

# Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale

di Antonello Ciervo

## 1. *Poor workers* e multinazionali ricche

Nel 1998, Barbara Ehrenreich decise di intraprendere un'inchiesta giornalistica per documentare in che modo vivessero e quali fossero le condizioni lavorative dei *poor workers*, di quella parte cioè della forza lavoro statunitense non specializzata, precaria e che viveva ai limiti della povertà perché remunerata con stipendi “da fame”<sup>1</sup>.

La Ehrenreich decise, quindi, di lavorare prima come cameriera in un *fast food* alla periferia di Los Angeles, poi come donna delle pulizie in una piccola cittadina del Maine e, infine, come commessa in un *Wal-Mart* del Minnesota, dedicando a ciascuna di queste esperienze un capitolo del suo libro. La caratteristica di questi lavori *nickel and dimed*, al di là degli specifici contesti aziendali e delle particolari mansioni richieste, era sempre la stessa: lo stipendio guadagnato in un mese, con orari al limite dello sfruttamento e pagati con il *minimum wage* (otto dollari lordi all'ora), a mala pena consentiva alla giornalista di pagare l'affitto in uno squallido motel di periferia.

Ma soprattutto tanto i ritmi lavorativi, quanto i pochi soldi di paga non destinati all'affitto, consentivano all'autrice di potersi nutrire soltanto di *junk food*, ossia di cibi non proteici, con alti livelli di grassi e dall'alta concentrazione di zuccheri, estremamente utili per affrontare i massacranti turni di lavoro e non percepire la stanchezza, ma certamente non salutari.

Tirando le fila della sua esperienza da *poor worker*, la Ehrenreich poteva affermare di aver provato sulla propria pelle quanto fosse dura la vita dei lavoratori statunitensi e di quanto imprecise fossero le statistiche ufficiali del governo americano le quali, nel 1999, registravano una spesa

1. Il lavoro della Ehrenreich apparve nel 2001 con il titolo *Nickel and Dimed*, un termine che nello *slang* della East Coast indica le cose di poco valore, “da quattro soldi”. Non a caso, la prima edizione italiana dell’inchiesta venne pubblicata con il seguente titolo: B. Ehrenreich, *Una paga da fame. Come (non) si arriva a fine mese nel paese più ricco del mondo*, Feltrinelli, Milano 2002.

alimentare media che incideva soltanto per il 16% sul budget familiare dei ceti sociali più bassi. Tale dato, infatti, pur essendo valido in termini assoluti, non teneva conto delle conseguenze sanitarie di una dieta rigidamente improntata a cibi poco proteici, ricca di zuccheri e grassi, ma assolutamente priva di fibre, frutta e verdura<sup>2</sup>.

La conferma della correttezza delle conclusioni a cui era giunta “empiricamente” Barbara Ehrenreich la fornì alcuni anni dopo Raj Patel in uno dei più importanti lavori dell’ultimo decennio sulle disuguaglianze sociali nell’accesso al cibo<sup>3</sup>. L’economista inglese evidenziava, infatti, come il problema di una dieta sana ed equilibrata non fosse soltanto connesso al tipo di lavoro svolto, ma anche al tempo che ogni lavoratore aveva a disposizione per nutrirsi in maniera adeguata. Partendo dai dati raccolti da Eric Schlosser<sup>4</sup>, Patel giungeva alla conclusione che ogni dollaro risparmiato da un *poor worker* per un alloggio meno costoso in periferia, piuttosto che nelle prossimità del posto di lavoro, significava reinvestire il 77% dei soldi messi da parte per l’utilizzo dei mezzi pubblici.

Il pendolarismo, in sintesi, è la prima causa di obesità dei lavoratori statunitensi, non soltanto perché questi ultimi non hanno molto tempo da perdere nel lungo tragitto che li porta da casa al lavoro (e viceversa), ma anche perché – una volta affrontati i costi di spostamento – non rimangono molti soldi per mangiare in maniera sana e nutritiva.

Intrappolati in una sorta di “effetto *zugzwang*”, i lavoratori poveri – secondo Patel – si ritrovano così in una condizione di “non scelta”:

Il senso comune vede l’obesità come un sintomo di una scarsa “capacità” di scelta, mai come l’esito di una scarsa “possibilità” di scelta, e questo perché, in larga misura, la soluzione offerta al problema “sociale” dell’obesità è stata “individuale”<sup>5</sup>.

