccio *human rights-based* il modello di garanzia più efficace nella regolazione giuridica delle questioni alimentari e, dall'altro, prescrivendo «l'implementazione⁹⁹⁹» delle disposizioni contenute in documenti internazionali¹⁰⁰⁰ all'interno degli ordinamenti nazionali e, auspicabilmente, attraverso riferimenti costituzionali¹⁰⁰¹.

Entrambi i predetti aspetti meritano un approfondimento siccome d'interesse per comprendere l'ispirazione di quello che possiamo definire l'attuale diritto positivo costituzionale in tema di alimentazione, oltre che per vagliarne la potenziale capacità espansiva.

Quanto al primo aspetto¹⁰⁰², si è messo in luce nel capitolo che precede come nella predisposizione di una disciplina giuridica del fenomeno alimentare possa essere opportuno partire dalla declinazione del rapporto uomo-cibo sul piano dei diritti fondamentali dell'individuo. Al riguardo si

⁹⁹⁷ Tematica che, come si è detto nel capitolo che precede ed in premessa, rappresenta un'area naturale di interesse del diritto costituzionale ed uno dei possibili oggetti di studio di una teoria di diritto costituzionale dell'alimentazione.

⁹⁹⁸ Attualmente si contano tra i 22 e i 27 riferimenti costituzionali (a seconda del criterio adottato per il conteggio comprensivo o meno dei riferimenti diretti e indiretti) al diritto al cibo e in generale all'alimentazione *tout court*, Cfr. dati reperibili sul sito web www.fao.org e segnatamente la «*Right to food timeline*» contenente l'indicazione dei principali riconoscimenti costituzionali di tale diritto.

⁹⁹⁹ Il termine inglese utilizzato è appunto «*implementation*».

¹⁰⁰⁰ Specie nei documenti dotati di minor precettività quali le fonti di *soft law*.

¹⁰⁰¹ Su tale influenza si vedano i paragrafi 6 e seguenti del precedente capitolo.

¹⁰⁰² Cfr. F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in A. MAHIOU, F. SNYDER (a cura di), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Leiden-Boston 2006, pp. 79-163, e S. NEGRI, *La sicurezza alimentare*, cit., p. 221 e ss. Si veda altresì *supra* la nota n. 236 a pag. 85, per un inquadramento dottrinale generale sulla tematica del c.d. *rights based approach* al diritto dell'alimentazione.

può ulteriormente insistere sulla natura fondamentale dei bisogni umani relativi all'alimentazione i quali, nell'ambito della teorizzazione giuridica, si possono facilmente attuare mediante la predisposizione, da parte dei diversi legislatori, di situazioni giuridiche di vantaggio che assumono in molti casi la forma del diritto individuale.

Sotto altro aspetto, inoltre, la riconducibilità al terreno della tutela dei diritti della questione alimentare è motivata anche da due ragioni di opportunità. La prima ragione consiste nella possibilità di beneficiare, in tal modo, dei sistemi di protezione dei diritti dei singoli ordinamenti. Con riferimento a branche del diritto rispetto alle quali la sensibilità della legislazione positiva fatica ad affermarsi, infatti, la soluzione che consiste nel ricondurre la materia sul piano della protezione giurisdizionale dei diritti pare poter rappresentare una possibilità senz'altro più semplice ed efficace, almeno nelle prime fasi di sviluppo¹⁰⁰³.

La seconda ragione, invece, si coglie – possiamo dire – in negativo, immaginando le difficoltà nel prevedere l'utilizzo di modelli di valorizzazione giuridica del fenomeno alimentare fondati, *exempli gratia*, sul paradigma proprietario, in luogo di una o più teorie basate su una lettura antropocentrica dell'alimentazione.

Ed invero il paradigma proprietario, così come altri possibili modelli di elaborazione di istituti di regolazione giuridica delle fattispecie alimentari, scontano inevitabilmente il limite di sottendere una visione degli alimenti strettamente considerati in termini di *res*¹⁰⁰⁴ tralasciando¹⁰⁰⁵ quelli che paiono essere i profili di maggior interesse, anche per il diritto, del fenomeno alimentare, ossia la sua natura vocazione individuale quanto alla sua natura ancillare rispetto la soddisfazione di fondamentali esigenze umane e la rilevanza del rapporto tra alimentazione e società.

¹⁰⁰³ La tematica è ulteriormente affrontata in questo capitolo con riguardo alle modalità di protezione costituzionale indiretta o implicita del diritto al cibo (v. *infra* il par. quarto di questo capitolo).

¹⁰⁰⁴ La questione ed i limiti della c.d. «mercificazione» del cibo sono stati ampiamenti messi in luce *supra* nel capitolo secondo, par. 4, a cui si rinvia anche per la bibliografia.

¹⁰⁰⁵ O comunque omettendo di ricomprendere appieno.

Riguardo al secondo profilo, ossia il riferimento all'opportunità di un'implementazione del diritto al cibo negli ordinamenti nazionali, si possono richiamare, innanzitutto, alcuni importanti documenti internazionali elaborati dalla FAO come le *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*¹⁰⁰⁶. Significativamente, fra gli obiettivi espressi delle *Guidelines* figura quello di «fornire agli Stati una guida pratica nell'implementazione della progressiva realizzazione del diritto al cibo adeguato nel contesto nazionale di *food security*¹⁰⁰⁷, in modo da perseguire la finalità del *Plan of Action del World Food Summit*».

La trasposizione del diritto al cibo adeguato a livello nazionale è vista, dunque, da un lato, come il naturale sviluppo dell'affermazione a livello internazionale e, dall'altro, come un risultato auspicabile per conseguire una maggior effettività nei livelli di protezione di tale diritto nonché una maggior sensibilizzazione degli ordinamenti rispetto alle problematiche di diritto dell'alimentazione¹⁰⁰⁸.

Si collocano nel solco tracciato dalle *Guidelines* del 2004 anche le successive *Right to Food Guidelines* del 2006, sempre elaborate in ambito FAO¹⁰⁰⁹.

Un elemento da tenere in considerazione in tal senso, anche a testimonianza del crescente interesse per la tematica alimentare a livello globale, riguarda il fatto che molti ordinamenti nelle ultime decadi hanno adottato meccanismi spontanei di attuazione a livello interno¹⁰¹⁰ di norme in

¹⁰⁰⁶ Adottata dalla Sessione n. 127 del FAO Council nel novembre 2004.

¹⁰⁰⁷ Traduzione libera dall'inglese «provide practical guidance to States in their implementation of the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, in order to achieve the goals of the Plan of Action of the World Food Summit».

¹⁰⁰⁸ Cfr. L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, in *Fao Right to Food Studies*, Roma, 2011 p. 12.

¹⁰⁰⁹ Si vedano le considerazioni di commento alle *Guidelines* di M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 137, con particolare riferimento al *drafting* normativo relativo al diritto al cibo.

¹⁰¹⁰ E spesso a livello costituzionale, come si avrà modo di mettere in luce *infra* nel presente capitolo.

tema di alimentazione e ciò anche in assenza di specifiche obbligazioni internazionali in tal senso¹⁰¹¹.

In secondo luogo l'attuazione a livello nazionale di disposizioni in tema di alimentazione sembra riflettere, specie se analizzata «geograficamente¹⁰¹²», la volontà di far fronte alla richiesta di misure pubbliche improntate alla lotta alla malnutrizione e agli squilibri tra domanda e offerta in materia di risorse alimentari.

A conferma di tale elemento si può richiamare, ad esempio, il fatto che le disposizioni nazionali (specie a livello costituzionale) in tema di alimentazione finiscono spesso per ricalcare, anche sul piano del tenore letterale, proprio le disposizioni internazionali in materia di diritto al cibo¹⁰¹³.

La costituzionalizzazione espressa non è tuttavia, naturalmente, l'unica forma di recepimento a livello nazionale di disposizioni ispirate o direttamente mutate dal diritto internazionale in tema di alimentazione.

Diversi ordinamenti, pur manifestando sensibilità rispetto all'opportunità di adottare una disciplina giuridica conforme allo spirito dei principi internazionali hanno adottato altre tecniche normative, talvolta sulla scorta delle raccomandazioni di talune istituzioni internazionali. E' il caso del Comitato sui diritti economici sociali e culturali (CESCR) il quale, nel *General Comment* n. 12 sul diritto al cibo adeguato¹⁰¹⁴ ha incoraggiato quale tecnica di *drafting* normativo per l'implementazione di norme ispirate ad un approccio *rights-oriented* anche l'utilizzo del *framework law* in

¹⁰¹¹ Le ragioni per tale spontanea implementazione sono invero molteplici. In primo luogo pare si possa fare riferimento ad una generale volontà politica di assicurare una protezione più effettiva delle fattispecie legate al cibo, fornendo una tutela basata su meccanismi nazionali per ovviare all'assenza di giustiziabilità che scontano vari documenti internazionali che sanciscono il diritto al cibo. Sul punto si vedano le considerazioni di cui al sesto paragrafo del capitolo precedente.

¹⁰¹² Ossia facendo attenzione alle aree geografiche ove la sensibilità giuridica verso la tematica alimentare è emersa maggiormente nei diversi ordinamenti giuridici e tenendo altresì i debito conto le caratteristiche socioeconomiche di tali aree.

¹⁰¹³ Si veda in tema il raffronto tra i diversi riferimenti costituzionali e le norme internazionali fatto al paragrafo 6.1. del terzo capitolo.

¹⁰¹⁴ Segnatamente al paragrafo n. 29.

materia alimentare, vale a dire della legislazione quadro che coinvolga a tutto tondo l'ordinamento di destinazione¹⁰¹⁵.

L'approccio normativo basato sulla legislazione quadro o *framework law*, come detto al capitolo che precede¹⁰¹⁶, ha avuto particolare diffusione nell'ambito degli ordinamenti dell'America Latina ed in particolare in Argentina, Brasile, Ecuador e Guatemala. L'ordinamento argentino, ad esempio, ha adottato sin dal 2003 un programma nazionale per la sicurezza alimentare denominato *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*¹⁰¹⁷ (PNSA) con l'obiettivo di promuovere un miglior accesso alle risorse alimentari diretto a specifiche categorie socialmente vulnerabili come soggetti di comunità rurali e fanciulli¹⁰¹⁸.

Facendo riferimento all'ordinamento eurounitario, peraltro, secondo una condivisibile opinione dottrinale¹⁰¹⁹, sarebbe ispirato al *framework law approach* anche il richiamato regolamento CE 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, il quale prescrive una serie di principi generali in materia alimentare e istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) concepito come «la base costituzionale del diritto alimentare europeo (...) e “una sorta di legislazione alimentare generale¹⁰²⁰».

La tesi, invero, appare suffragata dalla vocazione generale e onnicomprensiva che accompagna il testo e dalla previsione di una serie di principi che dovrebbero guidare i legislatori nazionali ed i giudici europei

¹⁰¹⁵ Coinvolgendo auspicabilmente anche porzioni della società civile cfr. sul punto *supra*, il paragrafo 3 del terzo capitolo e in dottrina M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 137.

¹⁰¹⁶ Si veda *supra* il paragrafo terzo del terzo capitolo.

¹⁰¹⁷ Istituito con legge n. 25.724 / 2002.

¹⁰¹⁸ Fra le ulteriori finalità del piano vi sono la promozione della sicurezza alimentare, dell'educazione nutrizionale e del raggiungimento di livelli di alimentazione sufficiente e adeguata ai particolari costumi di ciascuna regione del paese. Per ulteriori spunti e dettagli sulla tematica si veda R. FEENEYA, P. MACCLAYB, *Food Security in Argentina: A Production or Distribution Problem?* in *International Food and Agribusiness Management Review*, Vol. 19, n. 2, 2016, p. 10.

¹⁰¹⁹ M. RAMAJOLI, *op. cit.*, p. 659 e ss.

¹⁰²⁰ L'autrice riprende con tale espressione la rubrica del capo II del regolamento.

rispettivamente nella predisposizione e nell'attuazione delle norme in tema di alimentazione¹⁰²¹.

3. I principali riferimenti costituzionali in tema di alimentazione

Nel ricostruire le principali tipologie di tecniche di costituzionalizzazione del diritto al cibo si possono in primo luogo considerare i riferimenti costituzionali aventi come destinatari l'intera popolazione, senza distinzione di categorie o gruppi particolari di individui.

E' il caso della Costituzione Politica della Repubblica del Nicaragua che contiene, all'art. 63, l'esplicito riconoscimento al diritto dei nicaraguensi ad essere protetti dalla fame¹⁰²² e l'obbligo dello Stato di «promuovere programmi che assicurino la disponibilità di cibo e la sua equa distribuzione¹⁰²³».

Sulla stessa linea della disposizione sopra citata si può richiamare altresì la Costituzione di Haiti, la quale a sua volta riconosce *ex art. 22* «*the right of every citizen to decent housing, education, food and social security*». La norma, significativamente, sembra prendere in considerazione la garanzia del diritto al cibo accanto alle altre condizioni la cui attuazione risulta necessaria per consentire un'esistenza degna¹⁰²⁴.

Riguardo a tale profilo appare d'interesse anche il richiamo all'art. 27 della Costituzione della Repubblica del Sudafrica che prevede l'espressa protezione del diritto a cibo e acqua sufficienti. Anche il riferimento all'acqua, in tale prospettiva, deve cogliersi nella medesima dimensione sopra delineata, ossia nella necessità di garantire le condizioni minime per

¹⁰²¹ Sul tema dell'incidenza dei principi nell'ambito della legislazione alimentare si veda S. VENTURA, *op. cit.*, nonché, in generale, le considerazioni di cui *supra*, al paragrafo sesto del secondo capitolo.

¹⁰²² Disposizione chiaramente ispirata al diritto internazionale e segnatamente alla formulazione dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali («*right to be free from hunger*») così come l'art. 43 della Costituzione del Kenya del 2010 caratterizzata dal medesimo tenore letterale.

¹⁰²³ Traduzione libera effettuata dall'autore.

¹⁰²⁴ Sul rapporto tra alimentazione e dignità si veda *infra*, in questo capitolo il paragrafo 4.2.

lo sviluppo della personalità umana che si identificano, senza dubbio, nella garanzia di cibo e acqua sufficienti¹⁰²⁵.

Sempre con parziale riguardo al paradigma della dignità umana, si può individuare un secondo modello di riferimenti costituzionali relativo alle disposizioni che riconducono il diritto al cibo alla garanzia di uno standard di vita dignitoso, ovvero ad un «*decent standard of living*».

Si collocano in tale categoria il complesso delle disposizioni delle costituzioni di alcuni ordinamenti *ex* URSS quali la Moldavia, l'Ucraina e la Bielorussia¹⁰²⁶.

La prima Costituzione di questo gruppo ad introdurre disposizioni in materia di alimentazione è la Costituzione della Repubblica della Bielorussia del 1994 che, all'art. 21, ha introdotto il diritto di ognuno ad uno *standard* di vita dignitoso che includa la disponibilità di cibo. La medesima disposizione, peraltro, prosegue prevedendo l'obbligo dello Stato di garantire i diritti e le libertà incluse nella Costituzione, nonché dalle obbligazioni internazionali dello Stato¹⁰²⁷.

Una disposizione del medesimo tenore si ritrova nella coeva Costituzione della Repubblica moldava, segnatamente all'art. 47. Detta previsione stabilisce una vera e propria obbligazione positiva dello Stato, chiamato a emanare misure mirate ad assicurare che ogni individuo possa beneficiare di uno standard di vita dignitoso attraverso la disponibilità di cibo, vestiario, assistenza medica e servizi per sé e per la sua famiglia.

Sempre nell'ambito del riferimento all'area delle *ex* Repubbliche sovietiche e del processo di evoluzione del costituzionalismo di tale regione

¹⁰²⁵ Sulla connessione tra cibo e acqua nell'ambito della tutela costituzionale dei diritti si veda R. LOUVIN, *Aqua aequa*, cit., 57 e ss.

¹⁰²⁶ Per un'introduzione sulle caratteristiche principali di tale tipologia di costituzioni, oltre che per un approfondimento del contesto socio-politico in cui sono venute a formarsi si veda G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2014; S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993.

¹⁰²⁷ Anche in questo caso, dunque, l'influenza dell'ordinamento internazionale è visibile e viene finanche a trovare espressa menzione nel testo costituzionale.

nei primi anni Novanta, una norma interessante si ritrova all'art. 48 della costituzione dell'Ucraina del 1996¹⁰²⁸.

Tale disposizione prescrive la protezione del diritto ad uno standard di vita sufficiente, per gli individui e le proprie famiglie. Fin qui, dunque, la norma ricalca i più risalenti precedenti sopra indicati. Nondimeno essa introduce un elemento di novità facendo un riferimento espresso, nell'ambito della garanzia di uno standard di vita sufficiente, ad un'adeguata nutrizione.

La menzione della nutrizione, invero, appare significativa per la sua maggior potenzialità espansiva rispetto all'ordinamento¹⁰²⁹. Essa, infatti, sottende a ben vedere una rilevanza del fenomeno alimentare più ampia della mera autosufficienza alimentare, che può coinvolgere anche aspetti legati alla *food safety* – è evidentemente adeguata solo un'alimentazione sana – ma anche profili ulteriori legati alla connessione del fenomeno alimentare con altre esigenze e diritti dell'individuo, come ad esempio la dimensione religiosa¹⁰³⁰.

Peraltro, sebbene le disposizioni sopra richiamate contengano riferimenti all'alimentazione, non si può non rilevare come esse attribuiscono un rilievo all'autosufficienza alimentare non del tutto autonomo. Ed infatti essa viene in rilievo non come valore in sé, bensì come garanzia necessaria ad attuare la vera finalità della norma costituzionale ossia il principio¹⁰³¹ della dignità umana e del godimento di un'esistenza libera e dignitosa. In altre parole si tratta di un'ulteriore conferma del valore

¹⁰²⁸ Si vedano le considerazioni di cui al paragrafo sesto del terzo capitolo quanto all'influenza dell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani su tale disposizione.

¹⁰²⁹ Si vedano nello stesso senso le considerazioni di M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 40.

¹⁰³⁰ Per un individuo musulmano praticante, ad esempio, un'alimentazione «adeguata» non può non essere conforme ai precetti religiosi in materia di abitudini alimentari.

¹⁰³¹ O come talvolta definito da alcuni autori il «meta-principio» della dignità cfr. O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di uguaglianza?* in www.forumcostituzionale.it. Si veda altresì, sulla natura del principio dignitario anche C. PICCIOCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, Padova, 2013 p. 235 ss.

mediato della garanzia del diritto al cibo per l'attuazione del principio dignitario.

Una terza categoria di riferimenti costituzionali che possiamo considerare riguarda le disposizioni rivolte primariamente a determinate categorie di individui, spesso in ragione della particolare vulnerabilità delle stesse rispetto a fattispecie di malnutrizione ovvero alla luce delle particolari esigenze di protezione legate ad altri fattori.

Si tratta di una tipologia di riferimenti costituzionali che ha avuto particolare diffusione nell'area centroamericana a partire dai primi anni Cinquanta.

Si collocano in tale categoria, ad esempio la Costituzione Politica della Repubblica del Costa Rica dell'8 novembre 1949, la quale rappresenta uno dei primissimi esempi di comparsa in una costituzione di un riferimento alla tematica alimentare.

L'art. 82 di tale Costituzione, in particolare, promuove una particolare protezione per i fanciulli in condizione di indigenza ed impone allo Stato di provvedere alla garanzia di alimenti e vestiario per costoro¹⁰³².

Nello stesso gruppo si colloca altresì l'art. 56 della Costituzione Politica della Repubblica di Panama che prevede l'esplicita protezione dei diritti di minori, anziani e infermi al diritto ad una alimentazione adeguata¹⁰³³.

Anche la successiva Costituzione di Cuba del 1956 si colloca in tale solco con la disposizione di cui all'art. 9, a mente del quale lo Stato è tenuto a garantire che non vi sia alcun fanciullo privo di educazione e cibo¹⁰³⁴.

Sempre alle categorie ritenute dai diversi legislatori costituzionali come più vulnerabili si dirige la disposizione dell'art. 123 della Costituzione

¹⁰³² «El Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley».

¹⁰³³ «El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de estos a la alimentación, la salud la educación».

¹⁰³⁴ Sempre nell'ambito della circolazione di disposizioni simili in materia di alimentazione si veda il tenore dell'art. XV, Sez. 3 della Costituzione della Repubblica delle Filippine del 1987 che stabilisce nuovamente l'obbligo dello Stato a provvedere alla garanzia di «proper care and nutrition» per i minori.

dell'Honduras diretta ad affermare il diritto di ogni fanciullo di crescere e svilupparsi in buona salute e la necessità di speciali cure, specialmente con riferimento all'alimentazione, per le donne in gravidanza, nell'interesse della donna e del bambino¹⁰³⁵.

Il riferimento alle categorie sensibili dei minori e degli anziani si ritrova, da ultimo, anche all'art. 51 della Costituzione Politica del Guatemala del 1986. Detta disposizione in particolare prevede un'espressa protezione del diritto al cibo adeguato dei minori e degli anziani sempre nel quadro di un dovere, o di un obbligo di prestazione posto in capo ai pubblici poteri.

Oltre alle costituzioni sopra richiamate possiamo richiamare ulteriori norme adottate in anni più recenti e specialmente in determinate aree del mondo, segnatamente l'area centro e sudamericana e l'area asiatica.

Quanto alla prima categoria merita sicuramente una menzione l'art. 13 della Costituzione dell'Ecuador del 2008, molto dettagliata e caratterizzata da un'ampia sensibilità rispetto alla tematica dei diritti di nuova generazione e dell'attenzione alle generazioni a venire¹⁰³⁶. La predetta disposizione, in particolare, prevede il diritto ad un accesso sicuro e permanente degli individui e dei gruppi ad un cibo sano, sufficiente e nutriente, prodotto preferibilmente a livello locale e nel rispetto delle varie identità e tradizioni culturali.

Rispetto a tale norma, fra le più interessanti e complete degli ultimi anni, un primo elemento che si può mettere in luce è senz'altro la rilevanza della dimensione solidaristica, chiara nel riferimento ai gruppi e alle

¹⁰³⁵ «*Todo niño deberá gozar de los beneficios de la seguridad social y la educación. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud, para lo cual deberá proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales desde el período prenatal, teniendo derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, educación, recreo, deportes y servicios médicos adecuados*».

¹⁰³⁶ Un buon esempio di tale sensibilità si coglie con riferimento alle norme aventi ad oggetto la protezione dell'ambiente di cui agli artt. gli articoli 83 e 85 della Costituzione dell'Ecuador. Per un approfondimento legato al quadro del costituzionalismo ecuadoriano, si vedano A. ACOSTA, E. MARTÍNEZ (a cura di), *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*, Santiago, 2009; E. GUDYNAS, *La ecología política del giro biocéntrico en la nueva constitución de Ecuador*, in «*Revista Estudios Sociales*», 32, 2009, p. 35 e ss.

tradizioni culturali, che appare a ben vedere una caratteristica delle Costituzioni dell'area¹⁰³⁷.

In secondo luogo appare significativa la vocazione onnicomprensiva della rilevanza costituzionale che si vuole attribuire al cibo, sia sotto il profilo della sufficienza degli alimenti sia sul piano della salubrità degli stessi¹⁰³⁸.

Di simile tenore è anche l'art. 16 della Costituzione della Bolivia del 2009 che dopo l'affermazione del diritto di ogni individuo al cibo e all'acqua prevede anche l'obbligo dello Stato di attuare la *food security* mediante la garanzia di un cibo sano, adeguato e sufficiente per l'intera popolazione¹⁰³⁹.

Un altro riferimento costituzionale importante, anche alla luce del complesso di misure legislative adottate nella sua attuazione¹⁰⁴⁰, è presente nella Costituzione della Repubblica Federale brasiliana del 2010.

A onor del vero, un riferimento all'alimentazione poteva ritrovarsi già nella versione del 1988 della Costituzione brasiliana¹⁰⁴¹, con la previsione di un dovere dello Stato di garantire al bambino il diritto alla vita, la salute e l'alimentazione. Con il successivo emendamento costituzionale n. 64/2010 è stato in seguito incluso espressamente un riferimento al cibo tra i diritti sociali di cui all'art. 6.

Sempre nel quadro geografico del continente americano si può citare l'esperienza costituzionale del Messico. Con la revisione costituzionale del

¹⁰³⁷ Cfr. sul punto G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali: profili di diritto comparato*, Milano, 2013; S. LANNI, *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Roma, 2011.

¹⁰³⁸ Si tratta di una concezione «a tutto tondo» del fenomeno alimentare di particolare rilievo laddove sottende a ben vedere una rilevanza *ex se* per il diritto costituzionale dei beni giuridici legati all'alimentazione.

¹⁰³⁹ La struttura del riferimento al diritto e alla successiva previsione di un obbligo di attuazione dello Stato, si è visto, è comune anche ad altre costituzioni. Nondimeno, il riferimento espresso della Costituzione boliviana alla *food security*, oltre ad essere

¹⁰⁴⁰ Si ricorda in particolare l'ambizioso programma Zero Hunger promosso dal Presidente Lula che ha effettivamente sortito risultati apprezzabili nella lotta alla malnutrizione, specialmente nelle aree rurali. Per un approfondimento si veda R. PAES-SOUSA, J. VAITSMAN, *The Zero Hunger and Brazil without Extreme Poverty programs: a step forward in Brazilian social protection policy*, in *Ciênc. saúde coletiva*, 2014, vol.19, n. 11, pp.4351-4360.

¹⁰⁴¹ Cioè prima dell'emendamento del 2010.

2011, infatti, è stata introdotta all'art. 4 della suprema carta messicana una disposizione che consacra espressamente il diritto di ogni individuo ad avere a disposizione cibo sufficiente e di qualità¹⁰⁴².

Passando alla seconda categoria di disposizioni – quelle sviluppatesi nell'area asiatica – si può notare sin dalla fine degli anni 70, una particolare (e per certi versi sorprendente) sensibilità costituzionale per la questione alimentare¹⁰⁴³. Può innanzitutto richiamarsi in tale prospettiva l'esperienza costituzionale iraniana con il riferimento all'alimentazione in due diverse disposizioni della Costituzione del 1979¹⁰⁴⁴.

L'art. 3 par. 12 prescrive in primo luogo l'impegno dello Stato ad abolire ogni tipo di privazione riguardante il cibo. Il successivo art. 43, par I, richiama invece la soddisfazione dei bisogni primari di tutti fra cui v'è uno specifico riferimento al nutrimento¹⁰⁴⁵.

La Costituzione del Pakistan, anch'essa degli anni Settanta¹⁰⁴⁶, menziona all'art. 38 inserito in una sezione dedicata ai principi della politica. La norma, in particolare, individua il dovere dello Stato di fornire beni di prima necessità compreso il cibo, il vestiario e l'istruzione¹⁰⁴⁷.

Infine, non può non considerarsi nell'ambito del costituzionalismo asiatico anche l'esperienza indiana che ha fornito spunti di tutto rilievo anche nell'ambito dell'attuazione giurisdizionale di disposizioni inerenti il diritto al cibo.

¹⁰⁴² In totale, invero, sono complessivamente 11 i riferimenti all'alimentazione nella Costituzione messicana. Per un approfondimento si veda N. URQUIA FERNANDEZ, *La seguridad alimentaria en México*, in *Salud pública Méx*, 2014, vol.56, pp. 92-98..

¹⁰⁴³ Anche in periodi più recenti vi sono stati invero emendamenti costituzionali nell'area asiatica.

¹⁰⁴⁴ Cfr. C. BOTTARI, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁴⁵ «*The economy of the Islamic Republic of Iran, with its objectives of achieving the economic independence of the society, uprooting poverty and deprivation, and fulfilling human needs in the process of development while preserving human liberty, is based on the following criteria: 1. the provision of basic necessities for all citizens: housing, food, clothing, hygiene, medical treatment, education, and the necessary facilities for the establishment of a family*». Traduzione della Costituzione reperibile all'indirizzo <http://en.sbu.ac.ir/ResearchCenters/Chpd.Iran.pdf>.

¹⁰⁴⁶ Segnatamente del 1973. Una successiva revisione è avvenuta nel 2012.

¹⁰⁴⁷ «*The State shall (...) provide basic necessities of life such as food, clothing, housing, education and medical relief, for all such citizens, irrespective of sex, caste, creed or race, as are permanently or temporarily unable to earn their livelihood on account of infirmity, sickness or unemployment*».

L'art. 47 della Costituzione indiana¹⁰⁴⁸, in particolare, contiene, nella parte dedicata¹⁰⁴⁹ ai principi direttivi della politica statale un preciso dovere posto in capo ai pubblici poteri, rispetto all'aumento dei livelli di nutrizione e del tenore di vita, allo scopo di migliorare la salute pubblica. Nella stessa prospettiva, è fatto obbligo alle istituzioni di attivarsi per vietare il consumo di sostanze, anche alimentari che possano essere dannose per la salute.

Il diritto al cibo proclamato nella disposizione citata è stato oggetto anche di un'interessante pronuncia della Corte Suprema Indiana del 2001¹⁰⁵⁰, in uno dei rari casi in cui una norma costituzionale in tema di alimentazione è stata portata d'innanzi ad un'alta corte.

In tale fattispecie, la Corte Suprema riconobbe sulla base della disposizione costituzionale la sussistenza di una posizione giuridica tutelabile che possiamo ricondurre a tutti gli effetti al diritto al cibo¹⁰⁵¹ e, sulla base di tale affermazione, prescrisse l'obbligo dello Stato di attivare programmi alimentari finalizzati alla lotta alla malnutrizione¹⁰⁵², specialmente infantile¹⁰⁵³.

L'importante pronuncia ebbe l'ulteriore merito di gettare le basi per la predisposizione di un programma legislativo, il *National Food Security*

¹⁰⁴⁸ Cfr. per un'introduzione generale al costituzionalismo asiatico T. GROPPI, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, cit., pp. 187 e ss.; D. AMIRANTE, *Lo stato multiculturale. Contributo alla teoria dello stato dalla prospettiva dell'Unione Indiana*, Bologna, 2014.

¹⁰⁴⁹ «The State shall regard the raising of the level of nutrition and the standard of living of its people and the improvement of public health as among its primary duties and, in particular, the State shall endeavour to bring about prohibition of the consumption except for medicinal purposes of intoxicating drinks and of drugs which are injurious to health».

¹⁰⁵⁰ Sentenza n. 196/2001, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*.

¹⁰⁵¹ Ritenuto parte integrante del diritto alla vita.

¹⁰⁵² Anche mediante la fissazione di standard nutrizionali minimi e programmi di miglioramento delle condizioni alimentari nelle scuole.

¹⁰⁵³ Cfr. sul punto A. SINGH, A. PARK, S. DERCON, *School Meals as a Safety Net: An Evaluation of the Midday Meal Scheme in India*, in *Young Lives*, 2012, Oxford citato da S. ARCURI, G. BRUNORI, F. BARTOLINI, F. GALLI, *La sicurezza alimentare come diritto: per un approccio sistemico*, in *Agriregionieuropa*, 41, 2015 reperibile all'indirizzo <https://agiregionieuropa.univpm.it/content/article/31/41/la-sicurezza-alimentare-come-diritto-un-approccio-sistemico#footnote3>. Si vedano, anche per un approfondimento del caso le considerazioni di cui *supra*, al paragrafo quarto del terzo capitolo, a cui si rinvia anche per le ulteriori indicazioni bibliografiche.