Non è una coincidenza, allora, se dal 1991 al 2001, negli Stati Uniti, i casi di obesità siano aumentati del 71% nello strato della popolazione a più basso reddito lavorativo, mentre gli investimenti nel sistema sanitario nazionale venivano stimati tra i 70 e i 100 miliardi di dollari<sup>6</sup>, una somma del tutto

2. Così ivi, pp. 138-9.

3. Si fa qui riferimento a R. Patel, *I padroni del cibo*, Feltrinelli, Milano 2015.

4. Cfr. E. Schlosser, *Fast food nation. Il lato oscuro del cheeseburger globale*, il Saggiatore, Milano 2008, *passim*.

5. Così Patel, *I padroni del cibo*, cit., p. 202.

6. I dati sono reperibili sempre in Patel, *I padroni del cibo*, cit., pp. 203-4. Secondo l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), nel corso dell’ultimo quarto di secolo, i casi di obesità a livello globale sono raddoppiati: nel 2008 si contavano oltre 1,4 miliardi di adulti in sovrappeso (pari cioè al 35% della popolazione mondiale), mentre risultavano

insufficiente per far fronte a questa vera e propria “epidemia” contemporanea.

## 2. Il diritto al cibo e la sua rilevanza costituzionale nell’ordinamento italiano

L’accesso al cibo, in particolar modo ad un cibo sano, di buona qualità e adeguato ai bisogni essenziali della persona, è un’esigenza (ancor prima che un diritto) che sottende tutta una serie di problematiche – come abbiamo visto nel precedente paragrafo – sociali, culturali, economiche ed ambientali.

La questione di fondo è che un sistema produttivo fondato sul consumismo e su una serie di bisogni indotti ha inevitabilmente determinato un processo di standardizzazione e di produzione di massa del cibo: questa “grande trasformazione” alimentare, a sua volta, ha determinato un cambiamento radicale dell’idea stessa di cibo – il passaggio cioè da una produzione privata in termini di autoconsumo e sussistenza familiare, ad una produzione di tipo industriale e massificata –, oltre ad aver innescato una dinamica di “mercificazione”.

Il cibo, infatti, si è trasformato da bisogno fondamentale dell’individuo, necessario presupposto materiale della propria esistenza, in una merce acquistabile sul mercato, accessibile ad un’indefinita platea di persone che, ancor prima di essere considerate cittadini, vengono inquadrate dall’apparato industriale per quello che letteralmente sono, ossia consumatori. Ma se il cibo si trasforma in una merce, allora per poter accedere ad un cibo adeguato, sano e sicuro, il costo della merce-cibo tenderà ad aumentare significativamente, proprio perché gli standard qualitativi e di sicurezza a cui vengono sottoposti questi “beni” determinano un aumento significativo del loro prezzo sul mercato.

In breve, un cibo genuino, privo di sostanze dannose per la salute, prodotto in condizioni ambientali sostenibili, senza l’aggiunta di conservanti o sostanze che ne possano alterare le originarie caratteristiche nutrizionali, diventa una sorta di *status symbol*, una merce che viene prodotta e offerta sul mercato a segmenti sempre più elitari della popolazione. Si pone così un problema di uguaglianza sociale, in quanto potranno accedere ad un

obese circa 500 milioni di persone (l’11% della popolazione mondiale). Al contempo, l’OMS ha rilevato che le persone malnutrite ammontavano a circa 800 milioni, ossia 1/9 della popolazione mondiale, la maggioranza delle quali viveva in paesi in via di sviluppo, dove circa il 12,9% della popolazione soffre di malattie connesse alla denutrizione. Per un’analisi ragionata di questi dati, si veda l’ultimo Report del *World Food Programme* in <http://it.wfp.org/la-fame/statistiche>.

cibo adeguato, sano e genuino, cioè ad un cibo di qualità, soltanto quei soggetti che avranno le possibilità economiche per farlo, mentre coloro che non possiedono un elevato potere d'acquisto, rischiano di doversi accontentare di prodotti di qualità inferiore, meno sani e genuini.

L'effetto di questo accesso diseguale, legato alle proprie capacità reddituali e quindi, in ultima istanza, sociali al cibo di qualità, determina una serie di conseguenze connesse ad un'alimentazione sbagliata: innanzitutto un problema di salute, aumentando il rischio, per chi non può permettersi un cibo genuino, di "ammalarsi" di obesità. A chiudere il cerchio di questo processo di "mercificazione" è la sostenibilità della produzione alimentare in termini ambientali, da un lato, ed il rischio di una concentrazione in capo a poche aziende multinazionali dell'intera produzione alimentare che, in questo modo, possono controllare in maniera oligopolistica l'intera filiera che va dal produttore al consumatore, dall'altro.

Volendo formalizzare schematicamente questo ragionamento in termini giuridici, il mancato accesso ad un cibo di qualità, sano e genuino, può determinare (all'interno di un sistema di produzione industriale, basato sul libero scambio della merce-cibo) una serie di problematiche costituzionali:

- a) innanzitutto l'accesso ad un cibo adeguato, sano e di qualità è, per definizione, un problema di uguaglianza sociale, un problema cioè di accesso alle risorse fondamentali che garantiscono l'esistenza umana. Nel momento in cui il cibo si trasforma in una merce, il compito dello Stato dovrebbe essere quello di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (così l'art. 3, secondo comma Cost.). Del resto, senza cibo non si vive, mentre l'accesso ad un cibo non sano, o di scarsa qualità, rischia di non consentire ai cittadini il pieno sviluppo della loro personalità, oltre che un'esistenza libera e dignitosa;
- b) di conseguenza l'accesso ad un cibo adeguato, sano e di qualità è garanzia dello stato di benessere psico-fisico del cittadino-consumatore che, in questo modo, non rischia di subire le conseguenze negative, in termini di salute, di un'alimentazione "povera" (nel rispetto, quindi, dell'art. 32 Cost.);
- c) l'accesso ad un cibo adeguato, sano e di qualità presuppone, inoltre, la possibilità per i lavoratori che non godono di una remunerazione adeguata di vedersi garantito, attraverso l'intervento pubblico, quel "minimo vitale" in termini reddituali ovvero di accesso al cibo che la logica del mercato da sola non è in grado di garantire (così come stabilito, più in generale, agli artt. 36, primo comma e 38 Cost.)<sup>7</sup>;

7. Sul punto, per approfondimenti, si veda F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano 2004, pp. 68 ss.

d) infine, in una prospettiva più ampia, il cibo in quanto merce deve comunque essere prodotto in modo sicuro, nel senso cioè che la produzione alimentare di massa deve essere, al contempo, sostenibile ecologicamente (nel rispetto degli artt. 9 e 32 Cost.) e sicura, proprio perché l'iniziativa economica privata «[...] non può svolgersi [...] in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (così come previsto dall'art. 41, secondo comma Cost.).<sup>8</sup>

Ma un ulteriore appiglio costituzionale il diritto al cibo potrebbe trovarlo nell'art. 117, primo comma Cost., che riconosce un rango, al tempo, sovra-legislativo e sub-costituzionale ai trattati internazionali: come è noto, infatti, nel Patto internazionale delle Nazioni Unite relativo ai diritti economici, sociali e culturali, in particolare all'art. 11, primo paragrafo, è previsto il diritto di ogni individuo «[...] ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati».

Il secondo paragrafo, inoltre, stabilisce a chiare lettere il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, con la conseguenza che gli Stati contraenti il Patto sono tenuti ad adottare programmi e misure concreti volti a «[...] migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari, mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali», da un lato, al fine di assicurare «[...] un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari», dall'altro.

Si tratta evidentemente, di una disposizione che, al di là della sua effettiva vigenza e precettività all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali<sup>9</sup>,

8. Insiste su questo profilo, S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 127 ss.; sempre dello stesso autore si veda Id., *Il diritto al cibo, e-book*, Milano 2014, poss. 89 ss.; importanti sono anche le osservazioni di C. Petrini, *Cibo e diritto mite. Una riflessione olistica*, in AA.VV., *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, a cura di A. Giorgis, E. Grosso e J. Luther, Einaudi, Torino 2016, p. 162, dove si ricorda l'esplosione del "morbo della mucca pazza" e le epidemie che ciclicamente flagellano la zootecnica, causate da allevamenti intensivi a cui vengono applicati i principi della catena di montaggio industriale.

9. Sulla necessità di rendere effettivamente precettiva questa disposizione, soprattutto in un periodo di grave crisi economica come quello che stiamo vivendo, cfr. M. Fasciglione, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 2014, pp. 429 ss. Si veda, inoltre, il Report presentato il 24 gennaio 2014 all'Assemblea generale dell'ONU dallo *Special rapporteur on the right to food*: O. De Schutter, *The transformative potential of the right to food*, in

considera il diritto al cibo come un presupposto e/o una precondizione per l'esercizio degli altri diritti fondamentali della persona e, quindi, come una delle articolazioni del cosiddetto *ius existentiae*, inteso quale diritto sociale a vedersi garantiti, da parte dello Stato, quei beni fondamentali che non possono essere negati ad un individuo nel corso della sua vita<sup>10</sup>. In questa prospettiva, allora, la garanzia giuridica dell'accesso al cibo rientra a pieno titolo in quel “costituzionalismo dei bisogni”, in quella esigenza cioè di riconoscimento di quei diritti che «[...] coprono tutto l'arco della vita – la nascita, l'esistenza, la morte – e anzi si spingono al prima e al dopo», una garanzia giuridica che risulta connessa alla costituzionalizzazione della dignità della persona<sup>11</sup>.

Non mancano quanti ritengono che il diritto al cibo possa essere riconosciuto a livello costituzionale in una declinazione di tipo culturale<sup>12</sup> o piuttosto come un “dovere sociale”<sup>13</sup>, sebbene non ci si possa limitare a considerarlo come un mero vincolo di solidarietà privata, adempibile da soggetti singoli o associati, in ragione della loro particolare visione (etica e/o religiosa) del mondo.