Act¹⁰⁵⁴ del 2013, con l'adozione di un sistema di distribuzione di alimenti con una platea di destinatari di oltre 800 milioni di persone che ebbe risultati complessivamente apprezzabili nella parziale riduzione dei livelli d'insicurezza alimentare in alcune regioni del paese¹⁰⁵⁵.

In conclusione, rispetto alle Costituzioni sopra richiamate si possono mettere evidenziare alcune considerazioni di chiusura.

In primo luogo, lo studio dei riferimenti costituzionali anche laddove analizzato sotto una prospettiva diacronica, permette di confermare l'influenza del diritto internazionale nell'affermazione del diritto al cibo. Vari sono invero i riferimenti mutuati dal diritto ad essere «*free from hunger*», nota espressione compresa in convenzioni internazionali¹⁰⁵⁶.

Altro dato di rilievo da tenere in considerazione riguarda l'oggetto della protezione delle norme sopra richiamate, le quali, nella maggior parte dei casi, riguardano profili legati al tema della *food security* – probabilmente proprio perché trattasi del profilo in origine più approfondito nei documenti internazionali – in luogo della *food safety*.

Nondimeno, mentre le costituzioni più risalenti appaiono manifestare più intensamente questa influenza del diritto internazionale, le Costituzioni più recenti sembrano piuttosto ampliare la portata della rilevanza costituzionale del fenomeno alimentare. Esse, infatti, collegano più spesso la tematica alla protezione della salute (sono più comuni i riferimenti alla *food safety*) e agli altri diritti umani e contengono spunti di particolare interesse quanto ai diritti comunitari e alla valorizzazione delle risorse alimentari *ex se* considerate¹⁰⁵⁷.

Dal punto di vista delle considerazioni di diritto comparato, si può notare nell'esame delle disposizioni costituzionali richiamate una certa

¹⁰⁵⁴ Dal punto di vista dell'approccio normativo possiamo ricondurre la misura al tema della legislazione quadro o *framework law approach*, nei termini indicati nel paragrafo precedente.

¹⁰⁵⁵ Cfr. A. KISHORE, P. K. JOSHI, J. HODDINOTT, *India's right to food act. A novel approach to food security*, in *Global Food Policy Report*, Washington, 2014.

¹⁰⁵⁶ In particolare la norma è contenuta nell'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali.

¹⁰⁵⁷ Il riferimento è in particolare alla tematica della sovranità alimentare.

«continuità geografica» nelle soluzioni adottate che può essere ricondotta nell'ambito delle teorie sulla circolazione giuridica di istituti.

Da ultimo l'esame delle disposizioni citate suggerisce, empiricamente, una certa ricorrenza del riferimento al principio dignitario che viene spesso a trovarsi strettamente correlato con la garanzia di un cibo adeguato. Il tema¹⁰⁵⁸ permette di introdurre la questione della complementarietà della tutela del diritto al cibo con altri diritti e principi fondamentali oggetto del capitolo seguente.

4. Il riconoscimento di una rilevanza costituzionale implicita del diritto al cibo: la tutela tramite altri diritti e principi fondamentali

L'espressa previsione di un riferimento all'alimentazione in Costituzione non è ovviamente l'unica modalità possibile per attribuire rilievo costituzionale alla sicurezza alimentare.

Parimenti, non si può affermare che in mancanza di una tutela costituzionale espressa il diritto al cibo e la sicurezza alimentare non trovino tutela nell'ordinamento di riferimento.

In molti ordinamenti, invero, vari aspetti della sicurezza alimentare possono dirsi ricompresi nell'ambito di altri diritti umani oggetto a propria volta di tutela costituzionale. Si tratta invero del modello di tutela costituzionale indiretta o implicita del diritto al cibo, richiamato anche nelle FAO *Guidelines* fra le varie tipologie di misure attuative del diritto al cibo stesso¹⁰⁵⁹.

Detto modello, invero, se da un lato non pare considerare le fattispecie relative all'alimentazione come autonomo fenomeno destinatario di norme giuridiche costituzionali *ad hoc*, nondimeno ritiene sussistenti profili di intersezione tra il fenomeno alimentare ed altre fattispecie oggetto di tutela costituzionale espressa.

¹⁰⁵⁸ Il quale sarà oggetto di specifico approfondimento *infra*, in questo capitolo, nel paragrafo 4.1.

¹⁰⁵⁹ Cfr FAO *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in Context of National Food Security* del 2004.

Il terreno privilegiato di questa contaminazione è evidentemente quello dei diritti fondamentali, sia nella misura in cui essi trovano naturale collocazione a livello costituzionale sia laddove sussiste, a ben vedere, una pregnante e dinamica relazione tra il godimento dei diritti fondamentali e la garanzia della sicurezza alimentare, ulteriore elemento a sostegno della necessità di un approccio olistico alla questione alimentare¹⁰⁶⁰.

In tale prospettiva, partendo dal dato empirico¹⁰⁶¹ e dai sistemi di tutela implicita più comuni nell'ambito del diritto comparato, si possono ricostruire diverse tipologie di modelli di tutela del diritto al cibo e delle altre fattispecie legate al diritto all'alimentazione.

Tali modelli, in particolare, sembrano fondarsi in molti casi sul riferimento al diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti oltre che sulla valorizzazione del principio di dignità. In altri casi, invero, si utilizza il riferimento ad alcuni determinati diritti che manifestano, rispetto ad altri, una connessione particolarmente pregnante con il fenomeno alimentare come il diritto alla salute e il diritto alla libertà religiosa. Tutti questi profili verranno affrontati individualmente nelle pagine seguenti.

4.1. Diritto alla vita e divieto di trattamenti inumani e degradanti

Un primo profilo di studio dell'approccio implicito o indiretto alla garanzia del diritto al cibo, può essere portata avanti con riguardo al diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti.

Tali fattispecie appaiono di rilievo nell'impostazione iniziale della presente analisi per diversi ordini di ragioni. In primo luogo esse trovano riconoscimento in una pluralità di documenti internazionali sui diritti umani

¹⁰⁶⁰ Cfr. J. ZIEGLER, *Promotion and Protection of all human rights, civil, political, economic and cultural rights including the right to development*, 2008, para 17 in U.N. Doc A/HRC/7/5 e H. ELVER, *The challenges and developments of the right to food in the 21st century: reflections of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food*, in *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, 2016, p. 3.

¹⁰⁶¹ Dunque a livello metodologico con un approccio dal particolare al generale, fondato sull'osservazione dei più comuni mezzi di tutela indiretta del diritto al cibo.

e sono generalmente tra i diritti umani più diffusi e condivisi a livello globale¹⁰⁶².

In secondo luogo, se si considera che le primigenie istanze di garanzia della sicurezza alimentare si collocano a livello internazionale¹⁰⁶³, ben si comprende come essa sia stata immediatamente posta in relazione con diritto alla vita e divieto di trattamenti inumani e degradanti, parimenti oggetto di riconoscimento trasversale nell'ordinamento internazionale.

Infine, il diritto alla vita così come il divieto di trattamenti inumani e degradanti sono a ben vedere dei «diritti-contenitore», nella misura in cui attribuiscono rilevanza ad una pluralità di fattori che possono contribuire o impedire la loro attuazione¹⁰⁶⁴.

Tra i suddetti fattori, in particolare, si possono collocare pacificamente il diritto all'accesso ad alimenti sufficienti e adeguati a garantire una vita degna per l'individuo.

Il fatto che la mancanza dell'una comporti anche l'impossibilità di garantire le altre, costituisce conclusione logicamente chiara e riprova della necessità di considerare l'accesso ad un'alimentazione adeguata e sufficiente come preconditione dell'attuazione di tali principi.

Tale nesso, del resto, viene in rilievo in diverse pronunce giurisdizionali nel diritto comparato¹⁰⁶⁵ e al riguardo non si può che prendere atto del ruolo significativo svolto dal giudiziario rispetto a questa modalità attuativa del diritto al cibo, per il tramite dell'estensione

¹⁰⁶² Cfr. *ex multis* Convenzione di Ginevra del 1949, artt. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950.

¹⁰⁶³ V. *supra* il capitolo terzo, paragrafi 1 e 2.

¹⁰⁶⁴ Ed invero sono stati ritenuti ostativi alla garanzia del diritto alla vita fra gli altri, la presenza di un ambiente in cui vivere insalubre (cfr. sentenza Di Sarno e altri c. Italia – Seconda sezione – sentenza 10 gennaio 2012, ricorso n. 30765/08) così come è stata ritenuta contraria al divieto di trattamenti inumani e degradanti la presenza di condizioni di vita carcerarie inadeguate. Si veda in particolare, sul punto, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Sez. II, sent. 8 gennaio 2013, *Torreggiani e a. c. Italia*, ric. n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10.

¹⁰⁶⁵ Nel presente paragrafo a livello metodologico si aderisce al metodo dei casi-studio, reso necessario fra l'altro dalla scarsità di pronunce giurisdizionali in tema di alimentazione, incompatibile con una maggior sistemazione sistematica di precedenti giurisprudenziali.

ermeneutica dell'ambito di applicazione di altri diritti e interessi fondamentali dell'individuo¹⁰⁶⁶.

Si può considerare ad esempio il caso della Corte Suprema irlandese *G. v. An Bord Uchtála*¹⁰⁶⁷ nel quale il diritto alla vita viene ritenuto necessariamente comprensivo «del diritto a nascere (...) e del diritto a mantenere livelli di vita con standard umani appropriati in materia di cibo, vestiario e abitazione¹⁰⁶⁸».

Un riferimento al divieto di trattamenti inumani e degradanti si ritrova, per vero, nel caso deciso dalla *High Court* delle Isole Fiji *Rarasea v. The State*¹⁰⁶⁹, relativo ad un prigioniero a cui erano state ridotte le razioni giornaliere di cibo come misura punitiva per essersi sottratto alla custodia delle autorità.

Nel caso *de quo*, in particolare, oltre all'esplicito riferimento all'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali la decisione di censurare la misura adottata dalle autorità carcerarie venne riferita proprio all'attuazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, oggetto di espressa protezione costituzionale ai sensi della *Section 25* della costituzione della Repubblica delle Isole Figi¹⁰⁷⁰.

In un caso più recente deciso dalla Corte costituzionale colombiana¹⁰⁷¹, viene ulteriormente ed espressamente messo in rilievo il

¹⁰⁶⁶ Per un'introduzione dei termini della discussione si vedano *ex multis* E. CECCHERINI, *L'integrazione fra ordinamenti e il ruolo del giudice*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 2, 2013, 472 ss; E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004.

¹⁰⁶⁷ Cfr. *An Bord Uchtála*. 1980, IR 32, in *Irish Human Rights Commission* 2005. Il caso aveva ad oggetto la domanda di una madre che era stata in un primo momento costretta a dare il proprio figlio in adozione a causa delle precarie condizioni economiche e familiari in cui versava.

¹⁰⁶⁸ Traduzione libera dell'autore. Di seguito il testo originario «*the right to be born, the right to preserve and defend, and to have preserved and defended that life and the right to maintain that life at a proper human standard in matters of food, clothing and habitation*».

¹⁰⁶⁹ *Rarasea v. The State*, Criminal appeal n. HAA0027.2000 del 12 maggio 2000

¹⁰⁷⁰ Cfr. L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and legal protection of the right to food*, cit., p. 21.

¹⁰⁷¹ Sentenza T-025/2004 *Abel Antonio Jaramillo y otros c. la Red de Solidaridad Social y Otros*. Si tratta di un caso che ha deciso congiuntamente oltre 100 azioni di tutela promosse da numerose famiglie, composte per la maggior parte di donne, anziani e minori (oltre ad alcune famiglie appartenenti a comunità indigene) contro le autorità municipali ree di non aver garantito, fra l'altro, adeguate misure per informare i reclamanti sull'accesso e

nesso tra la garanzia dell'autosufficienza alimentare e la garanzia dei diritti umani costituzionalmente garantiti e, in particolare, del diritto alla vita e al godimento delle condizioni minime di sussistenza¹⁰⁷².

La Corte, in particolare, nella decisione rilevò come l'implementazione delle misure governative di aiuto alimentare da parte delle autorità amministrative convenute si fosse rivelata strutturalmente insufficiente e che in tale contesto v'erano i presupposti per la violazione dei diversi diritti costituzionalmente protetti, tra cui, in particolare, il diritto alla vita e il diritto ad una speciale protezione per le categorie di individui più vulnerabili¹⁰⁷³ rispetto ai fenomeni di malnutrizione, come i minori e gli anziani¹⁰⁷⁴.

4.2. Principio dignitario e diritto al cibo

Il riferimento alla garanzia del principio della dignità dell'uomo è contenuto, come detto, in numerose costituzioni, anche con riferimento alle norme disciplinanti il diritto al cibo ed altri profili relativi all'alimentazione¹⁰⁷⁵.

Detto principio, dunque, ha spesso svolto un ruolo importante nel consentire un riferimento interpretativo per coprire fenomeni di insufficienza alimentare o malnutrizioni, tali da poter astrattamente pregiudicare la stessa dignità degli individui.

sui benefici derivanti degli esistenti programmi di aiuto alimentare di cui essi potevano beneficiare.

¹⁰⁷² Si vedano le considerazioni di cui al paragrafo sesto del secondo capitolo quanto al tema della riconducibilità del diritto al cibo ai *basic rights*.

¹⁰⁷³ Sul punto si possono richiamare le considerazioni espresse *supra* al capitolo terzo, paragrafo 6.1. in merito all'influenza delle convenzioni internazionali in tema di protezione di categorie sensibili come quella dei bambini.

¹⁰⁷⁴ Per un esame di ulteriori casi di violazione del diritto alla vita venuti in rilievo rispetto a fenomeni di insicurezza alimentare si veda M. J. MCDERMOTT, *Constitutionalizing an Enforceable Right to Food. A Tool for Combating Hunger*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2012, V. 35, p. 33.

¹⁰⁷⁵ Si vedano in particolare le costituzioni di Argentina (art. 14bis 1), Croazia (art. 55), Cuba (art. 9), El Salvador (art. 70.2), Honduras (art. 128.5), Messico (art. 123), Paraguay Portugal, (art. 59), Romania (art. 43), Slovacchia (art. 35) che contengono riferimenti espressi al principio dignitario, anche nell'ambito del diritto a esigere standard di vita minimi.

L'importanza del riferimento al paradigma dignitario nell'ambito della tutela implicita del diritto al cibo si apprezza appieno facendo riferimento, oltre che alla richiamata «vicinanza» tra i due principi anche con riguardo alla potenzialità espansiva che ha, per sua natura, il principio dignitario¹⁰⁷⁶.

Il ricorso a tale principio, invero, appare uno tra i più immediati e naturali riferimenti interpretativi a cui l'interprete può attingere per dilatare l'ambito di tutela del sistema dei diritti fondamentali a fattispecie come di privazione di alimenti.

In tale prospettiva in dottrina si è messo in luce come il principio di dignità possa essere considerato come un'importante chiave di lettura attraverso cui leggere il diritto al cibo, atteso che i fenomeni di malnutrizione impediscono alla radice la stessa realizzazione della persona umana così da «degradare l'essere umano a una cosa¹⁰⁷⁷».

Si può affermare, dunque, una centralità del riferimento alla dignità umana che si riscontra – oltre che a livello empirico e normativo¹⁰⁷⁸ –, anche sul piano logico¹⁰⁷⁹. Occorre considerare, infatti, come la dignità

¹⁰⁷⁶ In tale prospettiva, anche sulla natura di «meta principio» della dignità umana si ritiene di aderire nella presente prospettazione all'impostazione dottrinale di cui a G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008, pp. 68 e ss.; A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, 2013; C. PICIOCCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, Padova, 2013; S. GAMBINO, *Diritto alla vita, libertà di morire con dignità, tutela della salute. Le garanzie dell'art. 32 della Costituzione*, relazione al Convegno internazionale "Del diritto alla vita", organizzato dalla Università di Messina e dalla Universidad de Las Palmas de Gran Canaria - Messina, 24-25 marzo 2011, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/03_30_gambino.pdf. Altra parte della dottrina si esprime, sempre in riferimento a questa natura del principio dignitario, in termini di «supernorma».

¹⁰⁷⁷ M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, Traduzione italiana (liberamente redatta dall'autrice) di M. BOTTIGLIERI, *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution in Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 11/2015, reperibile su www.forumcostituzionale.it. Si veda anche il riferimento ivi contenuto a S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 199..

¹⁰⁷⁸ Come dimostrano i numerosi riferimenti costituzionali che menzionano la dignità richiamati al paragrafo precedente.

¹⁰⁷⁹ Si vedano in particolare le considerazioni, sul piano definitorio, le considerazioni del Relatore Speciale (Special Rapporteur) dell'Onu sul diritto dell'alimentazione in J. Ziegler, secondo cui, nella definizione di diritto al cibo non ci si deve meramente riferire al diritto di nutrirsi, ma piuttosto al diritto di nutrirsi con dignità.

costituisca a tutti gli effetti una base teorica fondamentale del diritto al cibo e dell'autosufficienza alimentare¹⁰⁸⁰.

Tale centralità, oltre che testimoniata da diversi riferimenti internazionali al diritto al cibo¹⁰⁸¹, è espressa in modo molto chiaro nella dichiarazione di apertura della Carta di Milano redatta all'esito di dell'Esposizione Universale Expo 2015 tenutasi a Milano con tema «Nutrire il pianeta», secondo cui «noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta (...) Consideriamo infatti una violazione della dignità umana il mancato accesso al cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia¹⁰⁸²».

La predetta stretta relazione tra tutela della dignità dell'uomo e diritto al cibo appare particolarmente interessante, nell'ambito della presente trattazione, sotto un duplice profilo.

In primo luogo per l'analisi della casistica in tema di tutela indiretta del diritto al cibo nel diritto comparato e, in secondo luogo per quanto concerne il crescente dibattito sviluppatosi negli ultimi anni nell'ambito della dottrina italiana circa la possibilità di valorizzare i riferimenti costituzionali in tema di dignità in modo da attribuire una rilevanza costituzionale al diritto al cibo.

Riguardo al primo profilo e nell'ambito della casistica relativa al rapporto tra principio dignitario e alimentazione, pare interessante il riferimento all'ordinamento tedesco. Ciò in particolare alla luce del valore supremo attribuito dall'art. 1 del *Grundgesetz* al principio dignitario.

In particolare, un caso del 2012 deciso dalla Corte costituzionale federale¹⁰⁸³, vertente sulla compatibilità con la Legge Fondamentale di una misura di beneficio economico per i richiedenti asilo¹⁰⁸⁴, ha fornito indicazioni interessanti rispetto al rapporto tra garanzia della dignità umana e accesso ad un'alimentazione sufficiente.

¹⁰⁸⁰ Così fra l'altro anche C. NAPOLITANO, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *Federalismi*, 18, 2018, p. 8.

¹⁰⁸¹ V. *supra*, cap. 3, pp. 88 e ss.

¹⁰⁸² Il testo della dichiarazione è reperibile sul sito web www.expo2015.org.

¹⁰⁸³ Corte costituzionale federale tedesca 18 luglio 2012 - 1 BvL 10/10.

¹⁰⁸⁴ In particolare adottata nell'ambito del programma Asylum Seekers Benefit Act.

La Corte, in particolare, sulla base dell'assunto per cui alle istituzioni è attribuito il compito di assicurare livelli minimi esistenziali conformi alla dignità umana ha affermato l'obbligo di garanzia di certi diritti fondamentali tra i quali vanno inclusi l'accesso al cibo, al vestiario, ad un'abitazione e all'assistenza sociale per le persone in stato di bisogno.

Nello specifico, nel caso *de quo*, i benefici per i richiedenti asilo sono stati ritenuti insufficienti a garantire minimi esistenziali conformemente al principio di dignità e al diritto ad uno *standard* di vita minimo e dunque contrari all'art. 1 della Legge Fondamentale.

Un altro caso di rilievo in tale prospettiva è stato deciso dal Tribunale Federale Svizzero in *Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kantons*¹⁰⁸⁵.

La fattispecie aveva ad oggetto nuovamente una vicenda legata ad alcuni richiedenti asilo espulsi dalla Svizzera per aver commesso illeciti penali e successivamente rientrati illegalmente nel territorio. A causa degli illeciti commessi, dunque, era stato ad essi negato il supporto sociale delle autorità svizzere nonostante le condizioni di indigenza in cui gli stessi versavano.

Al riguardo la Corte federale svizzera ritenne che la negazione di tale assistenza rappresentava una violazione del diritto costituzionalmente protetto a beneficiare delle condizioni minime esistenziali, ossia di quelle condizioni necessarie, fra l'altro al godimento degli altri diritti fondamentali e del principio di dignità.

In base a tali principi, nel caso *de quo*, la Corte prescrisse alle autorità statali di garantire i bisogni umani fondamentali quali il cibo, il vestiario, e l'abitazione e proteggere gli individui da un'esistenza indegna.

Ancora, nel caso *Grootboom* del 2000, deciso dalla Corte costituzionale Sudafricana¹⁰⁸⁶, si ritrova un ulteriore riferimento alla dignità

¹⁰⁸⁵ Caso gegen Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kantons, Berna (1995), BGE/ATF 121 I 36. Cfr. sul punto lo studio FAO – International Development Law Organization (IDLO) *Realizing the right to food legal strategies and approaches*, Roma, 2014, p. 48.

umana e alla garanzia dell'approvvigionamento di risorse alimentari minime a comunità in condizioni di difficoltà¹⁰⁸⁷.

La Corte si è ritrovata, in particolare, a dover decidere su un ricorso proposto da alcune famiglie a seguito di uno sgombero e fondato sulla richiesta alle autorità governative di provvedere alla garanzia di adeguate condizioni minime di vita fra cui un'abitazione e l'approvvigionamento di derrate alimentari, in conformità con quanto previsto dalla Costituzione sudafricana¹⁰⁸⁸.

Con la decisione in commento, in particolare, la Corte ebbe modo di affermare che l'obbligo dello Stato di adottare misure positive per attuare l'obbligazione di matrice costituzionale «*to provide access to housing, health-care, sufficient food and water, and social security to those unable to support themselves and their dependants*».

Ancora più chiaramente, il sopra richiamato nesso tra diritto al cibo e dignità umana è ribadito dalla Corte nel passaggio della decisione¹⁰⁸⁹ nel quale si afferma che «*there can be no doubt that human dignity, freedom and equality, the foundational values of our society, are denied those who have no food, clothing or shelter*».

Passando al secondo dei profili sopra richiamati, in merito alla potenzialità espansiva del principio di dignità nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, la dottrina ha messo in luce diversi profili di particolare interesse.

In particolare, secondo un'opinione dottrinale in materia di diritto dell'alimentazione¹⁰⁹⁰, i profili più significativi di connessione tra il diritto

¹⁰⁸⁶ *Government of the Republic of South Africa. & Ors v Grootboom & Ors* 2000 (11) BCLR 1169 (CC).

¹⁰⁸⁷ Il riferimento alla dignità è chiaro sin dalle prime righe della decisione nelle quali la Corte richiama immediatamente il testo dell'art. 1 della Costituzione affermando che «*The Constitution declares the founding values of our society to be “[h]uman dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms*».

¹⁰⁸⁸ In particolare la rivendicazione si fondava sulla Section 26 della Costituzione che garantisce a ciascuno il diritto all'accesso ad alcune condizioni minime essenziali e sulla Section 28 dedicata in particolare ai diritti dei fanciulli.

¹⁰⁸⁹ Cfr. par. 23 della decisione.

¹⁰⁹⁰ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, cit., p. 18 e ss. Richiama tale impostazione anche C. NAPOLITANO, *op. cit.*, p. 9.

al cibo ed il principio di dignità nel nostro ordinamento costituzionale sarebbero essenzialmente tre.

Il primo, atterrebbe alla garanzia di un livello di accesso al cibo per ogni persona tale da garantire la pari dignità sociale nelle relazioni con gli altri individui e nell'ambito delle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost.¹⁰⁹¹.

In secondo luogo, partendo dalla disposizione di cui all'art. 36 Cost., si valorizza il riferimento alla dignità nella misura in cui la retribuzione del lavoratore, nell'assicurare allo stesso un'esistenza libera e dignitosa, dovrebbero garantire livelli nutrizionali sufficienti ed un'alimentazione qualitativamente adeguata sia dal punto di vista biologico¹⁰⁹² sia dal punto di vista culturale e religioso¹⁰⁹³.

In terzo luogo, la garanzia del diritto al cibo adeguato a presidio dell'attuazione del principio dignitario, si porrebbe quale limite alla libertà di iniziativa economica, grazie al riferimento di cui all'art. 41 Cost. alla dignità aprendo scenari di particolare interesse in merito alla tematica del commercio di alimenti¹⁰⁹⁴.

Tale dibattito dottrinale nel nostro ordinamento¹⁰⁹⁵ ha prodotto risultati interessanti, talora ripresi in alcune pronunce della Corte costituzionale e sfociati ed in altre occasione ispiratori di iniziative legislative e di revisione costituzionale¹⁰⁹⁶, di cui si dirà nel prosieguo¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹¹ Si tratta di un profilo che prende come punto di riferimento il disposto dell'art. 2 Cost.

¹⁰⁹² Quindi in stretta connessione con il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.

¹⁰⁹³ Sul punto si veda altresì *infra* il paragrafo quinto di questo capitolo.

¹⁰⁹⁴ Si tratta di uno dei profili attraverso cui potrebbero valorizzarsi, con una copertura costituzionale, tutte le riflessioni in tema di de-mercificazione del cibo e/o solidarietà alimentare, ove intese quali fattispecie di attuazione della libertà di iniziativa economica potenzialmente in contrasto con la garanzia del diritto al cibo adeguato, a sua volta attuativo del principio di dignità della persona.

¹⁰⁹⁵ Il dibattito ha subito una rilevante spinta propulsiva a seguito di EXPO 2015, la quale invero, sembra tuttavia destinata a scemare nei prossimi anni.

¹⁰⁹⁶ Si fa riferimento, in particolare al fallito tentativo di revisione costituzionale Renzi Boschi e alla previsione di un riferimento costituzionale alla sicurezza alimentare.

¹⁰⁹⁷ V. *infra*, in questo capitolo, il paragrafo 5.

4.3. *Cibo, salute e salubrità alimentare*

Come per il principio dignitario (e forse anche in misura maggiore) la correlazione tra tutela della salute e diritto ad un cibo adeguato è di tutta evidenza ed immediatezza.

Un primo profilo, nell'ambito di tale relazione, riguarda l'incidenza del fattore alimentazione, come componente biologica fondamentale dell'essere umano, sulla salute dello stesso. Si tratta di profilo che si ricollega precipuamente con il tema della *food security*: l'accesso a livelli alimentari adeguati come attuazione del diritto alla salute dell'individuo e ad un'esistenza libera dalla fame¹⁰⁹⁸.

Può osservarsi, tuttavia, che tale aspetto relativo all'incidenza delle fattispecie di malnutrizione sulla salute, viene invero generalmente ricondotto alla lesione del diritto alla vita¹⁰⁹⁹ piuttosto che al diritto alla salute stessa.

Un secondo aspetto, probabilmente il più centrale, del binomio salute alimentazione, attiene invece a tutte le fattispecie di tutela giuridica ricondotte al *genus* della *food safety*¹¹⁰⁰ ossia della salubrità degli alimenti che consumiamo. Vengono invero in rilievo varie componenti della nozione di salubrità alimentare: una prima componente riguarda il potenziale pregiudizio delle sostanze contenute negli alimenti stessi per la salute dell'uomo. Si giustificano, dunque, in base a tale esigenza tutti i sistemi di controllo e monitoraggio della filiera relativa alla produzione di derrate alimentari¹¹⁰¹.

In secondo luogo, un'ulteriore componente della salubrità alimentare può essere apprezzata in positivo ed attiene alla capacità del cibo di «far

¹⁰⁹⁸ Sul punto Cfr. J. ZIEGLER, *Promotion and Protection of all human rights*, cit., p. 37.

¹⁰⁹⁹ V. *supra*, in questo capitolo, il par. 4.1.

¹¹⁰⁰ Per la distinzione terminologica tra le due categorie si rinvia, per quanto possa occorrere, *supra* al capitolo 2, par. 3.

¹¹⁰¹ Sul punto v. F. ALICINO, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame"*, cit., 37 ss.

bene», ossia di arrecare un beneficio all'organismo di chi consuma l'alimento¹¹⁰².

Ancora la salubrità degli alimenti rileva rispetto alle informazioni sul contenuto dei cibi che consumiamo nell'ambito della disciplina degli obblighi di comunicazione di sugli alimenti e dell'etichettatura.

Sotto tale aspetto si evidenzia, da ultimo, la relazione tra garanzia della salubrità degli alimenti ed iniziativa economica e/o regolazione del mercato.

La predetta componente risulta particolarmente significativa nell'ambito dell'analisi del diritto eurounitario in tema di *food safety*.

Analizzando le prime manifestazioni d'interesse del diritto dell'Unione europea rispetto al fenomeno alimentare, si nota, infatti, come l'attenzione del legislatore europeo fosse in una prima fase riservata da un lato, alla regolazione di fenomeni distorsivi del mercato del commercio degli alimenti e, dall'altro lato, al riavvicinamento delle diverse legislazioni nazionali in materia di produzione e circolazione degli alimenti.

Tale approccio sottende, a ben vedere, una chiara concezione volta a equiparare il cibo alle altre merci ed assoggettare la circolazione di derrate alimentari alle regole sulla circolazione di merci nel mercato unico. Nondimeno un importante merito del medesimo approccio, è stato senz'altro quello di gettare le basi per l'evoluzione di una disciplina normativa che ha progressivamente sviluppato una maggiore sensibilità giuridica in materia alimentare, specie con il processo di adozione in ambito eurounitario di un sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo¹¹⁰³.

Questa particolare evoluzione ed il riferimento alla tutela del diritto alla salute nell'ambito di fattispecie legate all'alimentazione, si riscontra

¹¹⁰² Il tema ha applicazioni recenti in particolare con riferimento alla crescente diffusione dei c.d. *super food*, ossia alimenti in grado di fornire apporti di sostanze.

¹¹⁰³ Anche se il *focus* resta prevalentemente orientato sulla protezione dei consumatori. Cfr. sul punto L. COSTATO, F. ALBISINNI, *European Food Law*, Padova, 2012.

anche nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea¹¹⁰⁴.

In un primo momento lo sviluppo europeo della normativa in tema di sicurezza alimentare è stata caratterizzata dall'applicazione dei principi della libera circolazione delle merci e del ravvicinamento delle legislazioni nazionali per il mercato comune.

Il funzionamento del mercato si riteneva, infatti, ostacolato senza la presenza di un'armonizzazione da parte delle istituzioni europee delle misure nazionali in materia di commercio di alimenti¹¹⁰⁵.

In un momento successivo, in seguito, si è assistito ad una maggior sensibilità delle istituzioni europee per la materia alimentare in sé considerata, testimoniata dai Principi generali della legislazione alimentare nell'Unione europea di cui ai Libri Bianco e Verde della Commissione europea del 1997 e del 2000¹¹⁰⁶.

Grazie all'azione della giurisprudenza, si è realizzata un'ulteriore tappa nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia alimentare caratterizzato da un'attenzione particolare alla tutela dei consumatori e grazie ad un appiglio normativo rinvenuto dalla Corte di Giustizia proprio con riguardo alle norme di diritto dell'Unione in tema di tutela della salute¹¹⁰⁷.

¹¹⁰⁴ Sul punto si veda A. ALEMANNI, *Trade in Food: Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, in *Journal of International Economic Law*, Volume 11, Issue 2, 1 June 2008, pp. 495–50. La tendenza si colloca nell'ambito delle teorie sull'espansione della tutela dei diritti nell'Unione europea. Sul punto cfr. S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea: una prospettiva costituzional-comparatistica*, Milano, 2009.

¹¹⁰⁵ Si collocano in tale fase le sentenze sentenza del 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione c. Consiglio. Altri precedenti.

¹¹⁰⁶ L. COSTATO, F. ALBISINNI, *European Food Law*, cit., 137 e ss.

¹¹⁰⁷ Si vedano in tal senso le sentenze 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito c. Commissione, sentenza del 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione c. Consiglio. Sull'evoluzione giurisprudenziale e normativa in tema di salubrità alimentare si richiamano inoltre le considerazioni espresse *supra*, ai paragrafi 3.1. e soprattutto 6.2. del capitolo terzo.

4.4. *Cibo e religione*

Il rapporto tra cibo e religione è uno dei principali profili che permettono di apprezzare la dimensione identitaria e non solo biologica dell'alimentazione nelle società umane e la sua attitudine a porsi quale condizione necessaria alla piena garanzia della personalità dell'individuo¹¹⁰⁸.

Si è messo in luce sin dai primi paragrafi del presente lavoro, come il fenomeno alimentare sia stato sempre disciplinato da un complesso di regole, la cui natura giuridica appare invero piuttosto sfumata. Molte delle regole sulla preparazione, la conservazione e la scelta dei cibi da consumare hanno, infatti, originariamente carattere extragiuridico¹¹⁰⁹ e spesso una matrice culturale e religiosa¹¹¹⁰.

Ma accanto a tale dimensione antropologica e sociale del fenomeno alimentare in campo religioso, ai fini del presente capitolo appare più rilevante considerare una seconda componente del binomio alimentazione-religione. La tipologia e i metodi di preparazione di certi alimenti, infatti, trascendono la semplice esigenza di nutrimento ed assumono, in molti casi, una vera e propria valenza identitaria, contribuendo alla stessa definizione della persona o del gruppo di appartenenza di questa¹¹¹¹.

¹¹⁰⁸ Cfr., sul punto, *supra* il capitolo 1, par. 1.

¹¹⁰⁹ Ovvero, *rectius*, pre-giuridico in quanto regole elaborate in virtù di precetti originariamente non giuridici vengono ad assumere con il tempo il carattere della giuridicità.

¹¹¹⁰ In tema cfr. A. FUCCILLO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *Diritto e religioni nelle scelte alimentari*, relazione presentata in occasione del Cardiff Festival for Law and Religion–Celebrating the 25th Anniversary of the LLM in Canon Law at Cardiff University del Law and Religion Scholars Network (LARSN) –Annual Conference 2016, organizzato dalla Cardiff University dal Center for Law and Religion presso la Cardiff University (Cardiff, UK, 5-6 maggio 2016), pubblicato in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 18/2016, pp. 1 e ss.

¹¹¹¹ Cfr., nello stesso senso, A. GIANFREDA, *La tutela delle prescrizioni alimentari religiose nella normativa del Regno Unito*, in A. G. CHIZZONITI, M. TALLACHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Roma, 2010; F. NERESINI, V. RETTORE, *Cibo, cultura, identità*, Roma, 2008, specialmente l'introduzione.

A ben vedere, sotto un primo profilo, è proprio in questa dimensione identitaria che si colgono appieno i profili di tangenza ed interferenza tra diritti relativi all'alimentazione e diritti di libertà religiosa¹¹¹².

Un secondo aspetto da tenere in considerazione in merito all'osservazione di cui sopra, riguarda proprio la dimensione comunitaria del fenomeno religioso studiato sul piano dell'alimentazione. Rispetto al binomio alimentazione-religione, infatti, la regolazione giuridica è spesso chiamata a dettare norme destinate a «comunità separate¹¹¹³», vale a dire ad esempio, comunità religiose caratterizzate dalle medesime regole alimentari.

La tematica dunque, dal punto di vista normativo, si ricollega alla tutela giuridica della diversità¹¹¹⁴. nell'ambito della quale possiamo¹¹¹⁵ rinvenire le basi teoriche e metodologiche dell'analisi del rapporto tra i diritti legati a cibo e religione.

Sotto altro profilo, è d'uopo chiedersi quali siano i contenuti – sempre nel contesto della tutela dei diritti fondamentali – del rapporto tra cibo e religione e quali i profili di maggior rilevanza per una teoria di diritto costituzionale dell'alimentazione.

Quanto alla prima questione, possiamo in primo luogo agevolmente affermare che la possibilità di scegliere gli alimenti e i metodi di cottura conformemente alle regole religiose può rientrare, sotto un primo profilo, nell'ambito dello stesso paradigma di diritto al cibo adeguato, nei termini descritti in dottrina. Sotto un altro profilo, la questione può affrontarsi con riguardo al paradigma della libertà personale, ovvero dell'autodeterminazione nelle scelte alimentari e, infine, nell'ambito dello schema classico di garanzia del diritto alla libertà religiosa tradizionalmente oggetto di tutela nel diritto nazionale ed internazionale.

¹¹¹² E dunque l'aspetto più rilevante ai fini della trattazione di cui al presente capitolo.

¹¹¹³ A. FUCCILLO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *op. cit.*, p. 7.

¹¹¹⁴ Si veda in questo senso A. G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in A. G. CHIZZONITI, M. TALLACHINI (a cura di), *op. cit.*, p. 19 e ss.

¹¹¹⁵ E probabilmente è «dobbiamo» alla luce della maggior qualità di tale approccio sul piano metodologico.

Riguardo al primo profilo, come detto in altre parti del lavoro¹¹¹⁶, nel paradigma del diritto al cibo adeguato come descritto in dottrina¹¹¹⁷ pare potersi fare rientrare il diritto a consumare cibi che siano idonei a consentire l'adesione ad una determinata confessione religiosa mediante il rispetto delle relative regole alimentari¹¹¹⁸.

L'adeguatezza, in tale prospettiva, si sostanzia nell'idoneità dell'alimento a soddisfare il bisogno dell'individuo, bisogno che, nel caso delle regole religiose, assume carattere non meramente biologico ma piuttosto spirituale.

Nello schema del diritto al cibo adeguato, dunque, anche il rispetto dei precetti religiosi in materia alimentare sembra poter trovare spazio e prospettive di tutela¹¹¹⁹.

Il secondo tra i paradigmi sopra indicati in cui possiamo declinare il rapporto tra cibo e alimentazione è quello della libertà personale o di autodeterminazione delle scelte religiose in materia alimentare.

Si tratta, di una forma specifica di manifestazione della libertà personale che gli individui possono manifestare sia confronti dello Stato, pretendendo di nutrirsi o non nutrirsi di certi alimenti¹¹²⁰, ovvero nei rapporti tra privati.

In una prospettiva più ampia, tale profilo si riconnette anche alla tematica della garanzia del principio di uguaglianza e differenziazione, quali cardini delle società plurali e multiculturali¹¹²¹. E' chiaro, infatti, che

¹¹¹⁶ V. *supra* il terzo paragrafo del secondo e le considerazioni relative al concetto di «adeguatezza».

¹¹¹⁷ Cfr. su tutti, M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 33.

¹¹¹⁸ Per un'introduzione alle principali regole alimentari delle più comuni confessioni religiose si segnalano *ex multis* O. MARCHISIO (a cura di), *Religione come cibo e cibo come religione*, Milano, 2004, pp. 17 e ss.

¹¹¹⁹ Nello stesso senso, in dottrina, sulla riconducibilità al diritto al cibo adeguato della tutela delle scelte religiose in alimentazione M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 89.

¹¹²⁰ Si pensi al tema della somministrazione di alimenti da parti di amministrazioni pubbliche come nel caso delle mense scolastiche o degli istituti di detenzione. Non a caso si tratta degli ambiti ove si registra il più alto volume di contenzioso in questo settore come si avrà modo di dire *infra*, in questo paragrafo.

¹¹²¹ Sulla tematica la letteratura è molto ampia. Si sono considerati come fondamento teorico delle considerazioni contenute in questa sede in particolare G. ROLLA, E. CECCHERINI, *Scritti di diritto costituzionale comparato*, Genova, 2010, 371 ss.; G. L.

garantire l'autodeterminazione e la libertà nelle scelte alimentari senza discriminare in base ad un determinato credo religioso o scelta di coscienza¹¹²² costituisce attuazione del principio di uguaglianza e imperativo fondamentale per ogni ordinamento che a tale principio si ispiri¹¹²³.

L'importanza del tema si coglie, invero, con particolare riferimento alle misure (molto comuni in materia di abitudini alimentari) che, pur animate in astratto da uno spirito di neutralità, si traducono, concretamente, in veri e propri ostacoli all'osservanza dei precetti religioso-alimentari di taluni soggetti¹¹²⁴.

Il problema si è posto con riferimento, ad esempio, agli istituti ospedalieri, alle carceri e alle mense scolastiche¹¹²⁵.

In ambito scolastico, in particolare, si registrano approcci talvolta molto diversi tra i vari ordinamenti specie con riferimento alla necessità di assicurare il pluralismo e adottare politiche di gestione del servizio di somministrazione di alimenti non discriminatorie¹¹²⁶.

BRENA (a cura di), *Etica pubblica e pluralismo*, Padova, 2001; E. PARIOTTI, *I diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, Torino, 2008; E. CECCHERINI, *Pluralismo religioso e pluralismolegale: un compromesso possibile*, in E. CECCHERINI (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Milano, 2012, pp. 1-81; A. RINELLA, *Pluralismo giuridico e giurisdizioni religiose alternative*, in *DPCE Online*, 37.4, 2019, pp. 1005 e ss.

¹¹²² E' importante infatti ricordare che accanto alle scelte alimentari ispirate da precetti religiosi, vi sono numerose e note «dottrine laiche» di pensiero che conducono gli individui alla scelta di consumare o non consumare determinati elementi sulla base delle più svariate ragioni, spesso di carattere ideologico. Si pensi in tal senso al vegetarianesimo o al veganesimo ove accompagnate da una riflessione alla base sull'opportunità e le conseguenze del consumo (o del consumo massiccio) di taluni alimenti. Tali profili, possono a ben vedere ricomprendersi sia nell'ambito della riflessione suindicata sul diritto al cibo adeguato, sia, sotto un diverso aspetto, come attuazione della libertà di opinione e trovano di talché possibile chiara rilevanza costituzionale.

¹¹²³ Cfr. A. GIANFREDA, *op. cit.*, p. 156.

¹¹²⁴ A. GIANFREDA, *op. cit.*, p. 157. Si vedano anche le considerazioni di A. G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità*, cit., p. 25 secondo cui «l'assenza di strumenti tesi a facilitare l'adeguamento da parte dei fedeli alle proprie regole alimentari religiose [può N.d.R.] trasformarsi in una delle sempre più numerose occasioni di discriminazione che le società odierne finiscono col proporre come risposta all'incapacità di governare la presenza sul proprio territorio di popoli, etnie e religioni diverse».

¹¹²⁵ Cfr. sul punto A. FUCILLO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *op. cit.*, p. 13.

¹¹²⁶ Si veda in particolare A. GIANFREDA, *op. cit.*, 186 e ss. per un approfondimento della legislazione inglese in tema di mense scolastiche e tutela del pluralismo religioso.

In Italia, in particolare, l'esigenza di garantire il rispetto delle esigenze religiose degli studenti è avvertita nella normativa in tema di fornitura di alimenti negli istituti scolastici. Si possono richiamare in tal senso le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica del Ministero della salute del 2010¹¹²⁷.

Dette Linee guida, invero, nell'indicare i criteri per la predisposizione del capitolato relativo ai contratti d'appalto per la fornitura del servizio di mensa scolastica, impongono di tenere in considerazione eventuali esigenze sanitarie e/o etico-religiose degli studenti con riguardo alla materia alimentare anche rispetto a possibili occasioni di festività religiose o ricorrenze speciali.

Tali ragioni, nel disegno delle linee guida, impongono agli istituti scolastici di adottare particolari menù per garantire il rispetto delle diverse credenze etiche e religiose, ovvero di garantire la presenza di adeguati alimenti sostitutivi a semplice richiesta¹¹²⁸ dello studente o dei genitori¹¹²⁹.

Passando al terzo dei profili sopra elencati, si è detto come la relazione tra cibo e religione possa essere ed effettivamente sia attualmente valorizzata nell'ambito della garanzia della tutela della libertà religiosa.

Nell'analisi di tale modello di tutela, invero, può essere opportuno richiamare le diverse componenti tradizionalmente facenti capo alla libertà religiosa¹¹³⁰, ricollegandole alla tematica alimentare.

La libertà religiosa si compone, in primo luogo, della libertà di professare (o non professare¹¹³¹) un determinato credo. Si tratta di una specificazione della libertà di coscienza che tuttavia assume connotati

¹¹²⁷ Reperibili all'indirizzo web www.salute.gov.it/imgs/C17pubblicazioni1248.pdf.

¹¹²⁸ Purché ovviamente tale richiesta trovi fondamento in una delle esigenze precedentemente indicate.

¹¹²⁹ Per ulteriori approfondimenti sulla disciplina delle mense scolastiche si veda M. C. GIORDA, L. BOSSI, *Mense scolastiche e diversità religiosa. Il caso di Milano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 24/2016 pp. 3 e ss.

¹¹³⁰ Si veda, per una ricostruzione dottrinale del contenuto della libertà religiosa E. CECCHERINI (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Milano, 2012.

¹¹³¹ La Corte costituzionale italiana ha in diverse occasioni ribadito come il diritto a non professare alcun credo debba parimenti trovare tutela nei termini di cui agli artt. 19 e 21 della Costituzione italiana. Si vedano in particolare le sentenze Corte cost. nn. 203/1989, 195/193 e 334/1996e il contributo di R. BOTTA (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006.

ulteriori, in virtù della specialità del fenomeno religioso nelle vicende umane¹¹³².

Sul piano alimentare, invero, la garanzia di tale libertà si sostanzia nella necessità di consentire la scelta da parte di un soggetto degli alimenti da consumare¹¹³³ ovvero delle relative tecniche di preparazione e cottura.

Riguardo tale aspetto, un tema spesso affrontato in giurisprudenza riguarda la libertà dei detenuti di poter scegliere determinati alimenti in base al proprio credo religioso durante la permanenza in carcere.

La questione è stata ad esempio affrontata dalla stessa Corte Europea dei Diritti Umani nel 2010 nell'ambito caso *Jakobsky c. Polonia*¹¹³⁴ nel quale la Corte, nell'esaminare la conformità della normativa carceraria della Polonia rispetto alla Cedu, ha avuto modo di affermare come sia necessario riconoscere ai detenuti il diritto a consumare alimenti compatibilmente alla propria identità religiosa e culturale¹¹³⁵.

In secondo luogo, costituiscono un'ulteriore componente della libertà religiosa anche il diritto dei singoli di celebrare il culto conformemente alle proprie regole e riti spirituali e di fare propaganda del proprio credo religioso¹¹³⁶.

¹¹³² Cfr. sul punto I. BIANO, *Laicità, libertà di coscienza e pluralismo religioso. Una prospettiva e quattro temi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 25, pp. 445-458; G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 1, 2008, pp. 2 e ss.

¹¹³³ E anche degli alimenti da non consumare. Si veda al riguardo un interessante caso deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul diritto di rifiutare il cibo («c.d. sciopero della fame») e l'opportunità delle pratiche di alimentazione forzata.

¹¹³⁴ Corte europea dei Diritti dell'Uomo *Jakobsky c. Polonia*, sentenza del 7 dicembre 2010 in www.udoh.org.

¹¹³⁵ Cfr. A. FUCILLO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *op. cit.*, p. 7. Nell'opera citata ci si riferisce altresì, sempre in tema di diritti dei detenuti aventi ad oggetto uno speciale regime alimentare in ragione di determinati orientamenti religiosi e culturali, alle Nuove Regole Penitenziarie Europee del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, emanate con le Raccomandazioni nn. R (87)3 e R(2006)2. In particolare nella prima delle due raccomandazioni citate si legge come «L'Amministrazione deve, in conformità alle norme stabilite in materia dalle autorità sanitarie, fornire ai detenuti, negli orari abituali, una alimentazione convenientemente preparata e presentata, rispondente in quantità e qualità alle regole della dietetica e dell'igiene moderna, e che tenga conto della loro età, della loro salute, della natura del loro lavoro e, nella misura del possibile, delle esigenze religiose e culturali».

¹¹³⁶ Tali componenti sono del tutto chiare ad esempio nella formulazione dell'art. 19 della Costituzione italiana «Tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede

Anche tale componente della libertà religiosa si appalesa comprensiva delle espressioni di culto che si manifestano tramite riti aventi ad oggetto il cibo. Si potrebbe obiettare, nondimeno, che la predetta visione presenta il limite di ricondurre il complesso e sfaccettato rapporto tra alimentazione e religione alla sola tutela dei riti aventi ad oggetto il cibo.

Si tratta per contro di una visione evidentemente incompleta se si considera come per molte religioni è lo stesso rapporto tra individuo e alimenti ad assumere tratti mistici e di sacralità di cui il rito religioso è solo mera attuazione¹¹³⁷.

Uno degli ambiti più discussi in cui legislatori e giudici sono stati spesso chiamati ad intervenire in materia di libertà di culto, riti religiosi e alimentazione è senza dubbio quello delle macellazioni rituali¹¹³⁸.

Come noto, infatti, varie religioni prevedono complessi ed articolari riti per il processo di produzione e consumo delle carni che vanno dall'imposizione di metodi specifici di uccisione dell'animale, alla previsione della presenza di un sacrificatore rituale con determinati requisiti, fino alla celebrazione di rituali secondo un *iter* procedimentale precisamente scandito.

Le più comuni tipologie di macellazione rituale che sono state oggetto di dibattito e di specifica regolazione normativa sono quelle secondo il rito ebraico (*Kosher*¹¹³⁹) e secondo il rito Islamico (*Halal*¹¹⁴⁰).

religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto purché non si tratti di riti contrari al buon costume».

¹¹³⁷ Si consideri a titolo esemplificativo il caso dell'eucarestia nella religione cristiana, ove il legame tra il divino ed il cibo ha un significato spirituale profondamente legato alla dottrina cristiana.

¹¹³⁸ Per un'introduzione completa alla questione si rinvia a P. LERNER E A.M. RABELLO, *Il divieto di macellazione rituale (shechità kosher e halal) e la libertà religiosa delle minoranze*, Padova, 2010.

¹¹³⁹ I tratti principali della macellazione secondo il rito Kosher, ispirata oltre che dalla mera attuazione di un rito religioso anche dalla necessità di garantire il consumo di carni non insalubri mediante regole di macellazione a ciò finalizzate, riguardano l'obbligo di macellare solo carne proveniente da animali perfettamente sani, di ridurre al massimo la sofferenza degli animali e di procedere al dissanguamento completo dell'animale anche in virtù della regola religiosa che vieta agli ebrei utilizzare il sangue come alimento..

¹¹⁴⁰ Tale macellazione impone anch'essa il taglio della giugulare dell'animale (da svolgersi senza previo stordimento) con alcuni riti precisamente procedimentalizzati come l'esposizione di parti degli animali in direzione de La Mecca. Varie sono altresì le regole

Le principali questioni che i legislatori e le Corti si sono trovati ad affrontare rispetto alle macellazioni rituali, riguardano, di norma, la necessità di bilanciare le esigenze religiose, la salubrità delle carni a garanzia della salute dei consumatori e, infine, la riduzione della sofferenza degli animali. Specialmente quest'ultima tematica, è oggetto di diverse criticità nell'ambito della legislazione positiva, atteso che entrambi i riti prevedono la macellazione dell'animale senza la previsione di metodi di stordimento dello stesso, diversamente dalle regole in vigore per la macellazione non rituale che prevedono di norma detti sistemi di stordimento¹¹⁴¹.

Il tema delle macellazioni rituali con le predette necessità di regolazione, è inoltre spesso oggetto di dibattito e discussione nell'ambito delle riflessioni giuridiche sulla società multiculturale.

Con riguardo all'area europea in particolare, l'esigenza di garantire un quadro normativo comune per la regolazione della produzione e della commercializzazione della carne e la riduzione della sofferenza degli animali, ha spinto le istituzioni eurounitarie ad adottare dapprima la direttiva 93/119 (CE) ed in seguito il regolamento n. 1099/2009 (CE), relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento¹¹⁴².

La finalità ulteriore rispetto alla mera protezione degli animali, si avverte chiaramente dalla lettura del Considerando n. 15 del regolamento anzidetto, nel quale si specifica che è necessario «rispettare le disposizioni legislative o amministrative e le tradizioni degli Stati membri in materia in particolare di riti religiosi, tradizioni culturali e patrimonio regionale nella definizione e attuazione delle politiche comunitarie riguardanti, fra l'altro, l'agricoltura e il mercato interno».

ispirate all'esigenza di vietare agli animali mento, eviscerazione, mezzenatura, toelettatura, e abbattimento devono essere condotte in modo tale da risparmiare agli animali eccitazione, e dolore.

¹¹⁴¹ In particolare le principali tecniche di stordimento utilizzate (e di norma non consentite dalle regole religiose sulla macellazione rituale) sono la pistola a proiettile captivo, l'elettroarcosi e l'esposizione al biossido di carbonio degli animali.

¹¹⁴² Cfr. L. COSTATO, P. BORCHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2008, p. 62 e ss.

Anche il considerando n. 18 del medesimo regolamento si pone nella stessa direzione, affermando che «il presente regolamento rispetta (...) la libertà di religione e il diritto di manifestare la propria religione o la propria convinzione mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti, come stabilito dall'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nell'ambito del diritto dell'Unione, dunque, la tematica della macellazione rituale sembra essere espressamente affrontata nei termini di cui al terzo profilo suindicato, vale a dire riconducendo il rapporto tra alimentazione e religione all'ambito delle garanzie derivanti dal diritto a professare liberamente i culti, quale componente della libertà religiosa espressamente oggetto di protezione, fra l'altro, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹⁴³.

Detta conclusione, è altresì confermata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che, da ultimo, ha affermato, in un recente arresto reso nel caso *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e a. / Vlaams Gewest* del 2018¹¹⁴⁴, che la macellazione rituale rientra a tutti gli effetti nella nozione di «rito religioso» ed è, dunque, soggetta alle guarentigie di cui alla libertà di religione espressa tutelata nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

La decisione riguardava una domanda di pronuncia pregiudiziale di validità avente ad oggetto alcune disposizioni del sopra richiamato Regolamento (CE) 1099/2009¹¹⁴⁵.

¹¹⁴³ L'Art. 10 della Carta di Nizza prevede che «Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. 2. Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio». Si vedano sul punto e sul contenuto della libera manifestazione del culto e dei riti religiosi in ottemperanza all'art. 10 della Carta le sentenze della Corte di Giustizia 14 marzo 2017, *G4S Secure Solutions*, C-157/15, e 14 marzo 2017, *Bougnaoui e ADDH*, C-188/15.

¹¹⁴⁴ Causa C-426/16 - *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e a. / Vlaams Gewest*.

¹¹⁴⁵ Segnatamente dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1099/2009 combinato disposto con l'articolo 2, lettera k), dello stesso regolamento.

Il caso da cui è originato il giudizio d'innanzi alla Corte di giustizia riguardava, in particolare, una controversia proposta d'innanzi all'autorità giudiziaria del Belgio che vedeva opposte alcune associazioni musulmane della Regione delle Fiandre del Vlaas Gewest al Ministero della mobilità e dei lavori pubblici della regione fiamminga il quale aveva adottato un provvedimento che vietava a decorrere dal 2015, la macellazione rituale di animali senza stordimento durante una festa religiosa locale¹¹⁴⁶. La misura in particolare, era ritenuta contraria al regolamento 1099/2009 (CE) nella parte in cui consente la macellazione rituale senza stordimento soltanto in particolari macelli e con requisiti determinati dal regolamento n. 853/2004¹¹⁴⁷.

La questione giuridica verteva, sostanzialmente, sulla conformità del predetto provvedimento amministrativo rispetto al diritto eurounitario ed in particolare alla libertà religiosa di cui all'art. 10 della Carta di Nizza e all'art. 9 della Cedu. Il giudice del rinvio, in particolare, riteneva la limitazione della libertà di celebrare il rito religioso¹¹⁴⁸ derivante dalla misura ministeriale non pertinente né proporzionata rispetto agli ulteriori obiettivi della protezione degli animali¹¹⁴⁹ e della sanità pubblica che ispiravano le diverse disposizioni del regolamento.

La Corte, in primo luogo, premette una ricostruzione dell'oggetto della protezione della libertà religiosa nel diritto dell'Unione. Essa, invero, oltre a comprendere il diritto di manifestare la propria convinzione

¹¹⁴⁶ Si tratta della c.d. festa del sacrificio la festa musulmana del sacrificio, una festività organizzata con cadenza annuale, per tre giorni, da musulmani praticanti.

¹¹⁴⁷ La circolare ministeriale in particolare precisava il divieto di procedere alla macellazione rituale all'esterno di uno dei macelli autorizzati. La criticità del caso *de quo*, sotto tale profilo, sorgeva per la necessità celebrare la festa religiosa del sacrificio che prevedeva il consumo di carni macellate in base al rito *Halal* al di fuori di uno dei macelli autorizzati dalle autorità fiamminghe.

¹¹⁴⁸ Si afferma preliminarmente che la festa del sacrificio dovrebbe, a tutti gli effetti, intendersi come rito religioso e dunque rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento n. 853/2004 (CE).

¹¹⁴⁹ Finalità che, come riportato dal rimettente e ricordato dalla Corte nella sentenza in commento rappresenta un valore meritevole di tutela secondo il diritto dell'Unione. Si vedano al riguardo le sentenze della Corte di Giustizia 19 giugno 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel*, C-219/07 e 23 aprile 2015, *Zuchtvieh-Export*, C-424/13.

individualmente o collettivamente, comprende altresì – in un’accezione più ampia – anche il c.d. «*forum externum*», ossia la manifestazione in pubblico della sfera religiosa¹¹⁵⁰ nel quale, a ben vedere, devono farsi rientrare altresì i metodi di macellazione imposti da dettami religiosi.

Conseguentemente, anche la macellazione rituale durante la festa religiosa del sacrificio può essere considerata rito religioso e rientrare nell’ambito di applicazione dell’art. 10 della Carta di Nizza.

In secondo luogo, la Corte passa a verificare se la misura ministeriale in oggetto costituisce o meno una limitazione del diritto alla libertà religiosa di cui al predetto art. 10.

Al riguardo, la Corte premette innanzitutto che la norma oggetto della questione non pone, in astratto, alcuna incompatibilità con la libertà religiosa, atteso che la previsione di determinate modalità tecniche per la lavorazione della carne è ispirata dall’esigenza di assicurare l’igiene e la salubrità degli alimenti e dunque la tutela della salute umana.

Inoltre – considera la Corte – la problematica evidenziata riguarda un numero limitato di comuni della regione e dunque, anche ammettendo una limitazione alla libertà di praticare le macellazioni rituali, tale circostanza non sarebbe comunque idonea a mettere in discussione la validità della misura¹¹⁵¹, *ex se* legittima e applicabile in tutto il territorio dell’Unione¹¹⁵².

La Corte conclude, dunque, affermando che non v’è nella specie alcuna limitazione della libertà religiosa di cui all’art. 10 della Carta di Nizza e la misura belga deve, di talché, considerarsi del tutto legittima.

¹¹⁵⁰ Cfr. punti 43 e 44 della sentenza. Si vedano in senso conforme anche *Bouagnaoui e ADDH*, C-188/15, EU:C:2017:204 e la sentenza Corte EDU, 27 giugno 2000, *Chàare Shalom Ve Tsedek c. Francia*, entrambi citati nella decisione *de qua*.

¹¹⁵¹ Oggetto principale della questione pregiudiziale.

¹¹⁵² Cfr. par. 74 della sentenza «il semplice fatto che l’applicazione dell’articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 1099/2009, in combinato disposto con l’articolo 2, lettera k), dello stesso regolamento, possa limitare la libertà di praticare le macellazioni rituali in una regione di uno Stato membro particolare non è atto a inficiare la validità di detta disposizione alla luce dell’articolo 10 della Carta. Infatti, poiché il regolamento n. 1099/2009 ha un’incidenza in tutti gli Stati membri, l’esame della sua validità deve essere effettuato prendendo in considerazione non già la situazione particolare di un solo Stato membro, bensì quella dell’insieme degli Stati membri dell’Unione».

5. *La riflessione sul diritto al cibo adeguato nell'ordinamento costituzionale italiano*

Dopo aver introdotto nei paragrafi che precedono i diversi modelli di tutela costituzionale del diritto al cibo e degli altri diritti dell'individuo legati all'alimentazione, è possibile, a questo punto, soffermarsi nella riflessione sull'attuale rilevanza dell'alimentazione e del diritto al cibo nell'ordinamento costituzionale italiano.

A tal fine, pare innanzitutto opportuno muovere dal dato storico-normativo allo scopo di verificare se la tematica alimentare sia «entrata», in qualche modo, nella discussione in Assemblea Costituente e se nel dettato della nostra Costituzione possano rinvenirsi tracce di una sensibilità verso detta tematica.

Con riguardo alla prima questione, invero, occorre preliminarmente ricordare il clima in cui si svolsero i lavori dei Padri Costituenti con un paese impegnato nella ricostruzione e nella gestione di una vera e propria emergenza nel reperimento e nell'approvvigionamento delle risorse alimentari specialmente nelle regioni del mezzogiorno¹¹⁵³.

In vari interventi in Assemblea costituente si manifesta la presa di coscienza circa la portata del problema e della centralità della lotta alla fame e alla malnutrizione¹¹⁵⁴ per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

¹¹⁵³ Vedi *supra* la premessa storica di cui al capitolo 1, par. 5. Con specifico riferimento al dibattito sul Mezzogiorno in assemblea costituente si veda V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, marzo 2018 pp. 193 e ss.