Viceversa, se il diritto al cibo adeguato, sano e di qualità deve essere inteso come uno specifico sviluppo dello *ius existentiae*, si tratta allora di tenere sempre presente che l'intervento degli enti pubblici resta una precondizione necessaria a garantirne l'effettività, mentre il dovere sociale di solidarietà che consegue al riconoscimento di questo diritto dovrebbe essere inteso piuttosto come una sorta di corollario giuridico<sup>14</sup>.

particolare pp. 24-5, sulla necessità di introdurre il diritto al cibo nelle Costituzioni di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Cfr. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>.

10. Si vedano al riguardo L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, *Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 599 ss. e F. Alicino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in “[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)”, 3, 2016, 6 luglio, pp. 9 ss.

11. Così S. Rodotà, *Il nuovo “habeas corpus”: la persona costituzionalizzata e la sua autodeterminazione*, in AA.VV., *Trattato di biodiritto*, I, Giuffrè, Milano 2010, p. 192.

12. Per un diverso inquadramento del diritto al cibo, da intendersi quale diritto culturale all'alimentazione, desumibile dagli artt. 3, secondo comma e 9 Cost., cfr. A. Morrone, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, in AA.VV., *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, a cura di G. Cerrina Feroni, T. E. Frosini, L. Mezzetti, P. L. Petrillo, Firenze 2016, pp. 32 ss.

13. Così M. Bottiglieri, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2 marzo 2016, pp. 6-7.

14. Sebbene siano ancora pochi gli ordinamenti giuridici che riconoscono il diritto al cibo adeguato come diritto fondamentale, la sicurezza alimentare e l'innalzamento dei livelli di nutrizione o degli standard di vita vengono comunque riconosciuti implicitamente quali “principi direttivi” delle politiche pubbliche statali. Per approfondimenti, al riguardo, si rinvia a L. Knuth, M. Vidar (eds.), *Constitutional and legal protection of the right to*

### 3. Il diritto al cibo fuori dall'Italia: uno sguardo al dibattito internazionale

Nell'attuale dibattito scientifico, il diritto al cibo sembra configurarsi come un nuovo diritto fondamentale che si pone al crocevia tra due tendenze istituzionali contrapposte: da un lato, il *Global Food system* promosso da organizzazioni internazionali come il WTO, l'IFM e la WB, improntato ad una liberalizzazione del settore agroalimentare secondo principi di tipo neo-liberale; dall'altro, la "Sovranità alimentare" degli Stati nazionali quale contrappeso a questa egemonia del mercato e delle istituzioni globali.

Tuttavia, la "Sovranità alimentare" non deve intendersi come una sorta di ritorno all'autarchia ovvero all'autosufficienza alimentare dei popoli, quanto piuttosto come un orientamento giuridico-istituzionale che tende a contrapporre alle politiche neo-liberali promosse tanto dalla UE, quanto – come detto – dal WTO, dall'IFM e dalla WB, una concezione più democratica, trasparente ed ecologicamente sostenibile della produzione alimentare. In sintesi, prendendo in prestito un'efficace definizione formulata da due importanti studiosi della materia, è possibile affermare che:

In quei paesi in cui gli Stati non sono in grado di sostenere l'attività dei piccoli agricoltori locali e di difenderli dall'aggressione degli operatori internazionali, [...] il governo del cibo sfugge alla sovranità nazionale e alla logica dei sistemi democratici. L'idea della sovranità alimentare rappresenta il tentativo di proporre una linea politica e normativa alternativa al sistema dominante<sup>15</sup>.

Il processo di mercificazione del cibo che viene promosso da queste organizzazioni internazionali, inoltre, va di pari passo con la liberalizzazione del sistema dei brevetti in settori che, fino a pochi decenni fa, non potevano essere considerati "mercificabili", come – ad esempio – quello delle piante e dei semi destinati alla produzione agricola.

Di conseguenza, aprendo alla brevettazione di specifiche colture locali – tradizionalmente appannaggio delle popolazioni contadine, ovvero di particolari gruppi sociali indigeni –, il WTO, grazie all'accordo TRIPS (acronimo di *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*), a partire dalla seconda metà degli anni Novanta ha legittimato una vera e propria

*food around the world*, Roma 2011 (reperibile sul sito [www.fao.org](http://www.fao.org)). Sul punto si vedano anche le *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, adottate nel novembre 2004 dalla 127<sup>a</sup> sessione del FAO Council e reperibili sempre sul sito Internet istituzionale della FAO.

15. Così A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2015, p. 90.

spoliazione da parte delle multinazionali di particolari cibi e colture presenti nei paesi in via di sviluppo<sup>16</sup>.

In particolare, l'art. 27.3(b) del TRIPS impone ai paesi membri del WTO di tutelare i diritti di proprietà dei gruppi industriali privati sulle varietà botaniche nel settore agroalimentare, con il risultato che multinazionali come la Monsanto sono riuscite a brevettare semi geneticamente modificati – chiamati *terminator* – che non possono essere reimpostati dagli agricoltori che li acquistano per il raccolto dell'anno successivo e che, pertanto, determinano un aggravio dei costi di produzione per questi ultimi, ma un aumento esponenziale dei profitti per la Monsanto<sup>17</sup>.