¹¹⁵⁴ Cfr. in particolare l'intervento di Medi sulla questione alimentare nel mezzogiorno riportato da M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 217 «Quando noi andiamo nelle grandi città, soprattutto nel Mezzogiorno, assistiamo ad una condizione di miseria paurosa; migliaia, e decine di migliaia di famiglie che non hanno di che sostenersi (...) È quindi un dovere della società democratica venire incontro a questo mondo che lacrima, venirgli incontro e tirarlo fuori dalla miseria. Noi vediamo che in una città come Palermo vi sono circa 60 mila persone che non hanno come vivere, anzi vivono mangiando la propria miseria, perché il destino della miseria è questo: la miseria mangia e consuma se stessa, il dolore mangia e consuma se stesso».

Tuttavia, come noto, la questione alimentare non assunse in Assemblea costituente un'autonomia tale da condurre all'incorporazione di un riferimento espresso nel testo della Costituzione¹¹⁵⁵.

Le ragioni di tale assenza, invero, sembrano potersi spiegare da un lato, con riguardo al momento storico in cui si colloca il dibattito nella costituente e, dall'altro, lato in una ragione più sostanziale legata alla particolare centralità del lavoro nel nostro impianto costituzionale.

Riguardo al primo profilo, come si è avuto modo di affermare¹¹⁵⁶, nel secondo dopoguerra la sensibilità per la questione alimentare, pur presente, non aveva assunto dimensioni tali da manifestare l'esigenza di una codificazione espressa di un riferimento all'alimentazione in Costituzione, specialmente in termini di diritto soggettivo dell'individuo ad avere un'alimentazione sufficiente.

Tale sensibilità, appare invero il prodotto di una maggior apertura verso la tematica prodottasi da un lato, sulla scorta di vari riferimenti nelle carte internazionali dei diritti¹¹⁵⁷ e dell'impegno di diverse istituzioni internazionali come la Fao verso l'elaborazione del diritto al cibo adeguato e, dall'altro, dalla progressiva attenzione sui c.d. nuovi diritti¹¹⁵⁸, anch'essa sviluppatasi in tempi successivi.

Quanto al secondo profilo, può affermarsi come la questione della liberazione dal bisogno della fame – nota, come poc'anzi affermato ai costituenti – venne tenuta presente più sul piano della garanzia del diritto al

¹¹⁵⁵ Il tema dell'emergenza alimentare viene in luce con maggior frequenza nell'ambito delle riflessioni sulla riforma agraria nel contesto dei lavori sul futuro art. 44. Cfr. sul punto C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 Cost.*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, 1954 p. 181; C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera* in AA.VV., *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, 1957, p. 170.

¹¹⁵⁶ Cfr. *supra* il primo paragrafo del terzo capitolo.

¹¹⁵⁷ Si pensi alla Dichiarazione Universale Onu del 1948 che riconosce il diritto ad un livello di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere e al successivo Patto sui diritti civili e politici del 1966 ove si percepisce già una maggior autonomia nella tematica con la previsione del diritto fondamentale di ogni individuo a liberarsi dalla fame. Sulla differenza tra le due tipologie di riferimenti vista in prospettiva diacronica si veda F. ALICINO, *Il diritto fondamentale a togliersi la fame*, cit., pp. 81 e 82.

¹¹⁵⁸ Per un'introduzione Sui c.d. nuovi diritti si vedano in particolare veda A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 80 ss.

lavoro (e di tutte le misure ad esso collaterali ed accessorie) piuttosto che tramite un'autonoma previsione di fattispecie soggettive aventi ad oggetto il diritto a beneficiare di un'alimentazione sufficiente e/o adeguata¹¹⁵⁹.

Tale connessione con il diritto al lavoro è testimoniata da alcuni interventi nei lavori preparatori fra cui ad esempio quello dell'Onorevole Valenti¹¹⁶⁰, il quale considera che «il lavoro è soprattutto un mezzo per procurarsi il pane, onde giova al singolo; ed è un contributo alla formazione del bene comune, cui ciascuno ha diritto di attingere e dovere di contribuire. Così è che il lavoro diventa problema morale, politico, economico e sociale insieme¹¹⁶¹».

Nel disegno costituzionale, dunque, la centralità del lavoro si manifesta anche e soprattutto nella sua attitudine a soddisfare le esigenze fondamentali dell'individuo, tra cui la liberazione dai bisogni propri e della propria famiglia¹¹⁶².

Alla luce di questa premessa è possibile, a questo punto, analizzare le diverse disposizioni costituzionali con la duplice finalità di verificare la presenza di elementi indicatori di una sensibilità per la questione alimentare

¹¹⁵⁹ Per un testimonianza curiosa circa l'oggetto di interesse di larga parte della popolazione circa i lavori della Costituente si veda possono richiamare alcune risposte all'inchiesta dal titolo "Che cosa chiedi alla Costituente? promossa da «Il giornale dei lavoratori» (n.48 del 2/12/1945) in cui si legge la richiesta a più voci di pane, lavoro e provvedimenti contro il mercato nero.

¹¹⁶⁰ Nell'ambito della discussione sull'art. 38 Cost.

¹¹⁶¹ Seduta del 14 marzo 1947, in V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, p. 81 e ss.

¹¹⁶² Anche il tema della garanzia dei bisogni (anche alimentari) della famiglia è massicciamente presente nel dibattito costituzionale come testimoniato dalla relazione di dell'Onorevole Angelina Merlin «Sino ad ora il maggiore ostacolo alla libertà di ognuno di costituirsi una famiglia e la maggiore insidia all'unità ed alla saldezza dell'istituto familiare medesimo, derivò appunto dalla insicurezza economica. Ad essa è dovuto lo stato di cose per cui, nella più larga parte della nostra società, la famiglia è costantemente insidiata nei suoi valori naturali e morali. L'incertezza del domani, l'impossibilità di procurare il pane, le vesti, la necessaria assistenza, in caso di malattia, a più persone, distoglie dal matrimonio e dalla famiglia. Soppressi questi motivi, ogni uomo ed ogni donna potranno tendere liberamente alla costituzione di quel nucleo familiare cui la natura li chiama e ciò tanto più quando saranno certi che le vie della cultura saranno aperte ai loro figli, indipendentemente dal privilegio del denaro, a norma delle disposizioni sull'istruzione, auspicate da tutti e contenute in altra relazione alla quale qui si rinvia» in Atti dell'Assemblea Costituente del 29 aprile 1946 riportato da M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo*, cit., p. 228. Si veda nello stesso senso anche L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà, Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2018, p. 10.

da parte dei costituenti e, in secondo luogo, di analizzare la presenza di elementi passibili di essere utilizzati quale fondamento implicito del diritto al cibo nel nostro ordinamento.

6. La ricerca di un fondamento implicito del diritto al cibo nella Costituzione italiana

Alla luce delle considerazioni sopra riportate circa il legame tra lavoro e garanzia della liberazione dal bisogno (incluso il bisogno di un'alimentazione sufficiente) possiamo tentare di leggere alcune disposizioni della nostra Costituzione, specialmente contenute nei titoli dedicati ai principi fondamentali e ai rapporti sociali ed economici, allo scopo di ricercare un possibile fondamento normativo per una teoria di diritto costituzionale dell'alimentazione.

In quest'ottica un punto di partenza di questa analisi dovrebbe essere l'art. 36 della Costituzione¹¹⁶³ il quale è visto da parte della dottrina come una delle disposizioni più ricche di spunti e potenzialità per rappresentare un fondamento implicito per il diritto al cibo¹¹⁶⁴.

Rispetto a tale disposizione, inoltre, anche in Assemblea costituente si è formato un dibattito del tutto rilevante per i fini della presente trattazione.

L'art. 36, d'altra parte, per essere correttamente inteso nella prospettiva in esame, va letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Cost., nell'ambito dei principi fondamentali della tutela dei diritti e della dignità

¹¹⁶³ «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi».

¹¹⁶⁴ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, cit., 3. Si veda nello stesso senso anche C. DRIGO, *Il ruolo degli enti locali nell'implementazione del "diritto al cibo adeguato"*, in G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, L. L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, volume 1, tomo ii, p. 114.

umana e sociale, presente in tali disposizioni e permeanti l'intero *corpus* della Carta costituzionale¹¹⁶⁵.

Il principio della sufficienza della retribuzione rappresenta un'utile chiave di lettura ai fini della presente trattazione. Ed infatti, con tale principio, la Costituzione valorizza una situazione esterna alla mera prestazione lavorativa ed al rapporto tra prestatore e datore di lavoro, ossia la condizione di vita del lavoratore e della sua famiglia¹¹⁶⁶ e attribuisce alla stessa rilevanza costituzionale.

Tale riferimento è arricchito dal richiamo ad un'esistenza libera e dignitosa quale espresso parametro alla luce del quale valutare il canone della sufficienza della retribuzione del lavoratore e dunque il rispetto dei suoi diritti costituzionalmente protetti.

Il costituente, peraltro, come riconosciuto in diverse sentenze della Consulta¹¹⁶⁷, non si è limitato alla previsione di un livello minimo della retribuzione¹¹⁶⁸, ma ha piuttosto preteso che la retribuzione debba assicurare «un tenore di vita socialmente adeguato alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, affrancandoli dalla “schiavitù del bisogno” al fine di far loro pienamente godere i diritti civili e politici¹¹⁶⁹».

Ricollegando tale riflessione al tema dell'alimentazione, è agevole affermare che non può senz'altro dirsi sufficiente una retribuzione che non consente un'alimentazione adeguata e dunque quantitativamente e qualitativamente sufficiente.

Sembra, dunque, potersi rinvenire l'esistenza di una relazione tra sufficienza della retribuzione e liberazione dai bisogni (incluso, segnatamente, quello ad un'alimentazione adeguata) quale preconditione

¹¹⁶⁵ M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, cit, p. 6.

¹¹⁶⁶ Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, *Art. 36*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 353.

¹¹⁶⁷ Cfr. in particolare le sentenze Corte cost. nn. 286/1987, 32/1986, 368/1999.

¹¹⁶⁸ Come sarebbe avvenuto se vi fosse stato un mero riferimento alla sufficienza della retribuzione senza altro aggiungere.

¹¹⁶⁹ S. BARTOLE, R. BIN, *op. cit.*, p. 353.

per lo svolgimento della personalità umana ed il godimento del complesso di diritti attribuiti dalla Costituzione all'individuo.

Si può di tal guisa arrivare ad affermare che la sufficienza della retribuzione a garantire un'alimentazione adeguata può costituire uno dei parametri sulla cui base valutare la compatibilità con l'art. 36 Cost. che, dunque, può in questi termini rappresentare un possibile mezzo di tutela implicita del diritto ad un'alimentazione adeguata¹¹⁷⁰.

Accanto all'art. 36 Cost., invero, si può analizzare, nei termini di cui si discute, anche l'art. 38 della Costituzione¹¹⁷¹.

Il primo comma dell'art. 38 Cost., in particolare, prevede il diritto dei cittadini inabili al lavoro a beneficiare del mantenimento e dell'assistenza sociale ove sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Tale formulazione, a ben vedere, richiama lo spirito alla base dell'art. 36 Cost., vale a dire la liberazione dei bisogni, che se per i cittadini abili al lavoro viene garantita per il tramite del principio della sufficienza della retribuzione, per i soggetti inabili al lavoro di cui all'art. 38 Cost. viene attuata con la previsione di doveri e prestazioni a carico dello Stato¹¹⁷².

Il secondo comma dell'art. 38, inoltre, persegue la tutela della sicurezza sociale tramite la garanzia della previdenza. Destinatari di tale tutela – diversamente dal diritto al mantenimento di cui al primo comma attribuito a tutti i cittadini – sono solamente i lavoratori che subiscono eventi tali da compromettere o impedire la capacità lavorativa e dunque la

¹¹⁷⁰ Del resto anche in altri ordinamenti è comune il ricorso alle norme su standard esistenziali adeguati e/o minimi per tutelare fattispecie aventi ad oggetto il diritto al cibo. V. *supra*, in questo capitolo, i paragrafi secondo e terzo.

¹¹⁷¹ «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

¹¹⁷² Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 375.

possibilità di beneficiare della retribuzione con le garanzie di cui all'art. 36 Cost¹¹⁷³.

Sotto tale aspetto, l'art. 38 Cost. può rappresentare un ulteriore possibile fondamento costituzionale implicito al diritto ad un'alimentazione adeguata, nella misura in cui prevede un insieme di misure statali volte ad assicurare il rispetto delle condizioni minime di vita di quei soggetti più vulnerabili per i quali le garanzie costituzionali legate al lavoro risultano, per le più varie ragioni insufficienti¹¹⁷⁴.

L'art. 38 Cost., in tale prospettiva, rappresenta a ben vedere il fondamento di quelle misure pubbliche volte a garantire la liberazione dai bisogni primari degli individui non in grado di provvedere autonomamente ai propri bisogni.

Si possono richiamare in tal senso tutte le c.d. misure assistenziali di contrasto a povertà ed esclusione sociale quali il reddito minimo di inserimento¹¹⁷⁵, misura volta al sostegno delle condizioni economiche degli individui esposti a rischi di marginalizzazione sociale, la c.d. «social card¹¹⁷⁶» ed il reddito di minimo di cittadinanza¹¹⁷⁷.

¹¹⁷³ R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, Torino, p. 782.

¹¹⁷⁴ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 259 secondo cui «L'art. 38, infatti, assicurando alle persone più vulnerabili il "diritto alla sussistenza", offre una copertura costituzionale a quel "diritto alla sopravvivenza", corollario del diritto alla vita e, nel cui alveo sono riconducibili le altre componenti del diritto a sopravvivere, ossia la previdenza, il lavoro, la salute e l'istruzione».

¹¹⁷⁵ C.d. «Rim» introdotto dal D.lgs. 237/1998. La misura introdotta prima in via sperimentale in 39 comuni italiani, venne in seguito estesa, sempre in via sperimentale nel 2000 ad altri 267. L'esperienza del Rim, almeno nell'ottica di misura nazionale di sostegno alla povertà, si concluse tuttavia nel 2002 con l'introduzione del c.d. «Rui» (reddito di ultima istanza) per la cui attuazione venne data delega alle regioni. Per ulteriori approfondimenti sul punto si veda F. CORBISIERO, *Le trame della povertà: l'esperienza del reddito minimo di inserimento nei reticoli d'impoverimento sociale*, Milano, 2005.

ha respinto un emendamento che prevedeva di rifinanziare il Rmi. Il sottosegretario al welfare, Pasquale Viespoli, rincarò la dose: "Il Rmi ha esaurito la sua funzione. Si tratta di vedere come traghettare i comuni dal vecchio al nuovo". In realtà, l'ultima novità è che il Rmi continuerà ad essere erogato anche per i prossimi sei mesi. Secondo quanto ipotizzato dal ministero del welfare, lo stato dovrebbe sborsare 35 milioni di euro ed altrettanto i comuni, attraverso un fondo sociale speciale da istituire presso le regioni. Sarebbe una soluzione temporanea per traghettare gli enti locali verso il reddito di ultima istanza: il nuovo strumento disegnato dalla delega di riforma degli ammortizzatori sociali non ancora avviato tantomeno definito.

¹¹⁷⁶ Su cui v. più diffusamente *infra* in questo capitolo per il commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 10/2010 ad esso dedicata.

Le predette misure, è stato affermato¹¹⁷⁸, sono ispirate dalla *ratio* di rimediare a quelle fattispecie in cui le garanzie costituzionali in tema di diritto al lavoro non consentono da sole di assicurare un accesso al cibo tale da garantire condizioni di vita dignitose. Nel contesto storico contemporaneo, infatti, si è messo in luce come le predette garanzie costituzionali, per una molteplicità di fattori tra cui la globalizzazione, l'informatizzazione delle mansioni, non appaiono più sufficienti a garantire il diritto a godere di condizioni di vita dignitose e sarebbero dunque necessari interventi statali mirati a fornire tutela alle situazioni al limite dell'esclusione sociale e della sussistenza individuale¹¹⁷⁹.

Tali misure, invero, sembrano poter concorrere alla garanzia di un miglioramento dei livelli di tutela dei diritti legati all'alimentazione almeno per le fasce sociali in condizioni di maggior povertà, ma devono essere accompagnate da varie cautele poste le numerose criticità rispetto all'adozione di tali istituti fra cui l'immane impegno della finanza pubblica ed il potenziale aumento del debito degli Stati in caso di applicazione generalizzata e non circoscritta alle sole categorie effettivamente a rischio di esclusione sociale¹¹⁸⁰.

Nell'ambito delle norme costituzionali legate ai rapporti etico-sociali possono ancora reperirsi ulteriori potenziali elementi di rilievo per leggere un fondamento costituzionale del diritto al cibo. In particolare le disposizioni dedicate alla famiglia (artt. 29-31 Cost.) vengono in luce con

¹¹⁷⁷ Oggetto di crescente dibattito sia a livello mediatico, sia in dottrina. Si vedano in particolare C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013 e A. I. ARENA, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2018, pp. 31 e ss.

¹¹⁷⁸ M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 269.

¹¹⁷⁹ Cfr. le considerazioni di L. FERRAJOLI, *Principia iuris: Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Roma – Bari, pp. 392 e ss. riportate da M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 260. Si veda altresì in tema F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, p. 30 e ss.

¹¹⁸⁰ Cfr. sul punto C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 253 e ss. che considera anche il limite in termini di effettiva inclusione di tali misure e degli effetti distorsivi circa la minor tendenza dei beneficiari della misura a ricercare attivamente il reinserimento nel mondo del lavoro comune ad altre politiche di sostegno quali la cassa integrazione e l'indennità di disoccupazione.

particolare riferimento agli obblighi alimentari dei genitori nei confronti dei figli.

L'art. 30 Cost., in particolare, nel prevedere il dovere dei genitori a mantenere i figli, costituisce una vera e propria posizione giuridica di responsabilità caratterizzata da una particolare rilevanza sociale¹¹⁸¹ e qualificata dalla stessa Corte costituzionale¹¹⁸² in termini di diritto-dovere dei genitori a cui si contrappone una pretesa del figlio al mantenimento e alla formazione personale che assume i tratti di un vero e proprio diritto soggettivo¹¹⁸³.

In tale prospettiva il diritto del figlio agli alimenti e dell'*ex* coniuge al mantenimento, in quanto comprensivi della pretesa di poter beneficiare di mezzi adeguati di sussistenza rientrano confermano ulteriormente la rilevanza costituzionale dei bisogni legati ad un'alimentazione adeguata¹¹⁸⁴.

Da ultimo, un'ulteriore categoria di norme costituzionali di rilievo nella ricerca di un possibile fondamento implicito per diritto al cibo e alimentazione può essere individuata nelle norme relative alla c.d. costituzione economica¹¹⁸⁵.

In particolare possono in primo luogo valorizzarsi i limiti imposti dall'art. 41 Cost. alla libertà di iniziativa economica e segnatamente divieto per la stessa di arrecare danno alla sicurezza, la libertà e la dignità umana¹¹⁸⁶.

¹¹⁸¹ Tanto che in assenza della possibilità di provvedervi l'art. 30 impone alla legge di assicurare l'assolvimento dei relativi compiti.

¹¹⁸² Cfr. Corte cost. n. 7 del 1967.

¹¹⁸³ Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, *op. cit.*, p. 312.

¹¹⁸⁴ Sul punto, in termini generali, si veda C. ROLANDO, *Alimenti e mantenimento nel diritto di famiglia: tutela civile, penale, internazionale*, Vol. 122, Milano, 2006.

¹¹⁸⁵ Cfr. *ex multis* S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2017; C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, pp. 584 ss. e, con particolare riferimento ai profili definitivi, G. BIANCO, *Costituzione economica*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Torino, 2010, pp. 259 ss.

¹¹⁸⁶ Si riporta per più pronto riferimento il testo dell'art. 41 Cost. «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

Sotto un primo profilo, si può rinvenire in tale disposizione il fondamento per le misure volte a regolare la produzione e il commercio di alimenti, in quanto evidente espressione di attività economiche¹¹⁸⁷.

Nel ricondurre tali attività al principio della libertà di iniziativa economica, peraltro, occorre tenere presente il rischio insito nella c.d. mercificazione del cibo ossia della mera equiparazione dello stesso ad un qualunque bene economico, senza tener conto delle ulteriori componenti dello stesso e del valore fondamentale da attribuirsi all'accesso al cibo adeguato rispetto alla garanzia del complesso dei diritti dell'individuo. In tale prospettiva, il tentativo di una lettura della disposizione orientata ad evitare la mercificazione del cibo può trovare sostegno nell'interpretazione dei limiti che lo stesso art. 41 Cost. impone all'esercizio della libertà di iniziativa economica.

Riguardo al limite dell'utilità sociale, in particolare, si può valorizzare il diritto ad un'alimentazione adeguata sulla base della ricostruzione dottrinale che vede come socialmente utile, tutto ciò che consente il perseguimento del fine di un effettivo godimento dei diritti fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost. in modo da attuare il pieno sviluppo della personalità umana tramite la garanzia degli interessi culturali, sociali ed economici dell'individuo¹¹⁸⁸.

In tale prospettiva, invero, posta la riconosciuta attitudine della garanzia dell'accesso ad un'alimentazione adeguata a soddisfare i predetti interessi dell'individuo, le attività economiche che si pongano in contrasto con tale garanzia, potrebbero essere ritenute anche in contrasto con l'utilità sociale¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁷ M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato*, cit., p. 5.

¹¹⁸⁸ Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, Padova, 1983.

¹¹⁸⁹ Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ravvisato la presenza del limite dell'utilità sociale nel rispetto di interessi oggetto di tutela costituzionale quali, fra i più rilevanti rispetto alla tematica in oggetto la salute, (Corte Cost. nn. 20/1978 e 131/1971), la tutela delle tradizioni locali e lo sviluppo della cultura (Corte cost. n. 388/1992) e il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale (Corte cost. n. 36/1969). Cfr. sul punto S. BARTOLE, R. BIN, *op. cit.*, p. 414.

Anche con riguardo agli ulteriori limiti previsti dall'art. 41 Cost., possono svolgersi analoghi rilievi.

In particolare, con riguardo al limite della sicurezza, parte della dottrina ritiene che tale nozione si debba differenziare dai richiami alla sicurezza di cui agli artt. 16 e 17 Cost. e debba intendersi in termini di «sicurezza dell'uomo¹¹⁹⁰» comprendendo oltre all'integrità fisica anche la salute.

L'autore¹¹⁹¹, peraltro, fa riferimento in tali termini anche alla salubrità ambientale sulla base del richiamo all'art. 32 Cost. e, sembra dunque possibile, estendere tali considerazioni anche alla salubrità alimentare¹¹⁹² sulla base delle analogie tra tali settori normativi messi in luce dalla dottrina¹¹⁹³.

Quanto al limite della libertà, esso viene invece per lo più inteso dalla dottrina in senso stretto, quale canone riassuntivo dei principali diritti di libertà oggetto di tutela costituzionale, rispetto ai quali va valutata di volta in volta la legittimità della misura. Tale interpretazione restrittiva non impedisce dunque di limitare ai sensi dell'art. 41 Cost. quelle iniziative economiche che si palesino in contrasto con la garanzia di una delle libertà individuali che possono avere legami con alimentazione e diritto al cibo adeguato, come il libertà religiosa e libertà di coscienza¹¹⁹⁴.

Il limite del rispetto della dignità umana, inoltre, si pone nella medesima prospettiva alla luce del pregnante legame tra la garanzia

¹¹⁹⁰ M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., p. 194. In senso contrario peraltro si veda A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto* XXI, 1971 p. 601 il quale sostiene una concezione più oggettiva di sicurezza in termini di ordine costituzionale.

¹¹⁹¹ M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., p. 195.

¹¹⁹² Si vedano inoltre sul riferimento a salute e sicurezza anche le sentenze Corte cost. nn. 21/1964 e 479/1987.

¹¹⁹³ Si veda in particolare e G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. MACCHIA (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011, Napoli, 2012, p. 205 e P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Roma, 2012.

¹¹⁹⁴ Si pensi ad esempio alla tematica delle informazioni sul contenuto degli alimenti che possono imporsi ai produttori a tutela, oltre che del diritto alla salute, anche del diritto del consumatore ad essere informati della presenza in cibi complessi di alimenti di cui non intendono nutrirsi fra l'altro per ragioni etiche o religiose.

dell'accesso ad un'alimentazione adeguata e la tutela del principio dignitario¹¹⁹⁵.

Tale limite è infatti interpretato sia come il complesso di quei valori che costituiscono l'essenza della persona umana¹¹⁹⁶ e rappresentano un obiettivo per i pubblici poteri e, con specifico riferimento all'art. 41, anche un limite per l'azione dei privati sia, in senso sociale¹¹⁹⁷ e dunque comprensivo non sol dei diritti di libertà ma anche dei diritti sociali e degli interessi collettivi¹¹⁹⁸.

Detti rilievi possono dunque valorizzarsi alla luce del carattere poliedrico dell'alimentazione e della sua peculiare funzione sia nella realizzazione del benessere biologico complessivo dell'individuo, sia nella garanzia dello svolgimento della sua personalità anche in ambito sociale¹¹⁹⁹.

Sotto altro profilo, infine, l'art. 41 Cost. pare poter rappresentare – sempre con riguardo ai limiti all'iniziativa economica – il fondamento costituzionale per la regolazione delle attività economiche che possono cagionare possibili danni alla salute dei consumatori di alimenti, oggetto di tutela, anche penale¹²⁰⁰, nell'ambito delle norme sull'igiene degli alimenti¹²⁰¹.

Sempre nell'ambito dei rapporti economici, si può analizzare anche l'art. 42 Cost¹²⁰². che, in ambito alimentare, può rappresentare, secondo la

¹¹⁹⁵ Rapporto di cui si è discusso più ampiamente *supra*, in questo capitolo, nel paragrafo 4.2 i cui rilievi si possono richiamare in questa sede.

¹¹⁹⁶ Cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica*, cit., p. 601.

¹¹⁹⁷ Cfr. A. FERRARA, *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, 1974 p. 1103.

¹¹⁹⁸ Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., p. 197 e ss.

¹¹⁹⁹ Cfr. F. ALICINO, *Il diritto fondamentale a togliersi la fame*, cit., p. 91.

¹²⁰⁰ La disciplina in materia è contenuta nella legge n. 232/1962 la quale peraltro sta subendo un *iter* di riforma posto che nei primi mesi del 2018 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di disegno di legge di riordino dei reati alimentari con la previsione di nuove fattispecie criminose sia in ambito sanitario per ciò che riguarda alimenti e mangimi sia commerciale con particolare riferimento alle frodi alimentari a danno dei consumatori.

¹²⁰¹ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato*, cit., p. 5.

¹²⁰² «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

dottrina, il fondamento della qualificazione dei beni alimentari come merci, ma solo limitatamente al quantitativo non necessario a garantire il rispetto della dignità umana sul piano della sufficienza dell'alimentazione e dunque lo *ius existantiae*¹²⁰³.

Riguardo a tale distinzione, parte della dottrina, nel tentativo di proporre un modello volto a ridurre le disfunzioni insite nella c.d. mera mercificazione del cibo e valorizzare il legame tra diritto al cibo e altri diritti dell'individuo, ha qualificato il diritto al cibo in termini di vero e proprio diritto fondamentale limitatamente all'accesso ad un quantitativo tale da garantire la sussistenza e come diritto patrimoniale per quanto concerne la misura ulteriore¹²⁰⁴.

Sotto altro profilo, si può tentare di ricercare un fondamento costituzionale del diritto al cibo adeguato nell'ambito della ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e dunque facendo riferimento all'art. 117 Cost. La norma, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ha infatti previsto, al terzo comma, la materia di competenza concorrente «alimentazione». Sui contorni di tale materia, invero, non v'è piena chiarezza, specie atteso che gli interventi della Corte costituzionale risultano piuttosto scarsi¹²⁰⁵. Varie sono, infatti, le intersezioni della predetta materia con altre quali la tutela della salute, i rapporti tra lo Stato e l'Unione europea, l'ordine pubblico e la tutela dell'ambiente e nella maggior parte dei casi la materia alimentazione, anche in virtù di una sorta d'incertezza genetica quanto ai suoi confini, è di norma risultata recessiva¹²⁰⁶.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

¹²⁰³ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato*, cit., p. 5 e nello stesso senso, M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 359.

¹²⁰⁴ Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, pp. 776-782 riportato da M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato*, cit., p. 5..

¹²⁰⁵ Si possono richiamare in tal senso le sentenze nn. 95/2005, 12/2003 (caso c.d. Mucca Pazza) e 244 e 44 del 2012. Sul punto cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2017, pp. 27-28.

¹²⁰⁶ Si veda in particolare C. cost. nn. 162/2004, in cui la Corte preferì, alla fine, fare riferimento alla materia della tutela della salute per un caso avente ad oggetto la disciplina a tutela della salubrità dei prodotti alimentari e dell'idoneità sanitaria degli operatori addetti

Il riferimento della competenza concorrente in materia di «alimentazione», peraltro, pare però più orientato a ricomprendere i profili relativi alla salubrità degli alimenti¹²⁰⁷ (*food safety*) e la gestione economica degli stessi (ad esempio quanto alla protezione delle denominazioni e del patrimonio enogastronomico) piuttosto che relativi alla tutela dei diritti dell'uomo.

In tale direzione, ossia verso la valorizzazione di aspetti attinenti alla *food security* e ad una prospettiva di tipo antropocentrico incentrata sulla tutela dei diritti, sembrava invece rivolto il riferimento contenuto nel tramontato tentativo di riforma costituzionale di cui alla proposta di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi¹²⁰⁸.

Tale proposta, invero, prevedeva infatti l'introduzione, all'art. 117 Cost., di una competenza esclusiva dello Stato in materia di «sicurezza alimentare» e la conseguente eliminazione della competenza concorrente in materia di «alimentazione». Per la precisione la competenza esclusiva statale sarebbe stata estesa, oltre che all'attuale «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» anche alle «disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare».

La misura rappresentava senz'altro un riferimento carico di profili interessanti per alimentare il dibattito in tema di attuazione del diritto al cibo adeguato¹²⁰⁹. Nondimeno, occorre rilevare come da un lato, nei lavori preparatori del progetto di revisione costituzionale non v'è traccia delle

all'industria alimentare. Nello stesso senso si è pronunciata la Consulta anche con la sentenza n. 194/2014.

¹²⁰⁷ A conferma della circostanza si veda la sentenza C. cost. n. 95/2005, in cui la Corte individua come principio ispiratore della materia quello secondo cui la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche per il tramite della garanzia dei necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore ed afferma che tale principio è comunque fatto salvo dall'applicazione delle altre prescrizioni in materia di igiene dei prodotti alimentari.

¹²⁰⁸ «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»

¹²⁰⁹ Ed in generale per implementare la riflessione sul fondamento costituzionale della *food security* rispetto alla quale allo stato sono meno comuni i riferimenti in dottrina e giurisprudenza con riferimento all'ordinamento italiano.

riflessioni dottrinali in tema di *food security* e diritto al cibo oltre che dei principi espressi dalla sentenza C. cost. 10/2010¹²¹⁰ e, dall'altro, l'aspirazione della riforma costituzionale non sembra del tutto chiara quanto alle finalità e pare invero più riferibile alla volontà di ricondurre alla competenza esclusiva statale profili attinenti la tutela della salute¹²¹¹ che a quella di fornire le basi di un nuovo paradigma di tutela costituzionale del diritto al cibo adeguato.

7. Doveri costituzionali e solidarietà alimentare

Accanto alle norme costituzionali poc'anzi indicate, la dottrina ha proposto alcuni spunti di estremo interesse nell'ambito della riflessione sulla tutela costituzionale del diritto al cibo, con specifico riguardo al principio solidaristico che permea l'impianto della nostra Costituzione¹²¹².

In base a tali tesi¹²¹³, invero, il diritto al cibo adeguato potrebbe trovare nel nostro ordinamento una primaria dimensione costituzionale nell'ambito della tutela prevista dagli artt. 2, 3 della Costituzione, fondata

¹²¹⁰ Anche nel dossier relativo alla revisione del Titolo V, nella sezione dedicata alla giurisprudenza costituzionale relativa alla materia alimentazione, vengono citate diverse sentenze ma non la pronuncia *de qua*. Cfr. Documentazione per l'esame di Progetti di legge

Ddl Cost. A.C. 2613 e abb. «Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V», 29 ottobre 2014.

¹²¹¹ Ed in tal senso, dunque in termini di salubrità, sembrerebbe comunque da intendersi il riferimento alla sicurezza alimentare dall'esame dei lavori parlamentari.

¹²¹² Riguardo al principio solidaristico, fra gli autori presi in considerazione per la presente trattazione, si vedano *ex multis* E. ROSSI, Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del Convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, 2007; E. ROSSI, *Il principio di solidarietà*, in J. LUTHER, E. MALFATTI, E. ROSSI (a cura di), *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni*, Pisa, 2002; F. D. BUSNELLI, *Il principio di solidarietà e "l'attesa della povera gente"*, in *Persona e mercato*, 2/2013, p. 101 e ss.; G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II, p. 372.

¹²¹³ Su cui in particolare L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 12; M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., 244 e ss.; F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Orientamenti pastorali*, 2015.

sul duplice perno del riferimento alla dignità dell'individuo¹²¹⁴ e della solidarietà sociale quale principio guida del nostro sistema socio-economico e di *welfare*¹²¹⁵ e strumento necessario per assicurare l'attuazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale¹²¹⁶.

L'assunto si comprende sulla base di considerazioni più ampie circa lo spazio che può e deve trovare la tematica della sicurezza alimentare e del diritto al cibo adeguato che di essa è il prodotto più fecondo nell'ambito delle società contemporanee.

Anche negli ordinamenti delle aree del mondo più sviluppate sul piano economico, se è vero che da un lato non si avverte l'esigenza di massicce politiche di contrasto alla fame, il tema della sicurezza alimentare è nondimeno presente ed attuale. In tali società, infatti, la garanzia di una gestione del cibo idonea a garantire salubrità e sicurezza di accesso agli alimenti rappresenta molto spesso una sfida comunque presente per i legislatori.

I vari modelli di gestione delle risorse alimentari – per lo più basati, come si è detto, su logiche proprietarie o comunque fondate sulla mercificazione del cibo – paiono, infatti, inadeguati a fornire soluzioni convincenti da un lato nella riduzione degli sprechi e dei paradossi nella distribuzione alimentare tipici delle società del benessere¹²¹⁷ e, dall'altro, per combattere fenomeni di esclusione e marginalizzazione sociale¹²¹⁸ che colpiscono, come noto, anche tali società con incidenza sempre crescente¹²¹⁹.

¹²¹⁴ E dunque al tema della garanzia delle condizioni minime previste dall'art. 3 Cost. per lo sviluppo della personalità umana in uno stato di liberazione dai bisogni che ne costituisce la condizione fondamentale.

¹²¹⁵ Cfr. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., pp. 11-12.

¹²¹⁶ Su tale legame cfr. F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, pp. 227 e ss.

¹²¹⁷ Fra cui, oltre allo spreco di cibo in tutti i settori della filiera alimentare, le numerose e crescenti patologie fra l'altro legate ad abitudini alimentari errate come obesità, diabete e patologie cardiovascolari. Sul punto per un approfondimento si vedano i dati FAO relativi al 2018 reperibili al sito web www.fao.org.

¹²¹⁸ Caratterizzate, fra l'altro da una crescente domanda di assistenza anche per la distribuzione di generi alimentari.

¹²¹⁹ Cfr. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, 1/2018, p. 3 e ss.

Si tratta, evidentemente, di problematiche che postulano un ripensamento complessivo del rapporto tra uomo ed alimentazione e l'abbandono della mercificazione del cibo quale paradigma di riferimento nella gestione economica delle risorse alimentari. Un ripensamento che, a ben vedere, dovrebbe partire da una maggior valorizzazione della primaria funzione del cibo come nutrimento¹²²⁰ e del diritto al cibo adeguato come «criterio per comprendere la condizione di una società e il modo in cui vengono distribuite e rispettate le responsabilità politiche, economiche e sociali¹²²¹».

In tale prospettiva, se è vero che l'auspicata rivoluzione nella gestione del cibo appare per certi versi lontana e difficile da raggiungere quantomeno nel medio periodo, si è tuttavia argomentato in dottrina come la riflessione sugli obblighi dei pubblici poteri relativi all'attuazione del diritto al cibo¹²²² da un lato e, il riferimento ai doveri inderogabili facenti capo al principio di solidarietà sociale¹²²³, dall'altro lato, possano offrire spunti di approfondimento del tutto interessanti nell'ottica della ricostruzione di un fondamento costituzionale del diritto al cibo adeguato e del miglioramento dei livelli di garanzia di tale diritto anche nel nostro ordinamento.

Con riferimento al principio di solidarietà, esso trova fondamento principale, come noto, nell'ultima parte dell'art. 2 Cost. laddove si afferma che la Repubblica «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale¹²²⁴».

¹²²⁰ E come bene vitale necessario ad emanciparsi dalla fame come afferma S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012, pp. 127-128.

¹²²¹ S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 130.

¹²²² Cfr. S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 131 e L. GIACOMELLI, *op. cit.*, pp. 5 e ss.

¹²²³ M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 244.

¹²²⁴ Per un'introduzione teorica più ampia del principio di solidarietà sotto il profilo indicato si vedano, *ex multis* B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2003, 102 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 56 ss.; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2002, 358 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2017; A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2016; B. CELANO, *I diritti nello Stato costituzionale*, Bologna, 2013; A. CELOTTO, voce «*Diritti (diritto costituzionale)*», in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2017.

Tale principio viene tradizionalmente incluso tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico e riconosciuto, accanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo garantita dalla prima parte dell'art. 2 Cost., come «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dalla Costituente¹²²⁵».

Nell'imporre l'adempimento dei predetti doveri, inoltre, la norma va letta – secondo costante giurisprudenza della Consulta¹²²⁶ – in combinato disposto con l'art. 3, comma 2 Cost., che pone l'accento sulla dimensione finalistica a cui detti doveri dovrebbero essere rivolti: lo sviluppo della personalità umana.

Il principio di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., inoltre, rappresenta, sotto tale profilo, la *ratio* che giustifica la previsione dei doveri¹²²⁷.

Invero, nella ricostruzione tradizionale adottata in dottrina, si suole distinguere fra due diverse componenti del principio di solidarietà¹²²⁸.

Una prima componente viene definita «solidarietà doverosa o fraterna¹²²⁹» ed opera su di un piano orizzontale, ossia nei rapporti fra i consociati, con la previsione di comportamenti imposti sulla base delle diverse responsabilità facenti capo agli individui¹²³⁰.

Tale tipologia di solidarietà, operando fra gli individui facenti parte di una determinata società, viene ritenuta rilevante anche nell'ambito del rapporto tra generazioni (c.d. solidarietà intergenerazionale) ed in campi quali la tutela delle risorse naturali e dell'ambiente¹²³¹ e la bioetica¹²³².

¹²²⁵ Così Corte cost. n. 75/1992 e Corte cost. n. 409/1989.

¹²²⁶ Cfr. Corte cost. nn. 500/1993, 155/2002 e 75/1992.

¹²²⁷ Cfr. E. ROSSI, *Articolo 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 38. A onor del vero non si tratta dell'unica *ratio* giustificativa, posto che altre norme della Costituzione rappresentano il fondamento di ulteriori obblighi. Si può considerare in tale prospettiva l'art. 23 Cost. come sancito da Corte cost. n. 75/1992.

¹²²⁸ Cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 14.

¹²²⁹ E. ROSSI, *op. cit.*, p. 14.

¹²³⁰ Cfr. P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, 2001, 137.

¹²³¹ Cfr. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, reperibile al sito www.rqda.eu e G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4/2003, pag. 581.

Essa ha fra l'altro trovato conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ad esempio in tema di gestione delle risorse idriche¹²³³, da salvaguardare secondo «criteri di solidarietà¹²³⁴».

La seconda componente del principio di solidarietà che viene in rilievo secondo la dottrina, è definita «solidarietà pubblica» o «paterna» o ancora «istituzionale» ed opera, piuttosto, su di un piano verticale, come funzione dei pubblici poteri rivolta alla soddisfazione dell'interesse dei cittadini¹²³⁵.

In base a tale visione, lo Stato ed i soggetti pubblici sono chiamati all'adempimento di una serie di doveri quale espressione privilegiata dell'attuazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale di cui all'art. 2 Cost¹²³⁶.

Nonostante la distinzione tra tali differenti componenti sia importante da tenere presente, anche solo per mere esigenze esegetiche, parte della dottrina tende peraltro a considerare una lettura unitaria degli artt. 2 e 3 Cost. finalizzata all'integrazione di entrambe le due anime del principio di solidarietà¹²³⁷.

Un'ulteriore importante testimonianza della centralità della solidarietà sociale nel nostro impianto costituzionale si coglie altresì grazie al riferimento introdotto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione all'art. 119 Cost.

In base alla predetta disposizione, invero, lo Stato ha la possibilità di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore degli enti territoriali al fine di promuovere lo sviluppo economico e, appunto, la

¹²³² Cfr. R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in A. D'ALOIA, *Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pp. 169 e ss.

¹²³³ Sulle analogie attuali e potenziali tra gestione delle risorse idriche e alimentari si rinvia a R. LOUVIN, *Aqua Aequa*, cit., pp. 57 e ss.

¹²³⁴ Cfr. Corte cost. n. 259/1996.

¹²³⁵ E. ROSSI, *op. cit.*, p. 14.

¹²³⁶ Cfr. sul punto F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, pp. 37 e ss. Per ulteriori approfondimenti sulla distinzione tra le due anime del principio di solidarietà si veda F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Milano, 2012, pp. 100 e ss.

¹²³⁷ Cfr. E. ROSSI, *op. cit.*, p. 15 il quale sostanzialmente sembra ritenere opportuno ricondurre in ultima istanza ad unità il principio di solidarietà.

solidarietà sociale oltre che per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona¹²³⁸.

Tale riferimento – probabilmente più sbilanciato nell'ottica della solidarietà verticale o pubblica – si caratterizza per una particolare portata espansiva¹²³⁹, atteso che secondo alcuni autori esso avrebbe contribuito a configurare la nostra forma di Stato nel senso di un regionalismo solidale e cooperativo¹²⁴⁰.

Orbene, come anticipato in apertura del presente paragrafo, alcune recenti letture della dottrina pubblicistica italiana propongono interpretazioni del tutto suggestive del principio di solidarietà applicato alla garanzia del diritto al cibo adeguato. Tali letture, in particolare, si soffermano sull'indagine della presenza di possibili doveri di matrice costituzionale posti a carico da un lato, dei consociati e, dall'altro, dei pubblici poteri e rivolti all'attuazione del diritto al cibo adeguato e della «solidarietà alimentare¹²⁴¹».

Quanto al profilo della solidarietà orizzontale o fraterna, in particolare, essa può costituire il fondamento di tutti i doveri facenti capo ai membri della collettività rispetto alla gestione delle risorse alimentari.

In primo luogo, senza dubbio, si può immaginare un dovere di promuovere una gestione responsabile degli alimenti che acquistiamo e consumiamo, che favorisca il perseguimento di esigenze di interesse pubblico come la riduzione degli sprechi e dell'impatto ambientale delle abitudini alimentari di ciascuno.

¹²³⁸ Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, *Art. 119*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 1076 e ss. Sul punto si avrà modo di tornare altresì *infra* con riguardo al tema dell'attuazione a livello locale del diritto al cibo adeguato.

¹²³⁹ Anche con riguardo alla tematica dell'accesso al cibo adeguato come si dirà nel prosieguo del presente paragrafo.

¹²⁴⁰ Così DE SIERVO, *Riforma del regionalismo e Stato sociale*, in AA.VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, p. 55 e nello stesso senso E. ROSSI, *op. cit.*, p. 14.

¹²⁴¹ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 246. Si vedano anche L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 12 e F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Orientamenti pastorali*, 2015; 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*, I, 2016, p. 32 e ss.

Riguardo al primo profilo, il punto di partenza va ricercato nel rilievo per cui l'alimento è una risorsa, non solo economica ma una risorsa di nutrimento e di benessere individuale e collettivo. La riduzione degli sprechi e dei paradossi nell'acquisto e nel consumo irrazionale degli alimenti si intende, dunque, prima ancora che interesse che lo Stato deve perseguire¹²⁴², come una responsabilità dei consociati facente capo al dovere di solidarietà, a sua volta inteso come dovere di contribuire ad una gestione responsabile del cibo¹²⁴³.

Tale gestione non può che fondarsi sul principio di l'autoresponsabilità: ogni individuo deve assumere scelte alimentari orientate ad una gestione responsabile del cibo, dalla scelta dell'alimento, al momento in cui acquistarlo oltre che alla quantità, la qualità e la provenienza¹²⁴⁴.

Le statistiche mostrano, infatti, come un'altissima percentuale del cibo acquistato venga sprecato per mancato consumo alla scadenza o per deperimento cagionato, fra l'altro, da erronee modalità di conservazione¹²⁴⁵.

Si tratta ovviamente di fattispecie di doveri intrinsecamente incoercibili, siccome fondate sul contributo volontario nel quadro della solidarietà dei consociati, ma che possono e dovrebbero essere incoraggiati dai pubblici poteri. Si possono immaginare, sotto tale aspetto, politiche di

¹²⁴² Nel quadro delle politiche fondate sulla solidarietà in senso verticale come si dirà nel prosieguo.

¹²⁴³ Si vedano sul punto anche le considerazioni contenute *infra*, nel paragrafo successivo di questo capitolo in tema di azione dei privati contro lo spreco alimentare.

¹²⁴⁴ Negli ultimi anni si è sviluppata una particolare attenzione verso i c.d. «prodotti a km zero». Tra i vantaggi attribuiti a tali prodotti v'è notoriamente anche un minor impatto ambientale in termini di consumo di CO₂ per il trasporto degli alimenti. Un'altra tematica di rilievo riguarda il consumo di alimenti «fuori stagione» e dunque con riguardo a frutta e ortaggi i quali richiedono l'utilizzo di maggiori risorse energetiche. Da questo punto di vista molti distributori negli ultimi anni hanno adottato politiche virtuose prevedendo banchi specificamente dedicati al consumo di prodotti a km zero e di stagione così incoraggiando tali pratiche.

¹²⁴⁵ A livello mondiale la FAO (Cfr. rapporto FAO Global Food Losses and Waste. Extent, Causes and Prevention) stima che circa un terzo della produzione mondiale di cibo destinata al consumo umano viene persa o sprecata lungo la filiera alimentare ogni anno. Cfr. dati disponibili sul sito del Ministero dell'ambiente <http://www.minambiente.it>. In Italia le percentuali di spreco di cibo a livello domestico variano dal 15 al 30 % in media a seconda della tipologia di alimenti acquistati dagli italiani secondo l'Osservatorio sugli sprechi. Cfr. <http://www.sprecozero.it/waste-watcher>.

educazione all'alimentazione ed al volontariato nel quadro delle riflessioni sulla cittadinanza attiva ed i doveri civici dei consociati¹²⁴⁶, ovvero ancora un ruolo di coordinamento da parte degli enti pubblici rispetto all'azione delle imprese e delle associazioni del terzo settore¹²⁴⁷

Riguardo al secondo profilo, si è detto, al principio di solidarietà in senso orizzontale vengono ricondotte le riflessioni sulla responsabilità intergenerazionale in tema di impatto ambientale delle abitudini alimentari¹²⁴⁸.

Una prima considerazione al riguardo si ricollega al tema precedente: la solidarietà alimentare (o fraternità¹²⁴⁹) tra i consociati presuppone la responsabilità dei cittadini ad orientare le proprie abitudini alimentari verso il rispetto della sostenibilità ambientale¹²⁵⁰.

Una seconda considerazione, se vogliamo di maggior interesse, riguarda la qualificazione della responsabilità intergenerazionale, quale fondamento di pratiche alimentari ecologicamente virtuose, come corollario del dovere di solidarietà sociale che potrebbe trovare sostegno in alcune sentenze della Corte costituzionale italiana.

In particolare, nella sentenza n. 1002 del 1988 – avente ad oggetto disposizioni della legge 27 dicembre 1977, n. 968 sulla caccia – la Corte

¹²⁴⁶ Si veda sul punto anche la riflessione di L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 12 il quale considera che «il ricorso al principio solidaristico, in nome del quale le istituzioni possono incentivare tutte quelle iniziative che mirano ad andare incontro alle necessità alimentari dei singoli facendo leva sulla collaborazione dei loro concittadini (si pensi emblematicamente ai banchi alimentari), integra e rafforza ulteriormente il quadro dei diritti e doveri relativi al cibo».

¹²⁴⁷ Sul punto vedi *infra*, nei paragrafi successivi, le considerazioni svolte in merito alla legge 166/2016 contro lo spreco alimentare e la possibile convergenza tra solidarietà orizzontale e verticale.

¹²⁴⁸ Cfr. F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, pp. 237 ss. Sul rapporto tra alimentazione e ambiente si vedano ancora G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1/2015, pp. 3 ss.; M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1/2015, p. 88 ss. e S. ZAMAGNI, *Sicurezza degli alimenti, sviluppo sostenibile, qualità*, in G. MARTINO, C. PERUGINI, T. SEDIARI (a cura di), *La sicurezza degli alimenti*, Roma, 2009.

¹²⁴⁹ Cfr. F. PIZZOLATO, *op. cit.*, p. 17 e M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 244.

¹²⁵⁰ Si vedano le considerazioni di M. MONTEDURO, *Environmental Law and Agroecology, Transdisciplinary Approach to Public Ecosystem Services as a New Challenge for Environmental Legal Doctrine*, in *Eur. Energy & Env'tl. L. Rev.*, 2013, in merito alla disciplina dell'agroecologia ed ai profili giuridici ad essa legati anche rispetto al diritto dell'ambiente.

ebbe modo di stabilire che «flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future».

Nella successiva sentenza n. 259 del 1996¹²⁵¹, inoltre, la Corte arrivò a qualificare l'acqua come «risorsa salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà», aggiungendo che tale finalità va riconnessa alla salvaguardia del «diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale¹²⁵²».

I predetti precedenti sembrano dunque confermare l'impostazione relativa ai doveri di solidarietà intergenerazionale in campo ambientale, facenti capo all'art. 2 Cost. e potenzialmente suscettibile di applicazione anche nell'ambito dei doveri in campo alimentare finalizzati ad una maggiore sostenibilità ambientale¹²⁵³.

Sotto tale profilo, la solidarietà intergenerazionale in materia di alimentazione richiede ai consociati ed ai legislatori di favorire misure volte alla protezione della biodiversità così come dell'agroecologia, per consentire che le generazioni a venire possano nutrirsi delle varietà e delle quantità dei prodotti alimentari in oggi disponibili.

Sempre nell'ambito dei doveri relativi alla solidarietà orizzontale si può introdurre la tematica del c.d. mutuo soccorso e del volontariato alimentare, facenti capo a quella che può definirsi la c.d. «solidarietà alimentare attività».

Molte sono le espressioni di tale solidarietà attiva e consistente sembra essere il possibile contributo delle stesse alla complessiva attuazione

¹²⁵¹ La sentenza aveva ad oggetto la censura dell'art. 1 comma 2 della L. 5 gennaio 1994, n. 36.

¹²⁵² Si veda altresì la sentenza n. 419 del 1996 nella quale la Corte stabilì che la dichiarazione di pubblica utilità delle acque andava qualificata e «quale modo di attuazione e salvaguardia di uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale».

¹²⁵³ Per ulteriori considerazioni sul punto e sui doveri di solidarietà intergenerazionale nel nostro sistema costituzionale si veda ancora A. SPADARO, *Dai diritti individuali ai doveri globali. La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli (CZ), 2005.

del diritto al cibo adeguato, specie in termini di accessibilità per le categorie più vulnerabili. Si possono considerare a titolo di esempio in tal senso i c.d. *social market* ideati come punti vendita che distribuiscono generi alimentari gratuitamente o a prezzi inferiori a quelli di mercato a chi si trova in condizioni di bisogno, a fronte della disponibilità di ore di volontariato¹²⁵⁴. Ancora si possono richiamare le più tradizionali mense benefiche, alimentate come noto per la maggior parte dall'opera di volontari e i programmi di acquisto e donazione di alimenti adottati, anche con cadenza periodica, da diverse associazioni coinvolgendo anche grandi operatori della distribuzione.

Il fondamento costituzionale di tali iniziative è del resto stato espresso anche dalla stessa Corte costituzionale¹²⁵⁵. Nella sentenza n. 519/1995, in particolare, la Consulta ha avuto modo di affermare che «la società civile consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato, ha attivato autonome risposte come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion d'essere e la loro regola dal valore costituzionale della solidarietà».

La Corte sembra, dunque, testimoniare una sorta di funzione di chiusura o suppletiva della solidarietà orizzontale (anche alimentare), che può intervenire, preso atto dei limiti dell'azione statale, laddove quest'ultima si riveli inadatta o insufficiente ad attuare il principio di solidarietà sociale¹²⁵⁶.

L'assunto è condiviso dalla dottrina, che tende a legare il principio di solidarietà orizzontale al principio di sussidiarietà, laddove l'adempimento

¹²⁵⁴ Si tratta dunque di un circuito di solidarietà in cui il beneficiario contribuisce prestando ore di volontariato, così uscendo dall'ottica meramente assistenziale. Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 250.

¹²⁵⁵ Cfr. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, pp. 1 e ss.

¹²⁵⁶ Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, *Art. 2*, cit., p. 14. Nella garanzia del diritto al cibo adeguato in particolare la tematica dell'insufficienza dell'attuale azione dello Stato sembra particolarmente presente. La conseguenza è la necessità della società civile, delle imprese e delle organizzazioni del terzo settore di intervenire con misure ispirate alla solidarietà orizzontale per supplire tali carenze. Il fenomeno della solidarietà alimentare con il recupero delle eccedenze e la distribuzione gratuita di generi alimentari alle persone in condizioni di bisogno poggia del resto per la maggior parte proprio sull'impegno di tali soggetti mentre lo Stato appare più come un regolatore distante e troppo di rado partecipe delle predette iniziative.

dei doveri di solidarietà orizzontale verrebbe visto come spinta dei consociati nei confronti dei pubblici poteri, una forza che muove là dove lo Stato, per le più varie ragioni, non è in grado di arrivare¹²⁵⁷.

Rientrano, infine, nella copertura della solidarietà orizzontale i meccanismi di sostegno e cooperazione allo sviluppo nelle zone più povere del mondo e la cooperazione internazionale nella lotta alla fame e alla malnutrizione. Tale profilo si ritrova nella l. 125/2014, la quale si apre all'art. 1 con l'affermazione secondo cui «La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, di seguito denominata “cooperazione allo sviluppo”, è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia¹²⁵⁸». Sempre all'art. 1, inoltre, si afferma che «L'Italia promuove l'educazione, la sensibilizzazione e la partecipazione di tutti i cittadini alla solidarietà internazionale, alla cooperazione internazionale e allo sviluppo sostenibile» facendo riferimento ad una solidarietà orizzontale rivolta a livello internazionale¹²⁵⁹.

Il tema offre lo spunto per muovere la riflessione sul piano della solidarietà alimentare in senso verticale o pubblico, ossia dei doveri facenti capo ai pubblici poteri in tema di garanzia del diritto al cibo adeguato in attuazione del principio solidaristico.

Come detto in apertura del paragrafo, il principio di solidarietà in senso verticale si manifesta, si può dire, dall'alto verso il basso, ed impone la rimozione, da parte dei pubblici poteri, degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della personalità ai sensi dell'art. 3, comma 2 Cost¹²⁶⁰.

I doveri di solidarietà alimentare, in tale prospettiva, muovono dal rilievo per cui l'insicurezza alimentare, sul piano del mancato accesso al

¹²⁵⁷ Cfr. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 13.

¹²⁵⁸ Cfr. art. 1 della legge.

¹²⁵⁹ Per ulteriori approfondimenti si veda ancora M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 250.

¹²⁶⁰ Detto dovere, si è osservato, comporta l'obbligo di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà di essere liberi dalla fame (e dai suoi eccessi) e l'eguaglianza tra i cittadini nell'accesso a un'alimentazione adeguata, o ai mezzi per procurarsela con dignità, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione effettiva di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale di ogni Paese». Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 248.

cibo adeguato, costituisce uno degli ostacoli da rimuovere in ottemperanza al disposto costituzionale¹²⁶¹. Da un lato in virtù del valore fondamentale per la vita che assume il cibo adeguato e, dall'altro, in virtù del fatto che esso rappresenta la condizione fondamentale per lo sviluppo della personalità umana¹²⁶².

In tal senso, in ottemperanza al dovere di attuare il diritto al cibo, si richiede allo Stato di intraprendere azioni positive, a livello legislativo e amministrativo, al fine di rendere effettivo il godimento di un accesso all'alimentazione adeguata. Sul piano della *food security* possono essere ricondotte a tale dovere ad esempio misure di organizzazione della fornitura di alimenti ai soggetti più vulnerabili come la previsione di servizi di mensa a tariffa agevolata¹²⁶³ e nelle istituzioni pubbliche scolastiche¹²⁶⁴.

Sotto altro profilo, possono ricondursi all'adempimento di tali doveri anche misure normative che prevedono lo stanziamento di risorse economiche direttamente rivolte al sostegno alimentare di determinati individui, sempre maggiormente vulnerabili per le più varie ragioni. Si collocano in questa categoria misure quali il sopra richiamato reddito di

¹²⁶¹ Cfr. C. NAPOLITANO, *sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *Federalismi*, 26 settembre 2018, p. 28. Dal rilievo per cui la garanzia di un'alimentazione adeguata concorre a garantire l'attuazione dei principi di uguaglianza e di un'esistenza libera e dignitosa, si può arrivare ad affermare, senza un eccessivo sforzo argomentativo, un possibile dovere dello Stato di concorrere in tale garanzia in quanto necessaria a consentire il godimento degli altri diritti e l'effettiva uguaglianza e partecipazione dei cittadini alla vita sociale, economica e politica della Repubblica.

¹²⁶² M. MONTEDURO, *op. cit.*, p. 110 il quale mette in luce come l'alimentazione rappresenti «Una caratteristica essenziale della vita, in tutte le sue dimensioni (individuale, sociale, ecologica), la chiave che la rende possibile e la nutre costantemente, permettendo il movimento, l'evoluzione, i flussi di energia e di materia».

¹²⁶³ I soggetti più vulnerabili non sono solo quelli che versano in condizioni di indigenza. La vulnerabilità può porsi anche in riferimento a condizioni come lo *status* di studente, che può giustificare la previsione di servizi di mensa universitaria sempre a tariffa agevolata o proporzionati in base al reddito. Ancora possono dirsi vulnerabili soggetti che abbisognano di particolari attenzioni sul piano alimentare come i bambini e le persone con problematiche di salute legate all'alimentazione per i quali, ad esempio, i servizi di mensa scolastica devono prestare adeguate misure. Anche tali profili, infatti, rientrano nell'ambito del diritto al cibo adeguato.

¹²⁶⁴ Cfr. M. C. GIORDA, L. BOSSI, *Mense scolastiche e diversità religiosa. Il caso di Milano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 24/2016 pp. 3 e ss.

cittadinanza (con le criticità di cui si è detto) oltre che i *bonus* alimentari¹²⁶⁵ e l'assegno sociale¹²⁶⁶.

Accanto a tali misure, se vogliamo più tradizionali e talora fondate su un'ottica prevalentemente assistenziale, la dottrina rileva l'emergere negli ultimi anni di nuove misure ispirate ad una sensibilità meno assistenziale, ed operanti a livello locale e cittadino.

Si tratta delle c.d. *Urban Food policies*¹²⁶⁷, intese quali pratiche virtuose adottate da realtà cittadine nell'ottica di una gestione più socialmente utile, inclusiva e sostenibile del cibo. Vari sono gli esempi che possono farsi al riguardo, dalla promozione di spazi dedicati ad orti urbani, alla promozione di canali di vendita privilegiata di prodotti del territorio per favorire i produttori locali fino alla destinazione dei prodotti non venduti ad associazioni specializzate nella distribuzione di alimenti¹²⁶⁸.

Altre misure pongono l'accento sulla sostenibilità attraverso misure fiscali di penalizzazione e incentivo, come la previsione di abbattimenti sulla tassa sui rifiuti per le imprese che adottano prassi virtuose nel recupero degli alimenti o incentivi alla distribuzione di prodotti locali e a chilometro zero¹²⁶⁹.

¹²⁶⁵ Fra cui rientrano il c.d. sussidio di povertà e la social card su cui v. *amplius infra* il prossimo paragrafo.

¹²⁶⁶ Come noto l'assegno sociale, introdotto dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, consiste in una prestazione economica erogata a ai cittadini italiani e gli stranieri in condizioni economiche disagiate e con redditi inferiori alle soglie previste annualmente dalla legge. L'importo dell'assegno è pari a 458,00 euro per 13 mensilità e per il 2019 il limite di reddito è pari a 5.954,00 euro annui e 11.908,00 euro, se il soggetto è coniugato.

¹²⁶⁷ Cfr. per la definizione L. GIACOMELLI, *Il cibo come bene fondamentale e il ruolo innovativo delle urban food policies*, in *Diritto e Società*, 4/2017, pp. 869 e ss.

¹²⁶⁸ L. GIACOMELLI, *Il cibo come bene fondamentale*, cit., pp. 870 e ss. Fra le esperienze più interessanti si veda in particolare il progetto «Ricibo» attivo nell'area del Comune di Genova. Si tratta in particolare di una rete cittadina per il recupero e la redistribuzione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale nel territorio del Comune di Genova, che ha come punto di riferimento la Comunità San Benedetto al Porto. Il progetto si sostanzia in un coordinamento operativo cittadino, realizzato con la collaborazione dello stesso Comune di Genova che raggruppa i principali soggetti che sul territorio gestiscono progetti di recupero e redistribuzione di cibo ed altri beni a fini di solidarietà sociale.

¹²⁶⁹ Si veda in tal senso anche la proposta di legge, ispirata da alcune esperienze locali ed approvata alla Camera dei Deputati, sulla valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta e a chilometro zero o utile. Quanto ai riferimenti nella legislazione regionale si veda la l.r. Regione Puglia n. 16 del 30.04.2018.