Inoltre, sempre grazie all'art. 27.3(b) del TRIPS si sono verificati veri e propri processi di espropriazione di cibi tradizionali da parte di alcuni colossi industriali del settore: ad esempio, la texana RiceTec ha potuto brevettare una particolare tipologia di riso basmati, depositando un brevetto in India e Pakistan, mentre la W.R. Grace ha ottenuto il brevetto sui semi del *neem*, una pianta che è un vero e proprio pesticida naturale, utilizzato dai contadini bengalesi per generazioni a tutela dei loro raccolti, contadini che oggi sono costretti a pagare i diritti di utilizzo della loro pianta alla multinazionale proprietaria del brevetto<sup>18</sup>.

In sintesi, è stato proprio grazie a questo trattato internazionale che si è sensibilmente ridotto il potere di intervento degli Stati in quello che è diventato, a tutti gli effetti, un nuovo settore del mercato, in cui poche multinazionali hanno assunto un ruolo oligopolistico: secondo gli studiosi più attenti a questo fenomeno, infatti, attualmente le dieci più grandi multinazionali del settore controllerebbero addirittura un quarto del mercato globale delle sementi, dei pesticidi, della distribuzione alimentare e della trasformazione del cibo<sup>19</sup>.

In contrapposizione, quindi, a questo modello globale di mercato del cibo, sono nate associazioni e sindacati trans-nazionali che, invece, pretendono l'intervento degli Stati per porre un argine alle derive neo-liberali

16. Al riguardo si rinvia a U. Mattei, L. Nader, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Bruno Mondadori, Milano-Torino 2010, pp. 89 ss.

17. Cfr. L. Wallach, M. Sforza, *wto. Tutto quello che non vi hanno mai detto sul commercio globale*, Feltrinelli, Milano 2001, p. 109; ma si veda ancora Rinella, Okoronko, *Sovranità alimentare*, cit., pp. 110 ss.

18. Come è noto, il 10 maggio 2000, l'Ufficio brevetti europeo ha revocato questo brevetto per appropriazione indebita di conoscenze pre-esistenti, in quanto privo del carattere di novità e creatività. Per approfondimenti sulla battaglia politica e legale dei movimenti sociali contro la W.R. Grace, si veda V. Shiva, *Il mondo del cibo sotto brevetto. Controllare le sementi per governare i popoli*, Feltrinelli, Milano 2015, pp. 60 ss.

19. Si veda, per approfondimenti, J. Clapp, D. A. Fuchs (eds.), *Corporate power in global agrifood governance*, The MIT Press, Cambridge 2009.

del sistema industriale dell'alimentazione, ma soprattutto che rivendicano un controllo democratico e pubblico sull'intera catena di produzione e di distribuzione del cibo.

Non è un caso allora se il concetto di "Sovranità alimentare" sia stato coniato proprio in concomitanza della chiusura dei negoziati dell'Uruguay Round, in occasione del *World Food Summit* della FAO a Roma. In quell'occasione "Via Campesina", che riunisce la maggior parte dei sindacati e delle associazioni di agricoltori mondiali, presentò un documento nel quale dichiarava che «Food Sovereignty is a precondition to genuine food security» e che il diritto al cibo costituisce uno strumento essenziale per assicurarla, individuando al contempo i sette principi-base a fondamento di questa idea, ossia «a) Food as Basic Human Right, b) Agrarian Reform, c) Protecting Natural Resources, d) Reorganizing Food Trade, e) Ending the Globalization of Hunger, f) Social Peace, g) Democratic Control»<sup>20</sup>.

Tuttavia, non mancano i rischi che queste rivendicazioni dal basso possono poi trasformarsi in una piattaforma politica che assuma connotazioni fortemente identitarie, se non addirittura sovraniste *tout court*, rischiando così di finire irretite in quei movimenti sociali di chiusura nei confronti della globalizzazione che auspicano un ritorno a politiche autarchiche, tipiche di uno Stato commerciale chiuso, se non addirittura ad un vero e proprio protezionismo alimentare<sup>21</sup>.

Ancora una volta, tuttavia, la declinazione giuridica che si è data del concetto di "Sovranità alimentare" ha trovato in alcune Costituzioni latino-americane un precedente estremamente suggestivo: in particolare, le Costituzioni dell'Ecuador e della Bolivia hanno svolto una funzione di battistrada nel riconoscimento della "Sovranità alimentare" quale principio costituzionale in senso stretto<sup>22</sup>.

Si consideri innanzitutto la Carta ecuadoregna del 2008 che, a partire dalla definizione formulata nel proprio preambolo del concetto di *buen vivir* – da intendersi come «una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el "sumak kawsay"; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades» –, all'art. 281, primo comma,

20. Al riguardo, cfr. H. Wittman, A. Desmarais, N. Wiebe, *The origins and potential of food sovereignty*, in Idd. (eds.), *Food sovereignty: Reconnecting food, nature and community*, Fernwood Publishing, Halifax-Winnipeg 2010, pp. 1 ss.