Alcune di queste prassi virtuose sono state promosse ed incoraggiate a seguito di EXPO 2015 e dell'adozione della Carta di Milano. In particolare il Comune di Milano in tale occasione ha promosso un documento, denominato «*Milan Urban Food Policy Pact*», con il quale promuovere politiche in materia alimentare improntate alla sostenibilità e all'adeguatezza. In particolare, nell'ambito di tale patto vengono previste diverse iniziative rivolte alla lotta agli sprechi di cibo come l'iniziativa «Milano a 0 Sprechi» che prevede la creazione di una rete capillare di aree di recupero e redistribuzione di generi alimentari coinvolgendo operatori commerciali ed associazioni specializzate anche tramite la raccolta e la valorizzazione dell'invenduto¹²⁷⁰.

Nell'ambito delle predette misure, sembra peraltro potersi leggere la realizzazione di un'interessante convergenza tra le due anime della solidarietà orizzontale e verticale, con un coordinamento delle iniziative di cittadinanza attiva nel quadro di un disegno pubblico ideato dalla comunità cittadina con la collaborazione degli operatori economici¹²⁷¹.

¹²⁷⁰ Cfr. L. GIACOMELLI, *Il cibo come bene fondamentale e il ruolo innovativo delle urban food policies*, cit., p. 793. L'autore facendo riferimento alla valorizzazione dei prodotti invenduti, richiama in particolare diversi esempi di recupero di prodotti alimentari i quali, non essendo immediatamente deperibili, mantengono le caratteristiche della consumabilità anche laddove non siano suscettibili di essere immessi in commercio.

¹²⁷¹ In altre parole, una sorta di visione olistica della solidarietà alimentare. Giova rilevare, peraltro, come lo sviluppo di politiche di gestione alimentare a livello cittadino tramite la promozione e l'adozione di pratiche alimentari virtuose sia stata di recente incoraggiata anche dalla FAO. Lo studio «Integrating Food into Urban Planning» elaborato in sede FAO nel 2018 e disponibile sul sito www.fao.org, in particolare, contiene una serie di indicazioni e casi studio diretti ai legislatori per orientare l'azione di *urban planning* rispetto alla necessità di garantire una migliore gestione delle risorse alimentari nelle città. Una gestione improntata alla riduzione degli sprechi e delle eccedenze alimentari ed alla redistribuzione nell'ottica della garanzia di un accesso generalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale al cibo adeguato. Si riporta un passaggio significativo della premessa dello studio «*Improved access to and utilisation of food is essential to current and future generations. With cities at the centre of our civilisation, it will become increasingly critical for food to be centrally reflected in the planning of urban areas. It is hoped that this publication will motivate city officials and their technical teams, urban planners and related professionals to view food as central to a truly systemic approach, and to contribute to the understanding of the different factors involved in the inclusion of food in all urban planning efforts*».

7.1. Due conferme del rapporto tra diritto al cibo adeguato e solidarietà: la sentenza n. 10/2010 della Consulta ed il recente intervento legislativo sugli sprechi alimentari

Le predette suggestioni dottrinali possono essere meglio esaminate e sottoposte a verifica con riguardo da un lato alle considerazioni emerse nella giurisprudenza della Corte costituzionale¹²⁷² e, dall'altro, sulla base di alcuni recenti interventi legislativi quali la legge sullo spreco alimentare di cui alla l. n. 166/2016.

Quanto al primo profilo, si è detto come la giurisprudenza costituzionale si sia scarsamente occupata della materia alimentare e la abbia solo raramente ricondotta alla competenza concorrente in tema di «alimentazione» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost¹²⁷³.

Nondimeno, considerazioni più interessanti si ritrovano in altre pronunce con riguardo alla tematica dell'adempimento dei doveri di solidarietà economica e sociale e della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche. Con la sentenza n. 10/2010, in particolare, la Consulta sembra aver posto le basi per la conferma di un possibile fondamento costituzionale per il diritto al cibo adeguato, sulla base di una lettura combinata degli artt. 2, 3 38 Cost¹²⁷⁴.

La decisione aveva per oggetto la denunciata illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. 25 giugno 2008 n. 112¹²⁷⁵,

¹²⁷² Che in alcune sentenze sembra legittimare la previsione di doveri di intervento dello Stato per erogare prestazioni alimentari in favore dei meno abbienti, sulla base fra l'altro del principio di solidarietà

¹²⁷³ V. *supra*, in questo capitolo, a pag. 178.

¹²⁷⁴ Sull'importanza della decisione rispetto all'affermazione del diritto al cibo adeguato nel nostro ordinamento si vedano M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, p. 235. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, p. 15 e A. LORENZETTI, *Il diritto al cibo, fra tutela del diritto al lavoro e tutela dell'ambiente*, reperibile sul sito web <http://www.aggiornamentisociali.it>, p. 1.

¹²⁷⁵ Rubricato disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

convertito con modifiche dalla l. 6 agosto 2008 n. 133¹²⁷⁶, per possibile contrasto con l'artt. 117 Cost.

Detta disciplina istituiva l'istituto della *social card*, o carta acquisti¹²⁷⁷, finanziata mediante un fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare (oltre che energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti¹²⁷⁸), ponendone il finanziamento a carico dello Stato anche in considerazione delle «straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati» ed al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione¹²⁷⁹ e gli individui in stato di particolare bisogno¹²⁸⁰. Le regioni ricorrenti, in sostanza, contestavano la competenza statale a disciplinare la materia alla luce dell'art. 117 Cost., lamentando la lesione del principio di leale collaborazione e della competenza residuale delle regioni.

Contrariamente alla prospettazione espressa dalle regioni ricorrenti, tuttavia, la Corte ritiene ammissibile l'intervento dello Stato, attraverso un percorso argomentativo focalizzato da un lato, sull'individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina sulla *socia card* e, dall'altro, sull'esigenza di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali¹²⁸¹.

¹²⁷⁶ La causa riuniva tre ricorsi proposti in via principale dalle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria. I parametri costituzionali violati dedotti dai ricorrenti erano gli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma e 119 Cost., oltre alla generale denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

¹²⁷⁷ Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento del sistema della Social card si veda C. PINELLI, «*Social card*», o del ritorno alla carità di stato, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, Jovene, III, 2009, pp. 1177-1191.

¹²⁷⁸ Comma 29 dell'art. 81.

¹²⁷⁹ La misura aveva come destinatari i residenti di cittadinanza italiana. La mancata estensione ai non cittadini, peraltro, rappresentava una delle criticità esposte dalle ricorrenti.

¹²⁸⁰ Commi 30 e 32 dell'art. 81.

¹²⁸¹ Si veda sul punto e per un'ulteriore impostazione dei termini dei problemi affrontati dalla Corte A. RUGGIERI, «*Livelli essenziali*» delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica, reperibile al sito web www.forumcostituzionale.it.

Quanto al primo profilo, la Corte premette innanzitutto il rilievo per cui le norme impugnate prevedono «una provvidenza a tutela di un diritto sociale e disciplinano in dettaglio l'attuazione di tale misura» ed esclude di talché la riconducibilità alle materie «tutela della salute» e «previdenza sociale». Nonostante il riferimento, un elemento peculiare della decisione è proprio la mancata esatta specificazione del *diritto sociale* di cui si discute e del suo fondamento costituzionale¹²⁸².

Sul piano dell'individuazione della materia di riferimento, invece, la Corte procede esaminando la *ratio* delle norme impugnate e vi riconosce la finalità di alleviare situazioni di estremo bisogno e difficoltà di determinati individui tramite un'erogazione ulteriore e diversa rispetto a quella previdenziale o sanitaria¹²⁸³. Detta misura, prosegue la Corte, «costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali¹²⁸⁴».

La Corte a questo punto richiama la competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantirsi uniformemente sul territorio nazionale¹²⁸⁵.

¹²⁸² Cfr. sul punto A. LORENZETTI, *op. cit.*, p. 1, la quale ritiene la Corte abbia affermato, con la sentenza *de qua*, un vero e proprio diritto a togliersi la fame. Al riguardo invero, si ritiene non si possa non prendere atto di una certa ambiguità della decisione sul punto e dell'assenza di espresse affermazioni di questo tipo da parte della Corte.

¹²⁸³ Cfr. punto 6.3 della sentenza. «Le norme in esame sono, infatti, preordinate «al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e mirano a «soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» (commi 29 e 32 del citato art. 81). Pertanto, per l'attribuzione della «carta acquisti», assumono rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio e di difficoltà economica, elementi, questi, che impongono di negarne la riconducibilità all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.». Di rilievo in tal senso è anche il parallelismo fatto dalla Corte tra esigenze alimentari, energetiche e sanitarie che sembra mostrare consapevolezza dell'unitarietà della situazione di bisogno individuale, sotto tutti i diversi profili, come condizione che richiama lo Stato ad un intervento in attuazione di doveri costituzionali.

¹²⁸⁴ Tra le sentenze richiamate in questo punto v'è significativamente la sentenza n. 168/2008, avente ad oggetto la determinazione dei livelli minimi di fabbisogno abitativo, ed il diritto all'abitazione dei cittadini in condizioni svantaggiate. Il parallelismo tra fabbisogno alimentare e abitativo, di cui si è detto *supra*, nel secondo capitolo, sembra dunque essere noto anche alla Consulta.

¹²⁸⁵ Cfr. Art. 117, secondo comma, lett. m). Si precisa come tale riferimento non dia vita ad una materia in senso stretto, bensì ad una vera e propria competenza trasversale estendibile a tutte le diverse materie di cui all'art. 117 Cost. e finalizzata ad evitare che la

Nella specie, ad avviso della Corte, l'intervento statale si giustifica in base all'esigenza di assicurare la tutela dei soggetti deboli versanti in condizioni di estremo bisogno che vantano un *diritto fondamentale*, strettamente legato al nucleo irrinunciabile della dignità e che deve dunque essere garantito uniformemente dallo Stato anche laddove la materia di riferimento ricada in una competenza regionale¹²⁸⁶.

Si tratta, pertanto, di garantire un diritto fondamentale, il quale ad avviso della Corte trova il proprio fondamento proprio negli artt. 2, 3, 38 e 117 Cost¹²⁸⁷. Un diritto a conseguire «prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – *in particolare alimentare* –» ed un corrispondente «dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative», una finalità che «legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli¹²⁸⁸».

Da queste affermazioni della Corte, sembra possibile desumere una pluralità di elementi a conferma della ricostruzione dottrinale relativa al

legislazione regionale possa limitare o condizionare il godimento uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti. Sul tema della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali si vedano in generale C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 3, settembre-dicembre 2002; G. P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, pp. 25 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 3/2002 pp. 345 e ss. .

¹²⁸⁶ Cfr. punto 6.3 «Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate)».

¹²⁸⁷ Cfr. punto 6.4 della sentenza.

¹²⁸⁸ Cfr. sempre il punto 6.4. della sentenza. La Corte nello stesso periodo rileva anche come la misura, attuata con lo strumento della decretazione d'urgenza, abbia altresì fatto fronte ad una situazione meritevole di un intervento eccezionale a fronte delle straordinarie tensioni a cui, per la congiuntura economica sfavorevole, si trovavano esposti i prezzi di alimenti e bollette energetiche, entrambe legate alla soddisfazione di esigenze fondamentali dell'individuo che legittimano un intervento dello Stato.

diritto al cibo adeguato. In primo luogo è rilevante il richiamo, in termini di diritto fondamentale, del diritto ad essere liberi dai bisogni fondamentali (cibo adeguato e altre prestazioni imprescindibili¹²⁸⁹), beneficiando di interventi dello Stato a ciò dedicati¹²⁹⁰. Ed invero, nella decisione si richiama il parallelismo tra diritto fondamentale a liberarsi dal bisogno alimentare e dovere dello Stato di garantirne l'attuazione¹²⁹¹, giustificato dal riferimento ai doveri inderogabili di solidarietà sociale¹²⁹² e dal rispetto del principio dignitario e d'uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost., oltre che dalla necessità di garantire l'uniformità nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti, ai sensi dell'art. 117, comma secondo lett. m) della Costituzione¹²⁹³.

Anche la menzione del dovere dello Stato di stabilire le caratteristiche qualitative e quantitative delle prestazioni necessarie ad alleviare le situazioni di bisogno alimentari, sembra ricordare alcuni profili delle considerazioni esposte dalla ricostruzione dottrinale come la duplice dimensione del diritto al cibo adeguato: adeguatezza in senso quantitativo, ossia diritto ad avere l'accesso ad un quantitativo sufficiente a garantire un'esistenza degna, ma anche adeguatezza in senso qualitativo, dal punto di vista della salubrità degli alimenti ma anche della garanzia degli ulteriori diritti fondamentali nel quadro dello sviluppo complessivo della personalità umana.

La Corte sembra, dunque, testimoniare la consapevolezza della necessità di accompagnare l'affermazione del diritto *de quo* a strumenti che

¹²⁸⁹ Si può leggere in tale richiamo, ad esempio, il profilo del diritto all'abitazione, fra l'altro confermato dai precedenti citati ad esso relativi (v. *supra* nota n. 691).

¹²⁹⁰ Si tratta di una possibile conferma del carattere di vero e proprio diritto fondamentale che assumono le pretese individuali legate alla disponibilità di un cibo adeguato.

¹²⁹¹ Rispetto a tale profilo il riferimento costituzionale sembra doversi ricercare nell'art. 38 Cost.

¹²⁹² Il richiamo al principio solidaristico nella decisione si accompagna anche al riferimento alla solidarietà di cui all'art. 119 Cost. (cfr. punto 6.4 della decisione). Nello stesso senso sul richiamo preminente alla solidarietà si esprime anche A. LORENZETTI, *op. cit.*, p. 2.

¹²⁹³ Anche legittimando, quanto ai rapporti relativi all'esercizio delle competenze legislative, un intervento in una materia di competenza delle Regioni.

ne garantiscano l'effettività quali la previsione di doveri di intervento da parte dello Stato facenti capo ai sopra richiamati principi costituzionali¹²⁹⁴.

Nonostante si possa concordare con le considerazioni esposte in dottrina circa la portata innovativa della decisione e la sua conferma del carattere fondamentale del diritto al cibo adeguato¹²⁹⁵ anche nel nostro ordinamento, occorre rilevare, invero, che a quasi dieci anni dalla decisione, non si rivengono, nella giurisprudenza della Consulta, ulteriori arresti a conferma delle affermazioni contenute nella sentenza n. 10/2010 con riguardo al possibile riconoscimento costituzionale di un diritto al cibo adeguato. Per contro, in altre pronunce più recenti ove la Corte avrebbe potuto riaffermare alcuni dei principi di cui alla sentenza n. 10/2010, si è invece preferito adottare diverse impostazioni.

In particolare, nella recente sentenza n. 186/2018¹²⁹⁶, la Corte – chiamata a decidere della possibile illegittimità costituzionale del divieto per i detenuti sottoposti al regime carcerario differenziato di cui all'art. 41 bis ord. pen. di cuocere cibi e utilizzare fornelli per riscaldare liquidi e cibi già cotti – non ha scelto di porre a fondamento della pronuncia di accoglimento alcuna delle considerazioni esposte nella sentenza n. 10/2010.

La Consulta, per contro, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina *de qua* nella parte in cui prevede tale divieto per contrasto con con gli artt. 3 e 27 Cost., ritenendo la misura «un'ingiustificata deroga all'ordinario regime carcerario, dotato di valenza meramente e ulteriormente afflittiva» senza tuttavia fare alcun riferimento ai diritti dei detenuti legati al cibo e alla necessità di garantire un trattamento alimentare improntato al rispetto del principio dignitario¹²⁹⁷.

¹²⁹⁴ Sul punto si veda altresì M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 391-424.

¹²⁹⁵ Si richiamano i riferimenti dottrinali di cui alla nota n. 681.

¹²⁹⁶ Depositata il 12 ottobre 2018.

¹²⁹⁷ L'unico passaggio potenzialmente rilevante in tal senso nella decisione è quello in cui la Corte afferma, concordemente a quanto detto dal rimettente, che «il potersi esercitare nella cottura dei cibi, secondo le ritualità cui si era abituati prima del carcere, costituirebbe una modalità, “umile e dignitosa”, per tenersi in contatto con le usanze del mondo esterno e con il ritmo dei giorni e delle stagioni, nel fluire di un tempo della detenzione che trascorre

Se è vero, in conclusione, che la sentenza n. 10/2010 non sembra ad oggi aver ricevuto significative conferme in altre pronunce, appare, nondimeno, interessante esaminare, sempre a conferma delle riflessioni teoriche fatte dalla dottrina, alcuni recenti interventi del legislatore.

7.2. *Segue. La legge sulla distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*

Nel 2016, il legislatore ha attuato un intervento organico rispetto al grave problema dell'irrazionale spreco alimentare che vede l'Italia perdere, in termini di valore economico oltre 8 miliardi di Euro ogni anno¹²⁹⁸.

I dati messi in luce dalle statistiche rispetto alle dimensioni del fenomeno sono del tutto allarmanti anche nel nostro Paese, con un spreco medio per ciascun italiano di circa 36 kg di cibo l'anno ed uno spreco nel solo settore della distribuzione di 2,89 kg/anno *pro-capite*, vale a dire 55,6 grammi a settimana e 7,9 gr al giorno¹²⁹⁹.

Lo spreco di cibo, che interviene in tutti i diversi livelli della filiera alimentare¹³⁰⁰, rappresenta oltre che una distorsione del sistema economico anche un serio problema sociale, da un lato quanto alla perdita di risorse preziose che potrebbero contribuire a migliorare la situazione di un gran

altrimenti in un'aspra solitudine». Si considera dunque il rapporto tra trattamento alimentare dei detenuti e principio dignitario ma tale rapporto non viene fondato, nella specie, sul piano costituzionale laddove viene considerata solo la lesione all'art. 27, terzo comma, Cost. in termini di contrarietà al senso di umanità della pena. Per un approfondimento si veda altresì G. ALBERTI, *Per la Corte costituzionale è illegittimo il divieto di cottura dei cibi imposto ai detenuti al 41 bis*, in *Penale contemporaneo*, 26 ottobre 2018.

¹²⁹⁸ Dati del rapporto annuale del 2018 dell'Osservatorio Waste Watcher sullo spreco alimentare reperibili al sito www.sprecozero.it/waste-watcher.

¹²⁹⁹ Cfr. Rapporto sempre i dati del rapporto annuale del 2018 dell'Osservatorio Waste Watcher.

¹³⁰⁰ Cfr. sul punto L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 14 per l'elencazione delle varie articolazioni dello spreco alimentare a livello della produzione (*production stage*) del post-raccolto (*post-harvest stage*), della lavorazione (*processing stage*), della distribuzione (*retail stage*) e del consumo (*consumption stage*).

numero di persone in condizioni d'indigenza e, dall'altro, rispetto all'impatto ambientale della produzione di alimenti.

Quanto al primo profilo, in particolare, lo spreco alimentare rappresenta un vero e proprio paradosso a fronte di un numero rilevante di persone che, anche nelle società del benessere si trovano in condizioni di difficoltà e indigenza, anche alimentare, e del numero di associazioni caritative che operano nel campo del recupero delle eccedenze alimentari e della distribuzione di alimenti nell'ambito delle iniziative del terzo settore¹³⁰¹.

Quanto al secondo profilo, sul piano dell'impatto ambientale, lo spreco di alimenti si accompagna ad un uso irrazionale per non dire inutile delle risorse naturali (acqua e materie prime) ed energetiche¹³⁰² e ad un incremento dei fattori dannosi per l'ambiente come l'emissione di gas serra e l'aumento della produzione di rifiuti¹³⁰³.

Rispetto alla ricostruzione relativa al diritto al cibo adeguato, peraltro, parte della dottrina ha rilevato come lo spreco di cibo possa rappresentare un fenomeno antitetico se non anche ostativo alla garanzia del diritto al cibo adeguato. In altre parole, in base alla predetta ricostruzione lo spreco alimentare viene visto come una violazione del diritto fondamentale al cibo adeguato, nonché del principio di solidarietà applicato in campo alimentare¹³⁰⁴.

¹³⁰¹ Secondo alcuni dati dell'AGEA, l'Agenzia Italiana per le erogazioni in agricoltura (cfr. Relazione 2013) il numero di persone raggiunte in Italia dal sistema di distribuzione di prodotti alimentari destinati alla popolazione indigente grazie al lavoro delle organizzazioni caritative iscritte all'Albo della stessa AGEA) era pari nel 2013 a 4.068.250 persone.

¹³⁰² Sempre nel rapporto del 2018 dell'Osservatorio Waste Watcher, si è stimato che circa il 15% dell'ammontare totale dei consumi energetici del settore produttivo è connesso, in Italia, a vario titolo alla filiera agroalimentare.

¹³⁰³ Lo spreco di alimenti ad uso e consumo domestico comporta l'emissione di oltre 3,4 milioni di tonnellate di CO₂, che superano le 5 considerando altresì le emissioni legate allo smaltimento dei rifiuti alimentari. Cfr. Elaborazione Università di Bologna su dati LMM 2011, Enea 2011.

¹³⁰⁴ Cfr. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 15 il quale considera come «La prospettiva di una nuova visione costituzionale del cibo apre ampi spazi di riflessione circa le potenzialità espansive della sua tutela: lo spreco alimentare, specialmente in un contesto sociale di aumento della povertà e della domanda di assistenza alimentare, assume così rilievo anche dal punto di vista giuridico, quale violazione del diritto al cibo e, più in generale, dei principi di eguaglianza, di solidarietà e di dignità della persona. È qui allora

Sulla base di tale affermazione, nonché sulla scorta dei principi indicati dalla Corte costituzionale in merito ai doveri facenti capo allo Stato ed alla necessità di questo di stabilire le caratteristiche qualitative e quantitative delle prestazioni necessarie ad alleviare le situazioni di bisogno alimentari, sembra possibile affermare che la lotta allo spreco alimentare – in quanto necessaria ad alleviare situazioni di bisogno alimentare – possa essere intesa anch'essa in termini di dovere facente capo, fra l'altro, al principio di solidarietà.

Sotto tale profilo e a fronte del quadro allarmante sopra descritto, l'auspicato intervento organico¹³⁰⁵ del legislatore in tema di spreco alimentare è finalmente arrivato con la legge n. 166/2016¹³⁰⁶.

Già dalla rubrica legislativa si può mettere in luce una certa continuità con i precedenti interventi legislativi¹³⁰⁷ quanto al riferimento alla solidarietà sociale e, sotto un diverso profilo, alla presenza di alcune novità come la menzione autonoma della limitazione agli sprechi alimentari ed il parallelismo tra distribuzione di alimenti¹³⁰⁸ e farmaci non consumati¹³⁰⁹.

che si consuma quel passaggio dal mero dovere morale («dar da mangiare agli affamati, vestire gli ignudi»⁴²) alla regola giuridica che faccia sorgere obblighi specifici e responsabilità giustiziabili intorno a soggetti determinati, lo Stato, in primis, ma anche sugli altri attori sociali»

¹³⁰⁵ Nella disciplina precedente all'ultimo intervento del legislatore vi erano invero una pluralità di riferimenti normativi, talvolta anche piuttosto eterogenei fra loro, incidenti sullo spreco alimentare anche se per lo più rivolte a regolare la distribuzione gratuita di generi alimentari alle associazioni del terzo settore. Si può richiamare sul punto, in primo luogo, la l. 155/2003 che a onor del vero conteneva già nella rubrica un riferimento al principio solidaristico (la legge era infatti rubricata «Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale»). Ancora la legge n. 147/2013 prevedeva regole in tema di distribuzione di eccedenze alimentari alle O.N.L.U.S., prevalentemente orientate alla garanzia della qualità e consumabilità degli alimenti donati. Sul punto cfr. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 19.

¹³⁰⁶ Rubricata «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi».

¹³⁰⁷ V. la nota n. 714.

¹³⁰⁸ Invero la legge menziona altresì la distribuzione dei capi di abbigliamento non utilizzati.

¹³⁰⁹ Sul punto si vedano altresì le considerazioni di cui *supra*, al capitolo 2. Si vedano anche, sul rapporto coi farmaci, le considerazioni sull'*iter* di approvazione della legge di D. CERINI, E. LAMARQUE, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corriere Giuridico*, n. 11, 2016, p. 1377.

Quest'ultimo rilievo mette in luce la finalità della legge di fornire una disciplina unitaria ai diversi fenomeni che contribuiscono all'attuazione delle esigenze di solidarietà sociale, attraverso la garanzia della disponibilità di cibo, farmaci e vestiario.

Tale aspetto è riscontrabile anche dalla lettura dell'art. 1 della legge che ne individua gli obiettivi mettendo in luce quello di ridurre gli sprechi, favorire il recupero di eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale e realizzare alcuni obiettivi di promozione della tutela ambientale ispirati all'economia circolare come la riduzione della produzione di rifiuti e la promozione del riuso e del riciclo dei prodotti¹³¹⁰.

Con specifico riguardo ai profili legati allo spreco alimentare, peraltro, la legge ha l'ulteriore merito¹³¹¹ di aver introdotto nel nostro ordinamento una nozione giuridicamente rilevante e rigorosa di «spreco alimentare», definito come «l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti¹³¹²», mettendo in luce le

¹³¹⁰ Art. 1: «La presente legge persegue la finalità di ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti, attraverso la realizzazione dei seguenti obiettivi prioritari: a) favorire il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, destinandole in via prioritaria all'utilizzo umano; ((b) favorire il recupero e la donazione di medicinali, di prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale)); c) contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali mediante azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti; d) contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, adottato ai sensi dell'articolo 180, comma 1-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare previsto dal medesimo Programma nonché alla riduzione della quantità dei rifiuti biodegradabili avviati allo smaltimento in discarica; e) contribuire ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni sulle materie oggetto della presente legge, con particolare riferimento alle giovani generazioni».

¹³¹¹ Un merito che si apprezza allorché si considera che neppure nella legislazione europea in tema di alimentazione vi è una definizione giuridica di «spreco alimentare», atteso che né il Regolamento n. 178/2002 né la Direttiva 2008/98/CE (Waste Framework – Directive) contengono una simile definizione.

¹³¹² Cfr. art. 2 della legge. Si può confrontare tale nozione con quella recentemente adottata dalla FAO nel Rapporto del 2018 *Food loss and waste and the right to adequate food: making the connection*, reperibile al sito web www.fao.org, secondo cui lo spreco

caratteristiche fondamentali del fenomeno e limitandolo alle risorse alimentari ancora commestibili o altrimenti destinabili al consumo umano e animale¹³¹³.

Per far fronte alle finalità di cui all'art. 1 ed alla necessità di ridurre lo spreco di alimenti e consentire una gestione razionale e funzionale delle eccedenze alimentari, la legge prevede e disciplina una pluralità di misure, anche piuttosto eterogenee tra loro. Si passa, infatti, dalla disciplina della donazione di alimenti ancora idonei al consumo umano e, in via subordinata, a quello animale a provvedimenti quali la destinazione dei beni alimentari oggetto di confisca alla distribuzione agli indigenti per il tramite dell'intermediazione di enti pubblici e privati operanti nella distribuzione a fini di solidarietà sociale¹³¹⁴.

Ancora la legge interviene sullo statuto giuridico degli enti, pubblici e privati, attivi nell'azione di riduzione e recupero dello spreco di alimenti estendendo le norme precedentemente destinate alla sole O.N.L.U.S agli enti pubblici e gli enti privati del terzo settore che realizzano obiettivi di pubblico interesse mediante attività prive di scopo lucrativo¹³¹⁵.

Dal punto di vista della struttura, peraltro, la normativa si compone di un capo in cui vengono raggruppate misure di semplificazione della normativa in tema di cessione gratuita degli alimenti a fini di solidarietà

alimentare «consists of all the food produced for human consumption that is not eaten by humans. Food waste is considered to be a part of food loss and is understood as food intended for human consumption being discarded or left to spoil as a result of decisions taken by actors along the food supply chain. Food loss and food waste happen at different stages of the supply chain and are caused by different driving forces».

¹³¹³ Si veda anche la diversa definizione, sempre contenuta all'art. 2 di «eccedenza alimentari» definite come «prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione».

¹³¹⁴ Cfr. sul punto D. CERINI, E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 1378 e le considerazioni relative all'art. 6 della l. 166/2016.

¹³¹⁵ L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 21.

sociale e limitazione degli sprechi alimentari¹³¹⁶ e di un altro capo, il terzo, in cui vengono considerate le ulteriori misure strumentali alla realizzazione delle predette finalità.

Rientrano in tale capo, in particolare, l'equiparazione ai consumatori finali ai fini del corretto stato di conservazione e trasporto dei cibi, degli enti pubblici ed privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di attività di beneficenza, distribuzione gratuita di prodotti alimentari e farmaceutici e di altri prodotti agli individui indigenti¹³¹⁷ e sotto altro profilo, la possibilità per i comuni di istituire incentivi fiscali tramite la riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti per le utenze commerciali, industriali, professionali e produttive che producono o distribuiscono beni alimentari cedendoli a titolo gratuito agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno, ovvero che li destinano all'alimentazione animale¹³¹⁸.

Tale ultima misura permette di introdurre anche un'ulteriore aspirazione che sembra potersi evincere dal commento della legge. Varie misure, come quella poc'anzi descritta in tema di incentivi per le imprese e gli enti pubblici, sembrano volte a promuovere un'azione congiunta, votata alla riduzione dello spreco alimentare, da parte di soggetti pubblici, imprese e soggetti del terzo settore specializzati nel recupero e nella distribuzione di alimenti¹³¹⁹. A differenza di altre esperienze normative analoghe, riscontrabili a livello di diritto comparato¹³²⁰, peraltro, la legge n. 166/2016

¹³¹⁶ Trattasi del capo II. Si veda in particolare, relativamente a tale capo, la misura di cui all'art. 4 che consente, nei limiti del rispetto delle regole sull'igiene e la consumabilità degli alimenti, che le eccedenze alimentari vengano ove possibile trasformate in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana ovvero all'alimentazione degli animali.

¹³¹⁷ Cfr. Art. 13 della legge. Si tratta di una rilevante semplificazione burocratica che alleggerisce l'attività e le possibili responsabilità di tali enti.

¹³¹⁸ Cfr. Art 17 della legge. Si veda anche, quanto alla promozione del miglior uso delle eccedenze alimentari l'art. 12 della legge che promuove la diffusione dell'uso della c.d. *family bag* nel settore della ristorazione.

¹³¹⁹ Così anche D. CERINI, E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 1381

¹³²⁰ Si veda in particolare la Loi n. 2016-138, adottata dalla Francia sempre nel 2016 e dedicata sempre alla lotta allo spreco alimentare tramite un approccio focalizzato, oltre che sulla promozione di buone pratiche, proprio sulla responsabilizzazione degli operatori della filiera alimentare in un'ottica prevalentemente sanzionatoria. Per un approfondimento sul punto si veda L. G. VAQUÉ, *French and Italian Food Waste Legislation: an example for*

più che su un'ottica sanzionatoria degli operatori privati che omettono di realizzare le buone pratiche in materia di riduzione degli sprechi, sembra dunque privilegiare la necessità della collaborazione di diversi soggetti, pubblici e privati, quale modalità per la realizzazione di finalità di solidarietà sociale¹³²¹ anche in materia di lotta allo spreco di alimenti.