21. Il pensiero va immediatamente a José Bové e al programma politico della sua *Confédération paysanne*: cfr. J. Bové, F. Dufour, *Il mondo non è in vendita. Agricoltori contro la globalizzazione alimentare*, Feltrinelli, Milano 2000, pp. 169-82.

22. Sul laboratorio costituzionale sudamericano si veda almeno G. Rolla, *L'evoluzione del costituzionalismo in America latina e l'originalità delle esperienze di giustizia costituzionale*, in <http://ojs.uniurb.it/index.php/studi-A/article/download/109/101>.

ha stabilito 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»<sup>23</sup>.

Di conseguenza, il secondo comma dell’art. 281 fissa una serie di obiettivi che rientrano nelle competenze dello Stato centrale e delle autonomie locali, al fine di garantire il diritto al cibo quale effetto giuridico del riconoscimento della sovranità alimentare. Tra questi obiettivi, i più importanti sono senz’altro: il rafforzamento, la diversificazione e l’introduzione di tecnologie ecologiche nella produzione agroalimentare; il promovimento di politiche redistributive della terra, in un’ottica anche di preservazione dell’agro-biodiversità e delle conoscenze ancestrali connesse alle culture locali; la garanzia che gli animali destinati all’alimentazione umana siano allevati in un ambiente sano; il divieto di pratiche monopolistiche e speculative sui prodotti alimentari; infine, il divieto del consumo di alimenti che possano mettere a rischio il benessere fisico dei cittadini.

Non a caso, il successivo art. 401 afferma che l’Ecuador è uno Stato *OMG Free*, libero cioè da coltivazioni e semi transgenici che, tuttavia, soltanto in casi eccezionali e per motivi strettamente connessi all’interesse pubblico, previa deliberazione del Parlamento, potranno essere introdotti nel mercato interno.

Sulla stessa scia, anche la Costituzione boliviana del 2009, all’art. 407, ha riconosciuto esplicitamente la “Sovranità alimentare” quale principio fondamentale, declinando in maniera molto precisa in che cosa debbano consistere le varie tipologie di intervento pubblico in questo settore dell’ordinamento giuridico. Un primo gruppo di interventi, ad esempio, tende a fissare a livello legislativo i meccanismi di protezione della produzione agricola, promuovendone tanto la commercializzazione quanto il consumo; un secondo gruppo, invece, tende a proteggere la produzione agroalimentare da epidemie e disastri naturali, incentivando progetti eco-sostenibili, nel rispetto del suolo e delle caratteristiche idro-geologiche dei territori, garantendo allo stesso tempo assistenza tecnica e tecnologica nella catena produttiva agricola.

Inoltre, l’art. 407 della Costituzione boliviana prevede sia l’istituzione di una “banca dei semi” nazionale, sia il controllo – tanto in ingresso, quanto in uscita dal territorio statale – delle risorse biologiche e genetiche del paese, con l’obiettivo di tutelare i settori produttivi rurali più poveri<sup>24</sup>. Infine, anche il Costituente boliviano ha stabilito – all’art. 255, secondo

<sup>23</sup>. Per approfondimenti, cfr. S. Baldin, *La rifondazione di Ecuador e Bolivia e l’emersione costituzionale della tradizione meticcia*, in “www.forumcostituzionale.it”, 3 ottobre 2013.

<sup>24</sup>. Sul punto, si veda ancora Rinella, Okoronko, *Sovranità alimentare*, cit., pp. 125 ss.

comma – una sorta di riserva assembleare per quanto concerne la negoziazione, la firma e la ratifica dei trattati internazionali in materia agroalimentare da parte del governo, al fine evidentemente di porre un argine all'applicazione giuridica del TRIPS nel proprio ordinamento interno.

La disposizione in oggetto, infatti, stabilisce che prima di poter ratificare un trattato internazionale in questa materia, il Parlamento dovrà verificare che il contenuto dell'accordo sia conforme ad una serie di principi, ossia:

Armonia con la natura, difesa della biodiversità e divieto di forme di appropriazione privata tesa all'uso e allo sfruttamento esclusivo di piante, animali, microrganismi ed ogni altra materia viva. [...] Sicurezza e sovranità alimentare per tutta la popolazione; divieto di importazione, produzione e commercio di organismi geneticamente manipolati ed elementi tossici dannosi per la salute e l'ambiente.

#### **4. Su alcune recenti prese di posizione istituzionali in materia di diritto al cibo**

Risulta difficile provare a comparare l'esperienza costituzionale latinoamericana con quella europea, al fine di individuare anche in questi ultimi ordinamenti i presupposti giuridici per il riconoscimento del diritto al cibo che, invece, ancora necessita di una presa di coscienza sociale forte nella nostra parte di mondo<sup>25</sup>. Nonostante una serie di limiti epistemologici di fondo, tuttavia, resta il dato di fatto che anche le istituzioni europee hanno incominciato a tenere in considerazione le questioni connesse alla sicurezza alimentare e alla garanzia di un cibo di qualità e, con esse, il diritto dei cittadini di accedere ad un cibo sano.