In altre parole in tale vocazione sembra potersi leggere la volontà di incoraggiare quelle fattispecie collaborative in cui si realizza in modo congiunto quella che si è descritta in termini di solidarietà in senso orizzontale e in senso verticale, fra l'altro anche attraverso un'ampia area di manovra lasciata agli enti locali nell'ottica dell'attuazione del principio di sussidiarietà¹³²².

Al riguardo, in dottrina, si è argomentato a proposito dell'importanza della legge, da un lato rispetto al suo possibile valore di «lascito concreto» di Expo 2015 e, dall'altro, con riguardo alla sua attuazione del principio solidaristico¹³²³. Sotto il primo profilo, la legge risulta, anche nella lettura delle finalità, parzialmente tributaria dello spirito e dell'influenza della Carta di Milano adottata in seno a tale evento e contenente un elenco di principi che dovrebbero ispirare l'impegno degli Stati nella promozione di un sistema di gestione delle risorse alimentari improntato alla riduzione degli sprechi e della mercificazione del cibo e di una valorizzazione della sua natura di nutrimento, nel quadro della garanzia delle esigenze di solidarietà sociale¹³²⁴.

other EU member states to follow? in *European Food and Feed Law Review*, Vol. 12, Fasc. 3, 2017, pp. 224 e ss.

¹³²¹ D. CERINI, E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 1382.

¹³²² V. *supra*, in questo capitolo, le pagine 175 e ss.

¹³²³ Oltre che alla rilevanza della legge nel panorama del diritto comparato, ove non molte sarebbero le iniziative legislative organiche analoghe. Sul punto cfr. D. CERINI, E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 1377.

¹³²⁴ Occorre ricordare, peraltro, che la Carta di Milano può essere ricondotta alla categoria del *soft law* atteso che le disposizioni di principio ivi contenute sono prive di meccanismi che ne garantiscano l'attuazione a livello normativo ovvero la giustiziabilità risolvendosi in un impegno morale assunto da attori pubblici e privati in modo non vincolante. Da questo punto di vista la l. 166/2016 incorporando alcuni di tali principi in una legge dello Stato ha senz'altro contribuito ad una traduzione nel diritto positivo degli stessi. Per un approfondimento si vedano anche le considerazioni di S. VACCARI, *Food right and food sovereignty: the legacy of Milan Charter*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 3, 2015, p. 4.

Sotto il secondo profilo, invero, dall'esame delle finalità della legge pare potersi altresì desumere un'ispirazione generale al principio di solidarietà politica economica e sociale di cui all'art. 2 Cost. ed alla previsione di una serie di elementi e misure ispirate ai doveri costituzionali di rimozione degli ostacoli frapposti allo sviluppo della persona umana in materia alimentare¹³²⁵ tramite il coinvolgimento di soggetti pubblici e attori privati. Tale ispirazione pare porsi quale ulteriore conferma dell'impostazione della tutela del diritto al cibo adeguato che, nella sua attuazione nell'ordinamento costituzionale italiano, sembra aver fatto del principio di solidarietà (anche alimentare¹³²⁶) e dei doveri costituzionali ad esso dedicati il perno centrale, sia sul piano del diritto positivo sia nella ricostruzione giurisprudenziale¹³²⁷.

¹³²⁵ Così punto L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 21e nello stesso senso D. CERINI, E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 1378 in cui si afferma non esservi «alcun dubbio in definitiva sul fatto che la legge in commento, ponendosi in linea con le previsioni degli artt. 2 e 3, comma 2 Cost. ne costituisce diretta attuazione».

¹³²⁶ Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., p. 246.

¹³²⁷ In particolare con riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 10/2010.

Conclusioni

Dai risultati ottenuti nello svolgimento del presente lavoro possono selezionarsi alcuni temi significativi, anche con riguardo alle ipotesi di partenza formulate.

In particolare, si è partiti in primo luogo dal rilievo per cui lo studio del diritto dell'alimentazione in generale e del diritto al cibo adeguato in particolare, possono rappresentare un ambito di indagine rilevante per cogliere alcuni tratti ed alcune derive tipiche del costituzionalismo contemporaneo.

La seconda ipotesi di partenza del lavoro, invero, riguarda il possibile contributo che il diritto costituzionale può fornire per ovviare ad alcune delle criticità che caratterizzano il diritto dell'alimentazione e, nell'ambito di tale settore, l'attuazione del diritto al cibo adeguato, cogliendo alcuni spunti tracciati dalla dottrina costituzionalistica. A tal fine, si è preliminarmente cercato di individuare detti elementi di criticità i quali possono essere ricondotti, fra l'altro, all'estrema frammentarietà e alla multidisciplinarietà delle questioni legate all'alimentazione, quale conseguenza di quello che si è descritto in termini di valore poliedrico del cibo nel quadro del perseguimento del benessere complessivo dell'individuo.

Il percorso argomentativo scelto al fine di sottoporre a verifica le predette ipotesi, inizia, nel primo capitolo, con l'analisi dell'evoluzione storica e la ricerca dei precedenti della regolazione giuridica di diritto dell'alimentazione.

Nel secondo capitolo, dunque, si è passati ad esaminare le principali caratteristiche e problematiche dell'attuale disciplina giuridica di tale settore.

La predetta ricostruzione operata nei primi due capitoli, ha suggerito un peculiare ruolo dell'ordinamento internazionale nel dare impulso e sviluppare il diritto dell'alimentazione e, benché in misura minore, anche un ruolo di rilievo dell'ordinamento dell'Unione europea, specie in relazione alle politiche sulla salubrità degli alimenti, la c.d. food safety. Si

è pertanto scelto di analizzare, nel terzo capitolo, i diversi profili in base ai quali si apprezza l'influenza del diritto internazionale ed i risultati prodotti sul piano giurisprudenziale e normativo nell'ambito degli Stati nazionali.

Nonostante la particolare rilevanza del diritto internazionale nello sviluppo della materia alimentare e nella diffusione di una maggior sensibilità per la tutela del diritto al cibo adeguato, tali norme presentano, per propria natura, alcuni limiti che sembrano suggerire l'opportunità di un'attuazione a livello nazionale.

Il tema è stato affrontato compiutamente nel quarto capitolo, che analizza il rapporto tra alimentazione e costituzione verificando da un lato, le diverse tecniche di tutela costituzionale del diritto al cibo adeguato e, dall'altro, il possibile contributo del diritto dell'alimentazione quale ambito di indagine per il diritto costituzionale, conformemente alla seconda ipotesi formulata.

Invero, passando ad una più dettagliata verifica dei risultati e delle conclusioni raggiunte in relazione a ciascuno dei capitoli esaminati, possono formularsi alcune osservazioni di chiusura, di seguito riportate.

In primo luogo, l'analisi storica delle origini e dello sviluppo del diritto dell'alimentazione del primo capitolo, ha messo in evidenza alcuni profili di rilievo rispetto alle richiamate criticità della materia e ai diversi profili di interesse del diritto per il fenomeno alimentare.

Nella prima fase storica identificata (Età Romana e Medioevo), si assiste, infatti, ad uno stretto legame tra alimentazione ed economia, atteso che una componente importante dell'andamento del mercato era rappresentata dal prezzo del grano, valore economico di riferimento per gran parte del periodo romano.

Tale legame economico finiva per riflettersi inevitabilmente sulla regolazione giuridica di tale cereale come evidenziato dalla legislazione annonaria analizzata nel terzo paragrafo del capitolo.

Nel Medioevo, invece, il quadro cambia parzialmente per via della contrazione degli scambi tipica della società feudale. L'economia è fortemente incentrata sulla pastorizia e la silvicoltura e la preoccupazione della regolazione alimentare è prioritariamente rivolta alla risoluzione dei

conflitti sulla gestione delle risorse comuni quali i boschi, i fiumi e la gestione delle situazioni emergenziali come guerre e carestie, le cui conseguenze sulla disponibilità di derrate alimentari mettevano in pericolo la stabilità dei diversi centri di potere. Si sviluppa inizialmente in questo periodo anche l'attenzione alla regolazione delle tecniche di lavorazione dei vari alimenti nel segno di una primordiale normativa di igiene pubblica. Nella fase storica denominata Età moderna, si è visto, compaiono diversi riferimenti alla potestà normativa dei soggetti pubblici in materia di carestia e regolazione delle politiche annonarie, a conferma del dato per cui il controllo della stabilità delle risorse alimentari di una comunità viene visto quale vero e proprio di elemento di controllo sociale. Questa fase si caratterizza altresì per la presenza di fondamentali trasformazioni politiche ed economiche come la rivoluzione agricola e quella industriale, con i relativi importanti sconvolgimenti, non solo nel mercato.

Tra le conseguenze di tali avvenimenti si può notare, innanzitutto, un progressivo appannamento nell'interesse per la regolazione pubblica del mercato degli alimenti in favore dello sviluppo della produzione normativa di diritto privato, anche sulla scia di un più generale allontanamento dall'intervento pubblico nell'economia.

Nelle disposizioni in tema di cura degli indigenti tipiche di alcune codificazioni di questo periodo, peraltro, è possibile rinvenire i primi esempi di un'attenzione antropica al tema dell'alimentazione in ambito giuridico, nel quadro di uno sviluppo embrionale di welfare state.

Il terzo periodo esaminato, relativo allo studio del diritto dell'alimentazione nell'ambito del primo e del secondo conflitto mondiale, oltre che nel secondo dopoguerra, si è caratterizzato per una iper-normazione alimentare, ove, a seguito della necessità del razionamento, ogni settore della filiera alimentare, dalla produzione, alla distribuzione, assume interesse per il diritto pubblico e viene disciplinato con norme cogenti e con un apparato sanzionatorio del tutto rilevante.

I risultati della predetta ricostruzione sembrano evidenziare un pregnante interesse del diritto pubblico per il settore alimentare già in età antica, a

conferma dell'ipotesi di partenza e mettono in luce alcune delle principali criticità e caratteristiche della materia alimentare oltre che le primarie aree di interesse del diritto per il fenomeno alimentare.

In particolare, un elemento significativo in tal senso riguarda la frammentazione e la complessità dei profili relativi alla disciplina giuridica in tema di alimentazione, una caratteristica tipica della regolazione di tale materia che sembra peraltro accomunare epoche diverse tra loro.

*Detta frammentazione è visibile in primo luogo nella dicotomia tra regolazione del cibo in termini di *res* e visione dello stesso come elemento di benessere della persona e della collettività.*

Si è visto, in tal senso, come, mentre in una fase più antica si assisteva ad un'attenzione maggiore rispetto al valore peculiare del cibo – vista la sua importanza per la stabilità dei sistemi economici e dei centri di potere – la tendenza sviluppatasi a partire dalla rivoluzione agricola sino ai giorni nostri sembra piuttosto porsi nella direzione della c.d. mercificazione del cibo.

La frammentazione della materia alimentare sul piano giuridico e la mercificazione del cibo, tuttavia, sono dati che si ritrovano anche nell'ambito del paradigma giuridico contemporaneo del diritto dell'alimentazione, come si è messo in luce nel secondo capitolo, nel quale si è diffuso sulle principali caratteristiche distintive e sulle problematiche attuali del settore.

In particolare, si è visto, la frammentarietà e complessità si rinviene, in primo luogo, sotto il profilo definitorio, con la distinzione fondamentale tra food safety e food security ed il tentativo di ricondurre ad unità tali profili attraverso l'istituto del diritto al cibo adeguato.

La ricostruzione operata nel secondo capitolo, inoltre, ha fornito indicazioni interessanti anche rispetto ad alcune peculiarità relative alla materia de qua che ne rendono particolarmente delicata e talvolta ardua la regolazione e che appaiono altresì di rilievo nel quadro di una teoria di diritto costituzionale dell'alimentazione.

Si sono richiamate nel terzo paragrafo del secondo capitolo, in quest'ottica, le criticità della regolazione del cibo inteso come bene giuridico, la quale, si è detto, deve necessariamente tenere presente la funzione fondamentale che esso assume rispetto alla soddisfazione di funzioni primarie dell'uomo e, per esteso, delle società umane.

Tale valore del cibo, tuttavia, si manifesta a ben vedere non soltanto con riferimento ai processi vitali dell'individuo, ma anche in relazione al perseguimento del suo benessere complessivo, biologico e spirituale, come si è tentato di dimostrare nel successivo quarto paragrafo del secondo capitolo.

Si è visto, in tale prospettiva, come alcuni istituti giuridici di rilievo del diritto dell'alimentazione fra cui il diritto al cibo adeguato e la sovranità alimentare, abbiano alla base una visione del cibo che tende a valorizzarne la sua dimensione antropica e la sua funzione unica di "nutrimento", in senso ampio, ossia tanto per il benessere fisico quanto per la realizzazione della personalità umana.

Tale concezione, del resto, è visibile in alcuni dei riferimenti internazionali esaminati, fra cui l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che annovera l'alimentazione proprio tra gli elementi necessari a garantire il benessere dell'individuo e della sua famiglia.

Le medesime considerazioni valgono, inoltre, anche per l'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali, il quale richiama la necessità di garantire un livello di vita adeguata anche tramite l'alimentazione.

Oltre che in tali riferimenti, si visto che questo valore poliedrico e peculiare del cibo nel quadro dell'esistenza dell'uomo si ritrova valorizzato (forse in misura ancora maggiore) in talune esperienze costituzionali e segnatamente nell'ambito delle teorie relative al concetto del buen vivir di tradizione latinoamericana.

In tali casi – sono state analizzate, in particolare, le esperienze dell'Ecuador, della Bolivia e del Messico – si ritrova infatti l'aspirazione a riportare ad unità i diversi profili del rapporto tra uomo e natura, nel quale

si colloca anche la relazione con le risorse alimentari, in un ideale equilibrio complessivo.

Tale atteggiamento, inoltre, testimonia la c.d. visione olistica raccomandata nell'approccio alla regolazione giuridica dei diritti legati al cibo sia dalla dottrina, sia da istituzioni internazionali come la FAO.

Si è sottolineato, tuttavia, come in realtà il modello prevalente (sia sul piano legislativo sia su quello economico) rispetto alla regolazione dei beni giuridici legati all'alimentazione, sia costituito dall'equiparazione del cibo ad una merce.

Nel quinto paragrafo del secondo capitolo, si sono quindi analizzati i limiti e gli effetti distorsivi della predetta mercificazione del cibo e dell'attuale funzionamento del Global Food System che, secondo la dottrina, sottende una visione egemonica ed un controllo di porzioni ingenti del mercato globale degli alimenti in mano a pochi soggetti (fra cui le multinazionali, il WTO e la Banca Mondiale) che esercitano forti pressioni sugli Stati nazionali senza adeguati meccanismi di controllo e regolazione.

Tali criticità, si è detto, hanno dato impulso a movimenti portatori di modelli di sviluppo alternativi, come La Via Campesina, la cui forza ideologica ha ispirato un altro istituto rilevante su cui si concentra il dibattito costituzionale in materia di alimentazione, la c.d. sovranità alimentare.

E' emerso come detto concetto, originatosi da una realtà ristretta, abbia in seguito progressivamente acquisito una vocazione globale e l'obiettivo di orientare le politiche agroalimentari a ideali contro-egemonici e contrari alla mercificazione del cibo, oltre che rispettosi della sicurezza alimentare e del diritto al cibo adeguato. Si sono esaminate, in tal senso, alcune costituzioni nazionali che hanno incorporato il riferimento alla sovranità alimentare e segnatamente le esperienze costituzionali di Nepal, Ecuador e Bolivia.

Anche la sovranità alimentare declinata in tali costituzioni, peraltro, testimonia quella visione sintetica, ovvero olistica di cui si è detto rispetto all'impostazione dei rapporti tra Stato, individui ed alimentazione, oltre che

un particolare interesse (di rilievo anche per il costituzionalismo) per le questioni della sostenibilità ambientale e dei diritti delle generazioni future. Negli ultimi paragrafi del capitolo, infine, si è analizzato il complesso di situazioni giuridiche soggettive aventi ad oggetto il cibo con particolare riferimento all'individuazione della definizione e delle caratteristiche fondamentali del diritto al cibo adeguato.

L'analisi si è in particolare soffermata sulle origini internazionali dell'elaborazione di tale diritto, rispetto alla quale hanno contribuito istituzioni internazionali come il Relatore Speciale Onu per il diritto al cibo ed il Comitato sui diritti economici sociali e culturali presso le Nazioni Unite, i quali hanno elaborato definizioni normative prese come punto di partenza della disamina.

Particolare attenzione è stata, inoltre, prestata all'individuazione delle componenti fondamentali che devono sussistere per garantire il rispetto del diritto al cibo adeguato, individuate in via esemplificativa nel General Comment n. 12 del Comitato sui diritti economici sociali e culturali in: availability, stability, accessibility, sustainability e adequacy.

Infine, dopo l'elencazione delle fattispecie soggettive attive, nell'ultimo paragrafo del secondo capitolo, si sono analizzate quelle passive, vale a dire gli obblighi e le prestazioni imposte per garantire il godimento del diritto al cibo adeguato. Sotto tale profilo, si sono menzionati i c.d. obblighi di solidarietà alimentare, a livello orizzontale e verticale e, soprattutto, le possibili obbligazioni a carico dei pubblici poteri derivanti dal rispetto delle convenzioni internazionali che affermano il diritto al cibo adeguato.

Si è visto, in particolare, come la dottrina distingue tra obligations to respect, che vietano interferenze statali nel godimento del diritto al cibo, obligations to protect, le quali impongono la garanzia di tale diritto rispetto a interferenze di terzi (come imprese, individui o altre istituzioni) e obligations to fulfil, che impongono, infine, agli Stati vere e proprie azioni positive per attuare la garanzia del diritto al cibo.

I predetti obblighi, peraltro, pur prevedendo doveri a carico degli Stati, necessitano di meccanismi giuridici a garanzia della loro effettività e

giustiziabilità. Il tema è stato affrontato nell'ultimo paragrafo del secondo capitolo, nel quale si è messo in luce il problema del deficit di effettività di cui spesso soffrono le disposizioni che affermano il diritto al cibo, a cagione da un lato della difficoltà di applicare negli ordinamenti nazionali le norme internazionali e, dall'altro, dalla frequente vaghezza delle disposizioni in tema di diritto al cibo, Un ulteriore rilevante problema emerso riguarda, inoltre, la difficoltà delle istituzioni pubbliche di garantire l'attuazione di misure normative che necessitano talvolta di ingenti contributi da parte dell'erario.

Dopo aver messo in luce il contenuto del diritto al cibo e le sue origini internazionali, nel terzo capitolo si è cercato di approfondire l'influenza dell'ordinamento internazionale e di quello sovranazionale rispetto all'elaborazione e alla diffusione di tale diritto, oltre che rispetto all'implementazione dello stesso negli ordinamenti nazionali.

Tale processo di implementazione, si è visto, testimonia la consapevolezza delle difficoltà sopra citate rispetto al gap di effettività e giustiziabilità di cui soffre il diritto al cibo e alla necessità di promuovere una sua attuazione a livello nazionale, possibilmente con l'inclusione in costituzione, al fine di migliorarne i livelli di tutela.

Per dare compiutamente atto dei caratteri dell'influsso dell'ordinamento internazionale su quelli nazionali, oltre che delle direttrici della predetta implementazione e diffusione del diritto al cibo a livello nazionale, si è deciso di contestualizzare detti temi nell'ambito di alcuni fenomeni tipici del costituzionalismo contemporaneo, quali le questioni descritte dalla dottrina in termini di «crisi dello strumento legislativo» e «crisi della gerarchia delle fonti» oltre che il tema del progressivo superamento del tradizionale ruolo della legge formale. Tale ruolo risulta sottoposto a forti tensioni e trasformazioni, sulla scia di fenomeni quali il sempre crescente utilizzo di fonti atipiche come le fonti di soft law, la maggior apertura degli Stati nazionali verso l'esterno (ossia verso l'ordinamento internazionale e sovranazionale) ed il c.d. judicial activism.

E' emerso in particolare, a parziale conferma della prima ipotesi di partenza, come i predetti fenomeni risultino particolarmente evidenti con riguardo al diritto dell'alimentazione e, più nello specifico, con riferimento alla linea evolutiva del diritto al cibo adeguato.

Lo sviluppo internazionale di tale diritto, infatti, ha comportato da un lato, la presenza un complesso di riferimenti allo stesso contenuti in strumenti di diritto internazionale cogente, quali i trattati internazionali e, dall'altro lato, il rilievo di altre tipologie di fonti particolarmente diffuse nell'ordinamento internazionale appartenenti alla categoria del soft law. Tali caratteristiche sembrano, peraltro, potersi riconnettere a due diverse tendenze apprezzabili nei rapporti tra diritto internazionale ed ordinamenti nazionali.

In primo luogo, la tendenza «all'espansione» ed alla diffusione del diritto al cibo adeguato che ha ispirato diversi ordinamenti nazionali ad adottare normative interne recependone i contenuti, caratteristica valorizzata nel titolo del capitolo in termini di «vis espansiva».

In secondo luogo, è emerso come l'implementazione a livello nazionale del diritto al cibo sia stata incoraggiata dalle stesse istituzioni internazionali e in primis dalla FAO, proprio sulla base del rilievo della difficile garanzia dell'effettività e della giustiziabilità delle previsioni internazionali in tema di diritto al cibo adeguato.

Tale implementazione, peraltro, ha avuto un contributo del tutto rilevante anche da parte del formante giurisprudenziale, grazie all'intensa attività di interpretazione estensiva di alcuni diritti oggetto di tutela a livello nazionale al fine di ricomprendere fattispecie connesse con il diritto al cibo ed in virtù della previsione, in taluni ordinamenti, di meccanismi di accesso agevolato alle corti e di rimedi collettivi utilizzati per tutelare il diritto al cibo.

Sotto altro profilo, il ruolo della giurisprudenza si apprezza anche nella diffusa tendenza dei giudici nazionali ad utilizzare norme internazionali (di soft law e di hard law) in tema di diritto al cibo nelle rationes decidendi.

Si è analizzato, in particolare, il caso Jaramillo, nel quale la Corte costituzionale colombiana ha posto a fondamento della decisione norme costituzionali interne interpretate alla luce dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali. Si sono esaminati altresì casi in cui norme internazionali in tema di diritto al cibo sono state ritenute direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali come avvenuto nel caso Defensor del Pueblo c. Estado Nacional del 2007, deciso dalla Corte Suprema argentina.

In punto, tuttavia, occorre rilevare come tale tecnica di tutela del diritto al cibo basata sull'applicazione diretta del diritto internazionale dipenda in larga parte dal grado attribuito dalle fonti nazionali alle norme del diritto internazionale, come dimostrato casi svizzeri e olandesi citati, nei quali, per contro, è stata esclusa l'applicabilità diretta delle norme internazionali sul diritto al cibo a livello domestico.

A prescindere da tale rilievo, peraltro, la maggior porosità degli ordinamenti nazionali all'influsso dell'ordinamento internazionale sembra caratterizzarsi, in ogni caso, come una tendenza generalizzata e per certi versi inarrestabile del paradigma giuridico contemporaneo, come confermato altresì dall'esame del diritto dell'alimentazione e della diffusione del diritto al cibo adeguato.

Oltre che sul piano giurisprudenziale, è emersa altresì un'influenza del diritto internazionale ed eurounitario sul piano normativo, che è stata analizzata in modo separato con riguardo alla normativa in tema di food security e di food safety.

Il dato che sembra emergere dalla ricostruzione operata nel terzo capitolo è un'influenza del diritto internazionale e sovranazionale in tema di alimentazione che non appare, invero, descrivibile come un processo caratterizzato da una direttrice «a senso unico».

Il diritto al cibo adeguato, in particolare, pur sviluppatosi in origine prevalentemente a partire dal diritto internazionale, ha rappresentato un modello teorico caratterizzato da un'ampia diffusione, ma anche da una crescente rielaborazione a livello nazionale.

Questo processo, dunque, va necessariamente letto attraverso il riferimento al crescente processo di osmosi tra gli ordinamenti ed alle interferenze tra diversi livelli e fonti normative, fenomeni di notorio interesse per il diritto costituzionale.

Nell'ultimo capitolo, infine, è stato analizzato il rapporto tra alimentazione e diritto costituzionale nel quadro del fenomeno indicato in termini di «costituzionalizzazione universale del diritto al cibo», sulla scorta delle premesse e dei risultati sopra citati emersi nella trattazione del terzo capitolo. In tale espressione, in particolare, sembra potersi sintetizzare la tendenza ad una diffusione trasversale del diritto al cibo adeguato che, a fronte di una linea di sviluppo che promana dall'ordinamento internazionale, tende tuttavia a declinarsi diversamente e ad arricchirsi, di volta in volta, di elementi tributari delle diverse esperienze costituzionali.

In quest'ottica si sono preliminarmente esaminate le diverse tecniche di tutela costituzionale del diritto al cibo, tenendo in considerazione alcuni studi della FAO che ne catalogano le diverse caratteristiche e gli elementi peculiari di ciascuna esperienza costituzionale.

In particolare, sono stati esaminati nel secondo e nel terzo paragrafo del quarto capitolo, i principali riferimenti costituzionali in tema di alimentazione e diritto al cibo, secondo una prospettiva diacronica, e sono state analizzate le relative caratteristiche e valorizzati gli elementi comuni e le differenze.

In particolare è emerso come le costituzioni più risalenti tendano a mostrare una spiccata influenza dei riferimenti internazionali, riscontrabile – oltre che dalle analogie nel tenore letterale delle disposizioni – anche nel riferimento alla tutela dei minori e al diritto ad uno standard di vita dignitoso.

Nelle costituzioni più recenti, per contro, si ritrova da un lato, una maggior autonomia del diritto al cibo adeguato rispetto ad altri diritti fondamentali e, dall'altro, l'accostamento di tale diritto con altri istituti di rilievo per il diritto costituzionale come la sovranità alimentare.

Dal punto di vista dell'analisi «geografica» dei diversi riferimenti, invece, è stato possibile apprezzare in primo luogo una particolare e del tutto intuitiva attenzione per la tematica degli ordinamenti dei paesi in via di sviluppo e di quelli con problemi di emergenza alimentare nonché, in una diversa prospettiva, la presenza di molti elementi di analogia nei riferimenti costituzionali di determinate aree del mondo.

In particolare nelle costituzioni dell'area ex URSS, come Bielorussia, Ucraina e Moldavia si ritrova una particolare attenzione alla garanzia di un cibo adeguato nel quadro della tutela del diritto ad uno standard di vita dignitoso ed un riferimento comune alla tutela dei diritti della famiglia oltre che dell'individuo.

Nelle costituzioni dell'area latinoamericana (e specialmente nell'ambito del c.d. laboratorio costituzionale andino), inoltre, si ritrovano spesso influenze ideologiche del movimento La Via Campesina ed una particolare attenzione per la tutela delle risorse naturali.

Si è visto, tuttavia, come il ricorso alla costituzionalizzazione espressa del diritto al cibo non esaurisca il complesso delle possibili tecniche di tutela costituzionale del diritto al cibo.

Un altro profilo meritevole di interesse, infatti, è rappresentato dal riconoscimento di una rilevanza implicita del diritto al cibo nel quadro della tutela giuridica accordata ad altri diritti fondamentali dell'uomo.

In tal senso è emerso un particolare collegamento tra la possibilità di beneficiare di un cibo adeguato e la garanzia della protezione dei diritti fondamentali, testimoniato dall'orientamento dottrinale che riconduce il diritto al cibo ai basic rights, ossia a quei diritti il cui godimento è garanzia della tutela degli altri diritti umani.

Sotto tale profilo, si sono analizzati singolarmente i profili di convergenza ed interferenza tra l'alimentazione ed alcuni diritti e principi fondamentali che manifestano uno stretto collegamento con essa, vale a dire il diritto alla vita, il principio dignitario, il diritto alla salute e il diritto alla libertà religiosa.

Rispetto ai casi studio esaminati in tal senso, può evincersi come, anche in assenza di un riferimento espresso al diritto al cibo in costituzione la tecnica di tutela implicita di tale diritto mediante l'interpretazione di fattispecie ad esso collegate già oggetto di protezione, consente di garantire una tutela apprezzabile, specie in quegli ordinamenti che manifestano una minor sensibilità riguardo all'autonomia della questione alimentare.

Dopo aver esaminato le tecniche di tutela costituzionale del diritto al cibo con riferimento alle esperienze presenti nel diritto comparato, si è spostata la riflessione sul piano dell'analisi del diritto al cibo adeguato e di alcuni profili inerenti la sicurezza alimentare in genere nell'ambito dell'ordinamento italiano.

Sono state in tal senso indagate le ragioni dell'assenza di un riferimento costituzionale e di una sensibilità della Costituente per il diritto al cibo ed è emerso come i costituenti ritenessero opportuno tutelare, in via prioritaria, il lavoro e segnatamente la garanzia di una retribuzione adeguata ai bisogni del lavoratore, incluso quello ad un'alimentazione adeguata.

Nondimeno, è stato possibile rinvenire un interessante dibattito nella dottrina costituzionalistica italiana rispetto al possibile fondamento costituzionale del diritto al cibo adeguato sulla base degli artt. 2, 3, 36 e 38 della Costituzione, oltre che la presenza di soluzioni interpretative di particolare originalità, specie riguardo ai doveri di solidarietà sociale ed economica applicati al diritto dell'alimentazione.

In tal senso, le predette suggestioni dottrinali sono state esaminati ed approfondite con riguardo da un lato, alla sentenza n. 10/2010 della Corte costituzionale avente ad oggetto la c.d. social card e, dall'altro, al recente intervento legislativo sullo spreco alimentare attuato con la legge n. 166/2016.

Dai risultati di tale analisi, in particolare, sembra possibile evincere in primo luogo, una conferma di alcuni degli spunti forniti dalla dottrina costituzionale italiana e, in secondo luogo, ulteriori elementi a sostegno della tesi per cui il diritto al cibo adeguato, elaborato ed approfondito a livello internazionale, viene ad essere arricchito in modo apprezzabile,

anche sul piano dello sviluppo teorico, con l'implementazione a livello nazionale, alla luce delle caratteristiche e degli istituti tipici dell'esperienza costituzionale di riferimento.