Non è un caso, allora, se proprio all'indomani dello scoppio della crisi economica del 2007 e con il perdurare della stessa, anche a livello sovranazionale si sia sentita la necessità di prendere posizione su questo tema: infatti, prima l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con la Risoluzione n. 1957/2013, e poi lo stesso Parlamento europeo, con la Risoluzione n. 2574/2015, hanno introdotto nel loro vocabolario istituzionale termini come “diritto ad un cibo adeguato” e “sicurezza alimentare”.

L'Assemblea del Consiglio d'Europa, ad esempio, con la Risoluzione citata, ha parlato della “Sicurezza alimentare” come di «una sfida perma-

<sup>25</sup>. Per un quadro comparativo generale, con riferimento all'introduzione del diritto al cibo nelle Costituzioni e negli ordinamenti giuridici statali, si rinvia al *Synthesis Paper* della 41<sup>a</sup> sessione dello *UN Committee on World Food Security, 10 years of the right to adequate food. Guidelines. Progress, obstacles and the way ahead*, reperibile sul sito Internet istituzionale della FAO.

nente che riguarda tutti», mentre il cibo è stato definito una «necessità fondamentale», oltre che un vero e proprio diritto per tutti i cittadini europei, il cui accesso insufficiente può determinare rischi per la salute, oltre che una compromissione concreta dello sviluppo umano e della garanzia dei diritti fondamentali<sup>26</sup>. A questo approccio olistico, si è aggiunto comunque il riconoscimento di una serie di profili ormai rilevanti per la garanzia dell'accesso a un cibo adeguato, come la sostenibilità della produzione e il consumo responsabile dello stesso, a cui sono strettamente connessi la sicurezza alimentare e la regolamentazione delle modalità di accesso alle risorse naturali<sup>27</sup>.

Per quanto concerne, invece, il Parlamento europeo, l'Assemblea di Strasburgo<sup>28</sup>, considerando che il diritto al cibo e ad una corretta alimentazione è ormai riconosciuto a livello internazionale come un diritto umano al pari di quello alla vita, alla sussistenza, alla salute, alla proprietà e all'acqua, al punto 6 della propria Risoluzione ha affermato che «il diritto all'alimentazione è un diritto umano fondamentale che può ritenersi conquistato quando tutti dispongono dell'accesso ad alimenti adeguati, sani e nutrienti, atti a soddisfare il fabbisogno nutrizionale per consentire una vita sana e attiva».

Si tratta evidentemente di una presa di posizione molto importante che, tuttavia, da un lato, non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri dell'Unione e, dall'altro, appare ancora estremamente nebulosa, anche perché i confini concettuali tra il diritto all'alimentazione e il diritto al cibo risultano poco chiari. Si consideri, poi, che grazie anche all'attivismo giudiziario della Corte di Strasburgo – la quale, come è noto, svolge un ruolo fondamentale nell'interpretazione dei diritti fondamentali fissati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) – si sono iniziati a sviluppare degli embrionali filoni giurisprudenziali al riguardo, seppur soltanto da pochi anni a questa parte.

La questione del diritto al cibo e del suo accesso, infatti, è stata affrontata di recente sotto diverse angolature prospettiche dalla Corte, in alcuni suoi *obiter dicta*: i giudici di Strasburgo, ad esempio, hanno riconosciuto che l'accesso al cibo e ad un'alimentazione adeguata può essere considerato un diritto garantito dall'art. 2 CEDU (diritto alla vita), ovvero all'art.

26. Per un'analisi della Risoluzione del Consiglio d'Europa, si veda C. Drigo, *Il diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3, 2016, 10 febbraio, pp. 9 ss.

27. La Risoluzione n. 1957/2013 da cui sono tratte le citazioni nel testo è reperibile in <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=3&id=595>.

28. Il testo della Risoluzione n. 2574/2015 del Parlamento europeo è reperibile in [http://www.europarl.europa.eu/italy/resource/static/files/risoluzione\\_expo.pdf](http://www.europarl.europa.eu/italy/resource/static/files/risoluzione_expo.pdf).

3 CEDU (divieto di trattamenti inumani e degradanti), nell'ipotesi in cui l'accesso ad una alimentazione equilibrata sia negato ad un individuo in stato di detenzione<sup>29</sup>.

Da ultimo anche la Corte costituzionale italiana ha mosso i suoi primi (timidi) passi verso il riconoscimento del diritto al cibo: in particolare, con la sentenza n. 10/2010, i giudici della Consulta si sono pronunciati sul ricorso di alcune Regioni contrarie all'istituzione (con la legge del 6 agosto 2008, n. 133) del «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti». La norma in questione prevedeva il riconoscimento, ai soli cittadini italiani che versavano in una condizione di disagio economico, di una “carta acquisti” finalizzata all'acquisto di alcuni beni e servizi essenziali a carico dello Stato.