BIBLIOGRAFIA

- A. ACOSTA, E. MARTINEZ (a cura di), *El buen vivir. Una via para el desarrollo*, Quito, 2005
- F ADORNATO, *Intervento pubblico, distretti Ogm free e accordi negoziali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2009, pp. 19 e ss
- F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia (Medioevo – Età Moderna)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Torino, 2007, p. 466
- G. ALBERTI, *Per la Corte costituzionale è illegittimo il divieto di cottura dei cibi imposto ai detenuti al 41 bis*, in *Penale contemporaneo*, 26 ottobre 2018.
- J. ALEXANDER, M. P. BELLONI, F. LUI, G. SATRIANO, *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico. Un confronto con l'atteggiamento regolamentare degli Stati Uniti*, in *Il Politico*, 2005, pp. 374-375
- F. ALICINO, *Il diritto fondamentale “a togliersi la fame”. Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, Roma, 2018
- F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016
- G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II, p. 372.
- D. AMIRANTE, *Lo stato multiculturale. Contributo alla teoria dello stato dalla prospettiva dell'Unione Indiana*, Bologna, 2014
- L. ANTONIOLLI, A BENACCHIO, R. TONIATTI (a cura di), *Le nuove frontiere della comparazione*, Trento, 2012
- C. BACKES, *Law for a circular economy*, Utrecht, 2017
- S. BAGNI, *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latinoamericano*, Bologna, 2013
- A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997
- P. BALDASSARE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, Bologna, 2003
- R. BALDUZZI. M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007

- R. BALDWIN, J. HOUGHTON, *Circular arguments: the status and legitimacy of administrative rules*, in *Public Law*, 1986
- D. BALESTRACCI, in *Archeologia Medievale - Periodicals Archive Online*, 1, 1981 p. 127
- S. B. BALOGH, *Urban Food Systems*, in H. P. Myrna, S. B. Balogh (a cura di), *Understanding Urban Ecology*, Cham, 2019, pp. 307-320
- M. BENOZZO, *I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità (Regolamento CE n. 178/2002)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1, 2003, pp. 208-212
- A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 80 ss
- P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984
- V. BARSOTTI, V. VARANO, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law-common law*, Vol. I, Torino, 2002, pp. XVII-459 (6 ed. 2018)
- V. BARSOTTI, *Tra il dialogo e la cooperazione. Il nuovo ruolo delle Corti nell'ordine globale*, in L. ANTONIOLLI, A. BENACCHIO, R. TONIATTI (a cura di), *Le nuove frontiere della comparazione*, Trento, 2012
- S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993
- Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999
- A. BELLIZZI DI SAN LORENZO, *Il bene giuridico alimentare*, in *Dir. Agroalimentare*, v. 3, 2017, pp. 447-461
- M. P. BERLONI, F. LUI, *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico: un confronto con l'atteggiamento regolamentare degli Stati Uniti*, Roma, 2005
- D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012
- M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. IV, Milano, 1998
- M. BIANCA, *La proprietà*, Milano, 2004
- G. BIANCO, *Costituzione economica*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Torino, 2010, pp. 259 ss.

- I. BIANO, *Laicità, libertà di coscienza e pluralismo religioso. Una prospettiva e quattro temi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 25, pp. 445 e ss.
- R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2013
- R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in A. D'ALOIA, *Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pp. 169 e ss.
- R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionale*, Napoli, 2008
- L. BIRCHFIELD, J. CORSI, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, in *Michigan Journal of International Law*, 2010, Volume 31, Issue 4, p. 715
- B. BISOL, A. CARNEVALE, F. LUCIVERO, *Diritti umani, valori e nuove tecnologie*, in *Human Rights in a Plural Ethical Framework*, 2014
- N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1992
- P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech (prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale)*, Milano, 2004, p. 165
- P. BOSE, *India's Right To Food Act: human rights for tribal communities' forest food. The functional field of food law: Reconciling the market and human rights*, Wageningen, 2019
- M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, in *Polis Working Papers online*, n. 222, 2015, p. 40.
- M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, Traduzione italiana (liberamente redatta dall'autrice) di M. BOTTIGLIERI, *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 11/2015, reperibile sul sito www.forumcostituzionale.it
- F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, Torino, 1987
- G. L. BRENA (a cura di), *Etica pubblica e pluralismo*, Padova, 2001

O. BRYDE, *Il giudice costituzionale e il dialogo dei costituzionalisti internazionali*, in B. MARKESINIS, J. FEDTKE (a cura di), *Giudici e diritto straniero*, Londra, 2006

F. D. BUSNELLI, *Il principio di solidarietà e "l'attesa della povera gente"», in Persona e mercato*, 2/2013, pp. 1 e ss.

R. CAMERON, L. NEAL, *Storia economica del mondo*, Vol. 1, Bologna, 2005

Á. CALLE COLLADO, D. GALLAR HERNÁNDEZ, *Procesos hacia la soberanía alimentaria: perspectivas y prácticas desde la agroecología política*, Barcelona, 2013

F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, Milano, 1954

F. CAPELLI, B. KLAUS, V. SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare ed Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006

F. CAPRA, U MATTEI, *The ecology of law: Toward a legal system in tune with nature and community*, Oakland, CA, 2015

P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2017

M. CARTABIA, *Le sentenze " gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici, osservazioni a Corte cost., sent., 24 ottobre 2007 n. 349*, in *Giur. Cost.*, 2007, 52.5, pp. 3564-3574

A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, Bologna, 2006

A. CASSESE, *I Diritti Umani nel Mondo Contemporaneo*, Bari, 2002

A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2009

S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2017

E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008

E. CECCHERINI, *L'integrazione fra ordinamenti e il ruolo del giudice*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. 2, 2013, 472 ss.

E. CECCHERINI (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Milano, 2012

M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000

B. CELANO, *I diritti nello Stato costituzionale*, Bologna, 2013

D. CERINI, E. LAMARQUE, *Cibo e farmaci non consumati diventino doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corriere Giuridico*, n. 11, 2016, p. 1377

F. CERUTTI, *democrazia e/o generazioni future in il mulino*, 3/2012

C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*. in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2010, pp. 1 e ss.

T. CHIMINAZZO, *Etica ed economia: il mercato e l'economia di solidarietà nell'era della globalizzazione*, Milano, 2007

M. CHILTON, D. ROSE, *A Rights-Based Approach to Food Insecurity in the United States*, in *American Journal of Public Health (AJPH)*, luglio 2009

A. CICU, A. MESSINEO, L. MENGONI (a cura di) *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012

A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamnale*, in *Parolechive*, 2, 2017, p. 55 e ss.

C. M. CIPOLLA, «*La penisola italiana e la penisola iberica*», in *Storia Economica*, Torino, 1977

J. CLAPP, D. A. FUCHS (a cura di), *Corporate power in global agrifood governance*, Cambridge, 2009

A. J. COHEN, J. JACKSON, *Rights as Logistics: Notes on the Right to Food and Food Retail Liberalization in India*, in K. G. YOUNG (a cura di), *The Future of Economic and Social Rights*, Cambridge, 2019

G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. MACCHIA (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011, Napoli, 2012

G. CORDINI, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in C. RICCI, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012

V. COSTANTINI, *Siena 1318: la congiura di «carnaioli» notai e magnati contro il governo dei nove*, in *Studi Storici*, Anno 52, n. 1, gennaio-marzo 2011, pp. 229-252

P. COSTANZO (a cura di), *Organismi geneticamente modificati. Una prospettiva giuridica*, Genova, 2015

- L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2013
- L. COSTATO, F. ALBISINNI, *European Food Law*, Padova, 2012
- L. COTULA, M. VIDAR, *Obligations to respect, protect and fulfil the right to adequate food in emergencies*, *Fao Legislative Study 77*, Roma, 2002
- M. CUTAZZO, *Il diritto all'alimentazione*, in S. DE BELLIS (a cura di), *Studi su diritti umani*, Bari, 2010
- M. CUZZI, *Guerra e alimentazione nell'Italia dei conflitti mondiali*, in *Progressus*, Anno II, n. 2, dicembre 2015
- F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005
- M. C. DENTONI, *Annona e consenso in Italia 1914-1919*, Milano, 1995
- E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004
- G. DE MARZO, *Buen Vivir. Per una nuova democrazia della terra*, Roma, 2010, pp. 148
- DE SIERVO, *Riforma del regionalismo e Stato sociale*, in AA.VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, 1997
- F. DE VARNES (a cura di), *Asia-Pacific Human Rights Documents and Resources*, The Hague, 2000
- A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una responsabilità del consumatore*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2012
- G. D'IGNAZIO, *Corte Suprema e giustizia costituzionale negli Stati Uniti d'America: i principi fondamentali del disegno costituzionale* in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale*, Milano, 2012
- G. D'IGNAZIO, (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011.
- A. DI STASI, *Il sistema americano dei diritti umani. Circolazione e mutamento di una international legal tradition*, Torino, 2004, pp. 10 e ss.

M. DI STEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 1/2003, pag. 17

R. J. DUPUY (a cura di), *The Right to Health as a Human Right*, The Hague, 1979

H. ELVER, *The challenges and developments of the right to food in the 21st century: reflections of the united nations special rapporteur on the right to food*, in *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, Spring, 2016, pp. 5 e ss.

R. EPSTEIN, *Freedom and growth. The rise of state and markets in Europe*, New York, 2002

A. ERNANDES, G. SANTO, *Sacro e profano: mais, religione e cannibalismo nell'America precolombiana*, Firenze, 1996

C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 Cost.*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, 1954 p. 181

V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948

I. FARGNOLI, *Cibo e diritto in età romana. Antologia di fonti*, Torino, 2015

F. FAUGERON, *Nourrir la Ville. Ravitaillement, marchés et métiers de l'alimentation à Venise dans les derniers siècles du Moyen Âge*, Roma, 2014

R. FEENEYA, P. MACCLAYB, *Food Security in Argentina: A Production or Distribution Problem?* in *International Food and Agribusiness Management Review*, Vol. 19, n. 2, 2016, p. 10

L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Roma – Bari, 2012

T. FERRANDO, J. VIVERO POL, *Commons and “commoning”: A “new” old narrative to enrich the food sovereignty and right to food claims* in *Right to Food and Nutrition Watch*, 2017, pp. 50–56 reperibile al sito web https://www.righttofoodandnutrition.org/files/02.rtfanw2017_eng_17_12_article-5_web_rz.pdf

A. FERRARA, *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, 1974, pp. 1103 e ss.

E. FIMIANI, M. TOGNA (a cura di), *Le costituzioni italiane (1796-1948)*, L'Aquila, 2017

- M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, 2012, Bari
- M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017
- R. FINZI, *Note su storia dell'alimentazione e storicità dei bisogni*, in *Studi Storici*, Anno 16, n. 2 (apr. – giu. 1975), pp. 427-438
- R. FORST, *The Justification of Human Rights and the Basic Right to Justification. A Reflexive Approach*, in C. CORRADETTI (a cura di) *Philosophical Dimensions of Human Rights*, Dordrecht, 2012
- J. L. FLANDRIN, M. MONTANARI (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Bari, 1999, p. 629
- F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, 13 ss.
- FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino, 2015
- V. FUMAGALLI, *Note per una storia agraria alto medievale*, in *Studi Medievali*, IX, 1968, pp. 359-378
- S. GABBI, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare: controllo giurisdizionale da parte delle Corti comunitarie*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2008, 4, p. 17
- D. GADBIN, *Droit de l'alimentation et droit agricole européens: quelles articulation?*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, n. 2, 2011 pp. 243 ss.
- S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, pp. 1 e ss
- S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea: una prospettiva costituzional-comparatistica*, Milano, 2009
- A. GARIBO, P. DENARO, *La convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolita?*, Palermo, 2009
- J. GASCÓN, X. MONTAGUT (a cura di), *Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas: estado, movimientos sociales campesinos y soberanía alimentaria*, Barcelona, 2010
- L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, Fasc. 1, 2018

L. GIACOMELLI, *Il cibo come bene fondamentale e il ruolo innovativo delle urban food policies*, in *Diritto e Società*, 4/2017, pp. 869 e ss.

A. GIANFREDA, *La tutela delle prescrizioni alimentari religiose nella normativa del Regno Unito*, in A. G. CHIZZONITI, M. TALLACHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Roma, 2010; F. NERESINI, V. RETTORE, *Cibo, cultura, identità*, Roma, 2008

M. C. GIORDA, L. BOSSI, *Mense scolastiche e diversità religiosa. Il caso di Milano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 24/2016 pp. 3 e ss.

L. GIRAUDO, *La Pachamama entra in politica. Comunità indigene, risorse naturali e conflitti ambientali*, in *"Equilibri"*, 2/2014, pp. 240 e ss

C. GOLAY, *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO 2009

F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del Convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, 2007

I. GIUNTA, A. VITALE, *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, n. 33, anno 9, giugno 2013, pp. 2 ss.

R. J. GOLDSTONE, *The South African Bill of Rights*, in *Tex. Int'l L. J.*, 32, 1997, pp. 451 e ss.

G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4/2003, pag. 581

R. GRAVINA, *Teorie e prassi delle costituzioni sovietiche e della costituzione post-sovietica del 1993: dall'URSS alla Federazione Russa*, in *Journal of Constitutional History/Giornale di Storia Costituzionale*, 2017, 3, pp. 49 e ss

T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2016 pp. 43 e ss.

T. GROPPI, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Politica del diritto*, 2006, 187 e ss.

T. GUAY, J. DOH, G. SINCLAIR, *Non-governmental organizations, shareholder activism, and socially responsible investments: ethical, strategic and governance implications*, in *Journal of Business Ethics*, 52, 1, 2004, pp. 125 e ss.

E. GUDYNAS, *La ecología política del giro biocéntrico en la nueva constitución de Ecuador*, «*Revista Estudios Sociales*», 32, 2009, p. 35 e ss

D. HARRIS, S. LIVINGSTONE, *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford-New York, 1998

R. HERNANDEZ VALLE, *L'utilizzazione della giurisprudenza della Corte americana dei diritti dell'uomo da parte dei supremi tribunali e dei tribunali costituzionali dell'America latina*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, 2010, p. 73 ss.

H. OKORONKO, A. RINELLA, *Food sovereignty: processes of democratisation of the food systems and the right to food*, in *Revista General de derecho público comparado*, 2015, vol. 17, pp.1 – 38.

N. HOSSAIN, D. TE LINTELO, *A Common Sense Approach to the Right to Food*, *Journal of Human Rights Practice*, 10.3, 2019, pp. 367-387

M. ISNENGI, G. ROCHAT, *La Grande Guerra 1914-1918*, Milano, 2004, p. 272

G. ITZCOVICH, *Ordinamento giuridico, pluralismo giuridico, principi fondamentali. L'Europa e il suo diritto in tre concetti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2009, pp. 34 e ss.

P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, pp. 121 e ss.

M. JAIN, *Right to Food and Intellectual Property Rights: Where is the Paradox?* in *Journal of Intellectual Property Rights Law*, 1.2, 2019, pp. 42-48.

G. KENT, *Freedom From Want: The Human Right to Adequate Food*, Washington DC, 2000

A. KISHORE, P. K. JOSHI, J. HODDINOTT, *India's right to food act. A novel approach to food security*, in *Global Food Policy Report*, Washington, 2014

F. KAUFMAN, *Bet the farm. How food stopped being food*, Hoboken (NJ), 2012

E. LABROUSSE, *La crise de l'économie française à la fin de l'Ancien Régime et au debut de la Révolution*, Parigi, 1944

L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, in *Fao Right to Food Studies*, Roma, 2011

C. LANDA, *Gli standard del controllo di convenzionalità nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016, pp. 15 e ss.

S. LANNI, *Diritto e «a-crescita»: contributo contro-egemonico alla preservazione delle risorse naturali in Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2017

V. A. LEARY, *The Right to Health in International Human Rights Law, Health and Human Rights: An International Journal*, n. 1, 1994, pp. 24-56

P. LERNER, A. M. RABELLO, *Il divieto di macellazione rituale (shechitah kosher e halal) e la libertà religiosa delle minoranze*, Padova, 2010

D. LIAKOPOULOS, *La sicurezza alimentare come diritto fondamentale. una realtà o utopia*, in *Diritto&Diritti*, novembre, 2004, pp. 4 e ss.

A. LOUBOUTIN, *Il Neolitico. Alle origini della civiltà*, Milano, 1993

R. LOUVIN, *Aqua aequa*, Torino, 2018

J. LE GOFF, *La civilization de l'Occident médiéval*, Paris, 1966

F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992

A. LORENZETTI, *Il diritto al cibo, fra tutela del diritto al lavoro e tutela dell'ambiente*, reperibile sul sito web <http://www.aggiornamentisociali.it>, p. 1.

M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 1652 ss.

M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2012

M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionale*, Napoli, 2008

M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 3/2002 pp. 345 e ss.

M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, Padova, 1983

P. MACCHIA (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici*, Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011, Napoli, 2012

P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Roma, 2012

E. F. MACGREGOR POISOT, J. L. CABALLERO OCHOA, C. STEINER (a cura di), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, D.F., 2013

C. MCCRUDDEN, *Common law of human rights?: Transnational judicial conversations on constitutional rights*, in *Oxford journal of legal studies*, 2000, Volume 20, Issue 4, pp. 499–532

P. MAGARÒ, *Démocratie, droits humains et gouvernance territoriale dans les expériences régionales européennes*, in A. SEDJARI (a cura di), *Droits humains et développement des territoires. Vers un nouveau modèle de gouvernance*, Parigi, 2013, pp. 169-187

S. G. MAGNI, *Politica degli approvvigionamenti e controllo del commercio dei cereali nell'Italia dei comuni nel XIII e XIV secolo: alcune questioni preliminari*, in *Mélanges de l'École française de Rome - Moyen Âge*, febbraio 2015, p. 127

A. MAHIOU, F. SNYDER (a cura di), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Leiden-Boston, 2006

G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future* in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006

R. S. MALUF, *Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil*, in *Ciencia & saude coletiva*, 20, 2015, pp. 2303-2312

G. MANFREDI, S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 2, 2010

G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto pubb.*, 2004, pp. 1077 e ss.

B. MARAÑÓN PIMENTEL (a cura di), *Buen Vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, México D.F., 2014

O. MARCHISIO (a cura di), *Religione come cibo e cibo come religione*, Milano, 2004

- S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura*, 1992
- M. R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012
- T. MARTINES (aggiornamento a cura di G. Azzariti), *Diritto costituzionale: edizione per i corsi universitari di base*, Milano, 2017
- G. MARTINO, C. PERUGINI, T. SEDIARI (a cura di), *La sicurezza degli alimenti*, Roma, 2009.
- M. MASCIA, C. TINTORI, (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, 2015
- U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011
- M. J. MCDERMOTT, *Constitutionalizing an Enforceable Right to Food. A Tool for Combating Hunger*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2012, V. 35, pp. 33 e ss.
- E. MESSER, M. J. COHEN, *The Human Right to Food as a US Nutrition Concern*, Washington DC, 2007
- L. MEZZETTI, *Valori, principi, regole*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, pp. 1 e ss.
- B. MIGLIO (a cura di), *I fisiocratici*, Roma-Bari, 2001
- P. MILAZZO, *Alcune questioni di interesse costituzionale in materia di organismi geneticamente modificati in agricoltura (a proposito del d.lg. n. 479 del 2004 sulla coesistenza fra le forme di agricoltura)*, 1, 2005, pp. 225
- F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995
- F. MODUGNO, *Principi e norme. La funzione imitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Esperienze giuridiche del '900*, Milano, 2006
- F. MODUGNO, P. CARNEVALE, (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione*, Milano, 2003
- V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008

- M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2004
- M. MONTANARI, *Il ruolo della caccia nell'economia e nell'alimentazione dei ceti rurali dell'Italia del Nord. Evoluzione dall'alto al basso Medioevo*, in *La Chasse au Moyen Age. Acte du Colloque du Centre d'Etudes Médiévales de Nice*, Nizza, 1980
- M. MONTANARI, *Storia, alimentazione e storia dell'alimentazione: le fonti scritte altomedievali*, Firenze, 1981
- M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1/2015, pp. 88 ss
- M. MONTEDURO, *Environmental Law and Agroecology, Transdisciplinary Approach to Public Ecosystem Services as a New Challenge for Environmental Legal Doctrine*, in *Eur. Energy & Env'tl. L. Rev.*, 2013
- G. MORBIDELLI, A. RINELLA, L. PECORARO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016
- A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015
- C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Riv. Dir. Alimentare*, 1, Gennaio-Marzo 2017, pp. 35 e ss.
- 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*, I, 2016
- C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera* in AA.VV, *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, 1957
- S. MOSCATELLI, *Il diritto all'alimentazione nel sistema dei diritti umani*, Roma, 2014
- E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008
- C. NAPOLITANO, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *Federalismi*, 18, 2018
- S. NEGRI, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance*, Fall, 2009, reperibile al sito web www.ghgj.org

S. NEGRI, *La sicurezza alimentare tra sfide globali e diritti emergenti*, paper presented at the Conference – “*Sicurezza alimentare. Sfide per uno sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo. Convegno interinale SIDI*”, Università di Pavia, 20 marzo 2015

R. NEHERING, *Politics and Policies of food sovereignty in Ecuador: New Directions or Broken Promises?* in *UNDP-IPC Working Paper no. 106*, Brasilia, 201

F. NERESINI, V. RETTORE, *Cibo, cultura, identità*, Roma, 2008

A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003

R. PAES SOUSA, J. VAITSMAN, *The Zero Hunger and Brazil without Extreme Poverty programs: a step forward in Brazilian social protection policy*, in *Ciênc. Saúde coletiva*, 2014, vol.19, n. 11, pp.4351-4360

L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 1998, Padova

G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità: il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997

E. PARIOTTI, *I diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, Torino, 2008

L. PEGORARO, A. RINELLA, *Costituzioni e fonti del diritto*, Torino, 2018

L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017

M. A. PERITO, *Globalizzazione, qualità e standard di certificazione*, in *Agriregionieuropa*, 5, n. 16, 2009, pp. 4 e ss.

B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2003

C. PICCIOCCI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, Padova, 2013 pp. 235 ss.

PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010

C. PINELLI, «*Social card*», o del ritorno alla carità di stato, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, Jovene, III, 2009

J. PINGSDORF, *The right to food: from law to practice lessons from the Nepalese experience 2007-2016*, Padova, 2015-2016, reperibile al sito web http://tesi.cab.unipd.it/53488/1/JULIA_PINGSDORF.pdf

G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, 2017

P. PINSTRUP ANDERSEN, *Food security: definition and measurement*, in *Food Security*, February 2009, Vol. 1, Issue 1, pp. 5–7

A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, 2013

A. PISANÒ, *diritti deumanizzati. animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012

F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Orientamenti pastorali*, 2015.

F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004

F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Milano, 2012, pp. 100 e ss

F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà* in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013

C. PUNGITORE, A. RINELLA (a cura di), *Organismi Geneticamente Modificati. Profili di diritto comparato ed europeo*, Bologna, 2015

A. RACHOVITSA, *The principle of systemic integration in human rights law adamantia*, in *International Journal & Comparative Law Quarterly*, 66, 3, 2017, 557 e ss.

M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2015, p. 657

C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto ad un cibo adeguato nel diritto internazionale*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012

C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale*, Roma, 2012

F. RICCOBONO (a cura di), *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, Milano, 1991

P. RIDOLA, *La dimensione transnazionale dei diritti fondamentali e lo stato costituzionale aperto in Europa*, in *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, 5, 2011, pp. 40-78

M. S. RIGHETTINI, *Food safety policy between global and local*, in *Amministrare*, 45, 2015, pp. 293-322

A. RINELLA, *Pluralismo giuridico e giurisdizioni religiose alternative*, in *DPCE Online*, 4, 2018, pp. 1005 e ss.

A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *DPCE*, 1, 2015, pp. 89-130

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*, Bologna, 2014, pp. 219 - 238

S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, i Corsivi (e-book), 2014.

S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2013

S. RODOTÀ, *Il terribile diritto, Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013

G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, Milano, 2012

G. ROLLA, *La nuova identità costituzionale latinoamericana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2012, pp. 326-341.

G. ROLLA, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi alle giurisdizioni sovranazionali e la formazione di una giurisdizione costituzionale dei diritti e delle libertà: una comparazione tra il sistema europeo e interamericano*, in *Bocconi Legal Papers*, Milano, 2013, pp. 123 – 150

G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali: profili di diritto comparato*, Milano, 2013

G. ROLLA, E. CECCHERINI, *Scritti di diritto costituzionale comparato*, Genova, 2010

S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947

R. ROMBOLI, *La influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, 2018, III, 618 e ss

N. RONZITTI, *La risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio di diritto internazionale*, n. 4, gennaio 2010, p. 3

- S. G. ROSS, *Buen Vivir and Subaltern Cosmopolitan Legality in Urban Cultural Governance and Redevelopment Frameworks: The Equitable Right to Diverse Iterations of Culture in the City and a New Urban Legal Anthropological Approach*, in *City University of Hong Kong Law Review*, Vol. 5, pp. 55-84
- E. ROSSI, Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006
- E. ROSSI, *Il principio di solidarietà*, in J. LUTHER, E. MALFATTI, E. ROSSI (a cura di), *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni*, Pisa, 2002
- G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2015
- R. I. ROTBERG, T. K. RABB (a cura di), *La fame nella storia*, Roma, 1987
- V. RUBINO, *I principi generali della legislazione alimentare comunitaria secondo il reg. 178/2002: le nuove regole per la sicurezza alimentare e la strutturazione del diritto comunitario dell'alimentazione*, in *Diritto&Diritti*, maggio 2002
- A. RUGGIERI, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica, reperibile al sito web www.forumcostituzionale.it.
- A. RUGGERI, *Prospettive metodiche di ricostruzione del sistema delle fonti e Carte internazionali dei diritti, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione.* "Un solo mondo, un solo diritto?", Pisa, 2007
- A. RUGGERI, *Rapporti tra Cedu e diritto interno. Bundesverfassungsgericht e Corte costituzionale allo specchio*, in www.diritticomparati.it, 2011
- G. RUOCCO, *La sicurezza alimentare in Italia e nell'Unione europea - Food security in Italy and in the European Union*, in *Gnosis*, 2015, 1, pp. 31 – 37
- M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 391-424
- R. SACCO, A. GAMBARO, *Trattato di diritto comparato*, Torino, 2018
- B. SCARPELLINI, *A tavola! Gli italiani in 7 pranzi*, Bari, 2012
- V. SCIARABBA, *Il ruolo della cedu: Tra corte costituzionale giudici comuni e corte europea*, Milano, 2019

S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, giugno 2004, pp. 288 e ss.

S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, giugno 2004, pp. 288 e ss.

L. SCOPEL, *Le prescrizioni alimentari di carattere religioso*, Trieste, 2016

L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004

V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2018, pp. 193 e ss.

W. SCHANBAKER, *The Politics of Food: the Global Conflict between Food Security and Food Sovereignty*, Santa Barbara (CA), 2010

N. SHAWKI, *New Rights Advocacy and the Human Rights of Peasants: La Via Campesina and the Evolution of New Human Rights Norms*, in *Journal of Human Rights Practice*, V. 6, Issue 2, 1 luglio 2014, pp. 306–326

R. H. SCHMIDT, G. E. RODRICK, *Food safety Handbook*, Hoboken (NJ), 2003

E. SIDANER, D. BALABAN, L. BURLANDY, *The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security*, in *Public Health Nutrition*, 6, 2013, pp. 989-994

B. H. SLICHER VAN BATH, *Storia agraria dell'Europa occidentale*, Torino, 1972

F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in A. MAHIOU, F. SNYDER (a cura di), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Leiden-Boston, 2006

A. SOMMA, *L'uso giurisprudenziale della comparazione nel diritto interno e comunitario*, Milano, 2001

C. SOMMARUGA, *Il diritto internazionale umanitario e il suo rispetto: una sfida permanente*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2012, fasc. 313, pp. 25 ss.

A. SPADARO, *Dai diritti individuali ai doveri globali. La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli (CZ), 2005

- G. STEIER, A. G. CIANCI, *Environmental Resilience and Food Law: Agrobiodiversity and Agroecology*, Boca Ranton (Florida), 2019
- D. STRANGIO, *Di fronte alla carestia in età preindustriale*, in *Rivista di storia economica*, Fasc. 2, 1998
- C. STROPPA, *Alimentazione, profili giuridici*, in C. STROPPA (a cura di), *Cibo, società e scienza dell'alimentazione*, Roma, 2007, pp. 205-228
- G. STROZZI, A. ADINOLFI, R. BARATTA, E. CANNIZZARO, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, L. FEDERICO PACE, P. PIVA, F. SALERNO, L. SBOLCI, A. BRANCASI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017
- S. SUPPAN, *Food Sovereignty in the Era of Trade Liberalization: Are Multilateral Means Feasible?*, Ginevra, 2001
- G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, 1976
- A. TEIXEIRA, *Teoria pluriversalista del diritto internazionale*, Roma, 2009
- C. TINTORI, *I paradossi del cibo*, in *Aggiornamenti sociali*, gennaio 2014 reperibile al sito www.aggiornamentisociali.it
- L. A. TILLY, *Diritto al cibo, carestia e conflitto*, in R. I. ROTBERG, T. K. RABB (a cura di), *La fame nella storia*, Roma, 1987
- C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013
- N. URQUIA FERNANDEZ, *La seguridad alimentaria en México*, in *Salud pública Méx (D.F.)*, 2014, vol.56, pp. 92-98
- S. VACCARI, *Food right and food sovereignty: the legacy of Milan Charter*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 3, 2015
- B. VAN DER MEULEN, M. J. BERND, *European food law handbook*, Wageningen, 2008
- L. G. VAQUÉ, *French and Italian Food Waste Legislation: an example for other EU member states to follow?* in *European Food and Feed Law Review*, Vol. 12, Fasc. 3, 2017, pp. 224 e ss.
- S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001
- E. VERHAEGEN, *La forge conceptuelle. Le "commun" comme réinterprétation de la propriété. Recherches sociologiques et anthropologiques*, 2015, reperibile al sito web <http://rsa.revues.org/1547>.

- U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione Universale alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, Bari, 2015
- A. VITALE, *Manuale di legislazione alimentare*, Milano, 2016
- J. L. VIVERO-POL, T. FERRANDO, O. DE SCHUTTER, U. MATTEI (a cura di), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, Londra, 2018
- H. WITTMAN, A. DESMARAIS, N. WIEBE (a cura di), *Food sovereignty. Reconnecting food, nature and community*, Oakland (CA), 2010
- C. WOLFE, *Judicial activism: bulwark of freedom or precarious security?*, Oxford, 1997
- E. R. ZAFFARONI, *Pachamama, Sumak Kawsay y Constituciones*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, pp. 422–434
- G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, 2014
- S. ZAMAGNI, *Sicurezza degli alimenti, sviluppo sostenibile, qualità*, in G. MARTINO, C. PERUGINI, T. SEDIARI (a cura di), *La sicurezza degli alimenti*, Roma, 2009.
- F. ZAMUDIO, *El derecho internacional de los derechos humanos en las constituciones latinoamericanas y en la corte interamericana de derechos humanos*, in (AA.VV.), *The modern world of human rights*, San José, 1996
- C. ZANGHI, *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2006
- J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Udine, 2002, pp. 42 e ss.
- A. ZORZI, *Le fonti normative a Firenze nel tardo Medioevo. Un bilancio delle edizioni e degli studi*, in G. PINTO, F. SALVESTRINI, A. ZORZI (a cura di), *Statuti della Repubblica fiorentina editi a cura di Romolo Caggese, I*, Firenze, 1999