Al di là dei rilievi tecnici, la Corte costituzionale, nel confermare la competenza statale per la creazione di questo fondo speciale e della relativa “carta acquisti”, aveva modo di osservare come la normativa trovasse una propria copertura negli artt. 2 e 3, secondo comma, oltre che negli artt. 38 e 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione (quest'ultima disposizione, tra l'altro, riconosce allo Stato la competenza per la garanzia dei livelli minimi essenziali nell'erogazione dei diritti sociali, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale).

Ma il passaggio argomentativo della Corte che qui interessa evidenziare è quello in cui i giudici affermano che:

Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i “diritti sociali” di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – *in particolare, alimentare* – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo<sup>30</sup>.

Si tratta di una timida – ma comunque importante – apertura della Corte che deve essere letta alla luce del persistere degli effetti della crisi econo-

29. Si tratta di prese di posizione appena accennate che si rinvengono, rispettivamente, nelle sentenze *Budina contro Russia* del 18 giugno 2009 e *Valašinas contro Lituania* del 24 ottobre 2001. Evidenzia Alicino, *Il diritto al cibo*, cit., p. 17, come le questioni concernenti l'accesso al cibo da parte della Corte di Strasburgo possano ricondursi anche alla violazione degli artt. 8 e 9 della CEDU ossia, rispettivamente, alla garanzia della vita privata e familiare, oltre che alla tutela della libertà religiosa.

30. Così al punto 6.4. del *Considerato in diritto* della sentenza; il corsivo nel testo è mio. Si consideri che in una successiva sentenza, la n. 62/2013, la Corte costituzionale ha confermato quanto stabilito in questo suo importante precedente.

mica nel nostro paese: se, in sintesi, in questa sentenza il diritto sociale a garanzia delle prestazioni imprescindibili connesse al minimo vitale da parte dello Stato viene ancora letto in una doppia dimensione – come diritto alla garanzia di una specifica prestazione essenziale di natura civile, da un lato, e come adempimento di un dovere sociale, dall’altro –, un ruolo importante nel rendere effettiva questa particolare tipologia di prestazioni resta comunque in capo agli enti locali, in special modo alle Regioni.

Non a caso, negli ultimi anni, pur nei limiti delle loro competenze, si è assistito ad un vero e proprio protagonismo legislativo da parte di questi enti pubblici che hanno implementato notevolmente i loro strumenti istituzionali in materia, al fine di riconoscere il minimo essenziale quale diritto sociale a quei cittadini che versano in una situazione di maggiore bisogno<sup>31</sup>.

Qui piace ricordare, a conclusione di questa rapida carrellata giuridica, l’importante presa di posizione della Regione Abruzzo che per prima ha approvato, nel maggio del 2015, una modifica al proprio Statuto, introducendo l’art. 7-*bis* – rubricato *Diritto al cibo* – e che al primo comma così recita:

La Regione promuove il diritto al cibo e ad una alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna.

A questa mera disposizione programmatica, tuttavia, segue il secondo comma in cui sono indicate le misure istituzionali che la Regione si impegnava concretamente ad adottare, al fine di perseguire gli obiettivi precedentemente proclamati, ossia misure volte al

contrasto alla malnutrizione, sia nella forma di denutrizione che di sovrappeso e obesità, per la lotta agli sprechi, in particolare alimentari ed ai cambiamenti climatici, quali aspetti fondamentali del diritto alla salute, anche nella sua specificazione di diritto ad un ambiente sano e ne sostiene le attività di informazione e sensibilizzazione<sup>32</sup>.

Si tratta, certamente, di una disposizione dal forte carattere simbolico e culturale, ancor prima che giuridico, anche perché – come è noto – le Regioni non possono introdurre nei loro Statuti diritti fondamentali che non

<sup>31</sup>. Per un quadro esaustivo della normativa regionale italiana in materia, si veda Bottiglieri, *La protezione del diritto al cibo*, cit., pp. 6 ss.

<sup>32</sup>. Sul punto, si vedano le osservazioni di Drigo, *Il diritto al cibo adeguato*, cit., pp. 17 ss.

siano già stati riconosciuti a livello statale. Come che sia, sembra che anche su questo tema incominci a registrarsi un certo interesse da parte di quelle istituzioni che, proprio perché più vicine ai cittadini, sentono il bisogno di mostrarsi più sensibili alle loro esigenze e necessità; istituzioni che, anche per questo motivo, decidono di porre al centro delle loro politiche sociali, misure finalizzate a dare un sostegno a quella parte della popolazione che ha subito in prima persona i devastanti effetti della crisi economica. Non è ancora sufficiente, certo, ma si tratta comunque di un buon inizio.

